

XIX

ARTICLE 19

ВСЕМИРНАЯ КАМПАНИЯ ЗА СВОБОДУ СЛОВА



**ПОСОБИЕ ПО СВОБОДЕ СЛОВА
ДЛЯ СТРАН ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**





ПОСОБИЕ ПО СВОБОДЕ СЛОВА ДЛЯ СТРАН ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ



© ARTICLE 19, London
ISBN 978-1-902598-87-1

Март 2007

ARTICLE 19 / АРТИКЛЬ 19
6-8 Amwell Street
London EC1R 1UQ
Великобритания

Тел. +44 20 7278 9292
Факс +44 20 7278 7660
info@article19.org
www.article19.org



ОБ ЭТОМ ИЗДАНИИ

Настоящее пособие подготовлено организацией АРТИКЛЬ 19 – Всемирной кампанией за свободу слова. Автор книги – Даниэл Саймонс, специалист по вопросам права, – в работе над изданием использовал многие другие публикации АРТИКЛЬ 19. Директор правовых программ нашей организации Тоби Мендел написал Главу 9, о свободе информации, и осуществил общее редактирование текста.

АРТИКЛЬ 19 благодарит Институт “Открытое общество” и его Сетевую программу по средствам массовой информации за терпеливую и щедрую финансовую поддержку, сделавшую возможной подготовку и публикацию этой книги. Мы также благодарны за финансовую поддержку, оказанную Представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации. Изложенные в Пособии мнения не обязательно совпадают с позициями Института или ОБСЕ.

Перевод пособия на русский язык выполнен Сергеем Сизенко. Зафир Белич из компании «Изимультимедиа» разработал макет книги. Автор обложки – Сузаннэ фан ден Аккер. Авторы признательны Марии Лисицыной из Молодежной правозащитной группы (Кыргызстан) за комментарии и предложения и Леониду Цхурбаеву за его большую помощь в финальном редактировании этой книги.

© ARTICLE 19, London

ISBN 978-1-902598-87-1

Настоящая публикация распространяется согласно правилам лицензии Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 2.5. Вам разрешается копировать, распространять и показывать это издание, а также использовать его при разработке иных материалов, при условии: 1) ссылки на организацию «АРТИКЛЬ 19», 2) использования издания исключительно в некоммерческих целях, и 3) сопровождения любого производного продукта примечанием, идентичным этому тексту. Полный текст упомянутой выше лицензии можно найти на сайте <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/legalcode>.

Организация АРТИКЛЬ 19 будет признательна за комментарии, вопросы и предложения относительно содержания Пособия.

ARTICLE 19
6-8 Amwell Street
London, EC1R 1UQ
Великобритания
Тел.: +44 20 7278 9292
Факс: +44 20 7278 7660
E-mail: law@article19.org



| | |
|---|-----------|
| ОБ ЭТОМ ИЗДАНИИ | 4 |
| ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ | 14 |
| 1 ПОНЯТИЕ СВОБОДЫ СЛОВА | 21 |
| 1.1. Концепция прав человека | 21 |
| 1.2. Свобода слова как основное право человека | 23 |
| 2 СВОБОДА СЛОВА В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ | 25 |
| 2.1. Источники международного права | 25 |
| 2.1.1. Договоры | 25 |
| 2.1.2. Обычное право | 26 |
| 2.1.3. Общие принципы международного права | 27 |
| 2.2. Международные гарантии права на свободное выражение мнения | 27 |
| 2.2.1. Определение свободы слова в международных документах | 28 |
| 2.2.2. Органы, толкующие содержание права свободного выражения мнения | 30 |
| 2.2.3 Основные аспекты права на свободу слова | 34 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 3 | СВОБОДА СЛОВА В НАЦИОНАЛЬНЫХ КОНСТИТУЦИЯХ | 39 |
| 3.1. | Казахстан | 40 |
| 3.2. | Кыргызстан | 41 |
| 3.3. | Таджикистан | 42 |
| 3.4. | Туркменистан | 42 |
| 3.5. | Узбекистан | 42 |
| | | |
| 4 | ДОЗВОЛЯЕМЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ СЛОВА | 44 |
| 4.1. | Трехчастный тест | 44 |
| 4.2. | Первая часть теста: в установленном законом порядке | 45 |
| 4.3. | Вторая часть теста: законная цель | 47 |
| 4.4. | Третья часть теста: необходимость | 47 |
| 4.5. | Что такое ограничение свободы слова? | 49 |
| | | |
| 5 | ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРАВА НА СВОБОДУ СЛОВА | 53 |
| 5.1. | Правовая защита в национальных судах | 53 |
| 5.1.1. | Казахстан | 55 |
| 5.1.2. | Кыргызстан | 56 |
| 5.1.3. | Таджикистан | 57 |



| | |
|--|-----------|
| 5.1.4. Туркменистан | 58 |
| 5.1.5. Узбекистан | 58 |
| 5.2. Деятельность международных органов | 59 |
| 5.2.1. Международные механизмы защиты прав человека | 60 |
| 5.2.1.1. Совет по правам человека ООН | 60 |
| 5.2.1.2. Специальный Докладчик ООН по вопросам свободы слова и выражения убеждений | 63 |
| 5.2.1.3. Комитет ООН по правам Человека (КПЧ) | 68 |
| 5.2.1.4. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ | 76 |
| 6 РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ | 79 |
| 6.1. Регулирование профессиональной деятельности работников СМИ | 80 |
| 6.1.1. Лицензирование журналистов | 80 |
| 6.1.2. Иные требования к профессиональной деятельности | 84 |
| 6.1.3. Запрет на деятельность | 85 |
| 6.1.4. Свобода объединений | 86 |
| 6.1.5. Режим аккредитации и право собирать факты | 87 |
| 6.1.6. Защита источников информации | 87 |
| 6.1.6.1. Международные стандарты защиты источников информации | 92 |
| 6.1.6.2. Лица, могущие воспользоваться этим правом | 93 |

| | |
|---|------------|
| 6.1.6.3. <i>Исключения</i> | 95 |
| 6.1.7. Обыски и изъятие журналистских материалов | 97 |
| 6.1.8. Насилие по отношению к журналистам | 100 |
| 6.1.8.1. <i>Обязанность предотвращения нападений</i> | 101 |
| 6.1.8.2. <i>Обязательное расследование</i> | 103 |
| 6.2. Регулирование печатных СМИ | 105 |
| 6.2.1. Есть ли нужда в регулировании законом? | 106 |
| 6.2.2. Требования лицензирования и регистрации | 111 |
| 6.2.4. Обязательное предоставление экземпляров | 112 |
| 6.2.5. Саморегулирование как альтернативная модель | 113 |
| 6.3. Регулирование вещательных СМИ | 117 |
| 6.3.1. Плюрализм и планирование частот | 118 |
| 6.3.2. Обеспечение независимости регулирующего органа | 120 |
| 6.3.3. Лицензирование вещания | 122 |
| 6.3.3.1. <i>Выдача лицензий</i> | 122 |
| 6.3.3.2. <i>Условия лицензий</i> | 123 |
| 6.3.4. Регулирование содержания передач | 124 |
| 6.3.5. Общественное вещание | 125 |
| 7 ОГРАНИЧЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ СОДЕРЖАНИЯ | 129 |
| 7.1. Предварительная цензура | 130 |



| | |
|---|-----|
| 7.2. Ограничивающее законодательство | 133 |
| 7.3. Диффамация | 133 |
| 7.3.1. Уголовное преследование | 134 |
| 7.3.2. Гражданские иски | 137 |
| 7.3.2.1. Государственные органы и должностные лица | 138 |
| 7.3.2.2. Позиция защиты | 140 |
| 7.3.2.3. Виды судебной компенсации | 144 |
| 7.4. Национальная безопасность | 145 |
| 7.4.1. Определение национальной безопасности | 147 |
| 7.4.2. Необходимость ограничений | 148 |
| 7.4.2.1. Наличие умысла | 149 |
| 7.4.2.2. Требование наличия четкой связи | 150 |
| 7.4.3. Отступления при чрезвычайном положении | 154 |
| 7.5. Высказывания, разжигающие ненависть | 156 |
| 7.5.1. Побуждение к геноциду | 156 |
| 7.5.2. Запрещение разжигания ненависти в национальных законах | 157 |
| 7.6. Частная жизнь | 162 |
| 7.7. Ограничения в освещении деятельности судов | 166 |
| 7.7.1. Освещение уголовного следствия | 167 |
| 7.7.2. Доступ в зал суда | 169 |
| 7.7.3. Освещение судебных процессов | 173 |

| | |
|--|------------|
| 7.7.3.1. Презумпция невиновности | 173 |
| 7.7.3.2. Невмешательство в личную и семейную жизнь подозреваемых, потерпевших и свидетелей | 176 |
| 7.7.4. Критика судебных органов | 177 |
| 7.8. Недостоверные известия | 179 |
| 7.9. Непристойности | 183 |
| 7.10. Богохульство | 185 |
| | |
| 8 ПРАВО НА МОЛЧАНИЕ | 190 |
| 8.1. Право на ответное выступление | 191 |
| 8.1.1. Должно ли право на ответ быть общим? | 192 |
| 8.1.2. Право на ответ в государственных СМИ | 194 |
| 8.2. Обязательное распространение официальных сообщений | 196 |
| 8.3. Обязательная трансляция | 197 |
| | |
| 9 ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ | 200 |
| 9.1. Право доступа к информации: международные стандарты | 202 |
| 9.1.1. ООН | 202 |
| 9.1.2. Региональные стандарты | 204 |
| 9.1.2.1. Организация Американских | |



| | |
|--|------------|
| <i>Государств</i> | 205 |
| <i>9.1.2.3. Африканский Союз</i> | 207 |
| 9.2. Признаки режима свободы информации | 207 |
| 9.2.1. Принцип 1. Максимальное раскрытие информации | 208 |
| 9.2.2. Принцип 2. Обязательное опубликование | 209 |
| 9.2.3. Принцип 3. Прозрачность управления | 210 |
| 9.2.4. Принцип 4. Исчерпывающий список исключений | 211 |
| 9.2.5. Принцип 5. Процедуры, способствующие доступу к информации | 214 |
| 9.2.6. Принцип 6. Плата | 216 |
| 9.2.7. Принцип 7. Открытые заседания | 216 |
| 9.2.8. Принцип 8. Первостепенное значение раскрытия информации | 217 |
| 9.2.9. Принцип 9. Защита «сигнальщиков» | 218 |
| 10 СВОБОДА СЛОВА И КОММЕРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ | 219 |
| 10.1 Реклама | 219 |
| 10.1.1. Частная реклама | 219 |
| 10.2. Финансовое регулирование СМИ | 225 |
| 10.2.1. Требование инкорпорации | 225 |
| 10.2.2. Требование депозита | 231 |

| | |
|--|-----|
| 10.2.3. Налоги и субсидии | 227 |
| 10.2.4. Финансовый контроль | 229 |
| 10.3. Сосредоточение прав собственности | 230 |
| 10.3.1. Опасности чрезмерной концентрации | 230 |
| 10.3.2. Международное право о концентрации СМИ | 231 |
| 10.3.3. Антимонопольные меры | 232 |
| 10.3.4. Государственная собственность на СМИ | 235 |



ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

- АКПЧ** – Американская Конвенция о правах человека
- АХПЧН** – Африканская Хартия прав человека и народов
- АКПЧН** – Африканская Комиссия
по правам человека и народов
- ВДПЧ** – Всеобщая Декларация прав человека
- ГА ООН** – Генеральная Ассамблея
Организации Объединенных Наций
- ЕКПЧ** – Европейская Конвенция о правах человека
- ЕС** – Европейский Союз
- ЕСПЧ** – Европейский Суд по правам человека
- ЗА КБСЕ** – Заключительный Акт Конференции
по безопасности и сотрудничеству в Европе
- КБСЕ** – Конференция по безопасности
и сотрудничеству в Европе
- КЛРД** – Конвенция о ликвидации всех
форм расовой дискриминации
- КМ СЕ** – Комитет министров Совета Европы
- КПЧ** – Комитет по вопросам прав человека ООН
- МПГПП** – Международный Пакт о гражданских и
политических правах
- МПЭСКП** – Международный Пакт об экономических,
социальных и культурных правах

- НГО** - Негосударственная организация
- ОАГ** - Организация Американских Государств
- ОБСЕ** - Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
- ООН** - Организация Объединенных Наций
- ПА** - Парламентская Ассамблея
- СЕ** - Совет Европы
- СЭС** - Социально-Экономический Совет ООН
- СМИ** - Средства массовой информации
- СНГ** - Содружество Независимых Государств
- СПЧ** - Совет по правам человека ООН



ПРЕДИСЛОВИЕ

Республики Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан являются членами международного сообщества и обязаны соблюдать всеобщие права человека, включая право свободно выражать убеждения. Эти страны взяли официальные обязательства как отразить во внутренних законодательствах исповедуемые ОБСЕ принципы, ценности и гарантии свободы слова и печати, так и обеспечить их соблюдение в повседневной практике.

Журналисты региона испытывают трудности, полученные в наследство от советской системы средств массовой информации. Ее последствия - обломки прежних структур, мешающие независимой журналистике и ограничивающие ее, до сих пор заметны в отдельных районах Центральной Азии. Эти соображения актуальны при изучении нынешнего состояния свободы средств массовой информации в центрально-азиатском регионе.

ОБСЕ и международная организация «Артикль 19» издавна сотрудничают в сфере содействия законодательным реформам в регионе ОБСЕ. Предлагаемое вниманию читателей *Пособие по свободе слова* рассматривает происшедшие преобразования в контексте прав человека, соблюдение которых остается ключевым вопросом во всех странах региона.

Я искренне поддерживаю выход этого издания, сочетающего в рамках одной публикации солидный опыт изучения свободы слова в целом и анализ положения дел в конкретном регионе. Моя служ-

ба постоянно рассматривает множество вопросов, связанных с регулированием использования сети Интернет, преобразованием государственного вещания в общественное вещание, независимостью регулирующих органов и декриминализацией диффамации. Радует, что в издании целый раздел посвящен тем угрозам свободе слова, которые таятся в коммерческой деятельности; эти материалы особенно важны для стран Центральной Азии, где государственным масс-медиа еще предстоит переход к иным формам собственности и подлинному плюрализму.

Опубликованное пособие имеет компаративный характер и несомненно станет бесценным ресурсом в распоряжении медиа-экспертов всего региона ОБСЕ. Оно выходит на двух языках - английском и русском - и непременно заинтересует как исследователей, так и практиков.



**Миклош Харати,
Представитель ОБСЕ по Вопросам Свободы СМИ
Вена, 12 октября 2006 г.**



ВСТУПЛЕНИЕ

После распада СССР в 1991 г. новые независимые республики Центральной Азии – Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан – стали на во многом экспериментальный путь демократии. Все страны стремились утвердиться как законопослушные члены международного сообщества, за счет присоединения к международным организациям – таким, как ООН и ОБСЕ – и ратификации международных договоров о защите прав человека.

Пятнадцать лет спустя центрально-азиатские республики, как и другие страны СНГ, все еще пытаются избавиться от наследия коммунистического режима и прийти к соблюдению ранее взятых международных обязательств. Передаче власти демократическим путем еще лишь предстоит стать реальностью. Права человека в регионе защищены не всегда и не всюду. В основе этих проблем лежит неполное понимание как демократии в деле, так и содержания прав человека – и не только среди чиновников, но и в широких слоях населения.

Предлагаемая вниманию читателя публикация зиждется на убеждении, что реализация одного из прав человека – права на свободу слова – является необходимым предусловием и развития демократии, и обеспечения иных прав граждан. Если государство не разрешает открытого и честного состязания различных идей о том, как управлять страной, нет никаких гарантий, что более сильные и поддерживаемые демократическим большинством идеи победят. Кроме того, ограничение движения информации может привести к нарушениям прав человека за завесой таинственности.

Свобода выражения мнения есть не просто идеологическое понятие и не фигура речи. Это конкретное, предусмотренное законом право, установленное Конституциями стран Центральной Азии и международными договорами, к которым они присоединились. Наше пособие задумано как доступный и надежный ресурс в

распоряжении всякого, кто заинтересован в обеспечении реализации права на свободное выражение мнения, – будь то журналист, государственный служащий, судья, адвокат или активист общественной организации. По этой причине авторы обзорно объясняют истинное содержание права на свободу слова в международном праве, освещают передовой опыт в других странах и регионах и предлагают рекомендации, наработанные ведущими международными и общественными организациями, а также экспертами всего мира. Осознавая, что общественная деятельность на местах и попытки отстаивания попранных прав в судебном порядке не всегда увенчиваются успехом, авторы издания подробно описывают предусмотренные международным правом механизмы, каковые могут помочь гражданам стран региона в отстаивании их права свободно выражать идеи и мнения.

Наша книга состоит из двух частей. В первой части речь идет об общем характере права на свободу слова и о механизмах его обеспечения. Во второй части исследуются практические составляющие этого права согласно законам стран региона – в таких контекстах, как регулирование деятельности СМИ, ограничения в отношении содержания печатных материалов или законодательство о доступе к информации. Авторы издания сделали все, чтобы представить изложенный материал в общедоступной форме, но в силу широкого характера потенциальной читательской аудитории некоторые разделы пособия могут показаться перегруженными излишними деталями для одних читателей - и при этом окажутся слишком общими для иных читательских групп.

Нужно сказать и о том, для чего эта книга не предназначена. Ее авторы – опытные юристы в сфере международного права и прав человека, но не эксперты в области законодательства и правовой практики в странах Центральной Азии. Частые ссылки на законы пяти республик иллюстрируют общие тенденции, а не оценивают состояние законодательства в конкретной стране. Количество упоминаний конкретной страны зависит от наличия информации у авторов публикации и не отражает их мнения о том, чем эта страна отличается от соседних. При работе над пособием все имеющиеся сведения о положении дел в странах региона тщательно проверялись, что, впрочем, не исключает попадания в текст не совсем верных или уже устаревших данных.



ЧАСТЬ 1

ПОНЯТИЕ СВОБОДЫ СЛОВА

Право на свободу выражения мнения гарантировано законами и конституциями практически всех государств, включая страны Центральной Азии. Однако, нередкие факты действия цензуры подтверждают, что законодательные гарантии не всегда подкреплены подлинным осознанием значимости свободы слова. В этой, вступительной главе изложено общее содержание прав человека и предпринята попытка пояснить, почему право свободно излагать свои убеждения рассматривается как одна из крепчайших опор современной демократии.

1.1. Концепция прав человека

Современное понимание прав человека возникло по окончании Второй Мировой войны. До того отношение государства к его гражданам считалось внутренним делом каждой страны и не было заботой международного сообщества. Неслыханные зверства нацистского режима в отношении иностранных и собственных граждан породили призывы к принятию международных стандартов защиты человеческого достоинства, которым надлежало стать обязательными в отношениях государства с каждым, кто оказывается под его юрисдикцией.

Когда в 1945 г. победившие союзники собрались в Сан-Франциско для принятия Хартии Организации Объединенных Наций, права че-



ловека занимали приоритетное место в повестке дня. Предложение включить в Хартию всеобъемлющий международный пакт о правах было отвергнуто, но заключительный документ пятикратно упоминал права человека, а его Ст. 68 обязала Совет по экономическим и социальным вопросам ООН создать комиссию по правам человека.

Комиссия ООН по правам человека сразу же после ее создания взялась за разработку стандартов, которые в максимально возможной степени отражали бы общие ценности всех стран и культур мира в отношении прав человека. Значительной проблемой для разработчиков был правовой характер будущего документа. Ряд стран хотел заключить обязательный для соблюдения договор, подлежащий ратификации всеми членами ООН; другие государства выступали за сильную и убедительную по формулировкам декларацию, не имеющую при этом силы закона. В итоге возобладал прагматизм: было решено прописать оба документа, начав с декларативного. Так возникла *Всеобщая Декларация прав человека* (ВДПЧ),¹ принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г. без единого голоса против. На основе ВДПЧ затем возникло два договорных документа: *Международный Пакт о гражданских и политических правах* (МПГПП)² и *Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах* (МПЭСКП).³ Оба были приняты в 1966 г. По состоянию на 8 мая 2006 г. эти Пакты были ратифицированы, соответственно, 156 и 153 странами, включая все страны Центральной Азии. Часто ВДПЧ, МПГПП и МПЭСКП фигурируют под общим названием «Международный Акт о правах человека».

Провозглашенные в трех пактах ценности не новы – ведь их целью было выведение единых, консенсуальных стандартов, каковые отражали бы чаяния всего человечества. Важность этих документов прежде всего заключается в их правовом статусе – в том, что они содержат перечень четко сформулированных обязательств государства в

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 217А(III), 10 декабря 1948 г.

² Резолюция Генеральной Ассамблеи 2200А (XXI), 16 декабря 1966 г., вступила в силу 3 января 1976 г.

³ Резолюция Генеральной Ассамблеи 2200А (XXI), 16 декабря 1966 г., вступила в силу 3 января 1976 г.

отношении каждого человека, оказавшегося под его юрисдикцией. Более того, в пактах заключен принцип, согласно которому каждое нарушение означенных прав не является внутренним делом страны, а вызывает законную обеспокоенность всего международного сообщества.

Всеобщая Декларация остается флагманским по своему характеру международным документом о правах человека. Она вдохновила страны мира на принятие не только МПГПП и МПЭСКП, но и на многие другие международные и региональные документы договорного характера, а также на включение соответствующих формулировок во многие национальные конституции.

1.2. Свобода слова как основное право человека

ВДПЧ и МПГПП гарантируют право на свободу выражения мнения. В обоих документах этому посвящена Статья 19. Также широко признано, что свобода слова значима не только сама по себе, но и необходима для осуществления других прав.

Для конкретного человека свобода слова имеет ключевое значение в плане его индивидуального развития, достоинства и самореализации. Беспрепятственный обмен информацией и мыслями с себе подобными позволяет человеку осознать и малую среду, и большой мир, в которых он живет, позволяет планировать собственную жизнь и заниматься своим делом. Кроме того, возможность высказать свои убеждения крепит чувство собственной безопасности гражданина и прочит уважение к нему со стороны державы.

На национальном уровне свобода слова служит обязательным предусловием надлежащего управления государством и социально-экономического развития страны.

Свобода выражения мнения по-разному содействует качественному управлению государством. Во-первых, благодаря свободе слова к власти в стране приходят знающие и честные люди. В условиях демократии беспрепятственные дискуссии между различными политическими партиями выявляют их сильные и слабые места, вследствие чего



избиратели могут решать, кто из них наиболее готов править страной, – и отдают им свои голоса. Освещение деятельности власти и оппозиции в СМИ вскрывает случаи коррупции и прочих нарушений, что препятствует укоренению бесчестной практики.

Во-вторых, свобода слова способствует должному управлению страной тем, что позволяет гражданам уведомлять власти об их опасениях. Когда люди могут бесстрашно, в открытую излагать наболевшее и если СМИ дозволено вторить им, власть предрержащие узнают о проблемных вопросах и смогут адекватно отреагировать.

В-третьих, свобода выражения убеждений обеспечивает тщательное рассмотрение всех предложений относительно нового законодательства или государственных программ. Общественные прения создают своего рода рынок идей, откуда политики черпают наилучшие предложения. Свободное обсуждение грядущих законов также обеспечит поддержку их населением – и, соответственно, их соблюдение.

Наконец, свобода слова способствует осуществлению иных прав человека. Благодаря ей улучшается деятельность государства во всех сферах; благодаря ей журналисты и активисты-общественники привлекают внимание к насущным проблемам с правами человека и к их нарушениям, принуждая правительства к принятию требуемых мер.

В силу всех этих причин международное сообщество пришло к признанию свободы слова одним из основных прав человека. На первой сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1946 г. была принята Резолюция 59(1), которая гласит, что «Свобода информации является основным правом человека ... и краеугольным камнем всех свобод, осуществлению которых посвящена работа Организации Объединенных Наций.»⁴

⁴ 14 декабря 1946 г.

СВОБОДА СЛОВА В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

В предыдущей главе отмечалось, что современная концепция прав человека возникла не только как убедительная своей моралью доктрина, но и как правовой режим, обязательный для его участников. В этой главе мы глубже исследуем права человека с точки зрения права. Вначале мы бросим взгляд на источники международного права как такового, в широком понимании, и тех его составляющих, которые касаются прав человека. Далее, во втором разделе мы обсудим, как свобода слова (выражения мнения или убеждения) определена в международных правовых документах.

2.1. Источники международного права

Международное право – это свод норм, которые регулируют деяния государств и других субъектов (таких, как международные организации и, в некоторой мере, физические лица), а также отношения между ними. Основных источников международного права три: договоры, обычное право и общие принципы права.

2.1.1. Договоры

Договором является любое письменное и обязательное для его сторон соглашение между двумя или более государствами либо межправительственными организациями. Такие соглашения носят разные названия – договор, конвенция, пакт, протокол, но,



независимо от названия, документ, если он задуман как обязательный, является договором. Если же, напротив, документ задуман как изложение каких-либо принципов или имеет рекомендательный характер, но не содержит неукоснительно подлежащих исполнению обязательств (т.е. является своего рода «джентльменским соглашением»), то договором он не является. В сфере прав человека есть документы обоих видов: как мы уже знаем, МПГПП и МПЭСКП являются договорами, а Всеобщая Декларация формально ни к чему не обязывает ее стороны.

2.1.2. Обычное право

Обычное международное право – это массив неписанных правовых норм, признанных международным сообществом. При том, что на первый взгляд простому обывателю может показаться, будто в международных делах никто никакому праву не следует, а каждым участником движут только его прямые интересы, в действительности государства все же занимают в отношении друг друга последовательно уважительные позиции. Чаще всего преобладает простое желание не ударить лицом в грязь перед остальными; с другой стороны, если страны издавна привыкли вести дела между собой в определенном стиле, они следуют этому – и не только из вежливости, но и в силу обоюдного долга. Именно так и формируется обычное международное право.

При том, что обычное право подчас является размытым понятием, его существование общепризнано среди государств. Дискуссии ведутся не столько об обычаях как источнике права, сколько о признании того или иного правила.

Порой государства решают уточнить состояние обычного права по какому-либо вопросу (к примеру, морское право) путем его кодификации в многостороннем договоре. Возможен и противоположный процесс: какие-либо положения международных договорных или не-договорных документов получают столь широкое признание, что переходят в сферу обычного права. Примером тому может служить *Всеобщая Декларация прав человека*: ее признание столь широко, что многие ее положения – включая Ст.

19 о свободе слова – ныне рассматриваются как отражения «нового» обычного международного права.

2.1.3. Общие принципы международного права

Поскольку международные отношения весьма децентрализованы, а «мирового правительства», уполномоченного разрабатывать последовательные законы, не существует, договоры и обычное право формировались как субстанция, состоящая в основном из материальных правовых норм, без должного внимания к процессуальным нормам и с частыми лакунами. Третий источник международного права, так называемые общие принципы международного права, можно уподобить стяжке, связующей в единую конструкцию кирпичики из договоров и обычаев. Общие принципы международного права одинаково присущи всем ведущим правовым системам мира. При разрешении конкретных споров международные суды и трибуналы могут обратиться к таковым общим принципам для заполнения лакун, оставленных договорами и обычным правом. Примером общего принципа может быть правило, согласно которому истец имеет право на компенсацию за доказанное нанесенное увечье.

2.2. Международные гарантии права на свободное выражение мнения

Право на свободное выражение мнения гарантируется не в одном, а в нескольких источниках права, - в целом ряде всемирных и региональных договоров о правах человека, а также в международном обычном праве. Как будет показано в последующих разделах, множественность источников права не отражает множественности толкований содержания этого права. Свобода слова – право всеобщее, и соответствующие формулировки едва ли не одинаковы во всех документах. Различия между разными режимами касаются в основном механизмов обеспечения осуществления этого права (что будет подробно изложено ниже, в Главе 4).



2.2.1. Определения свободы слова в международных документах

Всеобщая Декларация прав человека впервые провозгласила свободу слова в форме, получившей впоследствии самое широкое признание. Статья 19 Декларации гласит:

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

Как мы уже знаем, ВДПЧ не имеет обязательного характера, будучи рекомендательной резолюцией ГА ООН. Тем не менее, всеобщее признание содержания Ст. 19 превратило ее в норму действующего на международной арене обычного права.

Международный Пакт о гражданских и политических правах, принятый в развитие ВДПЧ, содержит, тоже в Статье 19, очень схожую, но более детальную формулировку:

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.
2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.
3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:
 - а) для уважения прав и репутации других лиц;

b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Все страны Центральной Азии являются сторонами МПГПП; хронологически последним его ратифицировал Казахстан – 24 января 2006 года.

Особое значение для региона Центральной Азии имеет *Заключительный Акт Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе*⁵ (далее – ЗА КБСЕ). Его подписание привело к созданию Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), членами которой стали все пять стран Центральной Азии. В ЗА КБСЕ государства-участники задекларировали, что будут

...поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод, которые все вытекают из достоинства, присущего человеческой личности, и являются существенными для ее свободного и полного развития.⁶

Помимо этого, они обязались «действовать в соответствии с целями и принципами» ВДПЧ.⁷

Кыргызстан и Таджикистан также являются сторонами *Конвенции СНГ о правах человека и основных свободах*.⁸ Ее Ст. 11 немногим отличается от Ст. 19 МПГПП:

1. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения. Это право включает свободу придерживаться своих мнений, получать и распространять информацию и идеи любым законным способом без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ.

⁵ Принят в Хельсинки, Финляндия, 1 августа 1975 г., 14 I.L.M. 1292.

⁶ Там же, Принцип VII.

⁷ Там же.

⁸ Принята в Минске, Беларусь, 26 мая 1995 г., вступила в силу 11 августа 1998 г.



2. Поскольку пользование этими свободами налагает обязанности и ответственность, оно может быть сопряжено с формальностями, условиями и ограничениями, предусмотренными законом и необходимыми в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка или защиты прав и свобод других лиц.

Наряду с указанными источниками права следует упомянуть три важных региональных договора, гарантирующих свободу слова подобно формулировке МПГПП. Это *Европейская Конвенция о правах человека* (ЕКПЧ) (см. Ст. 10),⁹ *Африканская Хартия прав человека и народов* (АХПЧН) (Ст. 9)¹⁰ и *Американская Конвенция о правах человека*.¹¹

2.2.2. Органы, толкующие содержание права свободного выражения мнения

ВДПЧ, МПГПП, ЗА КБСЕ и Конвенция СНГ охватывает широкую предметную сферу и потому довольно лаконичны в отношении свободы слова. Они не дают четких ответов на многие конкретные вопросы, волнующие тех, кто хотел бы осуществить это право или кто должен его применять. К счастью, человечество накопило достаточное количество авторитетных толкований содержания указанного права при различных обстоятельствах. Сюда следует отнести и решения международных и национальных судебных инстанций, и рекомендации международных органов, и их же заявления, и суждения экспертов.¹² Большинство истолкований имеет пояснительный характер, но некоторые, частично или полностью, стали составляющими международного обычного права. Ниже следует обзор наиболее важных источников, ссылки

⁹ Принята 4 ноября 1950 г., вступила в силу 3 сентября 1953 г.

¹⁰ Принята в Найроби, Кения, 26 июня 1981 г., вступила в силу 21 октября 1986 г.

¹¹ Принята в Сан-Хосе, Коста-Рика, 22 ноября 1969 г., вступила в силу 18 июля 1978 г.

¹² Многие материалы в переводе на русский язык размещены на сайте Университета Миннесоты, см. <http://www1.umn.edu/humantrs/russian/Rindex.html>

на которые будут далее встречаться в нашей публикации. Более подробные сведения об описанных ниже механизмах приведены в разделе 5.2.

- В системе ООН **Комитет по правам человека** (КПЧ) наделен надзорными полномочиями в отношении соблюдения МПГПП и неоднократно истолковывал содержание Ст. 19 Пакта.¹³ До недавних пор орган с похожим названием, **Комиссия ООН по правам человека**, ежегодно представляла свою резолюцию по свободе слова.¹⁴ В 1993 г. ООН также назначила **Специального Докладчика** по обеспечению и защите права на свободу слова и выражения мнения, в ежегодных докладах¹⁵ которого излагаются новые тенденции и толкуются содержание права и сфера его распространения. 15 марта 2006 г. ГА ООН приняла решение о замещении КПЧ новым органом – **Советом по правам человека** (СПЧ). Совет будет обеспечивать сопровождение деятельности Специального Докладчика в течение по крайней мере одного года, после чего может быть принято иное решение. Наконец, мандат **ЮНЕСКО** предполагает содействие взаимным знаниям и взаимопониманию народов; по этой причине ЮНЕСКО проспонсировала ряд конференций, принявших декларации, которые, в свою очередь, были затем утверждены руководящим органом этой организации.¹⁶
- По подписании Хельсинкского Заключительного Акта ОБСЕ продолжала играть важную роль в сфере свободы СМИ. Под эгидой ОБСЕ страны-участницы согласовали ряд международных документов¹⁷ - в частности, Заключительный Документ Копенгагенского совеща-

¹³ См. эти документы на англ. языке на сайте <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>.

¹⁴ Документы ООН о свободе слова на русском языке см. на сайте <http://www.un.org/russian/document/hr/expression/>.

¹⁵ См. прим. выше.

¹⁶ См. англоязычные документы на http://www.unesco.org/webworld/com_media/communication_democracy/fed.htm.

¹⁷ Документы ОБСЕ представлены на <http://www.osce.org/documents/>. Основные документы имеются также на русском языке.



ния,¹⁸ Парижскую Хартию 1990 г.,¹⁹ итоговый документ Будапештского саммита ОБСЕ 1994 г.²⁰ и Декларацию Стамбульского саммита.²¹ Важен тот факт, что ОБСЕ назначила собственного **Представителя по вопросам свободы СМИ**, который часто представляет государствам-участникам рекомендации относительно приведения их законодательства о СМИ в соответствие с международными стандартами свободы выражения мнений.²²

- Специально созданные органы получают заявления от граждан о возможно имевших место нарушениях перечисленных выше региональных договоров. Это **Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ)**,²³ **Африканская Комиссия по правам человека и народов**²⁴ и **Межамериканский Суд по правам человека**.²⁵ Такие договоры и решения их органов не применимы к республикам Центральной Азии, но, в силу универсального характера прав человека, служат убедительными свидетельствами значения и сферы действия права на свободу слова. Особое значение имеет обширная практика ЕСПЧ, на решения которого часто ссылаются национальные суды не только в Европе, но и во всем мире.

Совет Европы (частью которого является Европейский Суд по правам человека) – крупнейшая европейская

¹⁸ Состоялось в июне 1990 г. См., в частности, пп. 9.1 и 10.1.

¹⁹ Парижская Хартия для новой Европы принята Саммитом ОБСЕ в ноябре 1990 г.

²⁰ «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху», принят саммитом ОБСЕ в Будапеште в 1994 г., см. пп. 36 - 38.

²¹ Саммит ОБСЕ 1999 г., п. 27. Также см. п. 26 Хартии европейской безопасности, принятой там же.

²² На английском языке соответствующие документы можно найти на сайте <http://www.osce.org/fom/documents.html>.

²³ База данных ЕСПЧ на англ. и франц. языках представлена на сайте <http://cmiskp.echr.coe.int/>.

²⁴ Решения Комиссии в скором времени будут официально опубликованы на сайте http://www.achpr.org/english/_info/decisions_en.html. Их уже можно прочитать на <http://www1.umn.edu/humanrts/africa/comcases/comcases.html>.

²⁵ Решения этого Суда представлены на его сайте - http://www.corteidh.or.cr/juris_ing.

организация, объединившая 46 стран, включая бывшие советские республики в Центральной и Восточной Европе. Мандат этой организации включает права человека, парламентскую демократию и верховенство права. В последние годы Совет Европы активно занялся разработкой международных стандартов по свободе СМИ; обычно они представляются в рекомендациях Комитета Министров Совета Европы.²⁶

- В 1997 г. Организация Американских Государств (ОАГ) учредила пост **Специального Докладчика** по вопросам свободы слова. Им уже сделан ряд докладов²⁷ на разные темы – от Интернета и свободы выражения мнений до этических принципов деятельности СМИ. На африканском континенте аналогичный пост **Специального Докладчика по свободе слова в Африке** был создан в конце 2004 г. Африканской Комиссией по правам человека и народов (АКПЧН).²⁸ Эта Комиссия приняла *Декларацию принципов свободы слова в Африке*.²⁹
- Начиная с 1999 г. названные выше полномочные представители ООН, ОБСЕ и ОАГ выступают с Совместными Декларациями по различным вопросам свободы слова.³⁰ В 2005 г. новый Докладчик АКПЧН выступил с подобной декларацией вместе с Докладчиком ОАГ.³¹
- Целый ряд авторитетных стандартообразующих документов был подготовлен негосударственными организациями. АРТИКЛЬ 19, Всемирная Кампания за свободу слова, опубликовала Типовой Закон о свободе инфор-

²⁶ Обзор этих документов на англ. яз. размещен на сайте http://www.coe.int/T/E/human_rights/media/4_Documentary_Resources.

²⁷ См. <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=159&lID=1>.

²⁸ См. http://www.achpr.org/english/_info/index_free_exp_en.html.

²⁹ Утвержден на 32-ой сессии в октябре 2002 г. См. сайт http://www.achpr.org/english/_doc_target/documentation.html?./declarations/declaration_freedom_exp_en.html.

³⁰ См. все Совместные Декларации на <http://www.cidh.org/Relatoria/docListCat.asp?catID=16&lID=1>.

³¹ См. предыдущее примечание.



мации, Типовой Закон об общественном вещании и различные своды принципов по важным аспектам свободы слова.³²

Совокупно все названные выше источники составляют свод подробно прописанных международных стандартов, направляющих государства и их судебные органы в верное русло при принятии и применении законов. Часть 2 нашей книжки содержит обзор основных аспектов, которых касаются такие стандарты; следующий же раздел, для начала, высветит основные составляющие правового определения права на свободу слова.

2.2.3 Основные аспекты права на свободу слова

Согласно формулировкам, содержащимся в Статьях 19 ВДПЧ и МПГПП право на свободу слова очень широко. Оно включает шесть основных аспектов.

1) *«Каждый человека имеет право...»*

Право на свободу слова принадлежит каждому; не разрешены никакие различия в силу уровня образования, расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных предпочтений, происхождения, имущественного или любого иного статуса. За исключением особых обстоятельств (см. раздел 6.1.3), ограничения прав заключенных и осужденных на выражение мнения означают нарушения международного права.

2) *«...искать, получать и распространять...»*

Право *«распространять информацию и идеи»* является самым очевидным аспектом свободы слова. Это право говорить другим то, что знаешь или думаешь, – будь то в частной беседе или при помощи средств массовой коммуникации. При этом свобода слова преследует более обширную цель – дать каждому гражданину

³² См. <http://www.article19.org/publications/law/standard-setting.html>. Ряд документов переведен на русский язык; см. <http://www.article19.org/pdfs/languages/russian.html>.

шанс не только высказаться, но и получить доступ к максимально широкому спектру идей и мнений прочих лиц. Потому Ст. 19 гласит, что свобода слова также включает право *искать* и *получать* информацию - выписывая и читая газеты, слушая радио, бродя в Интернете, присутствуя на открытых для публики дебатах и, что не менее важно, предпринимая научные исследования или журналистские расследования.

Более того, в настоящее время все чаще признается, что право на свободу информации также включает право ознакомления с данными, находящимися в распоряжении государственных органов. Следовательно, власти должны публиковать важные сведения и удовлетворять запросы граждан о доступе к их базам данных (о чем подробнее речь пойдет в Главе 9).

3) «...информацию и идеи...»

Право на свободу слова распространяется не только на информацию и идеи, каковые в целом считаются полезными либо правильными, но и на любые прочие факты или убеждения, которые могут быть переданы иным лицам. КПЧ ООН – орган, следящий за имплементацией МПППП (см. ниже раздел 5.2.1.3), особо подчеркнул это:

П. 2 Статьи 19 подлежит истолкованию как охватывающий любые формы субъективных идей или мнений, которые могут быть переданы иным лицам и не противоречат п. 20 Пакта, любые формы новостей и информации, в том числе коммерческого и рекламного характера, любые формы произведений искусства и т.д.; положения этого пункта не должны ограничиваться средствами политического, культурного или художественного выражения.³³

Помимо этого, право на свободу слова также распространяется на противоречивые, неверные и даже шокирующие сведения; тот факт,

³³ См. материалы слушаний судебных дел *Ballantyne and Davidson v. Canada*, Communication No. 359/1989, и *McIntyre v. Canada*, Communication No. 385/1989, UN Doc. CCRP/C/47/D/359/1989 and 385/1989/Rev. 1, 5 May 1993, Annex, para. 11.3.



что какая-то идея кому-то не нравится или считается ошибочной, не может оправдать отказ в выражении этого мнения.

Как неоднократно отмечали многие наблюдатели, правовая защита только приемлемой информации и только уже принятых идей ожидаемого результата не дает. Английский философ Джон Стюарт Милль (1806-1873) выдвинул четыре аргумента о значимости дозволения высказывать мысли, противоречащих принятым точкам зрения:

- a. Если мнение замалчивать, мы никогда не узнаем, было или не было оно верным. Отрицание возможности правоты мнения другого человека предполагает собственную непогрешимость.
- b. Редко мнения полностью верны или неверны. Если замолчать мнение, теряется то верное, что есть в нем.
- c. Если принятая идея действительно верна, она сможет полностью убедить людей, когда переживет открытое и честное состязание с противоположной идеей.
- d. Люди легко забудут о том, чем верна какая-либо идея, если эту идею периодически не ставить под сомнение и таким образом не выявлять ее сильные стороны.³⁴

Международные судебные органы также неоднократно указывали, что в соответствии с международными стандартами свобода выражения мнения охватывает идеи противоречивого содержания. ЕСПЧ подчеркнул:

Свобода выражения мнения ... относится не только к той «информации» или тем «идеям», которые получены законным путем или считаются не оскорбительными или незначительными, но и тех, которые оскорбляют или вызывают возмущение. Таковыми являются требования терпимости, плюрализма и широты взглядов, без кото-

³⁴ «О свободе», 1859 г.

рых «демократическое общество» невозможно.³⁵

В решении по другому делу Суд подчеркнул, что не имеет значения то, рассматривается ли конкретное мнение как верное: «Маловажно, что мнение является взглядом меньшинства и кажется беспочвенным, ... поскольку ограничивать свободу выражения мнения только общепринятыми идеями было бы особо неразумным».³⁶

4) «...независимо от государственных границ...»

Слова «независимо от государственных границ» присутствуют и в ВДПЧ, и в МПППП; отсюда явствует, что право свободно выражать убеждения не ограничивается территорией одной страны. Государство должно позволять своим гражданам «искать, получать и распространять информацию» как на своей территории, так и за ее пределами.

5) «...любыми средствами...»

Граждане должны быть вправе выразить свои мнения любыми средствами – и традиционными, и самыми современными, которые включают газеты, журналы, книги, брошюры, радио, ТВ, Интернет, произведения искусства, публичные собрания, но не ограничены перечисленным.

6) «...уважать и обеспечивать...»

Наконец, важно то, что право на свободу выражения убеждения предполагает не только т.н. негативные, но и позитивные обязательства государств. Иными словами, государство обязано не просто воздерживаться от вмешательства в осуществление этого права, но и должно принимать активные меры для устранения препятствий свободе слова. Это четко указано в Ст. 2 МПППП,

³⁵ Решение по делу *Handyside v. the United Kingdom*, 7 декабря 1976 г., по Заявлению No. 5493/72, п. 49.

³⁶ Решение по делу *Hertel v. Switzerland*, 25 августа 1998 г., по Заявлению No. 25181/94, п. 50.



согласно которой все государства-участники обязуются «уважать и обеспечивать» всем лицам ... права, признаваемые в этом пакте».

Примерами подобных шагов со стороны государств могут служить предотвращение монополизации СМИ государством или частными структурами, (см. также раздел 10.2.3); распространение сведений по собственной инициативе; обеспечение возможности высказаться в СМИ этническим меньшинствам (раздел 6.3.1); в странах с переходным режимом – первоочередное упразднение прежнего законодательства, ограничивающего свободу выражения убеждений, или внесение в него требуемых поправок.

СВОБОДА СЛОВА В НАЦИОНАЛЬНЫХ КОНСТИТУЦИЯХ

Итак, мы убедились в том, что право на свободу слова гарантируется международным правом; теперь нам предстоит найти ответ на важный вопрос о состоянии дел со свободой слова на национальном уровне. Как указывается в Главе 5, некоторые республики Центральной Азии признали международное право как неотъемлемую часть национального законодательства. Это значит, что, по крайней мере в теории, право на свободу слова может быть непосредственно обеспечено в судебном порядке. Кроме того, каждая из пяти республик включила отдельные гарантии свободы слова в собственную конституцию. В нижеследующем разделе мы предлагаем обзор соответствующих положений. Читая их формулировки, следует помнить, что все государства должны в полной мере соблюдать свои обязательства в отношении прав человека согласно международному праву – даже если национальные законы предусматривают более низкие уровни защиты прав человека, или если они прямо противоречат международно признанным стандартам.



3.1. Казахстан

Свобода слова защищена, с некоторыми ограничениями, Ст. 20 Конституции Республики Казахстан, которая гласит:

1. Свобода слова и творчества гарантируются. Цензура запрещается.
2. Каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом. Перечень сведений, составляющих государственные секреты Республики Казахстан, определяется законом.
3. Не допускаются пропаганда или агитация насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, а также культура жестокости и насилия.

Право доступа к информации заложено в Ст. 18(3) Конституции:

Государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации

В дополнение к указанным в Ст. 20 (2) и (3) ограничениям, Ст. 39 предполагает следующее:

1. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в которой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.
2. Признаются неконституционными любые действия, способные нарушить межнациональное согласие.
3. Не допускается ни в какой форме ограничение прав и свобод граждан по политическим мотивам...

3.2. Кыргызстан

В Кыргызстане право на свободу слова гарантировано Ст. 16 Конституции, в пп. 9 и 10:

9. Каждый имеет право на свободу мысли, слова и печати, а также на беспрепятственное выражение этих мыслей и убеждений. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений. Каждый имеет право свободно собирать, хранить, использовать информацию и распространять ее устно, письменно или иным способом. Не допускаются пропаганда или агитация, разжигающие социальную, расовую, межнациональную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

10. В Кыргызской Республике цензура запрещается.

Дополнительная и определенная гарантия содержится в Ст. 36(1), провозглашающей свободу средств массовой информации.

Вопрос ограничения прав освещен в Ст. 17(2):

Ограничения в осуществлении прав и свобод допускаются Конституцией и законами Кыргызской Республики лишь в целях обеспечения прав и свобод других лиц, общественной безопасности и порядка, территориальной целостности, защиты конституционного строя. При этом существо конституционных прав и свобод не может быть затронуто.

При этом в Ст. 65 (8) содержится положение, которое, как нам кажется, противоречит содержанию Ст. 17 (2) или даже опровергает его:

Не допускается принятие законов, ограничивающих свободу слова и печати.



3.3. Таджикистан

Гарантии свободы слова содержатся в Ст. 30 Конституции страны:

Каждому гарантируется свобода слова, печати, право на пользование средствами информации. Пропаганда и агитация, разжигающие социальную, расовую, национальную, религиозную и языковую вражду и неприязнь, запрещаются. Государственная цензура и преследование за критику запрещаются. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется законом.

3.4. Туркменистан

В Туркменистане гарантии свободы слова изложены в Ст. 26 Конституции:

Граждане Туркменистана имеют право на свободу убеждений и их свободное выражение, а также на получение информации, если она не является государственной, служебной или коммерческой тайной.

Об ограничениях этого права идет речь в Ст. 19, согласно которой осуществление прав человека не должно нарушать права и свободы иных лиц, моральные устои, общественный порядок или наносить вред национальной безопасности.

3.5. Узбекистан

Конституция Узбекистана содержит ряд гарантий свободы слова. К примеру, в Ст. 29 сказано:

Каждый имеет право на свободу мысли, слова и убеждений. Каждый имеет право искать, получать и распространять любую информацию, за исключением направленной против существующего конституционного строя и других ограничений, предусмотренных законом.

В дополнение к этому, Ст. 30 обязывает государственные органы, государственных служащих и общественные объединения «обеспечивать гражданам возможность ознакомления с документами, решениями и иными материалами, затрагивающими их права и интересы». Наконец, Ст. 67 четко запрещает, помимо прочего, цензуру средств массовой информации.

Можно указать, что в целом приведенные конституционные положения ниже того уровня гарантий свободы слова, который предусмотрен в международном праве. В частности, в конституциях ничего не сказано о *необходимости* ограничения или же о том, что они подлежат наложению исключительно во имя заранее *определенных и немногочисленных общественных и частных интересов*. Вместо этого национальные конституции стран Центральной Азии просто позволяют любые ограничения, предусмотренные законом.



ДОЗВОЛЯЕМЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ СЛОВА

В принципе, право свободно выражать мнения защищает от вмешательства государства любые действия, предполагающие обмен информацией или идеями между людьми (см. раздел 2.2.3). В подавляющем большинстве случаев подобные действия полностью безвредны. Впрочем, понятие поиска, получения и распространения информации или идей также включает действия, к которым едва ли где-либо в мире возникнет толерантное отношение. Это, к примеру, призывы к убийству, хулиганские расписывания стен краской из баллончиков или реализация порнографической продукции среди несовершеннолетних. При том, что право на свободу выражения мнения признано как имеющее первоочередную важность, человечество также признало, что это право не является абсолютным. Определенные частные или общественные интересы могут оправдать действия государства, которые вмешиваются в это право и ограничивают его. Следовательно, ключевым является вопрос о том, когда и при каких обстоятельствах международное право разрешает государствам налагать такие ограничения.

4.1. Трехчастный тест

Поскольку вмешательство в право на свободу слова расценивается как весьма серьезное действие, оно допускается только при четко определенных условиях. Свобода слова – это общее правило, а ограничения ее – исключения; любые исключения не должны

затрагивать существа самого права. Порядок оценки законности ограничений свободы слова изложен в Ст. 19 (3) МПГПП:

Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

- a) для уважения прав и репутации других лиц;*
- b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.*

Этот т. н. трехчастный тест в похожей форме заложен во всех основных международных договорах о правах человека. Он предполагает, что, во-первых, вмешательство государства должно быть установлено законом; во-вторых, налагаемое согласно закону ограничение должно достигать или преследовать цель, признанную законной согласно международному праву, и, в-третьих, ограничению надлежит быть *необходимым* для защиты или преследования этой законной цели. Эти три условия подробно рассматриваются ниже.

4.2. Первая часть теста: в установленном законом порядке

Это условие прежде всего означает, что вмешательство в право на свободу слова не может быть простой прихотью какого-то должностного лица. В стране должен быть соответствующий закон или подзаконный акт, и чиновник применит какое-либо его положение. Иными словами, легитимны лишь те вмешательства, которые официально приняты и утверждены теми, кто наделен законодательными полномочиями.

При этом условие наложения ограничения в установленном законом порядке не означает простой достаточности существования писанного законодательного акта. Соответствующее законодательство должно отвечать определенным стандартам



ясности и точности, чтобы граждане могли предвидеть возможные последствия своих действий в рамках такого закона. Этому требованию не будут отвечать законодательные акты с размытыми формулировками, четко не определяющие сферу применения закона; таким образом, ограничения свободы слова на их основе окажутся нелегитимными. В частности, формулировки вроде «сеяния розни в обществе» или «представления искаженного образа страны» в силу своей неконкретности не смогут отвечать требованиям трехчастного теста.

Первая часть теста имеет несколько объяснений. Прежде всего, предоставление гражданам должных возможностей знать о том, что не разрешено, - и чего им не следует делать - отвечает принципу справедливости. Далее, было бы недемократичным, если бы должностным лицам дозволялось творить нормы и правила в свободном режиме, на свое усмотрение: ограничения свободы слова должны определяться только законодателями как народными избранниками, отражающими волю нации. Если же закон прописан нечетко, непременно возникнет соблазн нарушить его - например, по политическим причинам. Размыто сформулированные законы будут давать и так называемый охлаждающий эффект: когда не совсем ясно, что можно, а что нельзя, граждане, как бы чего не вышло, считают разумным держаться подальше от злободневных вопросов, боясь, что высказанное ими окажется незаконным, - даже если на самом деле с точки зрения закона все будет в порядке. Следовательно, нечеткие требования закона могут воспрепятствовать обсуждению важных для общества вопросов.

Чаще всего проблема нечеткости формулировок присуща законам, ограничивающим содержание публикуемых либо транслируемых материалов (подробнее см. Главу 7). Такая же проблема возникает и с законами, предоставляющими властям дискреционные полномочия в сфере свободы слова. В частности, законы многих стран требуют от вещателей получения лицензии от какого-то государственного органа. В таких законах должно быть четко указано, как и на основе каких соображений лицензирующий орган принима-

ет свои решения; в противном случае закон оставляет немало места для принятия произвольных решений.³⁷

4.3. Вторая часть теста: законная цель

Второе требование к вмешательству в свободу выражения мнения – преследование законной цели. Это требование не является слишком общим: список законных целей, приведенный в Ст. 19(3) Пакта, имеет исчерпывающий характер, и государства не могут ничего к этому перечню добавить. Пакт устанавливает лишь такие законные цели: уважение прав и репутации других лиц, охрана государственной безопасности, общественного порядка, здоровья населения и его нравственности.

Идея здесь в том, что не все причины решений государственных органов об ограничении свободы слова совместимы с демократическим способом правления. Например, желание защитить правительство от критики никогда не оправдывает ограничения свободы слова.

Чтобы «пройти» вторую часть теста, ограничивающую свободу слова положение закона должно служить законной цели и по существу, и в плане достигаемого эффекта. Иными словами, недостаточно, чтобы положение закона по касательной имело какое-то отношение к одной из законно преследуемых целей; если закон был принят в других целях, он не выдержит испытания второй частью теста.

4.4. Третья часть теста: необходимость

Суть третьей части теста в том, что даже если ограничение достаточно четко установлено законом и при этом служит законной цели, оно все равно нарушит право на свободное выражение мнения, если

³⁷ По делу *Wingrove v. United Kingdom* (25 ноября 1996 г., по Заявлению No. 17419/90, ЕСПЧ в п. 40 Решение постановил: «Закон, предусматривающий действия по усмотрению, сам по себе не противоречит требованию предсказуемости, если мера усмотрения и ее применение предписаны с достаточной четкостью, в свете законной цели, предоставляющей лицам адекватную защиту от произвольного вмешательства.»



не будет поистине *необходимым* для указанной цели. Эта часть теста может показаться очевидной – если ограничение не нужно, зачем его налагать? Тем не менее, в большинстве случаев, когда международные судебные органы принимали решения о том, что законы страны представляют собой недозволенные ограничения права на свободу слова, причиной тому служило отсутствие необходимости в таком законодательстве. Объяснение заключается в том, что международные суды трактуют слово «необходимый» как налагающее ряд качественных требований к закону и/ или практике, которые ограничивают свободу слова.

Во-первых, мера вмешательства оправдана лишь тогда, когда государство действует не потому, что ему так выгодно, а удовлетворяет насущную потребность общества. В континууме между «нужным» и «обязательным» понятие «необходимого» находится не посередине, а ближе к правому полюсу.

Во-вторых, когда есть альтернативная мера, достигающая той же цели путем меньшего вмешательства в право свободно выражать убеждение, избранная мера отнюдь не является «необходимой». К примеру, закрытие периодического издания за диффамацию – мера чрезмерная; репутацию пострадавшего лица адекватно защитило бы опровержение, наряду с предупреждением в адрес провинившихся или наложением штрафа.

В-третьих, применяемая мера должна по возможности минимально ограничивать свободу слова, не ограничивать ее огульно или слишком широко, и запрещать лишь то, что наносит действительный вред, не запрещая всего остального, высказываемого на законных основаниях. К примеру, в целях защиты национальной безопасности недопустимо препятствовать обсуждению состояния дел в вооруженных силах страны. Суды признавали, что на практике существуют границы того, насколько выверенной и точной может быть мера правового характера, чтобы не потерять желаемый результат. Впрочем, следование практической целесообразности не должно привести к излишней широте налагаемых ограничений.

В-четвертых, результат вмешательства должен быть соразмерен его цели – то есть вред свободе слова от ограничительного вмешательства не может перевешивать выгоду для защищаемых интересов. Ограничение, в какой-то мере защищающее репутацию человека и при этом наносящее серьезный урон свободе слова, не соответствует такому стандарту. Демократическое общество зиждется на беспрепятственном обмене информацией и идеями, и ограничение этого движения информации оправдано исключительно в интересах преобладающего интереса общества. Иными словами, польза от любого ограничения должна быть больше его цены.

В-пятых, при использовании трехчастного теста суды и все прочие должны брать во внимание все обстоятельства, присутствующие на момент наложения ограничения. К примеру, ограничение в интересах национальной безопасности, оправданное во время войны, утратит легитимность в мирное время.

ЕКПЧ содержит несколько иную и, по мнению многих, лучшую формулировку необходимости ограничений. Согласно Ст. 10(2), ограничения свободы выражения мнения должны быть *«необходимыми в демократическом обществе»*. Отсюда явствует, что целью ограничения никогда не может быть защита нынешнего правительства от критики и мирного оппонирования его деятельности. Хотя Ст. 19(3) МПГПП не требует соответствия налагаемых ограничений демократической форме управления, Комитет по правам человека, оперируя трехчастным тестом МПГПП, регулярно подчеркивает роль свободы слова в свободном и демократическом обществе.³⁸

4.5. Что такое ограничение свободы слова?

Нам остается дать ответ на весьма важный вопрос – что конкретно имеется в виду под «ограничением свободы слова»? Или же – какие меры подлежат проверке трехчастным тестом, описанным в предыдущих разделах?

³⁸ См. в качестве примеров материалы по заявлениям 422-424/1990, п. 7.4; 628/1995, п. 10.3; 633/1995, п. 13.4-13.5.



Международные суды всегда занимали достаточно гибкую позицию и, по большому счету, толковали ограничение как любое действие государственного органа, оказывающее конкретное воздействие на осуществление права на свободу слова. В этой связи следует указать на три разных аспекта.

Во-первых, здесь не важен сам характер предпринимаемого действия; ограничение свободы слова может иметь множественные проявления – от нормы закона до судебного решения или внутренних дисциплинарных правил государственного органа, независимо от того, дозволены они или не дозволены согласно национальному законодательству.

Во-вторых, здесь не имеет значения, что за орган ограничивает свободу выражения мнения. Это может быть любой законодательный орган, исполнительная власть, судебная инстанция или даже государственное (или контролируемое государством) предприятие.³⁹

В-третьих, любое действие государственного органа, заметно повлиявшее на то, насколько свободно одно лицо или группа лиц могут выражать собственные мнения, является ограничением свободы слова. Тут не важно, возникают ли у этих лиц небольшие затруднения или же они вообще не могут осуществить свое право: и в том, и в другом случае ограничение имеет место и потому должно выдерживать испытание трехчастным тестом. При этом понятно, что незначительное препятствование свободе выражения мнения скорее преодолеет заложенные в тесте преграды (см. раздел 4.4), нежели категорический отказ в осуществлении такового права.

ЕКПЧ конкретнее, чем МПГПП, описывает подлежащие проверке трехчастным тестом действия со стороны государства. В Ст. 10(2) Конвенции говорится о «формальностях, условиях, ограничениях

³⁹ В решении по делу *Hertzberg v. Finland* (No. 61/1979, 2 April 1982, U.N. Doc. CCPR/C/15/D/61/1979, пп. 9.1 и 10.2) КПЧ ООН занял такую позицию, что ограничения на содержание программ, наложенные Финской Вещательной Компанией, которая на 90 % принадлежит государству и пребывает под его контролем, являлись ограничениями свободы слова.

или штрафах», применимых в отношении права на свободное выражение мнения. На практике МПГПП толкуется таким же образом.

Дело Росса против Канады (*Ross v. Canada*),⁴⁰ рассмотренное КПЧ ООН (см. также раздел 5.2.1.3), служит убедительной иллюстрацией того, как международные структуры по защите прав человека истолковывают значение термина «ограничение», - и того, как они применяют трехчастный тест.

Канадский школьный учитель Росс в период между 1976 и 1991 гг. опубликовал ряд работ и несколько раз выступил с публичными речами, в том числе на ТВ, где высказывал неоднозначные мысли о конфликте между христианством и иудаизмом и на схожие темы. Еврейская семья, чьи дети ходили в другую школу, но в том же учебном округе, подала жалобу, заявив, что округ, не приняв мер в отношении Росса, не выполнил свои обязательства по предотвращению дискриминации евреев и тем самым способствовал нарастанию атмосферы запугивания учеников еврейского происхождения во вверенных учебных заведениях. Росс перевели на другую должность, отстранив от проведения классных занятий. Он подал заявление в КПЧ ООН, утверждая, что его право на свободу слова, защищенного Ст. 19 МПГПП, было нарушено.

КПЧ отверг аргумент канадского правительства о том, что право заявителя не было ограничено, так как он сохранил работу и мог далее выражать свои противоречивые убеждения:

Утеря возможности учительствовать было значительным лишением, даже если оно практически не привело к снижению уровня заработной платы. Заявитель подвергся такому лишению за выражение своих убеждений, и, по мнению Комитета, такое ограничение будет соответствовать Пакту, если будет оправдано с точки зрения содержания п. 3 его Статьи 19.⁴¹

⁴⁰ См. *Ross v. Canada*, Communication No. 736/1997, 1 мая 1996 г., UN Doc. CCPR/C/70/D/736/1997.

⁴¹ Там же, п. 11.1.



Далее КПЧ подверг наложенное ограничение оценке в свете трехчастного теста и пришел к выводу о наличии четких правовых оснований для наложения ограничения. КПЧ также решил, что ограничение служило законной цели, предусмотренной Пактом, а именно – защите прав иных лиц, в данном случае – права лиц еврейского происхождения «получать образование в государственных учреждениях, свободных от предрассудков, предубеждений и нетерпимости».⁴² Наконец, ограничение также соответствовало требованиям необходимости:

Комитет обращает внимание на тот факт, что ... имелись основания полагать о наличии причинных связей между высказываниями заявителя и «отравленной атмосфере» в школах округа, ощущавшейся учениками еврейского происхождения. В этом свете отстранение автора от проведения уроков можно рассматривать как ограничение, необходимое для защиты права и свободы еврейских детей учиться в школах, лишенных предрассудков, предубеждений и нетерпимости. Комитет также отмечает, что автор был назначен на другую должность после минимального неоплаченного периода отсутствия трудоустройства и что ограничение, таким образом, не зашло за пределы необходимого для достижения им защитных целей.⁴³

В силу указанного КПЧ ООН постановил, что Канада не нарушала права своего гражданина Росса на свободное выражение мнения.

⁴² Там же, п. 11.5.

⁴³ Там же, п. 11.6.

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРАВА НА СВОБОДУ СЛОВА

В предыдущих главах говорилось о природе и содержании права свободного выражения убеждений. Известная правовая максима гласит, что где есть право, там есть и средство его защиты. В этой главе мы обсудим, каким образом обеспечивается осуществление международно-правовых гарантий свободы слова, – как в национальных судебных органах, так и с использованием международных механизмов.

5.1. Правовая защита в национальных судах

Согласно Ст. 2(3) МПГПП, государства-участники должны обеспечить гражданам эффективные средства правовой защиты их нарушенных свобод. Это означает, что каждое ратифицировавшее МПГПП государство должно позаботиться о существовании каких-либо механизмов, предоставляющих его гражданам возможность осуществлять собственные права, в том числе право на свободу слова. Правовые системы всех стран различны, и потому Пакт не конкретизирует, как должны действовать подобные механизмы. Каждое государство вольно на свое усмотрение принимать законы и создавать институты – лишь бы в результате права человека оказались под должной защитой.⁴⁴

⁴⁴ Общий комментарий No. 31: Характер общих правовых обязательств Государств-участников Пакта (Статья 2), 21 апреля 2004 г., UN Doc. CCPR/C/74/CRP.4/Rev.6, п. 4.



По большому счету мы можем говорить о двух подходах разных стран мира к имплементации международного права (включая права человека) на национальном уровне.

Согласно первому, т.н. дуалистическому подходу, международное право и внутреннее законодательство рассматриваются как отдельные сферы. Напрямую применять в судах международные нормы невозможно; единственным путем является перенос международных норм в национальное законодательство путем принятия закона об инкорпорировании международного договора или нормы обычного права во внутреннюю правовую систему. Впрочем, такой подход таит риск, что государство осуществит вышеуказанное с огрехами (в том числе переводческими), и то, что запрещено в международном праве, может оказаться дозволенным законом конкретной страны.

Второй, т.н. монистический подход рассматривает международное и национальное право как нечто единое. Суды имеют право применять положения международных договоров (и, порой, даже нормы обычного права) точно так, как они применяют положения внутреннего законодательства. В большинстве стран, где возобладал такой подход, международное право стоит иерархически выше внутреннего законодательства, за исключением конституции; следовательно, в случае противоречия между международным правом и внутренним законодательством предпочтение отдается первому.

На практике многие страны пытаются найти компромисс между дуалистическим и монистическим подходами и редко строго следуют лишь одному из них. Нередко случается, что суды государства с якобы монистической системой попросту игнорируют международное право, – по той простой причине, что судьи не знакомы с международным правом, или же воспринимают его в штыки. Ниже мы рассмотрим соответствующие положения в конституциях стран Центральной Азии – и увидим, что они исповедуют принцип монизма, хотя их суды крайне редко применяют нормы международного права.

5.1.1. Казахстан

Статус международного права в правовой системе Казахстана определен в Ст. 4 Конституции:

1. Действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного совета и Верховного суда Республики.

[...]

3. Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона.
4. Все законы, международные договоры, участником которых является Республика, публикуются. Официальное опубликование нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, является обязательным условием их применения.

Согласно п. 1, в судах граждане могут ссылаться не только на международные договоры, но и на иные обязательства Казахстана, - очевидно, на правила обычного права (см. Главу 3). П. 4 требует опубликования договоров, к которым присоединился Казахстан; ведь, по всей видимости, это служит предусловием возможности их применения.

Согласно п. 3, при несовпадении положений национального закона и договора преобладает положение договора, за указанным исключением. Поскольку МПГПП имеет абсолютный характер и не требует отдельного законодательства по его имплементации, гарантия свободы слова в Ст. 19 Пакта подлежит прямому применению судами Казахстана. Это же акцентировано в Ст. 4(2) *Закона о средствах массовой информации*,



Если международный договор устанавливает нормы, отличные от содержащихся в этом Законе, применяются нормы международного договора.

Несмотря на указанное в законах Казахстана о статусе международного права, одна из структур ООН в 2003 г. выразила обеспокоенность по поводу того, что положения международных договоров не применяются во внутреннем судопроизводстве.⁴⁵

5.1.2. Кыргызстан

Отношения между международным правом и внутренним законодательством Кыргызстана весьма напоминают сложившееся в Казахстане положение дел. Согласно Ст. 12(3) Конституции, «договоры и другие нормы международного права» (очевидно, в том числе и обычное право) применимы так же, как внутреннее законодательство:

Вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры и соглашения, участником которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью законодательства Кыргызской Республики.

В Конституции не говорится об иерархии внутренних и международных источников права, но подтверждается, в Ст. 16 (1), что Кыргызстан гарантирует права человека в соответствии с международными договорами, участником которых он является, и другими источниками международного права:

В Кыргызской Республике признаются и гарантируются основные права и свободы человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами и соглашениями по вопросам прав человека, вступившими в законную силу.

⁴⁵ Комитет по правам ребенка, Итоговое заключение по Казахстану, от 10 июля 2003 г., п. 8.

В ст. 8 Закона Кыргызстана о нормативных актах четко обозначено, что в случае несоответствия между положениями внутреннего законодательства и международным правом преимущество отдается нормам международных договоров. К тому же, Ст. 22 Закона *о средствах массовой информации* наделяет приоритетом международные договоры во всех вопросах, касающихся СМИ:

Если в межгосударственном соглашении, заключенном Кыргызской Республикой, содержатся нормы, отличающиеся от положений настоящего Закона, применяются нормы межгосударственного соглашения.

В 2000 г. Кыргызстан уведомил ООН, что хотя его граждане имеют право ссылаться на международно-правовые гарантии прав человека в любом судебном органе, ни один подобный случай не имел место в практике Конституционного Суда этой страны.⁴⁶

5.1.3. Таджикистан

Статус международного права в правовой системе этого государства определен в 10-ой Статье Конституции, согласно которой международные правовые акты являются частью внутреннего законодательства и имеют преимущество в случае несовпадения с ними внутренних законов:

... Международно-правовые акты, признанные Таджикистаном, являются составной частью правовой системы республики. В случае несоответствия законов республики признанным международно-правовым актам применяются нормы международно-правовых актов. Законы и признанные Таджикистаном международно-правовые акты вступают в силу после их официального опубликования.

Конституционный Суд Таджикистана несколько раз сослался на МППП, однако суды низших инстанций в случаях несоответствий традиционно отдают предпочтение внутреннему законодательству.

⁴⁶ КПЧ ООН, протокол 1842-ого заседания, 18 июля 2000 г., см. UN Doc. CCPR/C/SR.1842, пп. 52 и 64.



В июле 2005 г. представители Таджикистана сообщили ООН, что уделяют внимание этой проблеме путем проведения обучающих мероприятий для судей, чтобы повысить уровень их ознакомления с международным правом.⁴⁷

Как и в Казахстане и Кыргызстане, *Закон Таджикистана о прессе и других средствах массовой информации* признает высший характер международного права. Ст. 39 гласит:

В случае, если в международном договоре или соглашении установлены иные правила, чем предусмотренные в настоящем Законе, применяются правила, установленные международным договором или соглашением.

5.1.4. Туркменистан

В Конституции Туркменистана содержится лишь очень общее положение о значимости международного права (Статья 6):

Туркменистан ... признает приоритет общепризнанных норм международного права...

Нам не понятно, значит ли это, что международное право иерархически выше внутреннего законодательства, или же Туркменистан просто намерен соблюдать международное право в отношениях с другими странами.

5.1.5. Узбекистан

Конституция Узбекистана не содержит четко выписанных положений о месте международного права в национальной правовой системе. В преамбуле лишь сказано о примате общепринятых норм международного права, что напоминает соответствующее положение Конституции Туркменистана. В Статье 15 провозглашено «безоговорочное верховенство» конституции и законов Республики

⁴⁷ КПЧ ООН, протокол 2286-ого заседания, 13 июля 2005 г., см. UN Doc. CCPR/C/SR.2286, п. 32.

Узбекистан. Нам не ясно, говорит ли это положение о главенстве международного права или же является гарантией от произвольных действий со стороны государства.

Впрочем, многие ограничения свободы слова в Узбекистане могли бы быть оспорены согласно Ст. 30 Закона о средствах массовой информации, который отдает первенство международным договорам:

Если международный договор Республики Узбекистан устанавливает нормы, отличающихся от изложенных в этом законе, применению подлежат нормы международного договора.

В 2002 г. Узбекистан сообщил ООН, что МПГПП ни разу не применялся судами страны.⁴⁸

5.2. Деятельность международных органов

Международное право традиционно считало национальные судебные системы надлежащими местами разрешения споров между государством и физическими лицами. При том, что ряд международных органов готов рассматривать жалобы граждан о нарушении прав человека, обычно подобные заявления принимаются согласно правилу исчерпания заявителем всех средств правовой защиты внутри страны, - или если он покажет, что в стране таких средств не существует. Основная причина этого правила заключается в том, чтобы государство не было признано нарушившим взятые международные обязательства, если средства исправления кем-то совершенного нарушения на национальном уровне предусмотрены законом. Кроме того, такая практика позволяет государствам выявлять, без внешнего вмешательства, где в стране имеют место проблемы с обеспечением прав человеку.

⁴⁸ Комментарий Республики Узбекистан к Заключительным выводам, 17 октября 2002 г., UN Doc. CCPR/CO/71/UZB/Add.1, ответ на вопрос 2.



Хотя конституции республик Центральной Азии инкорпорируют международное право в национальные системы права либо умалчивают об этом, суды часто оказываются неосведомленными относительно международных договоров о правах человека и неохотно применяют их в своих решениях. До тех пор, пока суды не приучатся на практике продвигать международное право, граждане и общественные организации стран региона могут быть вынуждены обращаться со своими проблемами и чаяниями в международные органы защиты прав человека.

5.2.1. Международные механизмы защиты прав человека

При ряде межправительственных организаций функционируют специальные органы, уполномоченные осуществлять мониторинг соблюдения прав человека и решать возникающие проблемы, в том числе нарушения свободы слова. При том, что не все такие органы могут обязать государство принять требуемые меры, значение их велико. Большинство стран стремится избежать критики и осуждений за несоблюдение прав человека, в особенности решений авторитетных международных организаций, подтверждающих факты нарушений. Вследствие такого решения государство оказывается в неловком положении, и ему не удастся далее не замечать проблему или отрицать ее наличие. Более того, на волне подобного решения может усилиться деятельность правозащитных организаций внутри страны, а другие государства могут оказывать на нее определенное давление.

В этом разделе мы рассмотрим некоторые международные механизмы защиты прав человека и разъясним возможности их применения.

5.2.1.1. Совет по правам человека ООН

Система защиты прав человека в рамках ООН недавно претерпела значимое изменение – прежняя Комиссия по правам человека уступила место новой структуре, Совету по правам человека. СПЧ впервые собрался в июне 2006 г. Комиссия возникла в 1946 г. как структура при Социально-Экономическом Совете (СЭС) и в первые

году работы ООН наряду с другими структурами отвечала за разработку ВДПЧ (см. раздел 1.1). В последние же годы деятельность Комиссии приобрела противоречивый характер в силу того, что в ее составе оказались некоторые государства с небезупречной правозащитной репутацией, и внутренние решения Комиссии размывали действенность работы органа. 15 мая 2006 г. ГА ООН подавляющим большинством голосов приняла решение о расформировании Комиссии и создании СПЧ.⁴⁹

В Комиссию входили представители 53 государств. Ежегодные заседания проводились в марте-апреле, длились по шесть недель и обсуждали широкий спектр вопросов и проблем, связанных с правами человека. Каждый год Комиссия принимала ряд тематических резолюций, включая ежегодную резолюцию по свободе слова, в которых определялись современные тенденции и содержались рекомендации общего характера. Комиссия также принимала резолюции по ситуации в конкретных странах, с целью публичного осуждения нарушений прав человека и осуществления политического давления на соответствующие государства.

При том, что Комиссия функционировала как политический орган, где государства порой преследовали не столько правозащитные, сколько политические цели, она тем не менее была важным форумом для обсуждения проблемных вопросов и установления стандартов. Зарегистрированные при СЭС негосударственные организации (НГО) могли присутствовать на ежегодных сессиях и делать собственные заявления по волнующим их вопросам, хотя не имели права голоса при принятии резолюций. Сессия Комиссии давала им шанс лоббировать государства по вопросам прав и контактировать с сотнями иных причастных НГО.

Сейчас еще мало известно о будущей процедуре СПЧ и о его подходах к обеспечению соблюдения права на свободу слова, но, как бы там ни было, новый орган заметно отличен от старого в плане структуры.

⁴⁹ Создан Резолюцией ГА ООН 60/251, UN Doc. A/RES/60/251.



Важно, что Совет был Создан Генеральной Ассамблеей и является ее органом, в то время как Комиссия была вспомогательным органом СЭС. НГО, наблюдавшим заседания Комиссии, позволят продолжить работу с Советом.⁵⁰ В составе СПЧ 47 стран (меньше, чем в КПЧ), пропорционально представляющих регионы, но по каждой стране в Совете решение принимается большинством голосов полного состава ГА, путем тайного голосования. СПЧ будет собираться не раз в год, а трижды. Кроме того, СПЧ будет проводить оценку соблюдения прав человека во всех государствах, что означает отход от противоречивой, по мнению многих, деятельности Комиссии, которая якобы указывала пальцем лишь на отдельных нарушителей. В мире надеются, что благодаря переменам возникнет менее политизированный орган, более сбалансированный в своих подходах и более сосредоточенный на выявлении и решении проблем с правами человека.

СПЧ унаследовал от Комиссии так называемые специальные процедуры, служащие для отслеживания соблюдения государствами их международных обязательств по правам человека и для реагирования на нарушения. Эти механизмы предполагают деятельность рабочих групп или экспертов, сосредотачивающихся либо на одной стране, либо на какой-то правозащитной тематике. Одним из таких механизмов является существование поста Специального Докладчика ООН по вопросам свободы слова и выражения убеждений (см. ниже). По состоянию на июль 2006 г. «страновых» рабочих мандатов было тринадцать, включая Независимого Эксперта по правам человека в Узбекистане (г-н Латиф Гусейнов из Азербайджана).

ГА ООН поручила СПЧ оценить роль вышеуказанных процедур и принять соответствующее решение в течение года с проведения первого заседания.⁵¹

⁵⁰ Там же, п. 11.

⁵¹ Там же, п. 6.

5.2.1.2. Специальный Докладчик ООН по вопросам свободы слова и выражения убеждений

Должность Специального Докладчика по свободе слова была создана Комиссией по правам человека ООН в 1993 г. Мандат Докладчика включает распространение и защиту права на свободу выражения убеждений согласно гарантиям международного права. С этой целью Докладчик (сейчас этот пост занимает г-н Амбеи Лигабо из Кении) предпринимает различные действия, включая посещения государств, расследование конкретных случаев и обсуждение их с национальными органами, участие в конференциях и иных форумах по обеспечению свободы слова и опубликование пресс-релизов по отдельным случаям и на определенные темы.

Докладчик ежегодно предоставляет свой доклад Комиссии, а также подает отдельные подробные отчеты по каждой посещенной стране. Все эти материалы можно найти в Интернете на английском языке, а некоторые есть и на русском.⁵² Задачей ежегодных докладов является уточнение четкого содержания понятия свободы слова в ее различных проявлениях в ключевых сферах – к примеру, диффамация, свобода доступа к информации, вещание. Доклады стран предоставляют сведения о положении дел со свободой слова в разных регионах, выявляют проблемы, предлагают пути их решения и призваны помочь лицам, чьи права на свободу самовыражения были нарушены. Докладчик не едет туда, где якобы есть проблемы, а посещает разные страны во всех уголках мира. Его визит в страну возможен только по приглашению ее правительства, хотя Докладчик вправе истребовать такое приглашение. По состоянию на май 2006 г. Специальный Докладчик еще не посетил ни одно государство Центральной Азии.

Важными функциями Специального Докладчика являются т.н. коммуникации, пресс-релизы и срочные обращения о вмешательстве в ситуацию с правами человека. Обычно коммуникация представляет собой запрос о происшедшем нарушении в виде письма к прави-

⁵² См. http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=85 (англ. яз) и <http://www.un.org/russian/document/hr/expression/hrcomrep.htm> (русский язык).



тельству страны. Это письмо не имеет обвинительного характера, а лишь поднимает вопрос на высоком уровне и просит о разъяснениях. Целью срочного обращения является предотвращение продолжения серьезных нарушений прав человека – к примеру, в случаях незаконного лишения журналиста свободы. Пресс-релиз представляет собой публичное заявление об озабоченности ситуацией с правами человека при конкретных обстоятельствах. Коммуникации и срочные обращения Докладчика часто являются его реакцией на информацию, полученную от граждан либо от НГО.

В частности, в 2005 г. Специальный Докладчик адресовал свои коммуникации правительствам Казахстана, Туркменистана и Узбекистана⁵³, запросив объяснения относительно ряда уведомленных нарушений, – от взятия правозащитников под стражу до запугивания журналистов. Любое лицо и каждая НГО может сообщить Докладчику о проблеме или опасениях относительно права на свободу слова. В докладе от 1999 г. Специальный Докладчик предоставил т.н. руководство по подаче информации⁵⁴, приводимое ниже.

Руководство по подаче информации Специальному Докладчику

В целях предоставления Специальному Докладчику возможности принятия действий по уведомленному делу или происшествию, им должны быть получена, как минимум, следующая информация:

1. Утверждаемые сведения о лице либо лицах:

- Максимально подробное описание утверждаемого нарушения, включая дату, место и обстоятельства;

⁵³ Доклад Специального Докладчика от 29 марта 2005 г., UN Doc. E/CN.4/2005/64/Add.1, пп. 501-504, 946-951, 972-90.

⁵⁴ Его же Доклад от 29 января 1999 г., E/CN.4/1999/64, Appendix.

- Фамилия, возраст, пол, этническое происхождение (где существенно), род занятий;
- Взгляды, принадлежность к организациям, нынешнее или прежнее участие в политической, общественной, этно-национальной или профессиональной группе или деятельности;
- Сведения об иных конкретных действиях, относящихся к утверждаемому нарушению.

2. Сведения о средстве передачи информации:

- Максимально подробное описание утверждаемого вмешательства в право свободы слова, включая дату, место и сопутствующие обстоятельства;
- Характер средства передачи информации (газета, независимая радиостанция и т.д.), включая сведения о тираже, частоте выхода в печать или эфир, количестве публичных выступлений и т.д.;
- Политическая ориентация средства передачи информации (где существенно).

3. Сведения о предполагаемых нарушителях:

- Фамилия, принадлежность к государственному органу (например, полиция, вооруженные силы) и причины, по которым предполагается их ответственность за содеянное;
- Для негосударственных образований – описание их отношений с государством (например, сотрудничество с силами безопасности или их поддержка);
- Где существенно, сведения о поддержке или же вмешательстве государства в действия негосударственных образований, включая угрозы или применения насилия и преследований по отношению к лицам, желающим осуществить право на свободу слова или выражение убеждения, в том числе право искать, получать и распространять информацию.



4. Сведения о действиях государства:

- Если происшедшее сопряжено с наложением ограничений на средство распространения информации (например, цензура, закрытие, запрещение книги и т.д.) – указание органа или должностного лица, примененное законодательство, предпринятые меры правовой защиты внутри страны;
- Если происшедшее сопряжено с арестом лица или группы лиц – указание органа или должностного лица, примененное законодательство, место содержания (если известно), сведения о предоставлении защитника и возможности общения с родными, предпринятые меры правовой защиты, предпринятое в отношении получения разъяснений о положении и статусе арестованного лица;
- Где существенно – сведения о том, проведено или не проведено расследование, указание расследующего органа и стадия расследования на момент подачи сведений, включая информацию о каких-либо вынесенных либо отклоненных запретительных решениях.

5. Сведения о заявителе:

- Фамилия и точный адрес;
- Номера телефона, факса, электронно-почтовый адрес (по возможности);
- Фамилия, адрес, телефон, факс, электронно-почтовый адрес (по возможности) лица либо организации, выступающих в качестве заявителя.

Примечание: Помимо указанных сведений, Докладчик будет признателен за любые дополнительные комментарии либо пояснения, имеющие отношение к уведомляемому делу или происшествию.

Дополнительные замечания

Специальный Докладчик уделяет значительное внимание собственной информированности о текущем положении дел и будет признателен за предоставление ему сведений о происходящем в отношении ранее уведомленных дел и фактов. Это включает как негативные, так и позитивные последствия, в том числе сведения об освобождении из-под стражи лиц, задержанных ранее за осуществление их права на свободу слова и выражения убеждений и права искать, получать и распространять информацию, и данные о принятии новых законов или о внесении изменений в действующие законы или государственные программы, которые оказывают положительное воздействие на реализацию вышеперечисленных прав.

Основные причины нарушений

Для принятия мер в отношении основных причин нарушений, каковые меры рассматриваются Специальным Докладчиком как особо важные, Докладчик в большой степени заинтересован в получении информации о новых законах/законопроектах, имеющих отношение к вышеперечисленным правам, и в получении их текстов. Специального Докладчика также интересуют законы или государственные программы, относящиеся к электронным масс-медиа, включая Интернет, а также сведения о влиянии наличия новых информационных технологий на право на свободу слова и выражения убеждений.

Коммуникации

Информация об источнике поданного заявления считается конфиденциальной во всех случаях, когда это указывается заявителем либо Специальный Докладчик полагает таковое необходимым.

Все сведения, соответствующие описанию мандата Специального Докладчика, направляются по адресу:



Special Rapporteur on the promotion and protection
of the right to freedom of opinion and expression
c/o Office of the High Commissioner for Human Rights
United Nations Office at Geneva
1211 Geneva 10
Швейцария
Факс: +41 22 917 9003

5.2.1.3. Комитет ООН по правам Человека (КПЧ)

При ООН, помимо Совета по правам человека, действует также Комитет по правам человека, обладающий, вопреки похожему названию, совсем иным мандатом. КПЧ был создан согласно МПГПП. В него входят 18 независимых экспертов. Комитет отслеживает соблюдения государствами взятых согласно Пакту обязательств. КПЧ изучает поданные странами-участницами доклады и иногда рассматривает заявления, поступающие от отдельных лиц.

Доклады государств-участников

Ст. 40 МПГПП требует от всех участвующих стран предоставления отчета Комитету о «принятых ими мерах по претворению в жизнь прав, признаваемых в настоящем пакте, и о прогрессе, достигнутом в использовании этих прав» один раз в пять лет. Кыргызстан подал свой первый доклад в 1999 г.,⁵⁵ Таджикистан – в 2004 г.⁵⁶ Узбекистан подавал доклады в 2000 и 2005 гг.,⁵⁷ а Туркменистан еще свой первый доклад не представил. На момент подготовки публикации Казахстан только ратифицировал Пакт и предоставление первого доклада от него еще не требовалось.

⁵⁵ От 3 декабря 1999 г., UN Doc. CCPR/C/113/Add.1.

⁵⁶ От 19 июля 2004 г., UN Doc. CCPR/C/TJK/2004/1.

⁵⁷ От 2 июня 1999 и 10 января 2005 гг., UN Docs CCPR/C/UZB/99/1 и CCPR/C/UZB/2004/2.

КПЧ получает доклады, изучает их, проводит встречи с представителями стран для обсуждения любых вопросов и подает подавшей отчет стороне свои выводы, где отмечаются как достигнутый прогресс, так и вызывающие беспокойства аспекты, в отношении которых государству надлежит принять дальнейшие меры по приведению внутреннего законодательства и текущей практики в соответствие с Пактом.⁵⁸

В процессе подачи доклада государством важная роль часто принадлежит НГО. Когда приближается срок отчитываться, общественники могут оказывать влияние на государство, требуя своевременного предоставления доклада, - и даже предлагать свою консультативную помощь в его подготовке. После подачи доклада НГО существенно помогают КПЧ сформировать его мнение. 18 экспертов КПЧ не могут проводить расследования на местах или проверять указанное в докладах; потому они полагаются на предоставляемую НГО информацию, под иным углом проливающая свет на положение дел с правами человека в конкретной стране. В силу этого КПЧ поощряет предоставление сведений общественными организациями в письменном виде, в свободной форме, хотя рекомендуемым форматом является «теневой доклад» с постатейным комментарием к докладу от государства. Подаваемая в КПЧ информация должна максимально объективно отражать положение дел с правами человека, со ссылками на законы, реально имевшие место случаи и прочие факты - желательно с указанием тех статей Пакта, к которым они относятся. Некоторые международные организации, включая «АРТИКЛЬ 19», «Фридом хаус» и Международную Лигу за права человека, ранее помогали общественным организациям из стран Центральной Азии в подготовке и представлении теневых докладов.

НГО разрешено присутствовать на заседаниях КПЧ в Женеве и Нью-Йорке, где они могут проинформировать членов Комитета и подсказать им вопросы, которые следует поставить государству по по-

⁵⁸ См. соответствующие материалы на сайте <http://www.unhcr.ch/html/menu2/6/hrc/hracs.htm>.



данному докладу. НГО также могут проводить свои брифинги для отдельных членов КПЧ – в том числе вместе с другими общественными организациями.

По принятии КПЧ заключительных выводов НГО могут обеспечить должные последующие действия путем перевода и опубликования материалов и побуждения государства к разрешению проблем, указанных Комитетом.

Если сведения поступают в КПЧ за шесть недель до проведения заседания, они поступят ко всем его экспертам к началу заседания. Информация направляется по следующему адресу:

Eric Tistounet, Secretary Human Rights Committee
Room D-204
Support Services Branch
Office of the High Commissioner for Human Rights
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Швейцария
Тел.: +41 22 917 3965
Факс: +41 22 917 0099
E-mail: etistounet.hchr@unog.ch

Индивидуальны жалобы

КПЧ может рассматривать жалобы о нарушении защищаемых МПГПП прав от граждан государств, ратифицировавших и Пакт, и *Первый Факультативный Протокол* к нему. К таким странам нынче относятся все республики Центральной Азии, кроме Казахстана. По состоянию на 10 августа 2006 г. КПЧ получил 11 заявлений против Кыргызстана, 25 – против Таджикистана, 3 против Туркменистана и 73 – против Узбекистана.⁵⁹ Эти показатели скорее свидетельствуют о степени информированности граждан этих стран о КПЧ и о их возможностях использовать предусмотренную ООН процедуру, чем о соблюдении Пакта той или иной страной. В частности, Канада – государство, которое считают едва ли не образцовым в отношении прав человека, занимает одно из первых мест по количеству поданных против нее жалоб (123 заявления).

Комитет по правам человека – не суд, но порядок рассмотрения заявлений в чем-то схож с судебным разбирательством и предполагает два этапа. Сначала заявление изучается на предмет приемлемости; иными словами, КПЧ оценивает, отвечает ли жалоба минимальным требованиям принятия ее к рассмотрению. Если заявление принимается, оно подлежит последующему рассмотрению по существу, после чего Комитет приходит к своему заключению. Обычно рассмотрение заявления на приемлемость и по существу происходит на одном заседании.

Приемлемость

Основные условия допущения заявления к рассмотрению таковы:

Подача в письменном виде, от подлинного имени. Заявление должно быть подано в письменной форме – КПЧ, как правило, не принимает устные или записанные на кассеты обращения. Заявление не должно быть анонимным, хотя КПЧ может удовлетворить просьбу

⁵⁹ См. статистические данные на сайте КПЧ <http://www.ohchr.org/english/bodies/hrc/stat2.htm>.



заявителя не указывать его имя в решении, если речь идет о сведениях частного или личного порядка.

Подача заявления потерпевшим. Заявление должно быть подано лицом, полагающим, что нарушены *именно его* права, как конкретного человека. Не принимаются протесты против существования какого-либо нормативного акта, практики или абстрактного положения дел; от заявителя требуется продемонстрировать, как именно он/она пострадал/а в результате чего-то происшедшего.

Существует также возможность подачи заявления от имени потерпевшего, если потерпевший дал на то письменное разрешение. КПЧ примет заявление и от лица, представляющего близкого родственника потерпевшего, если сам потерпевший не в состоянии его уполномочить, - к примеру, если потерпевший исчез, или томится за решеткой, или не вышел из детского возраста.

Исчерпание средств правовой защиты внутри страны. Заявитель должен исчерпать все предусмотренные национальным законодательством средства правовой защиты - или же продемонстрировать, что это было невозможным или бессмысленным либо отняло бы слишком много времени.

Отсутствие параллельной процедуры. Одно и то же дело не должно быть в производстве различных международных органов защиты прав человека.

Предшествование даты вступления Протокола в силу дате нарушения прав. В заявлении должно говориться о нарушении, имевшем место *после* вступления *Первого Протокола* к МПГПП в силу на территории государства, где якобы произошло нарушение.⁶⁰ Это требование считается соблюденным, если нарушение началось до даты вступления Протокола в силу и продолжает иметь место после этой даты, в связи с принятием государством какого-либо акта или реше-

⁶⁰ В Кыргызстане Протокол вступил в силу 7 января 1995 г., в Таджикистане - 4 апреля 1999 г., в Туркменистане - 1 августа 1997 г., в Узбекистане - 28 декабря 1995 г.

ния⁶¹ (к примеру, в случае, когда государство незаконно закрыло газету и впоследствии, уже став стороной Протокола, отклоняет прошение о возобновлении издания).

Нарушение на территории государства. В заявлении должно говориться о нарушении, происшедшем «на территории и под юрисдикцией» государства, на которое жалуется заявитель.⁶² Гражданство заявителя роли не играет: в частности, гражданин Казахстана может подать жалобу на Таджикистан, если якобы имевшее место нарушение его прав случилось на (не оккупированной) территории Таджикистана.

Отсутствие злоупотреблений правом подачи заявлений. Комитет может отказать в рассмотрении заявления, если посчитает, что заявитель злоупотребляет своим правом подавать жалобу – например, когда заявитель просто отнимает у Комитета время пустыми либо легкомысленными утверждениями или явно не хочет соблюдать установленные порядок и правила.

Язык, на котором составлено заявление. Заявление должно быть на одном из рабочих языков КПЧ – русском, английском, французском, арабском или испанском.

КПЧ не уполномочен проводить собственные расследования и потому призывает заявителей предоставлять как можно больше сведений и объяснений о приемлемости заявления, с изложением всех релевантных фактов в хронологическом порядке. В заявлении также должно указываться, какое защищенное Пактом право или права заявитель полагает нарушенными; при этом нет необходимости приводить выдержки из статей Пакта. Процедура КПЧ бесплатна и от заявителей не требуется наличие адвоката – хотя порой он мог бы весьма пригодиться и помочь жалобщику.

⁶¹ См., в частности, *Simunek, Hastings, Tuzilova and Prochazka v. The Czech Republic*, No. 516/1992, от 16 июня 1995 г., U.N. Doc. CCPR/C/54/D/516/1992, пп. 4.5.

⁶² Ст. 2(1) МПГПП, см. прим. 2.



Рассмотрение заявления и последующие действия

Когда КПЧ получает заявление с жалобой, об этом уведомляется соответствующее государство, после чего оно имеет шесть месяцев для изложения собственной позиции по приемлемости и по существу заявления. После представления государством его позиции заявитель может в течение двух месяцев представить дополнительные аргументы. Если государство в течение шести месяцев ответа не предоставляет, КПЧ посылает ему два напоминания, после чего в любом случае рассматривает жалобу по существу.

Рассмотрение заявлений происходит за закрытыми дверями. Обычно ни одной из сторон не разрешается устно излагать ее мнение. Письменные заявления от третьих сторон (известные как изложения *amicus curiae*) также принимаются во внимание. Решения КПЧ, называемые его «мнениями», передаются государству и заявителю и размещаются в сети Интернет. Решение КПЧ не может быть оспорено.

Если КПЧ постановляет, что нарушение Пакта имело место, то в своем мнении указывает, какие меры надлежит принять государству во исправление положения – к примеру, освобождение взятого под стражу лица или выплата компенсации. Решение КПЧ не имеет обязательного характера (то есть государство не обязано исполнить полученные от КПЧ рекомендации), но во многих случаях решения Комитета все равно претворяются в жизнь. В частности, в июне 2001 г. Правительство Камеруна согласилось выплатить 137 тысяч долларов компенсации журналисту, заключенному в тюрьму в нарушение его права на свободу слова.⁶³ В других случаях государства-ответчики после решений КПЧ меняли свои законы либо принятую практику.⁶⁴

⁶³ См. *Mukong v. Cameroon*, Communication No. 458/1991, 21 июля 1994 г., UN Doc. CCPR/C/51/D/458/1991.

⁶⁴ К примеру, *Toonen v. Australia*, Communication No. 488/1992, 31 марта 1994 г., UN Doc. CCPR/C/50/D/488/1992; *Broeks v. the Netherlands*, Communication No. 172/1984, 9 апреля 1987 г., UN Doc. CCPR/C/46/D/426/1990.

С целью улучшения исполнения его рекомендаций КПЧ разработал последующую процедуру. В течение трех месяцев с момента вынесения мнения КПЧ соответствующему государству предлагают представить сведения о мерах, принятых для исправления нарушения; любой полученный ответ передается заявителю, для предоставления комментариев. Если КПЧ считает, что принятые меры недостаточны, материалы дела передаются одному из его экспертов, который становится «специальным докладчиком по мерам в ответ на мнение Комитета». После этого такой докладчик может слать запросы государству или встречаться с его представителями. Подробные сведения о принимаемых мерах публикуются Комитетом в его ежегодных докладах.

Заявления в КПЧ принимаются по следующему адресу:

Petitions Team

Office of the High Commissioner for Human Rights

United Nations Office at Geneva

1211 Geneva 10, Швейцария

Факс: + 41 22 917 9022 (особенно в срочных случаях)

E-mail: tb-petitions@ohchr.org

Типовая форма заявления на английском языке размещена в Интернете; см. <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/annex1.pdf>.

Иные полезные сведения для тех, кто готовит обращения в КПЧ, включая его опубликованные мнения, выводы по периодическим докладам государств и так называемые Общие комментарии относительно содержания различных статей Пакта (в том числе Комментарий 10 о Статье 19 МПГПП и гарантиях свободы слова и



выражения убеждений), можно найти на английском, а частично – и на русском языке на сайте службы Верховного Комиссара по правам человека.⁶⁵

5.2.1.4. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ

Постоянный Совет ОБСЕ учредил эту должность в 1997 г.; в настоящее время ее занимает г-н Миклош Харацти.⁶⁶ Представителю вменено отслеживать происходящее в сфере СМИ (в том числе в республиках Центральной Азии) и заранее оповещать государства о нарушениях свободы слова. При возникновении серьезных проблем – как, например, препятствование деятельности СМИ – Представитель уполномочен напрямую обращаться к соответствующим государствам и другим причастным сторонам, с целью содействия поиску решения. Он также регулярно докладывает Постоянному Совету и, где нужно, подает ему рекомендации о целесообразных последующих действиях.

Роль Представителя ОБСЕ отличается от описанной выше роли Специального Докладчика ООН. Мандат Представителя более узок, так как охватывает только свободу СМИ – лишь одну из многих составляющих свободы слова. Кроме того, ОБСЕ как организация намного меньше ООН, а большинство ее участников – богатые страны с устоявшейся демократией. Как следствие, обычно Представитель ОБСЕ имеет больше политической поддержки и денежных средств, чем Специальный Докладчик ООН, – и потому может занимать более жесткую позицию в отношении какой-то страны и мобилизовать большее давление на ее правительство.

Представитель ОБСЕ может собирать сведения из всех полезных ему источников. Он поощряет все заинтересованные стороны, включая СМИ, их представителей и НГО, подавать запросы, предложения

⁶⁵ См. док. на англ. языке на <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>. Ресурсы на русском языке размещены на <http://www.un.org/russian/document/hr/expression/>. Дополнительные сведения на русском языке о рассмотрении заявлений см. на <http://www.un.org/russian/hr/complaints/procedures1.htm>.

⁶⁶ PC DEC No. 193, OSCE, 5 ноября 1997 г., п. 1.

и комментарии относительно имплементации принципов ОБСЕ и соблюдения обязательств в области свободы СМИ.

Представитель ОБСЕ регулярно предпринимает действия в отношении стран Центральной Азии. Например, в первой половине 2005 г. он поднимал такие вопросы, как⁶⁷ ликвидация газеты «Республика – Деловое обозрение» и частичное изъятие тиражей изданий «Соз» и «Set.kz» (бывшая «Республика») в Казахстане, преследование в судебном порядке журналиста и издателя в Таджикистане и приостановление деятельности отделения агентства Интерньюз в Узбекистане. Представитель ОБСЕ также подготовил доклад об освещении событий андижанского кризиса и о вмешательствах государственных органов в деятельность прессы в Узбекистане в мае 2005 г. и объявил о созыве Седьмой Центрально-Азиатской Конференции по средствам массовой информации 13-14 октября того же года.

В службу Представителя ОБСЕ по вопросам СМИ следует обращаться по такому адресу:

Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media
Kaerntner Ring 5-7, Top 14, 2. DG
1010 Vienna
Австрия

Тел.: +43 1 514 36 6205
Факс: +43 1 514 36 6260
E-mail: pm-fom@osce.org

⁶⁷ Доклады Постоянному Совету ОБСЕ от 10 марта и от 14 июля 2005 г. на англ. языке см. на сайте <http://www.osce.org/fom/documents.html>.



ЧАСТЬ 2

В первой части книги речь шла о содержании охраняемого международными договорами и иными механизмами права на свободу слова, о его осуществлении и обеспечении. Вторая часть пособия исследует проявления и особенности этого права в разных областях - например, регулирование деятельности СМИ и их сотрудников, законы о диффамации и право доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных органов.

Регулирование деятельности СМИ

В современном обществе практически все черпают сведения о происходящем вокруг и в мире из средств массовой информации. Из них же граждане узнают о политической жизни страны и о работе государственных органов. Значительные возможности масс-медиа в плане воздействия на политические убеждения граждан и критики должностных лиц обусловили то, что СМИ часто называют «сторожевыми псами демократии» и четвертой властью, следящей за должным функционированием трех остальных – законодательной, исполнительной и судебной.

Регулирование деятельности СМИ государством порождает особые сложности. С одной стороны, государство обязано обеспечивать свои гражданам доступ к различным и надежным источникам информации по интересующим общество темам. Для достижения этой цели обычно нужно в какой-то мере регулировать деятельность СМИ, в особенности вещательных. С другой стороны, сила воздействия СМИ на общественное мнение – например, критика ими действий правительства, вскрытие случаев коррупции, нечестности и непрофессионализма чиновников – превращает их в заманчивые мишени для незаконного контроля. Нередко правительства стремятся к тому, чтобы сторожевой пес стал послушной ручной собачкой, и вставляют палки в колеса независимым и оппозиционным журналистам, порой объявляя их работу вне закона.



В этой главе предлагается обзор международных стандартов, разработанных с целью обеспечения общего доступа к масс-медиа и выполнения ими присущих функций без нелегитимного вмешательства со стороны. Первый раздел главы посвящен регулированию деятельности журналистов; второй и третий разделы посвящены, соответственно, регулированию печатных СМИ и средств вещания.

6.1. Регулирование профессиональной деятельности работников СМИ

6.1.1. Лицензирование журналистов

В некоторых странах лица, желающие работать в СМИ, в особенности журналисты, должны заранее получить официальное разрешение на этот род деятельности. Иногда им даже необходимо получить специальную лицензию или допуск. В иных случаях журналистов можно лишить возможности заниматься их работой, потребовав членства в какой-либо профессиональной организации (в котором им будет отказано). Поскольку практический результат обоих подходов тот же, мы обозначим подобные требования единым понятием «режим лицензирования».

Декларируемой целью любого режима лицензирования чаще всего является желание государства обеспечить предоставление информации населению подлинными профессионалами, исповедующими высокие нравственные принципы. На самом же деле полномочие давать или не давать лицензию превращается в политический рычаг отказа критически настроенным или независимым журналистам в праве публично выражать их мнения. По этой причине, а также потому, что право выражать свои убеждения посредством СМИ принадлежит *каждому* (см. раздел 2.2.3), независимо от квалификаций или моральных устоев, система лицензирования работников СМИ представляет собой нарушение права на свободу слова.

Важным источником подобных правовых оценок стало мнение Межамериканского Суда по правам человека, вынесенное в 1985

г.⁶⁸ по делу о лицензировании как об ограничении свободы выражения убеждений. Коста-Рика и занявшие ее сторону доказывали, что требования членства журналистов в *colegio* (ассоциации) было законным по трем причинам: во-первых, это будто бы было необходимым для общественного порядка и «нормальным» путем регулирования профессиональной деятельности во многих странах; во-вторых, это требование якобы содействовало повышению уровня профессионализма и исповедуемых нравственных принципов, в интересах общества в целом и в целях обеспечения права граждан на получение полной и правдивой информации, и, в-третьих, система лицензирования будто бы гарантировала независимость журналистов от их работодателей.

Обсудив первый аргумент, Суд отметил, что организация представителей различных профессий, включая журналистов, в ассоциации действительно могла бы содействовать формированию последовательной системы ценностей и принципов и таким образом способствовать общественному порядку, в его широком понимании. При этом Суд указал, что тот же общественный порядок значительно больше выиграл бы от более досконального соблюдения свободы слова:

Свобода выражения убеждений представляет собой первоочередную и фундаментальную составляющую общественного порядка в демократическом обществе, что немислимо без свободных обсуждений и возможности услышать все несогласные голоса... Уважение права каждого гражданина свободно выражать свое мнение и неуклонное обеспечение права всего общества получать информацию ... служат интересам демократического общественного порядка.⁶⁹

⁶⁸ «Установленное законом обязательное членство в ассоциации как условие журналистской практики» (*Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*), ОС-5/85 от 13 ноября 1985 г., Series A. No. 5, на англ. языке см. на сайте http://www.corteidh.or.cr/serieapdf_ing/seriea_05_ing.pdf.

⁶⁹ Там же, п. 69.



Суд постановил, что лицензирование, ограничивающее доступ к журналистской профессии, является вредоносным и идущим не на пользу, а в ущерб общественному порядку.⁷⁰

В ответ на аргумент, что режим лицензирования является «нормальным» способом регулирования в отношении некоторых профессий, Суд провел демаркационную линию между журналистикой и, к примеру, врачебной или адвокатской практикой. В отличие от деятельности медиков и юристов, то, чем занимается журналист, - поиск, получение и распространение информации и идей, - непосредственно защищено как право человека - как право свободно выражать мнение или убеждение.⁷¹

Суд также отверг аргумент, что режим лицензирования будто бы необходим для обеспечения права граждан на информированность, так как отсекает плохих журналистов. По мнению Суда, такая система в конце концов оказалась бы контр-продуктивной:

Всеобщее благополучие требует максимально возможного объема информации, и полное осуществление права на свободное выражение мнения способствует такому благополучию... Система, контролирующая право на свободу слова во имя предполагаемого гарантирования точности и правдивости получаемой обществом информации, может стать источником значительных нарушений и, в конечном итоге, сама нарушает право того же общества на информацию.⁷²

По поводу последнего довода - будто бы режим лицензирования лишь укрепит журналистский корпус и сможет защитить работников масс-медиа от работодателей - Суд пришел к выводу, что подобная цель достижима и не столь радикальными мерами, без предоставления возможности практической журналистской деятельности

⁷⁰ Там же, п. 76.

⁷¹ Там же, шп. 71 - 72.

⁷² Там же, п. 77.

ограниченному числу лиц. Следовательно, режим лицензирования не прошел испытание тестом на необходимость (см. раздел 4.4).⁷³

Отвергнув три основных аргумента в пользу обязательного лицензирования лиц, занимающихся журналистской деятельностью, Суд единогласно пришел к мнению, что таковой режим является нарушением права на свободу выражения убеждения.

Подобную позицию занимали и другие суды – как международные, так и национальные. К примеру, в августе 1997 г. Высший Суд Замбии признал незаконной попытку создать специальный орган по регулированию деятельности журналистов, указав, что любое притязание на лицензирование журналистов нарушит право на свободу слова, независимо от проявлений подобных попыток.⁷⁴

Три инстанции, уполномоченные оберегать свободу слова, - уже известные читателю Специальный Докладчик ООН, Представитель ОБСЕ и Специальный Докладчик по свободе слова ОАГ – ежегодно принимают Совместную Декларацию, содержащую стандарты по вопросам свободы выражения мнения. В Декларации 2004 г. заявлено:

От индивидуальных журналистов не надлежит требовать получения лицензии или регистрации.⁷⁵

Из всего указанного явствует, что согласно международному праву лицензирование и даже регистрация сотрудников СМИ возбраняется. В странах с прочными устоями демократии режим лицензирования журналистов воспринимается как неслыханная практика.

⁷³ Там же, п. 79.

⁷⁴ См. *Kasoma v. Attorney General*, 22 августа 1997 г., 95/HP/29/59.

⁷⁵ От 18 декабря 2003 г.; для ознакомления с документом см. прим. 29.



6.1.2. Иные требования к профессиональной деятельности

В некоторых странах желающий быть журналистом должен отвечать таким требованиям, как достижение определенного возраста, наличие определенного образования или непривлечение к уголовной ответственности. Такие требования отличаются от требований лицензирования, так как не предполагают существования официальной инстанции, принимающей решение по кандидату о том, можно ему или нельзя работать журналистом. Тем не менее, подобные требования несовместимы с международным правом, причем по тем же, указанным выше причинам: они отходят от принципа, согласно которому правом на свободу слова наделяется *каждый* (см. раздел 2.2.3), а не только тот, кого государство считает достаточно квалифицированным или пригодным. Такие требования также лишают сообщество граждан права получать информацию и идеи из разнообразных источников по собственному усмотрению.

Более того, практическая действенность исходных требований указанного рода с точки зрения обеспечения качественной журналистики также вызывает сомнения. Из-за таких требований молодые таланты, не достигшие установленного возраста, лишаются возможности учиться и искать информацию в ходе практической работы, а толковые журналисты без соответствующего диплома могут быть вытеснены бездарными, но обладающими нужной «корочкой» людьми.

Межамериканская Комиссия по правам человека выступила с Декларацией, осудившей подобные требования:

Каждый человек имеет право доносить свои убеждения до других любым способом и в любой форме. Обязательное членство в объединении или требование университетского образования представляют собой незаконные ограничения свободы слова.⁷⁶

⁷⁶ Межамериканская Декларация принципов свободы слова принята Межамериканской Комиссией по правам человека на ее 108-ом заседании 19 октября 2000 г. См. сайт <http://www.cidh.oas.org/declaration.htm>.

Полномочные представители ООН, ОБСЕ и ОАГ также заявили:

Не должно существовать установленных ограничений относительно лиц, которые могут заниматься журналистской практикой.⁷⁷

6.1.3. Запрет на деятельность

В некоторых странах – таковых совсем мало – закон допускает запрещение, временное или на неопределенный срок, заниматься профессиональной журналистской или иной связанной со СМИ деятельностью. Если такие решения принимаются государственным органом, то перед нами – по сути тот же режим лицензирования, по все тем же причинам непопозволимый (см. раздел 6.1.1). Однако, чаще указанное полномочие осуществляется судами, в порядке уголовного производства. Такие случаи имели место в некоторых странах Центральной Азии. В частности, в 1997 г. ряду киргизских журналистов запретили заниматься их делом в течение 18 месяцев, за поругание чести и достоинства директора государственного золотодобывающего предприятия.⁷⁸ В 2003 г. казахстанский суд вынес пятилетний запрет на профессиональную деятельность главреда независимой газеты за уклонение от уплаты налогов и другие уголовные преступления.⁷⁹

Международным судам редко приходилось иметь дело с вопросом о том, может ли запрет на профессиональную деятельность журналиста, наложенный в уголовно-правовом порядке, когда-либо быть оправдан ограничением свободы слова. В решение Европейской Комиссии по правам человека по делу Де Бекера против Бельгии (*De Becker v. Belgium*)⁸⁰ говорится, что такого рода санкция если и мо-

⁷⁷ См. прим. 75.

⁷⁸ См. <http://www.ifex.org/en/content/view/full/5190/>.

⁷⁹ См. <http://www.rferl.org/features/2003/11/19112003154247.asp>.

⁸⁰ *De Becker v. Belgium*, 8 января 1960 г., по Заявлению No. 214/56 (Европейская Комиссия по правам человека).



жет вообще применяться, то только при поистине исключительных обстоятельствах.⁸¹

Бельгийский журналист и писатель Де Беккер был приговорен к смертной казни за коллаборационизм с немецкими властями во время Второй Мировой войны. Приговор смягчили, Де Беккера освободили, но ему навсегда запретили участвовать в издании газеты. Комиссия постановила, что Бельгия нарушила право на свободу выражения мнения, поскольку запрету не хватало гибкости, так как решение о его наложении не содержало пункта о возможности пересмотра его со временем, когда общественная мораль и общественный порядок будут полностью восстановлены. Следовательно, такой запрет не был «необходимым в демократическом обществе», чего требует трехчастный тест ограничений свободы слова (см. раздел 4.4).

Комиссия не исключила возможности запрещения журналисту печататься, отдав должное исключительным обстоятельствам рассматриваемого случая, – Бельгия едва приходила в себя после пятилетней войны и вражеской оккупации, в ходе которых Де Беккер совершил предательство, – и указав, что запрет должен бы подлежать снятию по восстановлению нормальной жизни в стране. В нынешнее, более мирное время представляется едва ли вероятным, чтобы международный суд признал законность запрета на деятельность журналиста, тем более за не столь серьезные, как в деле Де Беккера, преступления, а за клевету или неуплату налогов. Следовательно, мы можем предположить, что (по крайней мере – в нынешнем контексте) запрещение журналистам из стран Центральной Азии практиковать их профессию производится в нарушение международного права.

⁸¹ Сейчас Комиссии не существует; ранее она рассматривала заявления в ЕСПЧ на первом этапе.

6.1.4. Свобода объединений

В разделе 6.1.1 акцент ставился на недопустимость принуждения журналистов к вступлению в профессиональные объединения. Однако, на практике многие журналисты сами стремятся стать членами профессиональных ассоциаций – или добровольно объединиться в подобную группу. Право создавать профессиональные объединения и профсоюзы признано как отдельное право в основных международных договорах, включая ВДПЧ и МПГПП. В Пакте эта гарантия установлена в Статье 22:

Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

Право на свободу ассоциации подвержено тем же ограничениям, что и свобода слова, однако любое вмешательство в осуществление этого права должно отвечать требованиям трехчастного теста, описанного в Главе 4. Государственная политика, запрещающая независимые журналистские организации, никогда таковой тест не пройдет.

Объединения журналистов могут сыграть немалую роль в улучшении условий труда профессионалов от масс-медиа. Они также могут помочь их членам в повышении профессиональных и морально-этических стандартов – к примеру, путем организации тренингов и разработки кодексов поведения (подробнее о саморегулировании см. раздел 6.2.5).

6.1.5. Режим аккредитации и право собирать факты

В разделе 2.2.3 подчеркивалось, что право свободно выражать убеждения включает право «искать и получать» информацию и идеи. Сбор информации первичен для СМИ, и национальные суды не раз подтверждали, что деятельность, направленная на получение новостей, защищена правом на свободу слова. В частности, Верховный Суд Японии отметил следующее:

Само собой разумеется, что беспрепятственное информирование о фактах, подобно праву выражать мнения,



зиждется на гарантиях Ст. 21 [Конституции] ..., устанавливающей свободу слова. Кроме того, правдивость новостийных сводок в СМИ требует уважительного отношения как к свободе собирать факты в информационных целях, так и к свободе изложения новостей...⁸²

Обычно государства устанавливают определенные пределы на право журналистов собирать информацию; в частности, им возбраняется оказываться на территории секретных военных и гражданских объектов или не разрешается присутствовать на некоторых судебных слушаниях (более детально это рассматривается ниже, в разделе 7.7). Такие ограничения, как и любые другие ограничения свободы слова, должны устоять перед проверкой трехчастным тестом (Глава 4): они должны быть установлены законом, служить законной цели и быть необходимыми для достижения этой цели.

Повсеместным источником конфликтных ситуаций при сборе новостийного материала журналистами является их право доступа в помещения государственных органов. С одной стороны, журналистам должно быть дозволено присутствовать на заседаниях парламента и иных органов, чтобы СМИ могли адекватно информировать население о политических процессах и тем самым выполнять свою роль «сторожевого пса демократии» и общественного наблюдателя. С другой стороны, в некоторых зданиях просто нет места для всех желающих попасть туда репортеров, а в отдельных случаях возникают законные опасения, что чрезмерное присутствие прессы помешает государственным инстанциям действенно выполнять вверенные функции.

Для предотвращения переполнения лож прессы национальные парламента и иные органы управления часто регулируют доступ журналистов путем аккредитации. Обычно это означает, что журналист должен исхлопотать специальное удостоверение, вход по которому ему предоставят в те дни, когда количество желающих

⁸² По делу *Kaneko v. Japan*, 23 Keishu 1490, SC (Grand Bench), 26 ноября 1969 г., цит. по изданию Н. Itoh & L. Beer, *The Constitutional Case Law of Japan* (1978), 248).

попасть внутрь превышает возможности раскладки. В органах поменьше тоже устанавливают подобный порядок или налагают ограничения в конкретных случаях. Обладатели аккредитационных карточек порой получают преимущества над остальными – доступ к средствам связи либо места получше; к примеру, в Британии одна категория парламентских корреспондентов входит в самый настоящий офис, специально для них оснащенный компьютерами, Интернетом и т.д.

Режим аккредитации нужен, но порой он становится средством злоупотреблений. Нередко государства отказывают в аккредитации критически настроенным журналистам либо требуют наличия карточек там, где мест хватает всем и нет никаких причин просеивать присутствующих. В целях решения таких проблем разные международные органы прописывали стандарты, которым должны соответствовать применяемые правила аккредитации.

Комитет по правам человека отмечал, что в соответствии с «тестом на необходимость» (раздел 4.4) порядок аккредитации не должен позволять политического вмешательства и может лишь в минимальной мере препятствовать реализации права собирать новостийный материал. Более того, количество аккредитованных журналистов, получивших разрешение присутствовать при происходящем, может быть ограничено только в случае явных проблем с размещением всех желающих. В частности, КПЧ указал:

Действие такого режима должно быть не произвольным, обоснованно необходимым и соразмерным преследуемой цели ... Критерии использования порядка аккредитации должны бы конкретными, справедливыми и разумными, а применение их – прозрачным.⁸³

Эти же принципы разработаны в Совместной Декларации полномочных представителей ООН, ОБСЕ И ОАГ:

⁸³ По делу *Gauthier v. Canada*, 7 апреля 1999 г., Communication No. 633/1995, UN Doc. CCRP/C/65/D/633/1995, п. 13.6.



Требования аккредитации для журналистов оправданы лишь там, где они необходимы для обеспечения им привилегированного доступа в/на определенные места и/или мероприятия. Надзорные полномочия должны принадлежать независимому органу, а решения по аккредитации должны приниматься справедливо и прозрачно, на основе четких, исключая дискриминацию и заранее опубликованных критериев.

Ни при каких обстоятельствах журналиста нельзя лишить аккредитации за содержание изложенного им.⁸⁴

ОБСЕ также подчеркивала, что журналисты не должны лишаться аккредитаций из-за того, что содержится в их материалах:

Исходя из того, что законное осуществление профессиональной деятельности журналистов защищает их и от недопущения, и от иных санкций, государствам надлежит воздерживаться от принятия ограничительных мер наподобие лишения аккредитации или недопущения по причине содержания материалов, представленных журналистом или средством массовой информации, которое он представляет.⁸⁵

Подводя итоги, укажем, что режим аккредитации отвечает международным стандартам, если, как минимум,

1. осуществляется независимым от правительства органом согласно прозрачной процедуре;
2. основан на конкретных, недискриминационных, разумных и заранее опубликованных критериях;
3. применяется в мере, оправдываемой подлинной нехваткой места, и
4. не допускает лишения аккредитации по причине выполнения служебных обязанностей журналистом или средством массовой информации.

⁸⁴ См. прим. 75.

⁸⁵ Конференция по безопасности и сотрудничеству в Европе, Заседания 1986-1989 гг., Вена, 4 ноября 1986 г. - 19 января 1989 г., Заключительный Документ, п. 39.

Режимы аккредитации в странах Центральной Азии не отвечают таковым требованиям. К примеру, туркменский Закон о прессе и других СМИ всего лишь гласит, что журналисты могут подлежать аккредитации при государственных органах и общественных объединениях;⁸⁶ надзор над аккредитационной процедурой не предусмотрен, критерии аккредитации не прописаны, гарантии получения аккредитации при наличии мест отсутствуют, а лишение аккредитации по политическим причинам не возбраняется.

6.1.6. Защита источников информации

В большой степени СМИ зависят от граждан, предоставляющих им сведения, которые интересны обществу. Случается, что граждане сообщают журналистам секретные или деликатные сведения, – например, о случаях коррупции и ненадлежащего управления либо о деяниях организованной преступности – которые, по их мнению, подлежат широкой огласке, дабы вскрыть происходящее и стимулировать общественное обсуждение проблемы. В таких случаях анонимность часто является условием предоставления сведения их источником – ведь такой человек попросту боится мести в случае, если его имя станет известным.

Нет никаких сомнений, что при таких обстоятельствах названный источник всегда лучше анонимного: если известно, откуда пришла информация, всегда легче проверить надежность источника, мотивы предоставления сведений и даже само его существование. Более того, оговоренному лицу или бизнесмену, чьи коммерческие тайны всплыли на всеобщее обозрение, не так сложно восстановить доброе имя или истребовать денежное возмещение. При этом международные судебные и иные органы всегда принимали во внимание, что многие важные сведения никогда не просочились бы наружу, если журналисты не могли бы гарантировать своим

⁸⁶ Ст. 31. Также см. Ст. 10 Закона о профессиональной деятельности журналистов и Ст. 22 Закона о СМИ Казахстана; Ст. 33 Закона Таджикистана о прессе и других СМИ и Ст. 11 Закона о профессиональной деятельности журналистов Республики Узбекистан.



источникам конфиденциальность. В результате возникло гарантированное право, производное от права на свободу слова и называемое «защитой источников информации».

Следует отметить, что хотя на это право обычно ссылаются журналисты, по сути речь здесь идет о защите всеобщего права получать информацию и идеи, производным от которого является право не разглашать источник информации.

6.1.6.1. Международные стандарты защиты источников информации

В знаковом решении по делу Гудвина (*Goodwin v. United Kingdom*)⁸⁷ Европейский Суд постановил, что попытка принудить журналиста к раскрытию источника новостийного материала нарушила его право получать и распространять информацию и следовательно, его право на свободу выражения мнения. Суд посчитал, что указания о раскрытии источников препятствуют широкому распространению информации, нанося урон демократии, и потому оправданы в исключительных случаях:

Защита журналистских источников информации является одним из основополагающих условий свободы печати ... При отсутствии подобной защиты источники не стали бы оказывать содействие прессе, что отрицательно сказалось бы на способности прессы предоставлять точную и надежную информацию по вопросам, представляющим общественный интерес. В результате жизненно важная роль прессы как стража интересов общества была бы подорвана. Принимая во внимание важность защиты журналистских источников для свободы печати в демократическом обществе и опасное воздействие, которое судебный приказ о раскрытии источника может оказать на осуществление свободы печати, подобная мера не может считаться совместимой со статьей 10 Конвенции, если она не оправдывается более важным требованием общественного интереса.⁸⁸

⁸⁷ Решение по делу *Goodwin v. the United Kingdom*, 27 марта 1996 г., по Заявлению No. 17488/90 (ЕСПЧ), см. прим. 23.

⁸⁸ Там же, п. 39.

Право журналистов отстаивать конфиденциальность источников информации широко признано и другими международными органами и организациями, включая Европейский Парламент,⁸⁹ Комитет министров Совета Европы,⁹⁰ Межамериканскую Комиссию по правам человека⁹¹ и Африканскую Комиссию по правам человека и народов.⁹² В Заключительном Документе Венского совещания 1986 - 1989 гг. государства-участники ОБСЕ отметили:

Журналисты ... вольны искать доступ к государственным и частным источникам информации и контактировать с ними; профессиональная потребность в конфиденциальности подлежит удовлетворению.⁹³

Следовательно, фундаментальный принцип права журналистов защищать свои информационные источники прочно закреплен в международном праве. Многие страны, включая Казахстан⁹⁴ и Узбекистан,⁹⁵ приняли законы для имплементации этого права. Впрочем, нередко такие законы не отвечают соответствующим международным стандартам – либо в силу слишком узкого толкования того, кто является журналистом, либо по причине слишком широкого подхода к дозволяемым исключениям из общего правила.

6.1.6.2. Лица, могущие воспользоваться этим правом

Право неразглашения источников и в международном, и в национальном праве обычно считается правом журналистов. Однако, иногда это право принадлежит и тому, кто не называет себя журналистом и не воспринимается как журналист широкой публикой.

⁸⁹ Доклад No. АЗ-0434/93, публ. от 18 января 1994 г., ОJ С 44, п. 34.

⁹⁰ Рекомендация No. R (2000)7 о праве журналистов на неразглашение источников информации, принята 8 марта 2000 г. См. прим. 25.

⁹¹ Межамериканская Декларация принципов свободы слова, Принцип 8; см. прим. 76.

⁹² См. прим. 29, Принцип XV.

⁹³ КБСЕ, Венское Совещание 1986 - 1989 гг., Заключительный Документ, п. 40.

⁹⁴ Закон о СМИ, Ст. 20(10).

⁹⁵ Закон о защите профессиональной деятельности журналистов, Ст. 5.



Как показывает цитированное выше решение ЕСПЧ по делу Гудвина, целью этого права является предотвращение воздержания источников от передачи важной информации обществу через «посредника». Именно этот посредник вправе воспользоваться правом не разглашать свои источники. В большинстве случаев в качестве посредника выступает журналист, работающий в каком-то СМИ; при этом нет никаких причин не применять это же право тогда, когда сведения переданы иному лицу, по роду деятельности причастному к сбору и распространению информации, – к примеру, активисту общественной организации или научному работнику.

Стремясь защитить источники информации, некоторые международные структуры сочли нужным вообще отказаться от использования слова «журналист». Принятая Межамериканской Комиссией по правам человека Декларация принципов свободы слова гласит:

Каждое лицо, передающее информацию обществу, имеет право на конфиденциальность источника информации, записей, личных и профессиональных архивов.⁹⁶

Другие органы позаботились о том, что максимально широко определить термин «журналист», охватив каждого, кто передает информацию населению, независимо от того, считается он журналистом официально или нет. В рекомендации КМ СЕ сказано:

термин «журналист» означает любое физическое или юридическое лицо, которое регулярно или профессионально участвует в сборе и распространении информации для общественности, используя любое средство массовой коммуникации.⁹⁷

Национальные же законодательства, напротив, порой используют узкие дефиниции, охватывающие только журналистов в тради-

⁹⁶ См. прим. 76.

⁹⁷ См. прим. 90.

ционном понимании, В узбекском законе, к примеру, сказано, что журналистом является «физическое лицо, работающее в средствах массовой информации»⁹⁸; столь узка дефиниция вступает в конфликт с международным правом, поскольку может потенциально ограничивает поступление информации к населению.

Наконец, помимо журналистов и уподобляемых им лиц, международное право признает еще одну категорию субъектов, могущих пользоваться обсуждаемым правом. Согласно Принципу 2 уже цитированной Рекомендации КМ СЕ,

Другие лица, которые благодаря своим профессиональным отношениям с журналистами узнают об информации, устанавливающей ее источник, путем сбора, редакционной обработки или распространения такой информации, должны быть в равной степени защищены изложенными здесь принципами.

Иными слова, право защиты источника принадлежит не только тому журналисту, который непосредственно общается с ним, но и его коллегам по работе. Это правило разработано с целью предотвращения раскрытия источника в обход воспользовавшегося им журналиста.

6.1.6.3. Исключения

Право на конфиденциальность источника – подобно исходному праву на свободу слова – не есть абсолютное право: при отдельных, узко определенных обстоятельствах оно подлежит некоторым ограничениям, притом любое ограничение должно выдержать проверку трехчастным тестом (Глава 4).

Принципы с 3-го по 5-ый Рекомендации СЕ 2000 г.⁹⁹ подробно истолковывают применение трехчастного теста в целях защиты источников, – в особенности то, что связано с необходимостью ограничений. Декларация принципов свободы слова в Африке (2002 г.) вто-

⁹⁸ Закон о защите профессиональной деятельности журналистов, Ст. 3.

⁹⁹ См. прим. 90.



рит многим положениям Рекомендации Совета Европы.¹⁰⁰

Важнейшим в указанных документах является следующее:

- Журналисту может быть вменено раскрыть источник информации только тогда, когда этого требуют преобладающие интересы общества, и при исключительно важных обстоятельствах. Согласно Рекомендации СЕ, такого могут потребовать необходимость спасения человеческой жизни, предотвращение тяжкого преступления или защита лица, обвиняемого в совершении тяжкого преступления.¹⁰¹
- Выгода от раскрытия источника всегда должна сопоставляться с уроном, наносимым свободе слова фактом раскрытия источника.
- Ходатайство о назывании источника может исходить только от лица или органа, законно заинтересованного в таком раскрытии и уже исчерпавшего все иные законные меры защиты соответствующих интересов.
- Полномочиями потребовать разглашения источника могут быть наделены только суды.
- Суд никогда не должен отдавать приказ о раскрытии источника информации в контексте дела о диффамации.
- Степень раскрытия должна быть минимальной – в частности, соответствующие сведения предоставляются только испросившим их, но не широкой публике.
- Любые санкции в отношении журналиста, отказывающегося назвать источник своей информации, могут быть применены только беспристрастным судом после справедливого слушания и должны подлежать обжалованию в суде высшей инстанции.

Наверное, основным из этих требований является сопоставление

¹⁰⁰ Декларация принципов свободы слова в Африке, см. прим. 29, Принцип XV.

¹⁰¹ Цит. по Пояснительному меморандуму, прим. 90, пп. 37 - 41.

интересов: даже когда общество серьезно заинтересовано в сведениях о личности источника информации, не стоит забывать о первоочередной важности защиты источников в демократическом обществе. В частности, Верховный Суд Норвегии указал, что аргументы против разглашения источника наиболее прочны именно тогда, когда особо прочны доводы противоположной стороны:

В отдельных случаях ... чем важнее нарушенные интересы, тем важнее защитить источник информации. ... Следует исходить из того, что широкая защита источников приведет к появлению более значительных сведений о делах неизвестных, нежели ограниченная защита или ее непредоставление как таковой.¹⁰²

6.1.7. Обыски и изъятие журналистских материалов

В международном праве все больше признается, что собранная или подготовленная СМИ информация должна быть особо защищена от обыска или изъятия властями. Причин, по которым у журналистов должны существовать гарантии посильней, чем у иных лиц, несколько, и речь о них пойдет ниже.

Во-первых, всегда налицо очевидный риск того, что полиция воспользуется полномочиями обыска для того, чтобы обойти средства защиты журналистского источника (см. предыдущий раздел). Особые возражения вызывают обыски и изъятия с конкретной целью выявления ранее анонимного источника. В принципе, такие действия возможны только по решению суда, который предварительно всесторонне исследует предоставленные сторонами аргументы; кроме того, такие действия намного грубее, чем выполнение судебного распоряжения о назывании источника. На этом акцентировал внимание ЕСПЧ в решении по делу против Люксембурга *Roemen and Schmit v. Luxembourg*:

¹⁰² Решение по делу Эддеркопфа (*Edderkopp*), 15 января 1992 г., LNR 10/1992, JNR 34/1991, п. 39.



Суд полагает, что обыск, произведенный с целью раскрытия журналистского источника информации, – даже если он не дал результата – является более радикальной мерой, чем судебное распоряжение о раскрытии личности источника. Это объясняется тем, что следователи, явившиеся на работу к журналисту с ордером на обыск без предварительного оповещения и с оружием, обладали весьма широкими следственными полномочиями, так как, по определению, они имели доступ ко всем документам, сберегавшимся у журналиста. В силу указанного Суд ... полагает, что обыск жилья, а впоследствии – и места работы заявителя подрывал право защиты источников в большей мере, чем действия, о которых шла речь в деле Гудвина.¹⁰³

Вторая причина, по которой суды высказывали мнение, что материалы журналистов подлежат особой защите от обыска и изъятия, заключается в том охлаждающем воздействии, каковое способны оказать подобные меры. Когда в чей-то дом или офис врывается вооруженная полиция, это пугает и настораживает на будущее; пережившие подобное и их коллеги вряд ли в будущем захотят делать то, за что однажды уже пострадали, – даже если делали все в рамках закона. Это порождает нешуточную проблему, особенно в случае, когда то, что делают эти люди, занимающиеся практической журналистикой, защищено международным правом. В целях предотвращения запугивания журналистов – будь то намеренного или неосознанного – суды нескольких стран потребовали более прочных доводов в пользу проведения обысков и изъятий и более жесткого надзора над такими мерами по отношению к журналистам. Например, Верховный Суд США по делу изъятия полицией книг якобы неприличного содержания постановил следующее:

Указанные в ордере широкие полномочия полиции по изъятию «изданий ... неприличного содержания» не предполагали изъятия «принадлежностей для азартных игр» и «алкогольных напитков» ... Способ применения

¹⁰³ Решение ЕСПЧ по делу *Roemen and Schmit v. Luxembourg*, от 25 февраля 2003 г., по Заявлению No. 51772/99, п. 57. О деле Гудвина см. раздел 0.

ордера порождает вопрос о том, была ли процедура его оформления и исполнения адекватной для избежания нарушения конституционно защищенного права.¹⁰⁴

Английский суд указал на особое тщание, необходимое в тех случаях, когда СМИ, в отношении которого будет проведен обыск, расследовало предполагаемые противоправные действия властей:

Правовые действия, направленные на изъятие рабочих материалов журналиста, или на обыск помещений издания или телепрограммы, распространяющих его материалы, или угроза таких действий обычно препятствуют общественному обсуждению насущных вопросов. В случае, когда средство массовой информации проводит расследование возможных коррумпированных или неблаговидных действий государственного органа, в оправдание указанных выше действий обычно предоставляются неопровержимые доказательства существования соответствующего преобладающего общественного интереса. В противном случае не может иметь место поощрение законных расследований и дискуссий и содействие журналистским расследованиям, столь нужные обществу, - наоборот, они могут оказаться полностью вытесненными.¹⁰⁵

Подобного рода соображения и опасения подтолкнули ряд стран к включению в уголовные кодексы отдельных процедур относительно обыска служебных помещений СМИ и изъятия журналистских материалов. Обычно таковому особому порядку присуще следующее:

- Обыск может быть разрешен только судьей, после сопоставления важности обыска со значимостью предотвращения урона праву журналистов собирать сведения.

¹⁰⁴ См. *Marcus v. Search Warrant*, 367 U.S. 717 (1961), p. 730 -731.

¹⁰⁵ См. *Ex parte the Guardian, the Observer and Martin Bright*, [2001] 2 All ER 244, 262.



- Ордер на обыск не выдается, если преследуемая цель подлежит достижению иным способом, который наносит меньший урон свободе выражения мнения.
- Ордер не может позволять изъятие материалов, защищенных правом на защиту источников, помимо исключительных обстоятельств.
- При проведении полицией обыска должен присутствовать судья либо прокурор.

К примеру, в соответствии с Уголовным Кодексом Франции

Обыск помещения периодического издания или вещательной компании может проводиться только судьей или государственным прокурором, которому надлежит удостовериться, что проводимое расследование не ставит под угрозу беспрепятственную профессиональную деятельность журналистов и не создает препоны либо неоправданных задержек своевременному распространению информации.¹⁰⁶

Суть здесь в том, что обыск помещений СМИ и изъятие журналистских материалов почти всегда означает вмешательство в право на свободу слова и потому всегда должен отвечать требованиям трехчастного теста (см. Главу 4).

6.1.8. Насилие по отношению к журналистам

Угрозы и физические нападения на журналистов с целью «заткнуть им рот» могут расцениваться как наиболее злостные вмешательства в право свободно выражать убеждения. К сожалению, подобные случаи все чаще имеют место в странах Центральной Азии. По данным одной уважаемой организации, в течение девяти месяцев 2005 г. журналисты региона восемь раз попадали в подобные ситуации.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Ст. 56-2 уголовно-процессуального кодекса. Также см. ст. 97 - 98 УПК Германии или ст. Article 18.01(e) УПК штата Техас.

¹⁰⁷ Данные международного проекта The International Freedom of Expression Exchange, см. <http://www.ifex.org/en/content/view/archivealerts/177/offset/50>.

В каждом таком случае нападение якобы совершают обычные граждане, а государство либо вообще стоит в стороне, либо удовлетворенно отмалчивается, либо всерьез поощряет происходящее. Государство, мирящееся с нападениями на журналистов, явно нарушает не только право на свободу слова, но и право человека на личную безопасность – и даже его право на жизнь. Впрочем, обязательства государств в соответствии с международными договорами идут еще дальше: государства должны активными мерами защищать работников СМИ и проводить тщательные расследования всех фактов угроз и нападений.

6.1.8.1. Обязанность предотвращения нападений

Государства наделены не только т.н. отрицательными обязательствами воздержания от нарушений прав человека, но и положительными обязательствами обеспечения осуществления таких прав (см. раздел 2.2.3). Статья 2 МПГПП требует от государств «принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте».¹⁰⁸ Международные суды и другие органы также подтверждали, что указанное предполагает обязанность предоставить достаточную защиту от насильственных нападений на граждан как таковых и, в особенности, на сотрудников СМИ.

Декларация принципов свободы слова Африканской Комиссии провозглашает следующее:

1. Нападения, убийства, похищения журналистов и прочих лиц, осуществляющих право на свободу слова, а также угрозы в их адрес и физическое уничтожение средств связи подрывают независимую журналистику, свободу слова и беспрепятственное поступление информации населению.

¹⁰⁸ См. Ст. 2 МПГПП. Все региональные договоры содержат такую же статью: см. Ст. 1 ЕКПЧ, Ст. 2 Американской Конвенции, Ст. 1 Африканской Хартии. См. также Ст. 13 ЕКПЧ и Ст. 25 Американской Конвенции, требующие от государств «эффективных средств» правовой защиты и права на защиту права в судебном порядке.



2. Государства обязаны принимать действенные меры по предотвращению таких нападений...¹⁰⁹

ООН, ОБСЕ и ОАГ через своих полномочных лиц также заявили, что глобальная проблема насилия в отношении работников СМИ достигла критической точки, и призвали государства

Принять адекватные меры, чтобы положить конец атмосфере безнаказанности, с выделением достаточных ресурсов и уделением должного внимания предотвращению нападений на журналистов и других лиц, осуществляющих право свободно выражать убеждения ...¹¹⁰

Важным является вопрос о том, насколько далеко простирается обязанность защищать журналистов. С одной стороны, защита подобного рода должна бы в заметной степени понизить риск насильственных действий; с другой стороны, у государства не должны появиться слишком обременительные обязанности – или основания для того, чтобы по пятам ходить за журналистами, держа под пристальным взглядом каждый их шаг. По делу Османа *Osman v. the United Kingdom* ЕСПЧ высказался по этому поводу. Речь шла о том, должна ли была принять меры британская полиция с целью предотвращения насилия против ребенка. Суд отметил, что, вне всякого сомнения, Ст. 2 ЕКПЧ, защищающая право на жизнь, «может также предполагать, при четко определенных обстоятельствах, положительное обязательство государственных органов принимать превентивные меры для защиты лица, чья жизнь попадает под угрозу в результате преступных деяний другого лица».¹¹¹ Однако, долг защитить не должен налагать «непереносимое или несоразмерное бремя на государственные органы». Не всякая угроза, о которой сообщают властям, автоматически означает появление права на защиту государством. Европейский Суд полагает, что решающим критерием является, «знали ли или должны были бы знать власти, в момент ее существ-

¹⁰⁹ См. прим. 28, Принцип XI.

¹¹⁰ Совместная Декларация от 29-30 ноября 2000 г. См. прим. 29.

¹¹¹ Решение ЕСПЧ по делу *Osman v. the United Kingdom*, 28 октября 1998 г., по Заявлению No. 23452/94, п. 115.

ования, о реальной или непосредственной опасности жизни конкретного лица либо лиц, исходящей от преступных действий третьей стороны».¹¹²

6.1.8.2. Обязательное расследование

Если власти не смели уберечь сотрудника СМИ от нападения, они обязаны расследовать все обстоятельства происшедшего и привлечь виновных лиц к ответственности. Как определил КПЧ ООН, такие расследования проводятся, чтобы дать потерпевшему возможность «узнать правду о совершенных действиях, о лицах, совершивших такие действия, и получить достойное возмещение».¹¹³ Межамериканский Суд по правам человека отметил важность расследования случаев нападений на журналистов для общества в целом. Если расследование не будет проведено, сотрудники СМИ могут потерять желание дальнейшего исполнения важной роли по информированию общественности, а отдельные граждане также больше не захотят указывать на преступников либо критиковать должностных лиц. Короче говоря, проведенное ненадлежащим образом расследование «порождает стимулы для всех нарушителей прав человека».¹¹⁴

Для предотвращения риска проведения властями расследования «понарошку», Межамериканский Суд вывел ряд критериев оценки достаточности предпринятых следственных мер. Ссылаясь на судебную практику ЕСПЧ, Межамериканский Суд указал, что расследование подлежит проведению в разумные сроки, определяемые тремя аспектами: а) сложностью дела, б) действиями заинтересованного лица в судебном порядке, и в) поведением судебных органов.¹¹⁵ Инициатива расследования должна принадлежать государству: «го-

¹¹² Там же, п. 116.

¹¹³ Выводы и рекомендации КПЧ ООН по Гватемале, CCPR/C/79/Add.63, п. 25.

¹¹⁴ Дело *Miranda v. Mexico*, за номером 11.739, отчет № 5/99, OEA/Ser.L/V/II.95 Doc. 7 rev., п. 755 (1998), п. 52.

¹¹⁵ См. *Genie Lacayo v. Nicaragua*, 29 января 1997 г., Series C No. 30, п. 77. См. также дело ЕСПЧ *König v. Germany*, 28 июня 1978 г., по Заявлению No. 6232/73, п. 99.



сударству надлежит предпринять расследование в качестве установленного законом обязательства, а не осуществлять его как действия частного характера в зависимости от инициативности потерпевшего или его близких либо от предоставления ими доказательств совершенного, в отсутствие эффективного поиска истины государством».¹¹⁶

Межамериканская Комиссия по правам человека применила эти принципы к двум схожим делам о насилии в отношении сотрудников СМИ. В деле *Миранда против Мексики* Комиссия постановила, что власти предприняли крайне малые меры в следствии по убийству журналиста, известного критическими выступлениями в адрес правительства. Дело де юре оставалось открытым, но де факто не делалось ничего. Комиссия пришла к выводу, что указанное являлось нарушением обязательства государства провести расследование, поскольку «такое расследование бессмысленно и неизбежно обречено на неудачу».¹¹⁷

6.2. Регулирование печатных СМИ

В предыдущих разделах мы рассмотрели разнообразные международные стандарты, разработанные в целях обеспечения беспрепятственного исполнения журналистами их служебных и профессиональных обязанностей. Всем рассмотренным стандартам присущи, во-первых, необходимость обеспечения того, чтобы власти не заглушали критически звучащие голоса и не предоставляли никаких преимуществ любимым лояльным журналистам, и, во-вторых, желание предотвратить отбрасывание права на свободу слова в сторону в случаях, когда оно вступает в конфликт с иными законными интересами. Как мы покажем в следующих разделах, эти

¹¹⁶ *Velásquez Rodriguez v. Honduras*, 29 июля 1988 г., Series C No. 4, п. 177.

¹¹⁷ *Miranda v. Mexico*, прим. 114, п. 65. Комиссия вынесла аналогичное постановление по делу *Oropeza v. Mexico*, об убийстве публициста за огласку связей между полицией и наркоторговцами. См. Case 11.740, Report N° 130/99, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 3 rev., п. 1058 (от 1999 г.).

два соображения занимают центральное место в международных стандартах в отношении регулирования деятельности печатных СМИ.

6.2.1. Есть ли нужда в регулировании законом?

Для начала неплохо бы поставить вопрос о том, *есть ли вообще* нужда в законодательном регулировании работы органов печати. Во многих странах законодатели считают само собой разумеющимся прописывать сложные нормативы в отношении всех аспектов жизни общества, включая средства массовой информации. При этом даже призванное защитить свободу слова законодательство о СМИ часто создает и бюрократические препоны, и ниши для злоупотреблений со стороны тех, кто притворяет законы в жизнь. Описанный в раздел 4.4 тест на необходимость служит удержанию государств от следования «законотворческому инстинкту», чтобы объемы нормативных актов о СМИ свелись к минимуму.

Примечательно, что в большинстве развитых демократических обществ нет отдельных законов, регулирующих деятельность печатных СМИ. Такое положение дел зиждется на намеренном отказе от ненужных регулировок и на желании отделить прессу от вещательных СМИ, в отношении которых действуют иные соображения регулирования (см. раздел 6.3).

Ясно, что пресса не может действовать в правовом вакууме. Служащим издания должны гарантироваться приемлемые условия работы, издатели не должны пиратским способом перепечатывать чужие материалы, лица, чьи честь и достоинство ущемлены, должны быть вправе подать на обидчика в суд, и т.д. Однако, ничто из означенного выше не присуще исключительно печатным СМИ: в каждой компании работодатель вступает в какие-то отношения с нанимаемыми, пиратство осуществляется не только в отношении печатных трудов, а оклеветать человека можно не только в газете, но и устно, на публике, или же в других СМИ. В отличие от вещательных СМИ – где действуют различные сдерживающие факторы технического характера, влияющие, в частности, на число каналов, - пе-



чатные масс-медиа имеют слишком мало самобытных черт, требующих выписывания отдельных нормативных актов.

Как следствие, многие демократические страны пошли путем упразднения законов о прессе. Они относятся к печатным СМИ как к любым иным предприятиям, а их деятельность регулируется общеприменимыми законами, гражданскими кодексами и трудовым законодательством. Считается, что если закона о прессе нет, то нет и законных способов ограничения свободы прессы. Ряд стран (в том числе, совсем недавно, Грузия) даже принял Закон о свободе слова взамен закона о прессе.¹¹⁸ Это не значит, что закон о прессе не может соответствовать международным нормам, хотя на практике такие законы почти всегда содержат какие-то нелегитимные ограничения в отношении тех, кто может издавать газеты, или того, что может быть напечатано, или вторят тому, что уже заложено в других законах, тем самым напоминая прессе, что о ней недремлюще бдят. Ниже мы обсудим проблемные положения, часто находимые в законах о прессе, и представим альтернативную модель - саморегулирования печатных СМИ.

6.2.2. Требования лицензирования и регистрации

Подобно лицензированию и регистрации отдельных сотрудников СМИ (см. раздел 6.1.1), некоторые государства, в том числе все страны Центральной Азии,¹¹⁹ требуют от физических и юридических лиц, желающих учредить газету, журнал или иное издание, предварительного получения официального разрешения, обычно в форме лицензии. Такой разрешительный режим, как и режим лицензирования журналистов, предполагает возможность отказа и потому является нарушением международных гарантий права на свободное выражение убеждения.

¹¹⁸ См. (на англ. языке) <http://www.article19.org/pdfs/analysis/georgia-foe-guide-april-2005.pdf>.

¹¹⁹ См. Закон Казахстана о СМИ Казахстана, ст. 10-13; Закон Кыргызстана о СМИ, ст. 6; Закон Таджикистана о прессе и других СМИ, ст. 9-11; Закон Туркменистана о прессе и других СМИ, ст. 8-14; Закон Узбекистана о СМИ, ст. 12-17.

Учреждение печатного издания очевидно является важным средством «распространения информации и идей» и, следовательно, проявлением права на свободу слова. Режим лицензирования создает препятствия такой деятельности – от малых бюрократических препонов до непреодолимых барьеров (в случае отказа в лицензии). Следовательно, подобный режим означает вмешательство в право на свободу слова и потому оправдан, если устоит в ходе проверки с помощью хорошо нам известного трехчастного теста.

Режим лицензирования может преследовать законную цель – например, предотвращение клеветнических публикаций. Но, как уже отмечалось в разделе 4.4, требование «необходимости» помимо прочего означает, что государству следует избрать те меры для достижения поставленной цели, которые наносят как можно малый урон свободе слова. Решение отказать заявителю в лицензии означает не что иное, как общий предварительный запрет на все то, что, не случись отказ, было бы напечатано заявителем. Такой запрет, естественно, не является самым ограничительным средством в распоряжении государства: ведь на диффамационные статьи можно реагировать иначе, уже после публикации, карая виноватого штрафом или иным наказанием (см. ниже раздел 7.1). Кроме того, режим лицензирования чреват злоупотреблением его правилами – к примеру, для того, чтобы помешать оппозиции выразить ее мнение. Сказанное в первую очередь касается порядка, когда лицензии выдает не полностью независимый от правительства орган и когда отсутствуют четкие критерии выдачи лицензий. Даже осуществляемый независимым органом разрешительный режим может принудить периодическое издание к самоцензуре во избежание потери лицензии.

КПЧ ООН многожды выражал обеспокоенность существованием требований получения лицензий для издания СМИ, отмечая, что это представляет собой нарушение права на свободное выражение убеждений. В частности, в 1999 г. Комитет в отношении доклада, поступившего из Лесото, указал:

Комитет обеспокоен тем, что орган, созданный в соответствии с Законом о печатании и издательской деятельности, наделен необъятными дискреционными полномо-



мочиями предоставлять или отказывать в регистрации печатных изданий, в нарушение Статьи 19 Пакта».¹²⁰

Комитет ООН по правам ребенка – орган *Конвенции о правах ребенка*, выполняющий функции, схожие с функциями КПЧ, - подверг критике жесткие требования лицензирования, установленные законами Узбекистана:

В свете Статьи 13 (право ребенка искать, получать и распространять информацию) ... Комитет обеспокоен тем, что жесткие требования регистрации и лицензирования СМИ и публикаций, равно как и регистрации доступа к сети Интернет, не соответствуют Ст. 13, п. 2 Конвенции.¹²¹

От режима лицензирования отличается порядок так называемой технической регистрации, который до сих пор принят даже в ряде развитых демократических стран. Имеются в виду чисто административные требования предоставления печатными органами основных сведений о себе в государственные органы – как-то юридический адрес или фамилии владельцев; орган, получающий эти данные, не имеет каких-либо полномочий отказать в регистрации. Обычно это делается для того, чтобы лица, желающие подать в суд иск о диффамации, легко могли узнать, на кого и куда им жаловаться.

Очевидно, что режим регистрации как таковой создает меньше угроз свободе слова, чем режим лицензирования, поскольку не предполагает права государства отказать в регистрации или в выходе издания. Впрочем, и таким режимом можно злоупотребить, каковые случаи имели место, вследствие чего международные органы выразили сомнения в законности подобного режима. Убедительным примером служит дело, рассмотренное Комитетом по правам человека в отношении Беларуси. Заявитель пожаловался

¹²⁰ Заключительные выводы КПЧ по Лесото, 8 апреля 1999 г., UN Doc. No. C/79/Add.106, п. 23.

¹²¹ Заключительные выводы Комитета по правам ребенка: Узбекистан, 7 ноября 2001 г., UN Doc. No. CRC/C/15/Add.167, п. 37.

на существования подзаконного требования о регистрации издания тиражом всего в 200 экземпляров; его привлекли к ответственности за распространение незарегистрированных буклетов, которые были изъяты. Оценивая жалобу, КПЧ с самого начала подчеркнул, что такое требование само по себе представляло явное вмешательство в право на свободу выражения убеждения, существование которого, таким образом, подлежало оправданию:

Комитет отмечает, что ... от издателей периодики ... требуется указание определенных данных о публикации, включая код и регистрационный номер, которые, по утверждению заявителя, могут быть получены только от административных органов. По мнению Комитета, наложением подобных требований в отношении буклета тиражом всего лишь в 200 экземпляров Государство создало препятствие, ограничившее право заявителя на свободное распространение информации.¹²²

Комитет весьма скептически воспринял довод Беларуси, что требование регистрации необходимо для защиты общественного порядка или прав иных лиц:

В отсутствие каких-либо объяснений, оправдывающих требования регистрации и предпринятые ответные действия, Комитет полагает, что таковые требования и действия не могут рассматриваться как необходимые для защиты общественного порядка или уважения прав или репутации других людей.¹²³

Наконец, Комитет подверг жесткой критике тот факт, что отсутствие регистрации у заявителя повлекло за собой наложение штрафа и конфискацию нераспространенных экземпляров публикации.¹²⁴

Иные международные органы выражали сходные мнения. Полномочные представители ООН, ОБСЕ и ОАГ по вопросам сво-

¹²² *Ланцевич против Беларуси*, 20 марта 2000 г., Заявление No. 780/1997, UN Doc. CCPR/C/68/D/780/1997, п. 8.1.

¹²³ Там же, п. 8.5.

¹²⁴ Там же.



боды слова заявили, что «обременение печатных СМИ особыми требованиями регистрации не является необходимым и может привести к злоупотреблениям, вследствие чего введения таких требований следует избегать».¹²⁵ ЕСПЧ подверг критике регистрационное требование польского законодательства, которое позволяло властям отказывать в регистрации, если предлагаемое название издания «не соответствовало реальному положению дел». Суд постановил, что такое требование «неприемлемо с точки зрения свободы прессы».¹²⁶

Подводя итоги, подчеркнем, что режим лицензирования для печатных СМИ противоречит международному праву, так как не выдерживает проверки тестом на необходимость. Режимы регистрации как таковые нелегитимными не являются, но, как явствует из авторитетных решений и суждений международных инстанций, любой такой режим должен в минимальной степени ограничивать свободу слова и представлять собой простую, автоматическую процедуру.

Наконец, важно указать, что принятые терминологические различия между понятиями лицензирования и регистрации не выдерживаются в республиках Центральной Азии. Например, ст. 9 таджикского Закона о прессе и других СМИ озаглавлена «Регистрация СМИ», а 12-ая статья позволяет регистрирующему органу отказать в регистрации, вследствие чего заявитель не сможет выпускать издание. Следовательно, режим регистрации в Таджикистане по существу является режимом лицензирования.

Опасности подобного режима демонстрирует случай с газетой «Оина», единственным негосударственным таджикскоязычным изданием в Самаркандской области Узбекистана. Газета освещала ряд тем, в основном об обучении таджикских детей в Узбекистане. Областное управление по делам прессы, применив закон, весьма схожий с указанным выше Законом Таджикистана,¹²⁷ отменило ре-

¹²⁵ От 18 декабря 2003 г. См. сайт <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/93442AABD81C5C84C1256E000056B89C?opendocument>

¹²⁶ Дело *Gaweda v. Poland*, 14 марта 2002 г., по Заявлению No. 26229/95, п. 43.

¹²⁷ Закон о СМИ, ст. 12 - 17.

гистрацию издания и закрыло его. Несомненно, что это решение было вызвано критикой в адрес местных чиновников.¹²⁸

6.2.3. Приостановление и запрещение изданий

Временное приостановление или бессрочное запрещение печатного издания является очень суровым вмешательством в свободу слова; оно подобно запрету заниматься журналистской деятельностью (см. раздел 6.1.3). Если право на время или навсегда запретить издание принадлежит административному органу, то такой порядок приравнивается к существованию режима лицензирования и потому нарушает международное право (см. предыдущий раздел). При этом даже вынесенный судом запрет не всегда может быть оправдан. Подобная мера означает полное лишения права издания на свободное выражение мнений, хотя в его отношении могут быть приняты иные, менее жесткие меры, - например, штраф, изъятие одного тиража или преследование виновной стороны в уголовном порядке.

Законодательные меры, лишаящие печатные издания возможности распространять их тиражи, какими бы ни были их цели и намерения, равносильны запрету на публикацию, на неоднозначных правовых основаниях. Верховный Суд США отметил: «Свободное распространение столь же важно для свободы слова, как и свобода печатания; нераспространенная публикация на самом деле теряет в ценности». ¹²⁹ Аналогичные соображение понудили ЕСПЧ осудить запрет на распространение журнала в казармах австрийской армии (дело *Vereinigung Demokratischer Soldaten Österreichs and Gubi v. Austria*).¹³⁰ Суд не нашел никаких подтверждений мнению австрийского государства о том, что журнал представлял угрозу для национальной безопасности; в частности, в нем было призывов к неповиновению и к насильственным действиям. Имея полемический ха-

¹²⁸ Ежегодный отчет организации «Репортеры без границ» по Узбекистану, 2002 г., см. сайт http://www.rsf.org/article.php3?id_article=1780.

¹²⁹ См. *Ex parte Jackson*, 96 US 727 (1877).

¹³⁰ Решение ЕСПЧ от 19 декабря 1994 г., по Заявлению No. 15153/89.



рактер, журнал все же не выходил за пределы того, что дозволяется в контексте обсуждения идей в вооруженных силах в демократическом государстве.¹³¹

6.2.4. Обязательное предоставление экземпляров

Общей чертой законов стран Центральной Азии о масс-медиа¹³² есть требование к издателям о предоставлении оговоренного количества экземпляров издания в один или несколько государственных органов – обычно в национальную библиотеку и какое-либо министерство или ведомство.

Едва ли чем можно оправдать существование требования о предоставлении экземпляра газеты в министерство или ведомство. Возникает очевидный риск, что такое требование может быть использовано как средство цензуры, - ведь не так просто представить какое-либо иное основание получения государственным органом по экземпляру каждого выходящего в стране издания. Это требование может также оказать охлаждающее воздействие на прессу, поскольку газетные обозреватели, как бы чего не вышло, начнут воздерживаться от выражения подлинных мнений о правительстве, осознавая, что оно внимательно отслеживает все материалы.

Требование размещения экземпляра издания в национальной библиотеке преследует несомненно законную цель предоставления населению разнообразных источников информации. Можно предположить, что такое требование служит упрочению свободы слова и отвечает духу международного права.¹³³

¹³¹ Там же, п. 38.

¹³² Казахстанский закон о СМИ – ст. 16, Кыргызстанский – ст. 11, Таджикистанский – ст. 21, Туркменистанский – ст. 19, Узбекистанский – ст. 22.

¹³³ От вещательных компаний иногда требуют хранения копий данных в эфир материалов в течение 30 дней, на случай жалобы. Впрочем, это совсем другое дело.

6.2.5. Саморегулирование как альтернативная модель

В предыдущих разделах мы подчеркивали опасности государственного регулирования прессы: весьма часто законодательство, якобы служащее законным целям, становится средством подавления неугодных. В этом разделе рассматривается альтернатива – саморегулирование печатных СМИ.

Идущие к демократии страны, в том числе и государства Центральной Азии, сталкиваются с похожими проблемами в отношении профессиональных и морально-этических стандартов для СМИ. С одной стороны, отдельные журналисты слишком резко используют право на свободу слова, публикуя псевдо-сенсационные, невыверженные, непроверенные и откровенно диффамационные материалы. С другой стороны, государство и его суды порой слишком пылко реагируют на такие проявления и даже обращают их себе на пользу, не различая между тем, на что распространяются международные стандарты защиты свободы слова, и тем, что может подлежать легитимным ограничениям (см. Главу 4).

Не зря говорится, что время – лучший лекарь. Если поначалу широкая публика приходит в раж от сенсационных или провокационных материалов в газетах, то с течением времени нездоровый интерес ослабевает, а читатели приходят к пониманию различий между серьезными изданиями и «желтой» прессой. В каждой демократической стране есть свой спрос и на бульварные издания, но их читают для развлечения, а вовсе не для получения информации, а представляемые ими угрозы слишком незначительны для вмешательства в свободу слова. К тому же, ни одно издание не гарантировано от того, что допустит неэтичный поступок или выпустит непрофессиональный материал, и какой-то надзор над журналистами может отвечать интересам общественного блага. В разделе 6.2.1 указывалось, что отдельные законы о печатных СМИ не соответствуют принципам международного права, но это не означает, что одна из основных преследуемых ими целей – обеспечение профессиональной и нравственной журналистики – нелегитимна. Проблема тут в том, что государственным органам недостает умений независимого обеспечения профессиональных



стандартов – хотя бы в силу их часто не совсем безоблачных отношений с печатными изданиями.

Чтобы найти выход из замкнутого круга, журналисты и органы прессы многих стран *сами* взялись регулировать сферу печатных СМИ. Они по сути предвосхитив потребность в государственном регулировании, создали негосударственные структуры (часто называемые советами по деятельности прессы), уполномоченные повышать стандарты и реагировать на случаи непрофессионального и попросту несоответствующего исполнения репортерских обязанностей. Обычно такие советы устанавливают стандарты путем принятия кодекса профессиональной этики и кодекса профессиональной деятельности, проведения обучающих мероприятий по кодексам для журналистов и для широкой публики и рассмотрения полученных от граждан жалоб.

В большинстве случаев единственной санкцией, которая может быть наложена подобным органом саморегулирования, является требование от издания-нарушителя опубликовать собственное решение о нарушении кодекса или принципа. Полномочий обеспечения выполнения решения у советов нет; следовательно, они рассчитывают на то, что причастные СМИ будут по своей воле исполнять принятые по ним решения. Однако, в состав советов входят лица, изрядно поднаторевшие в деятельности СМИ, и применяют они нормы и правила, установленные после широкого диалога в профессиональных кругах; потому большинство СМИ серьезно относится к решениям советов и печатают опровержения, поправки, извинения или заявления, каковые им рекомендуют органы саморегулирования. Кроме того, повышению уровня профессионализма значительно способствует и мнение (даже натиск) коллег по цеху, и нежелание видеть свою страну в неловком положении. Удачный опыт саморегулирования печатных СМИ в ряде стран побудил Африканскую Комиссию по правам человека и народов заявить:

Эффективное саморегулирование является лучшей системой продвижения высоких стандартов в деятельности СМИ.¹³⁴

Парадоксально, что ряд стран попытался претворить в жизнь подсказанные передовым опытом рекомендации путем принятия нормативных актов, требующих учреждения органов саморегулирования и грозящих журналистам уголовным преследованием в случаях нарушения ими этических норм, принятых означенными органами. Очевидно, что любое регулирование, осуществляемое «с подачи» государства, не является саморегулированием и, как следствие, чревато теми же злоупотреблениями, что регулирование, осуществляемое государством напрямую.

Тем не менее, государство может мудро способствовать развитию саморегулирования печатных СМИ. Например, национальным судам может быть вменено при подготовке решений по делам о диффамации принимать во внимание точку зрения органов саморегулирования прессы: если ранее печатный орган последовал рекомендации о напечатании опровержения и ответного заявления, он выплатит меньшую компенсацию потерпевшему. Совету по вопросам прессы может также быть дано право выступать с собственными комментариями по любым законодательным инициативам, касающимся печатных СМИ.

В этой публикации мы не можем представить обзор всех механизмов саморегулирования, используемых органами печати по всему миру, – потому ограничимся лишь несколькими рекомендациями. Идеальной модели, наверное, не существует, но предлагаемое ниже выведено в ходе сравнительного анализа практического опыта нескольких стран.

- Система саморегулирования должна как можно шире охватить весь сектор печатных СМИ. Влияние сектора в целом на развитие профессионализма мощнее, чем

¹³⁴ Декларация принципов свободы слова в Африке, Принцип IX, см. прим. 28.



попытки воздействия со стороны немногочисленного «клуба» избранных изданий.

- Органу саморегулирования следует стремиться к разработке единого вненационального кодекса профессиональной этики, в ходе консультаций с заинтересованными сторонами, - в частности, с иными профессиональными объединениями, союзами и ассоциациями журналистов.
- Как минимум, кодекс профессиональной этики должен охватывать следующее:
 - *Уважение права населения на информированность;*
 - *Точность в сборе и распространении новостей;*
 - *Честность методов получения сведений, фотографий и документов;*
 - *Тактичность в отношении уязвимых групп населения – к примеру, детей либо лиц, ставшими жертвами преступлений;*
 - *Отказ от дискриминации на основаниях расы, этнического происхождения, религии, пола и сексуальной ориентации;*
 - *Соблюдение принципа презумпции невиновности при освещении уголовного производства;*
 - *Защита конфиденциальных источников;*
 - *Непрерывное исправление ранее опубликованных неточных или несущих ущерб сведений.*
- Состав органа, рассматривающего претензии, подлежит очень тщательному определению. Во многих таких органах, проявивших себя с лучшей стороны, представлен широкий круг представителей общественности, собственников СМИ и журналистов.
- Орган рассмотрения претензий должен оперативно и беспрепятственно принимать решения по поступившим жалобам в ходе открытой процедуры. Всем сторонам надлежит дать шанс изложить свою позицию, но сам процесс при этом не должен стать слишком сложным и бюрократически обременительным.

- В идеале финансирование органа саморегулирования осуществляется самим сектором печатных СМИ, а его бюджет ежегодно публикуется.

6.3. Регулирование вещательных СМИ

В настоящее время основным источником информации и развлечений являются средства массового вещания. У каждого человека есть домашний и практически бесплатный доступ к радио- и телевидению; такой доступ к информации особенно важен для людей малообеспеченных или же проживающих в сельской местности.

Естественно, что основные средства распространения информации наиболее влиятельны на общественное мнение; по этой причине вещательные СМИ часто становятся объектами незаконного контроля со стороны государства. В ряде стран государственные вещательные компании служат рупором власти предрешающих и не представляют все разнообразие существующих в обществе точек зрения в интересах общества, а негосударственное вещание или вовсе запрещено, или не может работать по-настоящему независимо в силу действия множества различных механизмов.

В отличие от прессы, в отношении которой принцип «руки прочь» себя полностью оправдывает, средства вещания, если они на самом деле служат общественным интересам, не могут должным образом функционировать без официального регулирования. Электромагнитный спектр представляет собой ограниченный ресурс, и хотя новые технологии увеличивают число каналов вещания, спрос на частоты все равно превышает их наличие. Поскольку государства согласно международному праву обязаны гарантировать своим гражданам свободу выражения мнения «любыми средствами» (см. раздел 2.2.3), частоты подлежат такому распределению, чтобы самые разные голоса по всей стране могли высказываться и быть услышаны по радио и на ТВ. В решении по делу *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC* это доходчиво объяснил Верховный Суд США:

Если на лицензии претендуют сто человек, а имеющихся частот всего 10, права всех на лицензию одинаковы, но для действенного радиовещания потребуется дать



лицензию лишь нескольким, а остальным отказать. Было бы удивительно, если бы гарантия свободы слова, служащая защите и развитию вещания, не давала бы государству возможности делать вещание реальностью путем обязательного лицензирования вещателей и ограничения числа лицензий во избежание перенасыщения частотного диапазона.

Аналогично ... лицензиат не наделен конституционным правом ... монополизировать радиочастоту с исключением иных лиц. Ничто ... не мешает государству потребовать от лицензиата предоставления его частоты иным лицам ... и представления иных суждений и мнений, отражающих взгляды общества и в противном случае не имевших бы доступа к эфиру.¹³⁵

В наиболее демократических странах регулирующие вещание органы выполняют две основные функции: они распределяют частоты путем выдачи лицензий и разрабатывают, с последующим применением, кодексы вещания, обычно касающиеся содержания эфирных программ и практики радио- и теле вещания.

Эти регуляторные функции порождают две дилеммы – как поощрять независимое вещание, обеспечивая при этом интересы всех регионов и всех общественных групп, и как регулировать без превращения регулирования в средство неоправданного государственного контроля.¹³⁶ В последующих разделах мы обсудим международные стандарты, разработанные с целью дать ответы на поставленные выше вопросы.

6.3.1. Плюрализм и планирование частот

Плюрализм как наличие широкого спектра мнений в удовлетворение нужд и интересов различных слоев населения является основополагающим понятием и демократии, и защиты свободы

¹³⁵ См. *Red Lion Broadcasting Co., Inc., et al. v. Federal Communications Commission, et al. No. 2, 395 U.S. 367, 389 (1969)*.

¹³⁶ На эту тему см. публикацию организации АРТИКЛЬ 19 «Доступ к эфиру: свобода слова и регулирование вещания» на линке, указанном в прим. 31.

слова. Государство, в котором право выражения убеждений на самом деле принадлежит только кучке привилегированных лиц, не может быть свободным. Такое положение дел нарушает не только права тех, кто остается не услышанным, но и право каждого гражданина на информированность и на получение сведений из множественных источников. По этим причинам международные договоры требуют от государства принятия мер, обеспечивающих плюрализм мнений. Европейский Суд по правам человека не раз отмечал

... основную роль свободы выражения мнения в демократическом обществе, в особенности там, где благодаря прессе она служит распространению информации и идей, которые представляют всеобщий интерес и которые вправе получить население. Указанное может быть успешно осуществлено только на основе принципа плюрализма, высшим гарантом которого является государство.¹³⁷

Защита плюрализма должна стать основной целью государственного регулирования деятельности вещательных СМИ, которые в противном случае могут легко оказаться монополизированными державой либо небольшой группой лиц. Отстаивание плюрализма подразумевает обеспечение разнообразия вещательных организаций, их форм собственности, представляемых в программах точек зрения и языков, на которых ведется вещание.

Правильная политика в сфере вещания обычно начинается с разработки плана и принципов выделения частот вещателям.¹³⁸ Суть этого в том, чтобы частоты выделялись согласно имеющемуся плану, а не просто тому, кто предложит больше денег. В устоявшихся демократиях эта задача ставится перед независим регулирующим органом (см. следующий раздел), согласно закону действующему во

¹³⁷ Из решения Европейского Суда по делу *Informationsverein Lentia and others v. Austria*, 28 октября 1993 г., по Заявлению No. 13914/88.

¹³⁸ Обычно это план «высшего уровня», распределяющий частоты по сферам использования, – мобильная телефонная связь, радиолокация, экстренные радиослужбы и, конечно, вещание.



имя утверждения таких ценностей, как свобода слова, правдивость информации, беспристрастность и, конечно же, плюрализм. Планы распределения частот обычно резервируют части эфирного диапазона для национального, регионального и местного вещания; они распределяются между радио- и телевещателями, а затем - между государственными (общественными), коммерческими и локальными вещательными компаниями. На заключительном этапе по таким «блокам» выдаются соответствующие лицензии. Применяемые критерии подлежат тщательной проработке с целью упрочения плюрализма, включая обеспечение подачи в эфир программ для разных регионов страны, на разных языках и с учетом потребностей разных групп населения.

Наилучшим образом общественным интересам служит тот план распределения частот, который возникнет в ходе консультаций со всеми причастными сторонами, – в особенности, с самими вещателями и с представителями потребителей их продукции.

6.3.2. Обеспечение независимости регулирующего органа

Когда задачу распределения частотного спектра решает государство, больше всего выигрывают само государство и его союзники. Центральная Азия не представляет исключения из этого правила. К примеру, в Казахстане друзья и члены семьи Президента контролируют львиную долю вещания. Впрочем, даже когда государство добросовестно относится к такой задаче, страх лишиться лицензии заставляет вещателей практиковать самоцензуру и идти проторенным властями путем. Как остроумно отметил один исследователь этой темы, «Когда государство решает, кого награждать голосовыми связками, а кого нет, вполне понятно, что за мнения будут звучать».¹³⁹

Логичным решением такого противоречия – решением, оправдавшим себя в большинстве демократических государств, – является предоставление полномочий регулирования вещателей админист-

¹³⁹ Моррис Эрнст, 1926 г.

ративному органу, который не зависит от государства. Дальнейшая защита свободы слова осуществляется четким прописыванием прав такого органа и гарантированием возможности оспорить его решение в судебном порядке.

Подлинной независимости достичь не так уж и легко, но некоторые меры действительно предотвращают политическое или иное вмешательство в деятельность регулирующей инстанции. Ниже изложены ключевые рекомендации, разработанные Советом Европы¹⁴⁰ и международной организацией АРТИКЛЬ 19¹⁴¹:

- Регулирующий орган не должен быть частью государственного ведомства и подконтролен ему. Его независимость должна недвусмысленно гарантироваться законом и, по возможности, в конституции страны.
- Надзор над деятельностью органа должен осуществлять наблюдательный совет, назначаемый согласно четко установленной законом процедуре. В его составе не должны преобладать ни одна политическая партия и ни один коммерческий интерес. Регламент его должен предполагать участие общественности и консультации с ней, включая номинацию кандидатов в его члены от имени гражданского общества. Члены совета не должны назначаться одним лицом либо одной партией; во многих странах назначения проводит многопартийный парламентский комитет. Как бы там ни было, государство не должно контролировать процесс назначения членов наблюдательного совета.
- Законом должны быть установлены условия, при которых лицо не может стать членом наблюдательного совета. В частности, в совет не следует включать лиц, которые 1) состоят на государственной службе, работают в политической партии или занимают выборную должность, или 2) занимают пост в сфере вещания или телекоммуникаций или имеют в них значительный деловой интерес.

¹⁴⁰ Рекомендация (2000)23 КМ СЕ о независимости и функциях органов, регулирующих сферу вещания, от декабря 2000 г. См. также прим. 26.

¹⁴¹ См. прим. 136.



- После назначения члены совета подлежат защите от снятия с должности без особых на то оснований. Срок пребывания в совете должен устанавливаться законом – как и причины возможного прекращения полномочий. Увольнение члена наблюдательного совета должно быть прерогативой того же органа, что назначил его, и предполагать обжалование в судебном порядке.
- Регулирующий орган должен быть подотчетен обществу, представленному многопартийным органом наподобие парламента или парламентского комитета. Ежегодно совету надлежит публиковать отчет о деятельности, в том числе финансовой, с предоставлением проверенных аудиторам сведений о расходах.
- Финансирование регулирующего органа должно быть адекватным для предотвращения политического вмешательства в его деятельность, производиться согласно закону и корректироваться в соответствии с четко определенными критериями. Надежным способом обеспечения независимости регулятора является самостоятельное использование им средств, полученных в качестве платы за лицензии. При необходимости эти средства могут быть дополнены грантом из государственного бюджета.

6.3.3. Лицензирование вещания

6.3.3.1. Выдача лицензий

Почти во всех странах установлены регулярные сроки подачи заявок на лицензии в соответствии с планами распределения частот (см. раздел 6.3.1), и заинтересованные стороны в состязательном порядке претендуют на предоставляемые лицензии.

В целях прозрачности порядок оценки заявок на лицензии должен быть четко и ясно изложен в законе, с указанием сроков вынесения решений, что обеспечит все возможности каждому претенденту, а публика сможет выступить со своими предложениями. Критерии оценки заявок должны быть опубликованы заранее; лучше всего, если они установлены непосредственно законом. Примерами общих критериев могут служить наличие у претендента

необходимых технических средств и финансовых ресурсов для подачи предлагаемых программ в эфир. Согласно требованию обеспечения плюрализма важным критерием является степень соответствия предлагаемых программ вещания нуждам различных групп населения с точки зрения предполагаемого содержания.

Бланкетные запреты в силу формы или характера вещательной организации чаще всего являются нарушениями права на свободное выражения убеждения. Решение о выдаче лицензии должно рассматриваться и приниматься отдельно по каждой поступившей заявке, с учетом всех факторов, а не отталкиваться от априорных жестких правил. Возможным исключением является непредставление лицензии на вещание политической партии, поскольку очевидность опасности однобокого освещения политического процесса партийной станцией или каналом сомнений не вызывает. От претендентов на лицензии не следует требовать денежного депозита, хотя взимание малой платы в покрытие операционных издержек вполне оправдано.

О принятом решении регулятор уведомляет претендентов с указанием причин и оснований. Каждый, кому отказано в лицензии, должен быть вправе оспорить отказ в судебном порядке.

6.3.3.2. Условия лицензий

Лицензии обычно содержат определенные условия - общие, установленные законом или в подзаконных актах, и конкретные, определенные характером самой лицензии. Всем таким условиям надлежит иметь непосредственное отношение к лицензии и соответствовать принятой политике вещания. В особой мере это касается конкретных условий, где важно уберечься от злоупотреблений по политическим соображениям. Условия лицензии не могут заведомо или впоследствии усложнять ее соблюдение или финансовое обеспечение. В частности, срок действия лицензии должен быть достаточным для того, чтобы вещатели вернули вложенные средства. Обычно по истечении срока лицензии она продлевается, кроме случаев, когда это вредит общественным интересам, - что, в свою очередь, также подлежит прописыванию в законе.



В случае взимания платы за лицензию ее размер должен быть разумным и не ставить под угрозу коммерческую целесообразность вещательной деятельности. Тарифная сетка подлежит предварительному опубликованию, с недопущением произвольного взимания большей платы, к примеру, с вещателей, собирающихся транслировать новостные программы.

6.3.4. Регулирование содержания передач

Лицензирование связано с содержанием вещания в силу того, что разнообразие эфирной продукции является критерием выдачи лицензии. В то же время во многих странах мандат регулирующего органа также включает разработку кодексов поведения, каковых должны придерживаться все вещательные организации. Такие кодексы легитимны, если не предполагают уголовной либо гражданской ответственности за содержание программ и разрабатываются в ходе тесных консультаций с вещателями и прочими причастными. Если же в стране и в секторе есть эффективная система саморегулирования, потребность в таком кодексе напрочь отпадает.

Кодексы вещания обычно охватывают различные аспекты эфирных программ – правдивость, невмешательство в частную жизнь, освещение деликатных или неоднозначных тем, таких, как тяжелые утраты, секс, насилие. Общим и важным правилом есть требование уравновешенного и беспристрастного преподнесения новостей и освещение текущих событий. В кодексе могут рассматриваться вопросы профессиональной этики, включая использование ухищрений для получения информации, проведение интервью и получение сведений за плату. Весьма полезную роль кодекс может сыграть для обеспечения выдержанного и объективного освещения выборов. Наконец, кодекс может также давать ответы на вопросы о рекламе в эфире (подробно см. раздел 10.1).

Основной целью кодекса вещания должно быть установление стандартов, а не наказание вещателей за несоответствия. Применяемые санкции должны в первую очередь преследовать цель исправления недоразумений и потому поначалу предполагать лишь

предупреждение и публичное признание допущенного нарушения. Меры посерьезнее, как штрафы или отлучение от эфира, допустимы только после неоднократных серьезных нарушений с отсутствием должного реагирования на ранее выносимые предупреждения и более мягкие санкции.

6.3.5. Общественное вещание

Во многих странах мира есть хотя бы один, а чаще – несколько национальных каналов, финансируемых из государственной казны. Такие вещательные организации могут внести существенный вклад в дело обеспечения плюрализма, производя программы по темам, на которых деньги на заработаешь и которые потому не попали в сферу интересов коммерческих вещателей, - к примеру, программы для детей или вещание на языках меньшинств. Такие вещатели также осуществляют право населения на информированность общедоступным предоставлением внушающих доверие передач новостей и текущих известий, как в традиционных, так и в новомодных форматах, включая тематические передачи, документальные фильмы, передачи на актуальные темы и развлекательные передачи. Надежное и стабильное финансирование позволяет общественным вещателям привлекать к работе маститых журналистов и проводить глубокие редакционные исследования. Главное, однако, состоит в том, чтобы такой вещатель не утратил независимость. Именно потому в нашей сфере принято различать «государственное вещание», служащее рупором властей, и «общественное вещание», истинно служащее общественным интересам. К тому же не следует забывать о том, что финансируемое государством вещание может ступить на путь недобросовестной конкуренции с частными каналами, ставя под угрозу их коммерческую успешность.

Регулирование общественного вещания ставит четыре главных вопроса: как обеспечить его независимость от государства и бизнеса, какие программы ему следует давать в эфир, как финансировать



общественное вещание и как обеспечить его подотчетность обществу.¹⁴² Ответы на эти вопросы мы попробуем дать ниже.

Гарантирование независимости общественного вещания на практике порождает проблемы, схожие с обсужденными выше в контексте регулирующих органов (см. раздел 6.3.2).¹⁴³ Руководящий орган общественного вещателя – как правило, правление или совет директоров – может назначаться в сходном порядке, чтобы все вошедшие в этот орган лица были независимыми, компетентными, свободными от политического влияния и не обремененными финансовыми интересами в сфере вещания.

Программы общественного вещания должны создаваться в свете того, что служит интересам населения *в целом*.¹⁴⁴ В этом общественные вещатели отличны от вещателей коммерческих, которые в первую очередь пекутся о больших прибылях и потакают телевизионному «мейнстриму». Общественное вещание, напротив, должно позаботиться обо всех аудиториях, уделив особое внимание меньшинству, о котором забыли коммерческие провайдеры. Общественным вещателям надлежит распространять непредвзятые и сбалансированные сведения, позволяющие зрителям сформировать собственные мнения по злободневным событиям на основании максимально достоверных фактов. Это особо касается программ новостей, кои должны освещать как события внутри страны, так и за ее пределами, включая деятельность государственных органов, принимающих важные для народа решения, в том числе парламента. Наконец, важной функцией общественного вещания является упрочение сплоченности общества и уважения к меньшинствам с одновременным формированием национального самосознания, что достигается пе-

¹⁴² Разработанный организацией АРТИКЛЬ 19 Типовой закон об общественном вещании служит примером практического решения таких вопросов. Документ доступен на линке, указанном в прим. 32.

¹⁴³ Гарантиям независимости общественного вещания посвящена Рекомендация КМ СЕ No. R(96)10 (от 11 сентября 1996 г.); см. прим. 26.

¹⁴⁴ Эта цель поддержана Первой Резолюцией «Будущее общественного вещания» 4-ой министерской конференции СЕ по вопросам политики в отношении СМИ (Прага, 1994 г.); см. линк, указанный в прим. 26.

редачами об истории страны и о ее культурах без какой бы то ни было предвзятости.

Финансирование общественного вещания может осуществляться из многих источников, каждый из которых имеет свои «за» и «против». В ряде стран общественное вещание финансируется за счет платы, взимаемой со всех владельцев телевизоров и радиоприемников. Плюсом такой системы является защищенность от вмешательства со стороны государства и стабильность поступления средств. Однако, при такой системе телевизор может стать слишком дорогим удовольствием для бедных граждан, а взимание сбора может повлечь существенные издержки или сопровождаться организационными трудностями. Более простым и приемлемым для малообеспеченного населения решением является государственное финансирование общественного вещания, но оно создает риск вмешательства в программную политику вещателя. В последнее время средства для общественного вещания дополнительно поднимаются за счет рекламы и распространения книг и видеопродукции на коммерческой основе, что, впрочем, имеет и свои минусы. Выделение большего времени на рекламу урезает время трансляции качественной телепродукции, а если реклама становится основным источником финансирования, общественный вещатель рискует скатиться до практики коммерческих каналов и руководствоваться соображениями прихода средств, а не интересами общественности. Если такое происходит, существование общественного вещания теряет свой смысл. Кроме того, общественное вещание при подобных обстоятельствах может отвлечь рекламные деньги от коммерческих телепровайдеров, что ударит по их финансовому состоянию и может повлечь ухудшение качества эфирной продукции.

Организации общественного вещания тратят немалые государственные средства и потому должны быть надлежащим образом подотчетны. Народ имеет право знать, как и на что вещатель потратил деньги налогоплательщиков. Логично установить систему, когда раз в год руководящий орган общественного вещателя представляет и парламенту, и широкой общественности снабженный выводами аудиторов отчет, с указанием постатейных расходов. Подотчетность в отношении программной деятельности и содержания передач мо-



жет достигаться принятием кодекса вещательной практики, разработанного совместно с журналистами и институтами гражданского общества. Кодекс должен предполагать порядок подачи отдельными гражданами жалоб на содержание транслированных программ – и порядок рассмотрения таковых жалоб.

ОГРАНИЧЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ СОДЕРЖАНИЯ

В предыдущей главе мы рассмотрели, какими средствами государство может *опосредованно* ограничить свободу слова путем регулирования СМИ как основных носителей этого права, претворяющих его в жизнь. Эта глава посвящена *непосредственному* регулированию выражаемых идей – то есть запрещению отдельных проявлений свободного выражения мнений в силу их содержания или воздействия на общество. Примерами могут служить высказывания, разжигающие ненависть, диффамацию и непристойности.

Описанный в Главе 4 трехчастный тест позволяет оценить, совместимо ли ограничение на содержание с нормами международного права. Напомним, что ограничения должны быть 1) установлены законом, с достаточной четкостью для понимания того, что можно, а что нет; 2) направлены на достижение одной из таких целей: уважение прав и репутации других людей, защита национальной безопасности, общественной морали и здоровья населения, и 3) быть необходимыми для достижения такой цели, при том что нет иных мер ее достижения, несущих меньший ущерб свободе слова.

Эти критерии не всегда легко применить. В тех случаях, когда свобода слова может схлестнуться с правами других лиц или грозит безопасности страны, законодатели задаются непростыми вопросами – где провести границу и необходима ли она. Джеймс Мэдисон, один из отцов американской Конституции и ее формулировки свободы слова, указывал, что порою благоразумно



дозволять некоторое злоупотребление свободой слова, чтобы не препятствовать законному осуществлению этого права:

Все, чему есть должное употребление, неотделимо от некоторой меры злоупотребления, и пресса как ничто иное служит тому подтверждением. Так пусть же отдельные вредоносные ветви сего древа пагубно произрастают, нежели отсекут их и все дерево перестанет родить прекрасные плоды».¹⁴⁵

Эта глава содержит обзор международных стандартов, разработанных с целью проведения демаркационной линии между дозволенным свободой слова и непозволимым в силу преобладающих общественных интересов. Начнем же мы с наложения ограничений до, а не после того, как право на свободу слова осуществлено, и обсудим, каким законодательством - уголовным, гражданским либо административным - надлежит устанавливать такие ограничения.

7.1. Предварительная цензура

Выше, в разделах 6.1.1 и 6.2.2, важным доводом против лицензирования журналистов и периодики был его неразборчивый характер: отказ в лицензии равен запрету на все будущие статьи, независимо от содержания. А как быть с текстом или аудиовизуальным продуктом, которые завершены, но еще не напечатаны или не даны в эфир? Следует ли властям, когда это необходимо, применять санкции уже после распространения или же они могут при определенных обстоятельствах предотвратить распространение?

Предварительная цензура порождает особые угрозы свободе слова. Если власти вправе запрещать публикации, которых никто еще не видел, иные лица не могут проверить, оправдан ли запрет; столь широкие полномочия со временем непременно приведут к превышению полномочий для оберегания государства от критики. Частично проблема решается наличием возможности оспорить запрет в суде, что, впрочем, создает иную проблему - временной

¹⁴⁵ Цит. в материалах *Near v. Minnesota*, 283 U.S. 697, с. 718 (1931).

аспект распространения информации остается под контролем властей, а такой контроль многое значит. К тому же судебная тяжба с цензорами затянется и отнимет средства, что понудит многих отказаться от издержек и волокиты. Более того, последние известия – продукт скоропортящийся, и выигрыш дела в суде после того, как поезд ушел, будет лишь видимостью победы.

В силу указанных опасений *Американская Конвенция о правах человека* напрочь запрещает предварительную цензуру, за исключением необходимости защиты детей. Ее Статья 13 (2) гласит:

Осуществление права, установленного в предыдущем пункте, не подлежит предварительной цензуре...

Тем не менее, суды не всегда ставили упреждающие ограничения вне закона, так как наносимый публикацией ущерб далеко не всегда исправим последующими мерами. Эта дилемма воочию возникла в Америке, когда журнал «Прогрессив» попытался было дать в печать подробную статью о том, как сделать водородную бомбу. Автор и издатель утверждали, что сделали всего лишь выдержку из общедоступных материалов, для повышения уровня общественного осознания угроз ядерного оружия. По этому делу судья постановил:

Судебная ошибка в решении против издания радикально и существенно сузит право ответчика [на свободу слова], но ошибка в решении против Соединенных Штатов может проложить путь термоядерному уничтожению всех нас. В этом случае испепелится и наше право на жизнь, что обесценит и наше право публиковать.¹⁴⁶

Это дело не дошло до Верховного Суда, но в других случаях ему приходилось высказывать свою позицию: «любая система упреждающих ограничений заведомо рассматривается Судом как сомнительная с точки зрения конституционности».¹⁴⁷ Этой точке зрения вторят и международные инстанции. В докладе по Республике Корея

¹⁴⁶ См. *United States v. Progressive, Inc.*, 467 F. Supp. 990 (W.D. Wis. 1979).

¹⁴⁷ К примеру, дело, *Bantam Books, Inc. v. Sullivan*, 372 U.S. 58 (1963).



Специальный Докладчик ООН указал, что «любая система упреждающих ограничений свободы выражения убеждения сразу ставит вопрос о ее нелегитимности согласно международным стандартам защиты прав человека». ¹⁴⁸ ЕСПЧ также постановил, что «опасности, присущие упреждающим ограничениям, по природе своей требуют самого тщательного исследования». ¹⁴⁹

В рассмотренном ЕСПЧ деле изданий «Обзервер» и «Гардиан» власти узнали о готовящейся якобы вредоносной публикации и решили упредить ее, обратившись в суд. Речь шла о системе т.н. особых ограничений, применяемых властями. Ведь системы, предполагающие предварительное прочтение подготовленных к печати материалов цензурой, не могут быть оправданы никогда и уже давно неслыханны в развитых демократических странах. ¹⁵⁰

Международно-правовая позиция может быть сформулирована следующим образом. Хотя право на свободу слова не требует абсолютного запрещения упреждающей цензуры, такая мера должна носить характер редчайшего исключения, позволимого лишь тогда, когда публикация чревата тяжелым ущербом наподобие гибели людей или нанесения существенного вреда здоровью населения, безопасности или окружающей среде. Диффамационная, богохульствующая, содержащая непристойности либо острую критику государства статья едва ли когда-либо преодолеет такой порог. Более того, система, требующая предварительного одобрения содержания распространяемых в СМИ материалов неприемлема потому, что ее урон свободе слова видимо перевешивает пользу, приносимую ее целям.

¹⁴⁸ Доклад о миссии в Республику Корея, UN Doc. E/CN.4/1996/39/Add.1, с. 8.

¹⁴⁹ *Observer and Guardian v. the United Kingdom*, 24 октября 1991 г., по Заявлению No. 13585/88, п. 60.

¹⁵⁰ При этом кино- и видео-продукция во многих странах подлежит предварительной цензуре. См., например, материалы дела *Wingrove v. United Kingdom*, 25 ноября 1996 г., по Заявлению No. 17419/90, в решении по которому ЕСПЧ поддержал ограничения упреждающего характера.

7.2. Ограничивающее законодательство

Все страны строят свое законодательство по-своему. Положения об ограничениях на содержание распространяемых материалов можно найти и в уголовных кодексах, и в гражданском праве, и в законах об административной ответственности. Международное право не предписывает конкретной категории законов, в которых могут устанавливаться такие ограничения, но первая часть трехчастного теста (см. раздел 4.2) требует четкой выписанности и доступности таких положений.

К тому же право на свободу слова требует при ограничении ее применять наименее болезненные средства для защиты преобладающих общественных или частных интересов. Как следствие, изложение подобных положений в гражданском, а не в уголовном кодексе, представляется более целесообразным.

Установление ограничений в специальных законах о СМИ не запрещено, но является прогрессивной практикой: ограничительные положения в законах о СМИ наверняка повторяют, дублируют или даже вступают в конфликт с аналогичными положениями в общих законах вроде уголовного или гражданского кодексов. В результате подчас возникает правовая неразбериха, когда журналисты не уверены, какие права у них есть, так как законы уж очень часто напоминают им о том, чего делать нельзя.

7.3. Диффамация

Все страны защищают своих субъектов от диффамации – то есть от посягательств в СМИ (и не только) на их честь, достоинство и репутацию. В том, что такие законы преследуют законную цель, сомнений быть не может; трехчастный тест признает уважение прав и репутации других лиц как веское основание ограничения свободы слова.

В то же время во многих странах, и в том числе в республиках Центральной Азии, законы о диффамации столь широки и применяются столь напористо, что создают значительные препятствия ле-



жащему в основе демократии общественному обсуждению насущных вопросов.¹⁵¹ Публичные лица и государственные структуры часто подают гражданские и уголовные иски о диффамации против критически высказывающихся журналистов и политиков от оппозиции, стремясь заставить их замолчать якобы в правовом порядке. Даже когда иск не удовлетворяется, финансовые и эмоциональные издержки столь велики, что впоследствии удерживают ответчиков и им подобных от дальнейших критических выступлений. Как следствие, о коррупции и бесчинствах перестают говорить, их проявления как случались, так и случаются дальше, все удовлетворены, и ни с кого не станется наводить тень на плетень.

Международным сообществом разработан ряд стандартов относительно законодательства о диффамации;¹⁵² они призваны обеспечить должную защиту репутации без нанесения ненужного ущерба свободе слова. Речь о них пойдет ниже.

7.3.1. Уголовное преследование

В законах всех стран Центральной Азии¹⁵³ диффамация определена и как гражданско-правовой проступок, и как деяние, преследуемое уголовным кодексом. Иными словами, за диффамацию виновник может как стать ответчиком по гражданскому делу, так и отвечать в уголовном порядке.¹⁵⁴

¹⁵¹ КПЧ ООН критиковал Кыргызстан за «использование механизма исков о клевете в отношении критически выступающих журналистов», указав, что такое преследование несовместимо со свободой выражения убеждений и свободой прессы, провозглашенных в Статье 19 Пакта. См. *Заключительные выводы КПЧ по Кыргызстану* от 24 июля 2000 г., UN Doc. CCRP/CO/69/KGZ, п. 20.

¹⁵² Организация АРТИКЛЬ 19 свела все основные стандарты в одну публикацию, «Определение диффамации: Принципы свободы слова и защиты репутации» (Лондон, 2000 г.), получившую поддержку высоких должностных лиц ОАГ, ООН и ОБСЕ. Это публикация доступна в Интернете; см. прим. 30.

¹⁵³ См., к примеру, ст. 127 - 128 Уголовного Кодекса Кыргызстана или ст. 135 - 137 Уголовного Кодекса Таджикистана.

¹⁵⁴ Законы некоторых республик Центральной Азии (например, Кыргызстана) предусматривают возможность частного обвинения. Это значит, что физическое лицо может обвинить другое лицо в поругании своих чести и достоинства без участия прокурора. Такая процедура скорее относится к уголовно-правовой сфере, чем к области гражданского права.

Уголовно-правовое преследование за диффамацию порождает больше всего проблем в плоскости свободы слова. Оно может увенчаться жестким наказанием – лишением свободы, лишением права работать журналистом (см. раздел 6.1.3) или обременительным штрафом. Даже умеренное применение уголовных санкций бросает уж слишком длинную тень: всякий журналист, думающий о том, не написать ли ему о коррупции в верхах, нет-нет и вспомнит, что может оказаться в наручниках, попасть за решетку и сесть на скамью подсудимых. Сказанное не означает, что с диффамацией не следует бороться; но будем, однако же, помнить, что трехчастный тест требует целенаправленного характера такой борьбы, во избежание ослабления роли законной критики.

Международные органы – такие, как ООН и ОБСЕ, – не раз признавали опасности, таящиеся в уголовном преследовании за диффамацию, и рекомендовали упразднить такие законы. В частности, Парламентская Ассамблея ОБСЕ призвала к отмене всех законов, предполагающие уголовную наказуемость диффамации публичных лиц, государства или его органов.¹⁵⁵ Полномочные представители ООН, ОБСЕ и ОАГ по вопросам свободы слова пошли еще дальше, заявив, что «уголовное преследование за диффамацию не является оправданным ограничением свободы выражения убеждений; все законы об уголовном преследовании за диффамацию подлежат отмене и замене, где это необходимо, гражданско-правовыми мерами ответственности».¹⁵⁶ КПЧ ООН многократно высказывал озабоченность несоответствующим применением положений уголовного законодательства о диффамации и рекомендовал провести глубокие реформы – причем в таких непохожих странах, как Азербайджан,¹⁵⁷ Норвегия¹⁵⁸ и Камерун.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Варшавская Декларация ПА ОБСЕ, 8 июля 1997 г., п. 140.

¹⁵⁶ Совместная Декларация от 10 декабря 2002 г. См. прим. 30.

¹⁵⁷ Выводы КПЧ по Азербайджану, UN Doc. CCRP/CO/73/AZE, 12 ноября 2001 г.

¹⁵⁸ Выводы КПЧ по Норвегии, UN Doc. CCRP/C/79/Add.112, 1 ноября 1999 г.

¹⁵⁹ Его же Выводы по Камеруну, UN Doc. CPR/C/79/Add.116, 4 ноября 1999 г.



Европейский Суд по правам человека, напротив, не постановлял, что преследование за диффамацию в уголовном порядке по определению является нарушением права на свободу выражения мнения. При этом он ни разу не оправдывал тюремный приговор или подобное наказание согласно соответствующим законам. По делу Касстелс против Испании (*Castells v. Spain*), Суд постановил:

Доминирующее положение государства требует от него проявлений сдержанности в применении порядка уголовного преследования, в особенности там, где имеются иные меры реагирования на необоснованные нападки либо критику со стороны противников государства или СМИ.¹⁶⁰

Важным фактором такого решения Суда была нестабильная обстановка в Испании в то время, когда заявителя осудили за клевету, а именно за статью, из которой следовало, что за убийством баскского диссидента-сепаратиста стояло государство. Обоснованием срока лишения свободы для журналиста была защита общественного порядка – в не меньшей степени, чем защита репутации правительства. Суд постановил, что государствам разрешено «принимать, как гарантам общественного порядка, меры, в том числе уголовно-законодательные, призванные должным образом, но без эксцессов реагировать на необоснованные или недобросовестные диффамационные обвинения.»¹⁶¹ Следует подчеркнуть, что при этом Суд отметил роль уголовного законодательства в поддержании общественного порядка, каковой общественный интерес отличен от защиты репутации.

Организация АРТИКЛЬ 19 полагает, что все законы об уголовном преследовании за диффамацию нарушают гарантию свободы слова,¹⁶² но, осознавая, что такие законы существуют в ряде стран и в ближайшем будущем отменены не будут, предлагает временные меры, направленные на смягчение воздействия этих законов:

¹⁶⁰ *Castells v. Spain*, 23 апреля 1992 г., по Заявлению No. 11798, п. 46.

¹⁶¹ Там же.

¹⁶² См. прим. 152; Принцип 4(a).

- i. никто не может быть осужден за диффамацию, пока считающая себя потерпевшей сторона вне разумных сомнений не докажет присутствие всех составляющих преступления, согласно перечисленному ниже;
- ii. уголовное преступление диффамации считается совершенным, когда доказано, что оспариваемые высказывания ложны, что они были распространены с осознанием их ложного характера или же безрассудно в отношении их возможной ложности, и что они распространены с непосредственным намерением нанести ущерб стороне, считающей себя потерпевшей;
- iii. государственные органы, включая полицию и прокуратуру, не должны принимать никакого участия в иницировании или осуществлении уголовного преследования, независимо от статуса стороны, считающей себя потерпевшей от диффамации, даже если этой стороной является высокое должностное лицо;
- iv. приговоры о лишении свободы, такие приговоры с отсрочкой исполнения, запреты на выражение мнения при помощи конкретного средства массовой информации, запреты на журналистскую либо на иную профессиональную деятельность, чрезмерные штрафы и прочие суровые наказания никогда не должны налагаться за нарушение законов о диффамации, какими бы явными или вопиющими ни были диффамационные высказывания.¹⁶³

7.3.2. Гражданские иски

Не предполагая подключения государственной машины уголовного преследования, гражданско-правовые санкции за диффамацию оказывают, пожалуй, менее охлаждающее воздействие на свободу слова - но лишь тогда, когда закон выписан так, что исключает злоупотребления им со стороны государственных органов, обеспечивает должную защиту интересов ответчика и разумно ограничивает возможные суммы компенсации.

¹⁶³ Там же, Принцип 4(b).



7.3.2.1. Государственные органы и должностные лица

Беспрепятственное обсуждение деятельности государственных органов и должностных лиц лежит в основе демократии. В целях обеспечения свободного протекания таких дебатов и развеивания опасений судебного преследования международные суды последовательно отмечали, что органам и должностным лицам государства надлежит мириться с более высокой степенью критики, нежели обычным гражданам.

Государственные органы

В ряде стран с прочными демократическими традициями государственным органам не дозволено ни при каких обстоятельствах подавать иски о диффамации, поскольку это создает угрозы свободе слова и потому, что государственные органы не обладают «репутацией», которая подлежит защите. В качестве не физических, а юридических лиц, не занимающихся бизнесом, у них ни личного, ни денежного интереса, подлежащего защите ради доброго имени. Более того, нехорошо, когда орган государства тратит деньги налогоплательщиков на судебные тяжбы в защиту своего реноме.

В США «ни один суд высокой инстанции ... никогда не постановлял и даже не указывал, что преследованию за клевету в адрес государственного органа есть место в американской системе юстиции».¹⁶⁴ Верховный Суд Индии постановил, что «правительство, местные власти и иные наделенные полномочиями органы» не наделены правом подавать иски о диффамации.¹⁶⁵ В ряде стран такой запрет распространяется даже на государственные предприятия. Так, Верховный Суд Зимбабве отклонил иск Государственной Компании почтовых перевозок и связи,¹⁶⁶ последовав примеру Верховного Суда

¹⁶⁴ См. *New York Times v. Sullivan*, 376 U.S. 254, 11 L. Ed. 2d 686, 84 S. Ct. 710 (1964), со ссылкой на *City of Chicago v. Tribune Co.*, 307 Ill. 595, 601, 139 N. E. 86, 88 (1923).

¹⁶⁵ См. *Rajagopal v. State of Tamil Nadu*, 6 S.C.C. 632 (1994).

¹⁶⁶ См. *Posts and Telecommunications Corporation v. Modus Publications (Private) Ltd.* (1997), Judgment No S.C. 199/97.

ЮАР, который по делу *Die Spoorbond v. South African Railways*¹⁶⁷ постановил, что государственная железнодорожная компания не вправе обращаться с иском о диффамации к газете.

ЕСПЧ не установил полного запрета на диффамационные иски от имени госорганов, но изложил позицию, что «пределы дозволенной критики в адрес правительства шире, чем в отношении частного лица или даже политика».¹⁶⁸ КПЧ ООН и ПА ОБСЕ рекомендовали упразднить законы, криминализирующие диффамацию государства.¹⁶⁹

Должностные лица

Должностные лица находятся где-то посередине – их можно критиковать больше, чем простых граждан, но, в отличие от органов, в которых они работают, чиновники имеют право подавать в суд в случае диффамации. Чем выше пост занимает должностное лицо, тем с большей критикой ему надлежит мириться; особенно это касается высших чиновников государства.

В знаковом решении по делу Лингенса (*Lingens v. Austria*) ЕСПЧ обосновал дозволенность жесткой критики в адрес государства. В деле речь шла об осуждении уголовным судом за диффамацию журналиста, напечатавшего две статьи, в которых он обвинял канцлера страны Бруно Крайского в защите бывших офицеров СС по политическим соображениям. Указав, что позволение политикам обращаться с исками о диффамации против СМИ в целях предотвращения критики наносит ущерб демократии, Суд постановил:

... пределы допустимой критики в отношении политического деятеля как такового шире, чем в отношении частного лица. В отличие от последнего первый должен проявлять и большую степень терпимости к присталь-

¹⁶⁷ См. *Die Spoorbond v South African Railways*, 1946 AD 999.

¹⁶⁸ К примеру, см. материалы ЕСПЧ по делу *Incal v. Turkey*, 9 июня 1998 г., по Заявлению No. 22678/93, п. 54.

¹⁶⁹ См. Заключительные выводы КПЧ: Мексика, от 27 июля 1999 г., UN Doc. No. CSCR/C/79/Add.109, п. 14, и Варшавскую Декларацию ПА ОБСЕ, 8 июля 1997 г., п. 140.



ному вниманию журналистов и всего общества к каждому его слову и действию.¹⁷⁰

Эти аргументы были поддержаны и другими международными инстанциями.¹⁷¹

В решении по похожему делу ЕСПЧ подтвердил, что политикам следует терпеть не только едкую критику, но и жесткие высказывания. После того, как лидер Австрийской партии свободы Йорг Хайдер в публичной речи восхвалил австрийских солдат, служивших во время Второй Мировой войны в Вермахте и СС, одна их газет напечатала материал, озаглавленный «Постскриптум: не нацист, а идиот». Суд пришел к решению, что употребление этого слова в адрес политика не выходило за пределы допустимого в демократическом государстве.¹⁷²

По иным делам Суд четко указывал, что большей мере критики подлежат не только политики, но и все государственные чиновники.¹⁷³

7.3.2.2. Позиция защиты

Законы о диффамации, которые необоснованно ограничивают свободное распространение информации и идей, надежно сработают, если включить в них мощные средства правовой защиты ответчика. Особо важны описанные ниже средства, почерпнутые из международной практики и компаративного анализа законодательств.

¹⁷⁰ Решение ЕСПЧ по делу *Lingens v. Austria*, 24 июня 1986 г., по Заявлению No. 9815/82, п. 42.

¹⁷¹ См., например, *Canese v. Paraguay*, 31 августа 2004 г., Series C 111 (Межамериканский Суд по правам человека) и *Bodrožić v. Serbia and Montenegro*, 23 января 2006 г., коммуникация No. 1180/2003, UN Doc. CCPR/C/85/D/1180/2003, п. 7.2 (КПЧ ООН).

¹⁷² См., например, дело *Oberschlick v. Austria (No.2)*, 1 июля 1997 г., по Заявлению No. 20834/92, п. 35. Также см. дело *Dichand and others v. Austria*, 25 февраля 2002 г., по Заявлению No. 29271/95.

¹⁷³ См., например, материалы дела *Thoma v. Luxembourg*, 29 марта 2001 г., по Заявлению No. 38432/97, п. 47.

Бремя доказывания

Если доказано, что ответчик распространил достоверные сведения, он полностью защищен от обвинений в диффамации.¹⁷⁴ Законы о диффамации должны защищать граждан от *незаконных* нападок на их репутацию, а не защищать абстрактно их честь и достоинство вне зависимости от истинной репутации. В то же время лицо, правдивая информация о котором вторглась в сферу его частной жизни, может подать соответствующие претензии (см. ниже раздел 7.6).

Обычно есть смысл в том, чтобы ответчик показал правдивость ставшего предметом иска мнения. Однако, в тех случаях, когда дело приобретает общественный интерес – если, к примеру, иск подан государственным служащим высокого ранга – бремя доказывания перекладывается на другую сторону, и доказать ложность высказанного в его адрес надлежит истцу. Важность обеспечения общественного обсуждения вопросов, представляющих всеобщий интерес, обосновывает подобное обременение истца. Как указал Верховный Суд США, «иначе те, кто хотел бы поддать должностных лиц критике за считающиеся подлинными или на самом деле подлинными поступки, воздержатся от выражения своего мнения в силу сомнений, что оно может быть доказано правдивым в суде или же по причине опасений соответствующих издержек».¹⁷⁵ Закону следует предполагать достаточность доказательства того, что высказанное является достоверным по существу.

Оценочные суждения и констатация факта

Никто не может отвечать по закону за оценочное суждение – т.е. за высказывание, достоверность или ложность которого доказана быть не может и которое не претендует на то, чтобы излагать факт (к примеру, в силу риторического, сатирического или попросту шуточного характера высказывания).¹⁷⁶ Если правдивость или ложность

¹⁷⁴ См. Материалы по делу *Castells v. Spain*, прим. 160..

¹⁷⁵ По делу *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 US 254, 279 (1964).

¹⁷⁶ Например, см. *Oberschlick v. Austria (No. 1)*, 23 мая 1991 г., по Заявлению No. 11662/85, п. 63.



высказывания по определению не может быть доказана, оно не может толковаться как незаконные нападки на чью-либо репутацию.¹⁷⁷ Укажем также, что международное право предоставляет абсолютную защиту праву человека придерживаться мнения, и не дело властей решать, является ли конкретное субъективное мнение одобряющим или неодобряющим.

Довод обоснованности действий

Даже в тех случаях, когда распространенные сведения по вопросу общественного значения не соответствуют действительности и это доказано, ответчик по делу о диффамации может защищаться доводами, что с его стороны, с точки зрения положения, в котором он находился, было разумным распространить эти сведения в их оспариваемой форме. Подобные положения законодательства необходимы для защиты способности СМИ выполнять их функции эффективного информирования населения. Когда события быстро развиваются, журналисты не всегда могут позволить себе ждать до тех пор, пока у них не появится полная убежденность в достоверности всех имеющихся сведений, и тянуть с подачей материала в газеты или в эфир. Даже самые большие профессионалы от журналистики допускают добросовестные ошибки, и возможность их наказания за каждое недостоверное высказывание сделала бы их работу слишком рискованной и удерживало бы их от оперативного предоставления информации населению. Большее равновесие между правом на свободу слова и правом на защиту репутации обеспечивает правовой порядок, при котором от иска защищены лица, действовавшие обоснованно и предпринявшие возможные шаги для проверки подаваемой информации, но держат ответ те, кто не удосужился это сделать. В отношении СМИ «тест на обоснованность» считается успешно пройденным, если журналист работал согласно утвержденным стандартам профессиональной деятельности - например, тем, что установлены в кодексе профессиональной этики.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Решение по делу *Unabhängige Initiative Informationsvielfalt v. Austria*, 26 февраля 2002 г., по Заявлению No. 28525/95, п. 39.

¹⁷⁸ См. материалы по делу *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*, 20 мая 1999 г., по Заявлению No. 21980/93, п. 65.

Абсолютные привилегии и условный иммунитет

Есть обстоятельства, при которых возможность беспрепятственно высказываться столь велика, что соответствующие высказывание не должны влечь за собой ответственность за диффамацию. Такая абсолютная привилегия должна распространяться на заявления, сделанные во время судебных слушаний, на выступления перед выборными органами и на подробные отчеты о подобных прениях.¹⁷⁹ Иного рода высказывания либо выражения мнения другим способом должны обладать таким иммунитетом при условии соответствия установленным требованиям; освобождение от ответственности имеет место до тех пор, пока не будет доказано, что информация распространена со злым умыслом. Сюда, в частности, относятся случаи, когда мнение высказывается его носителем по требованию закона, по зову общественного долга или по соображениям морали. Примером может быть сообщение правоохранительным органам о предполагаемом преступлении. Во всех таких случаях общественный интерес в высказывании такого мнения превышает интересы защиты любой частной репутации, потребовавшие бы замалчивания высказанных соображений.

Цитирование слов иных лиц

Журналисты также не должны нести ответственность за информирование о высказываниях иных лиц или за воспроизведение их слов – лишь бы журналист сообщал новость и лично не поддерживал подобное высказывание. Потребность в исключениях такого рода указал ЕСПЧ:

Наказание журналиста за содействие распространению сделанных иным лицом заявлений ... существенно умалило бы вклад прессы в обсуждение вопросов, представляющих общественный интерес, и не должно предусматриваться, за исключением случаев наличия на то особо сильных оснований.

...

¹⁷⁹ См., например, *A v. the United Kingdom*, 17 декабря 2002 г., по Заявлению No. 35373/97.



Общее требование к журналистам относительно систематического и официального отказа от цитат, содержание которых может оскорбить иных лиц, спровоцировать их или ущемить их репутацию, несовместимо с ролью прессы по предоставлению информации о текущих событиях, мнениях и идеях.¹⁸⁰

Заявителем по этому делу выступал журналист, привлеченный к ответственности за цитату из газетной статьи о том, что во всем Люксембурге есть только один не коррумпированный государственный лесничий. Европейский Суд постановил, что право заявителя на свободу выражения мнения было несправедливо ущемлено и обратил внимание на то, что журналист тщательно указал, что приводит цитату, указал автора высказывания и даже упомянул об источнике цитаты, что он «содержит жесткие формулировки». Журналист также осведомился у третьей стороны – владельца лесных угодий, - что он думает по поводу процитированного суждения.

7.3.2.3. Виды судебной компенсации

Подобно остальным ограничениям свободы слова, санкции за диффамацию должны быть «необходимыми»; иными словами, они не должны быть чрезмерными и идти дальше того, что требуется в конкретном случае. Власти обязаны разработать такой порядок наказания за диффамацию, который, восстановив пострадавшую репутацию, не станет ледяным душем для легитимных высказываний. Обычно лица, виновные в диффамации, выплачивают денежные компенсации, но непомерные суммы, постановляемые судами ряда стран, уже оказали отрицательное воздействие на свободное распространение информации. Будем же помнить, что возможен целый ряд менее болезненных, но не менее эффективных способов, как, например, судебное распоряжение об извинениях и опровержении либо об опубликовании решения суда, признающего высказанное мнение диффамационным. Первенство

¹⁸⁰ См. прим. 173, шп. 62 - 64.

должно отдаваться именно таким мерам - как более дружественным к свободе слова. В случаях же, когда денежная компенсация необходима ради возмещения финансовых убытков, закон должен четко устанавливать возможные размеры соответствующих сумм.

Как отмечалось в разделе 7.3.1, международные органы не жалуется лишение свободы в наказание за диффамацию. ЕСПЧ ни разу не поддержал тюремный приговор за такие преступления, а КПЧ ООН в 1994 г. в годовом отчете раскритиковал Исландию за положение закона о возможности лишения свободу за диффамацию – хотя это положение в судебной практике не применялось. КПЧ выразил озабоченность также в отношении Норвегии и Иордании.¹⁸¹ В контексте Кыргызстана Комитет отметил, что «журналисты и активисты, лишённые свободы в нарушение ст. 9 и 19 Пакта, подлежат освобождению, реабилитации и выплате компенсаций».¹⁸² В Резолюции 1998 г. Комиссия ООН по правам человека выразила обеспокоенность «количеством задержаний, взятий под стражу, ... привлечений к уголовной ответственности и запугиваний, в том числе путем злоупотреблений положениями уголовного законодательства о клевете ... в отношении лиц, осуществляющих свое право на свободу слова и выражения убеждения».¹⁸³

7.4. Национальная безопасность

Согласно международному праву, каждое государство выступает гарантом прав человека; собственно, это является одной из причин существования государства как такового. Отсюда следует, что когда возникает ситуация, угрожающая дальнейшему существованию государства и, как следствие, правам каждого человека в этом государстве, международное право позволяет определенные меры

¹⁸¹ Отчет Комитета ГА ООН, 21 сентября 1994 г., Том I, UN Doc. A/49/40, пп. 78, 91 и 236.

¹⁸² Заключительные выводы по Кыргызстану от 24 июля 2000 г., UN Doc. CCRP/CO/69/KGZ.

¹⁸³ Резолюция 1998/42, от 17 апреля 1998 г., UN Doc. E/CN.4/RES/1998/42; также см. Резолюция 2005/38, от 19 апреля 2005 г., UN Doc. E/CN.4/2005/L.10/Add.11.



по предотвращению угрозы, соразмерные ее величине. Такие меры предполагают и ограничения свободы слова – как, например, запрет на распространение сведений о передвижении войск, раскрытие шифровальных кодов или подстрекательство к дезертирству. Все международные договоры, гарантирующие свободу слова, признают интересы национальной безопасности законными основаниями ограничения этого права.

В этом свете нельзя не указать, что, подобно диффамации, сообщения якобы национальной безопасности многажды использовались разными странами, в том числе демократическими, для необоснованного узаконивания запретов на свободное распространение информации и идей. Нередко ограничения по причине национальной безопасности сформулированы в законе неоправданно размыто или же распространяются на высказывания, представляющие чисто гипотетическую опасность, что превращает их в идеальные средства злоупотреблений ради предотвращения хождения в обществе непопулярных идей или критики в адрес государства. Такие проблемные ограничения присутствуют и в законодательствах стран Центральной Азии. Так, Закон Казахстана о СМИ запрещает использование СМИ для посягательств на целостность Республики Казахстан или для подрывания национальной безопасности страны.¹⁸⁴

Завеса таинственности, оправданно или же необоснованно окутывающая дела национальной безопасности, позволяет властям преувеличивать опасности и сеять страхи среди населения, вследствие чего доводы безопасности воспринимаются даже там, где они всецело беспочвенны. Как отметил один из исследователей вопроса, «история полна примерами попыток властей подавить свободу слова якобы по причине необходимости срочных мер для выживания нации, хотя на самом деле они оказывались всего лишь проявлениями паники, изворотливости или глупости».¹⁸⁵

¹⁸⁴ Ст. 2(3).

¹⁸⁵ Родни Смолла, *Свобода слова в открытом обществе* (New York: Knopf, 1992), с. 319.

В целях устранения таких проблем и были разработаны международные стандарты, дающие ответ на вопрос о том, выдерживают ли ограничения свободы слова в интересах национальной безопасности проверку трехчастным тестом.

7.4.1. Определение национальной безопасности

В международном праве пока нет четкого определения того, что составляет «национальную безопасность». КПЧ четко указал, что подавление демократического дискурса и прав человека не подлежит оправданию в силу соображений национальной безопасности:

Легитимная цель защиты и упрочения национального единства в тяжелой политической обстановке не может быть достигнута попытками препятствовать продвижению многопартийной демократии, демократических принципов и прав человека; в этом свете не возникает вопрос о том, какие меры могут отвечать требованиям трехчастного теста.¹⁸⁶

Международные суды обычно соглашались с доводами государств, что ограничения служили целям защиты национальной безопасности, но при этом тщательно изучают, были ли принятые меры необходимыми. В уже знакомом нам деле *Observer and Guardian v. United Kingdom* ЕСПЧ не поставил под сомнение, что запрет на книгу мемуаров бывшего разведчика отвечал интересам национальной безопасности, - при том, что книга уже вышла большими тиражами в США и в Австралии. Суд, однако, постановил, что этот запрет не отвечал требованиям необходимости, поскольку возможный ущерб национальным интересам уже был неотвратим по причине указанных публикаций.¹⁸⁷

Подкомиссия ООН по вопросам предотвращения дискриминации и защиты меньшинств попыталась заполнить правовые и аналити-

¹⁸⁶ См. *Mukong v. Cameroon*, прим. 63, п. 9.7.

¹⁸⁷ См. *Observer and Guardian v. United Kingdom*, 26 ноября 1991 г., по Заявлению No. 13585/88, пп. 56 - 71.



ческие лакуны *Сиракузскими Принципами*.¹⁸⁸ Принцип В(iv) определяет, когда ограничение может рассматриваться как служащее интересам национальной безопасности:

Соображения национальной безопасности могут оправдать меры, ограничивающие некоторые права, только когда такие меры принимаются во имя защиты существования нации, ее территориальной целостности либо политической независимости перед лицом силы или угрозы силы.

Соображения национальной безопасности не могут быть основаниями наложения ограничений в целях предотвращения угроз праву и порядку, которые имеют локальный или изолированный характер.

Национальная безопасность не может служить основанием наложения нечетких или произвольных ограничений и может быть взята во внимание лишь там, где предусмотрены адекватные и эффективные гарантии и средства защиты от злоупотреблений. ...

Отсюда следует, что ограничения на основаниях защиты национальной безопасности оправданы лишь тогда, когда нация стоит перед угрозой ее «существованию, территориальной целостности или политической независимости», но не тогда, когда имеет место локальный конфликт или просто противоправная деятельность.

7.4.2. Необходимость ограничений

Как уже указывалось, международные суды обычно подвергают ссылки на интересы национальной безопасности испытанию на необходимость (см. раздел 4.4). Два ключевых принципа, сформулированных в практике судов и в других источниках международного права, таковы: выражение мнения может быть

¹⁸⁸ Сиракузские принципы в отношении положений Международного пакта о гражданских и политических правах, касающихся ограничений и отступлений, Annex, UN Doc E/CN.4/1984/4 (1984 г.). Размещены на сайте <http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/siracusaprinciples.html>.

вне закона, если 1) оно *намеренно* наносило ущерб национальной безопасности, и 2) существует *четкая связь* между выраженным мнением и вероятностью нанесения вышеуказанного ущерба.

7.4.2.1. Наличие умысла

Требование наличия злого намерения проводит демаркационную линию между легитимными политическими дебатами о делах национальной безопасности и подстрекательству к незаконным действиям. Право на свободу слова охватывает все идеи, включая сепаратистские призывы и революционные лозунги (см. раздел 2.2.3). Гражданам должно быть разрешено публично высказывать любые идеи и распространять их мирными способами, чтобы остальные узнали об этих идеях и сложили о них свое мнение. С другой стороны, когда носитель идеи намерен подтолкнуть прочих к определенным действиям против безопасности страны, ограничение его свободного выражения убеждений может быть «необходимым в демократическом обществе».

ЕСПЧ не раз подчеркивал, что наличие намерения является ключевым фактором при вынесении решений о законности ограничений в интересах национальной безопасности. К примеру, заявитель по делу *Sener v. Turkey* опубликовал критический материал о политике Турции в отношении курдского меньшинства и назвал юго-восточную часть страны Курдистаном. Суд указал следующее:

При том, что отдельные обороты речи кажутся агрессивными, ... статья в целом не прославляет насилие. В той же степени она не призывает людей к ненависти, мести, ответным мерам или вооруженному сопротивлению. ... Суд полагает, что эти существенные факторы должны быть взяты во внимание. ... Далее, Суд указывает, что заявитель был арестован ... за распространение сепаратистской пропаганды в регионе Турции, называемом «Курдистан», и за утверждение, что население курдского происхождения, проживающее в этом регионе, подвергается угнетению. По этому поводу Суд считает, что власти ... не учли должным образом право граждан знать об альтернативных мнениях о ситуации



на юго-востоке Турции, независимо от того, насколько неприятной была бы для властей подобная перспектива.¹⁸⁹

Национальные суды также принимали решения о необходимости принятия во внимание наличия злого намерения. Верховный Суд Индии отменил распоряжение о взятии под стражу лица, призывавшего «действовать, как в Гуджарате»; в виду имелись протесты против повышения цен на западе страны, сопровождавшиеся насилием и повлекшие роспуск парламента. Суд указал, как важно не путать «то, что случилось, и то, чего хотели», и пришел к выводу, что призыв г-на Базадура мог быть истолкован по-разному и что он вовсе не замышлял насильственных действий.¹⁹⁰ Верховный Суд США принял похожее решение, согласно которому государство вправе запретить мнение сторонников применения силы только тогда, когда «распространение их убеждений направлено на подстрекательство к явным незаконным действиям и вероятно приведет к ним».¹⁹¹

Требование наличия умысла также защищает выражающих свои мнения лиц от ответственности за неожиданную реакцию со стороны тех, кто внимает им. Однако, лицо, распространяющееся по какому-либо вопросу бездумно, не взирая на возможные последствия выступления, может рассматриваться как имевшее недобрые намерения.

7.4.2.2. Требование наличия четкой связи

Второе требование – наличие четко прослеживаемой связи между высказыванием и вероятностью последующего урона – означает, что государствам не следует руководствоваться соображениями наподобие пресловутого «лучше перебдеть, чем недобдеть» при ограничении права свободы слова. Когда государство на собственное

¹⁸⁹ Решение ЕСПЧ по делу *Sener v. Turkey*, 18 июля 2000 г., по Заявлению No. 26680/95, пп. 45 - 46.

¹⁹⁰ Дело *Ram Bahadur v. State of Bihar*, [1975] AIR 223; [1975] SCR (2) 732, 738.

¹⁹¹ Дело *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444 at 447 (1969).

усмотрение ограничивает свободу слова, видя в чем-то отдаленный риск ущерба, возникает широкое поле для злоупотреблений, что ставит под угрозу демократическое обсуждение насущных и неоднозначных политических вопросов. Более того, национальная безопасность только выиграет, если позволить гражданам, исповедующим противоречивые и радикальные взгляды, открыто выражать свои мнения, в рамках закона. Это подчеркнул Верховный Суд Израиля:

Порой демократия должна биться с одной рукой на привязи за спиной, но и в этом случае демократия возьмет верх. Верховенство права и свободы человека являются важными аспектами безопасности и демократии – ведь, в конечном итоге, они крепят их дух и позволяют преодолевать трудности.¹⁹²

Требование наличия непосредственной связи между высказыванием и последующим насилием присуще решениям ЕСПЧ и других международных судов по делам, связанным с вопросами национальной безопасности. Выводы о наличии либо отсутствии такой связи всегда зависят от конкретных обстоятельств дела. К примеру, в деле *Karataş v. Turkey*¹⁹³ ЕСПЧ взял во внимание «особый характер обстановки на юго-востоке Турции в плане безопасности» и «необходимость осведомленности властей о действиях, могущих породить дополнительное насилие», но постановил, что стихи, в которых якобы умышленно содержались призывы к насильственным действиям, должны были быть разрешены, поскольку навряд ли привели бы к таким последствиям в реальной жизни:

В художественном произведении содержались поэтические строки, изобиловавшие патетикой и метафорами, призывавшими к самопожертвованию во имя Курдистана содержавшие весьма жесткие обороты о турецких властях. Буквальное истолкование стихов могло бы узреть в них призыв к читателям о ненависти,

¹⁹² Дело *Beit Sourik Village Council v. The Government of Israel*, 30 июня 2004 г., НСЖ 2056/04 (Верховный Суд Израиля).

¹⁹³ 8 июля 1999 г., Заявление No. 23168/94.



восстании и насилии. Однако, принимая решение о том, таковы ли эти стихи на самом деле, следовало учесть, что заявитель излагал свои мнения посредством поэзии, – формы художественного выражения, взывающей к читательскому меньшинству.

...

Даже если некоторые строки стихов кажутся очень агрессивными по тону и в них слышится призыв к насилию, Суд полагает, что факт художественного оформления мыслей автора и их ограниченное влияние превращает их не столько в призыв к восстанию, сколько в выражение глубокой печали перед лицом тяжелой политической ситуации.¹⁹⁴

И, напротив, когда бывший мэрг. Диярбакир в интервью ежедневной газете заявил «Я поддерживаю национально-освободительное движение курдов, но против резни; ошибаются все, и курдская партия тоже по ошибке убивает женщин и детей», Европейский Суд принял решение в пользу турецких властей. В том контексте, в котором это было заявлено, существовала большая вероятность последующего насилия:

Это высказывание не может ... рассматриваться в изоляции. В сложившихся условиях оно было наделено особым смыслом, что заявитель не мог не осознавать. ... Во времени интервью совпала с нападениями на гражданских лиц на юго-востоке Турции, унесшими человеческие жизни. В момент интервью остановка в регионе была крайне напряженной.

При таких обстоятельствах поддержка, высказанная в адрес «национального освободительного движения» ПКК бывшим мэром крупнейшего города в регионе в интервью, напечатанном в значительном ежедневном национальном периодическом издании, подлежала истолкованию как вероятно влекущая осложнение и без того взрывоопасной ситуации в регионе.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Там же, пп. 49 - 52.

¹⁹⁵ Дело ЕСПЧ *Zana v. Turkey*, 25 ноября 1997 г., по Заявлению No. 18954/91, пп. 59 - 60.

КПЧ ООН также требует доказывания тесной связи между запрещенным высказыванием и реальным ущербом. В деле *Keun-Taе Kim v. Republic of Korea* заявителем выступил основатель Национальной Коалиции демократических движений, который перед четырьмя тысячами человек зачитал документ, критиковавший правительство и его заморских союзников и призывавший к объединению двух корейских государств. Согласно закону о национальной безопасности он был признан виновным в распространении материалов, совпадающих со взглядами «анти-государственных организаций», к которым причислена КНДР. Комитет пришел к выводу, что

Не ясно, как не объясненная «выгода» КНДР от распространения присущих ей взглядов создавала риск безопасности южно-корейского государства, как не ясно и то, каковыми могли быть характер и степень такого риска. Нет никаких сведений, согласно которым национальные суды рассматривали такие вопросы или же оценивали, оказывает ли содержание речей или документов какой-либо дополнительный эффект на слушателей или читателей, могущий угрожать общественной безопасности и подлежащий защите в мере, которая допускала бы ограничение, в понимании Пакта являющееся «необходимым».¹⁹⁶

Разработанные 36 экспертами *Йоханнесбургские принципы* 1995 г. призваны предложить применимые в свете национальной безопасности стандарты возможного ограничения свободы слова. Соображения «умысла» и «прямой связи» представлены в них таким образом:

В соответствии с Принципами 15 и 16 [которые касаются ограничений], выражение мнения может быть покарано как угроза национальной безопасности, если государство может доказать, что

(а) мнение было умышленно выражено для побуждения к насильственным действиям;

¹⁹⁶ См. *Keun-Taе Kim v. Korea*, Communication No 574/1994, UN Doc. CCPR/C/64/D/574/1994 (4 января 1999 г.), п. 12.4.



- (b) вероятным последствием выражения мнения станет подобное насилие, и
- (c) между выраженным мнением и вероятностью возникновения насильственных действий существует явная и непосредственная связь.¹⁹⁷

Йоханнесбургские принципы не имеют силы закона, но неоднократно цитировались Комиссией ООН по правам человека и национальными судебными инстанциями.

7.4.3. Отступления при чрезвычайном положении

Международное право признает, что во время чрезвычайных ситуаций государство может быть не в состоянии осуществлять то, что при обычных условиях от него требуется при ограничении права свободы слова. Ст. 4 МПГПП позволяет государствам-участникам временно отступать от некоторых обязательств, в том числе и гарантий Ст. 19:

1. Во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется, участвующие в настоящем Пакте Государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящему Пакту только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения.

...
3. Любое участвующее в настоящем Пакте Государство, использующее право отступления, должно немедленно информировать другие Государства, участвующие в настоящем Пакте, через посредство Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о

¹⁹⁷ Принцип 6; см. линк, указанный в прим. 32.

положениях, от которых оно отступило, и о причинах, побудивших к такому решению. Также должно быть сделано сообщение через того же посредника о той дате, когда оно прекращает такое отступление.

Таким образом, Ст. 4 предписывает ряд условий отступлений от обязательства при чрезвычайном положении в стране. Они таковы:

- Отступления возможны лишь тогда, когда во время чрезвычайного положения под угрозой оказывается жизнь нации;
- О сложившейся ситуации официально объявляется;
- Отступления могут умалять права только в необходимой мере и никогда не должны влечь дискриминации;
- Отступающие от обязательств государства информируют, через Генсека ООН и другие государства о том, какие права умаляются, причины отступлений от обязательств, и
- Отступающие от обязательств государства обязаны проинформировать другие государства о прекращении отступлений.

Практика Комитета по правам человека показывает, как непросто этот орган признает легитимность чрезвычайных положений, объявляемых государствами в мирное время.¹⁹⁸ Как указал КПЧ в комментарии к Ст. 4 Пакта,

Если государства-участники обдумывают применение Ст. 4 в иных, нежели вооруженный конфликт, ситуациях, им надлежит тщательно продумать основания такой меры и обоснование ее необходимости и законности в сложившихся обстоятельствах.¹⁹⁹

¹⁹⁸ См., к примеру, *Ramirez v. Uruguay*, Communication No. R. 1/4, UN Doc. Supp. No. 40 (A/34/40) at 121, UN Doc. CCRP/C/OP/1 at 49 (13 февраля 1977 г.), *Silva v. Uruguay*, Communication No. 4/1977, UN Doc. CCRP/C/.12/D/34/1978 (25 июля 1980 г.) и *Montejo v. Colombia*, Communication No. 64/1979, UN Doc. CCRP/C/OP/1 at 127 (24 марта 1982 г.).

¹⁹⁹ Общий комментарий No. 29: Чрезвычайное положение (ст. 4), 24 июля 2001 г., UN Doc. CCRP/C/21/Rev.1/Add.11, п. 3.



КПЧ также подчеркнул, что применение законов чрезвычайного положения, предполагающих отступления от международных обязательств, должно иметь исключительный характер и быть ограниченным во времени.²⁰⁰

7.5. Высказывания, разжигающие ненависть

Разжиганию ненависти по причине национальности, расы или религии уделено особое внимание в международном праве. Вообще-то свобода слова распространяется и на непопулярные идеи и суждения, которые «шокируют, оскорбляют либо будоражат»²⁰¹, но при этом некоторые международные договоры, включая МППП, не только позволяют государствам запрещать распространение ненавистнических мнений, но и требуют от них этого. Более того, одна из категорий подобных выражений мнения – побуждение к геноциду – является одним из немногих преступлений, признаваемых таковыми в международном праве, наряду с военными преступлениями и преступлениями против человечности.

7.5.1. Побуждение к геноциду

По окончании Второй Мировой войны Нюрнбергский Трибунал судил тех, кто в наибольшей степени отвечал за зверства нацистского режима. В приговоре по делу Юлиуса Штрайхера Суд определил, что геноцид является преступлением согласно международному праву, даже в тех случаях, когда отдельное законодательство в определенное время не рассматривало его как таковое. Штрайхер издавал яркую антисемитскую газету «Дер Штюмер», настойчиво призывавшей немцев к преследованиям и истреблению евреев. При том, что легитимность Нюрнбергского суда не раз оспаривалась по причине наделения «новых» законов обратной силой, провозг-

²⁰⁰ Там же, п. 2.

²⁰¹ См., в частности, дело ЕСПЧ *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, решение от 20 сентября 1994 г., по Заявлению No. 13470/87, п. 49.

лашенные им принципы в настоящее время общепризнанны как в обычном праве, так и в ряде международных договоров.²⁰²

В более близкие к нам времена преступление «прямого и публичного призыва к геноциду» стало одним из основных обвинений в Международном Уголовном Суде для Руанды, созданном ООН в 1994 г. в ответ на геноцид в этой стране, в отношении меньшинства тутси. Суд в ходе своей работы развил дефиницию означенного преступления. По делу *The Prosecutor v. Nahimana, Barayagwiza, & Ngeze*²⁰³ Суд указал, что умысел подсудимого подлежит установлению и что «выражения, использованные в СМИ, часто цитировались как свидетельства такого умысла»; при этом нет необходимости доказывать «какие-либо конкретные причины, ... связывающие подобные выражения с непосредственными результатами».²⁰⁴

Призыв к геноциду также признан преступлением в уставе недавно созданного Международного Уголовного Суда.²⁰⁵

7.5.2. Запрещение разжигания ненависти в национальных законах

Присущее каждому человеку достоинство и равенство стало аксиомой толкования прав человека в международном праве - и не удивительно, что оно осуждает высказывания, посягающие на равенство людей. Ст. 20(2) МПГПП требует от государств следующего:

Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом.

²⁰² К примеру, преступление «прямого и публичного побуждения к геноциду» определено в Конвенции о предотвращении и наказании преступления геноцида», от 9 декабря 1948 г., см. UN GA Res. 260A (III), Ст. 3 (с).

²⁰³ Дело *The Prosecutor v. Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza and Hassan Ngeze*, No. ICTR-99-52-T, Решение от 3 декабря 2003 г.

²⁰⁴ Там же, пп. 86 - 90.

²⁰⁵ Принят в Риме 17 июля 1998 г., в силе с 1 июля 2002 г., см. UN Doc. A/CONF.183/9 (1998), Ст. 25(3)(е).



Никто на международной арене вроде бы не сомневается, что ограничения в отношении таких выступлений обоснованы, но содержание процитированной статьи все же оказалось неоднозначным и со многих позиций критиковалось как слишком ограничительное в отношении свободы слова или же слишком общее в перечислении категорий ненависти. Ст. 20(2) не требует от государств запрещения всех отрицательных выступлений по отношению к расам, национальностям или религиям, но, как только выступление становится «подстрекательством к дискриминации, вражде или насилию», ему больше нет места. Ряд стран – в особенности, США – стал на позицию, что основное право свободы слова может быть ограничено только в случаях, когда такое подстрекательство умышленно влечет *неотвратимое насилие*. Эта позиция подкреплена, помимо прочих соображений, тем, что более широкий запрет на «подстрекательство к дискриминации или враждебности» будет употребляться государственными органами во зло или же удержит граждан от участия в законных демократических дебатах – к примеру, о вопросах религии и меньшинств. В силу этих опасений такие бесспорно демократические государства, как Бельгия, Дания, Финляндия, Исландия и США выступили с оговорками в отношении Ст. 20(2) Пакта.

КПЧ ООН заявил, что между обязательством принять законы согласно Ст. 20(2) и правом на свободу выражения убеждения нет противоречий:

По мнению Комитета, требуемые запреты полностью совместимы с установленным в Статье 19 правом на свободное выражение убеждения, осуществление которого предполагает особые обязательства и функции.²⁰⁶

В то же время КПЧ подчеркнул, что «ограничения свободы слова, которые могут попадать под Статью 20, также должны быть разрешены в соответствии со Статьей 19, п. 3, где изложены требования,

²⁰⁶ Общий комментарий No. 11: Запрещение пропаганды войны и разжигания национальной, расовой или религиозной розни (статья 20), от 29 июля 1983 г., см. U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6 at 133, п. 2.

позволяющие установить допустимость ограничений».²⁰⁷ Иными словами, национальные законы, принятые согласно Ст. 20(2), должны отвечать требованиям трехчастного теста – как и любые ограничения свободы слова.

КПЧ рассмотрел несколько заявлений о разжигании ненависти. В деле *J.R.T. and the W.G. Party v. Canada*²⁰⁸ заявитель утверждал, что судебное распоряжение, запретившее ему предоставлять по телефону услуги антисемитского содержания, нарушило его право на свободу слова. Звонившие могли прослушать записанные на пленку сообщения об «опасностях международного финансового еврейства, ведущего мир к войне, безработице, инфляции и разрушению ценностей и принципов». КПЧ пришел к выводу о неприемлемости заявления, поскольку «выражения, которые заявитель хотел бы распространять посредством телефонной связи, явно представляют собой пропаганду расовой и религиозной вражды, что подлежит в Канаде запрету в силу обязательств согласно Статье 20(2) Пакта».²⁰⁹

В деле *Faurisson v. France*²¹⁰ заявителем выступил историк, привлеченный к уголовной ответственности и оштрафованный согласно т.н. Закону Гессо, который предусматривает уголовную наказуемость за распространение идей, отрицающих выводы и вердикт Нюрнбергского суда. Фориссон был осужден после того, как заявил в журнальном интервью: «У меня есть все основания не верить в политику уничтожения евреев или в мифические газовые камеры ... Я бы хотел, чтобы 100 % французских граждан осознали, что все о газовых камерах бесчестно сфабриковано.» Комитет не стал анализировать, отвечает ли весь Закон Гессо изложенному в Статье 20(2), а, согласно своему мандату, рассмотрел, соответствовало ли наказание

²⁰⁷ Дело *Ross v. Canada*, Communication No. 736/1997, 1 мая 1996 г., UN Doc. CCPR/C/70/D/736/1997, п. 10.6.

²⁰⁸ См. *J.R.T. and the W.G. Party v. Canada*, Communication No. 104/1981, 6 апреля 1983 г., UN Doc. CCPR/C/OP/1.

²⁰⁹ Там же, п. 8(b).

²¹⁰ См. *Faurisson v. France*, Communication No. 550/1993, 8 ноября 1986 г., UN Doc. CCPR/C/58/D/550/1993.



Фориссона правилам трехчастного теста. По мнению КПЧ, наказание было вынесено согласно конкретному закону, служившему законной цели защите прав иных лиц, а именно – права еврейского населения жить в атмосфере, свободной от антисемитизма. Комитет также признал наказание «необходимым», так как, в соответствии с полученной им информацией, основной движущей силой антисемитизма во Франции стало отрицание Холокоста как имевшего места явления. Следовательно, право Фориссона на свободу слова нарушено не было. При этом КПЧ все же указал, что «при иных, нежели в этом случае, условиях» применение Закона Гессо может привести к нарушению Статьи 19.²¹¹ Отметим, что и этот закон, и другие акты подобного содержания критиковались защитниками свободы слова как нелегитимные и контр-продуктивные.

КПЧ ООН пока не рассматривал ни единого заявления с жалобой на отсутствие со стороны государства мер по имплементации требуемого Статьей 20(2) внутреннего законодательства против разжигания ненависти.

Запрещения разжигания ненависти касается не только МПГПП, но и другие международные договоры, среди которых особо важна *Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД)*, ратифицированная всеми республиками Центральной Азии. Статья 4 этой Конвенции конкретней, чем Статья 20(2) МПГПП, и требует от Участников признать наказуемым по закону деянием любое распространение идей расового превосходства, ненависти и побуждения к расовой дискриминации. В отличие от МПГПП, КЛРД требует запрещения расистских высказываний, даже если они не содержат призывов к дискриминации, враждебности или насилию.

Может создаться впечатление, что суть Статьи 4 КЛРД смягчается в ее начале, где указано, что при принятии мер в осуществление ее положений Государствам надлежит «должным образом учесть» принципы ВДПЧ и права, установленные в Статье 5 Конвенции и включающие свободу выражения убеждения. По этой причине

²¹¹ Там же, п. 9.3.

многие полагают, что два требования – о запрещении расистских выражений и об уважении свободы слова – являются взаимоисключающими. По этому вопросу разделилось и международное сообщество: ряд Участников КЛРД – в том числе – Австралия, Австрия, Бельгия, Франция, Италия, Мальта, Монако, Швейцария, США и Великобритания – приняли оговорки в отношении Статьи 4 или же заявили, что будут применять ее по-особому.

Даже члены Комитета ООН по вопросам ликвидации расовой дискриминации (органа, контролирующего соблюдение КЛРД подобно тому, как КПЧ отслеживает соблюдение МПГПП) не всегда едины во мнении о том, что подразумевает Статья 4. В докладе этому Комитету правительство Дании описало случай, когда журналист был в уголовном порядке наказан за разжигание ненависти по той причине, что включил в телепрограмму сюжет с расистскими высказываниями негативно настроенных молодых людей. Одни члены Комитета приветствовали это решение суда как «самое четкое на настоящий момент проявление преобладания права на защиту от расовой дискриминации над правом на свободу слова», а их же коллеги указали, что в таких случаях «факты следует рассматривать в отношении обоих прав».²¹² Пострадавший журналист впоследствии обратился в Европейский Суд,²¹³ ЕСПЧ постановил, что его осуждение представляло собой нарушение права свободно выражать мнение, так как программа безусловно задумывалась с целью выявления и анализа расистских настроений среди молодежи, а не для распространения этих взглядов. Это была серьезная телевизионная программа, рассчитанная на хорошо подготовленную аудиторию и значительно способствовавшая публичному обсуждению вопроса.²¹⁴

В Совместном Заявлении 2001 г. полномочные лица ООН, ОБСЕ и ОАГ по вопросам свободы слова изложили ряд условий, подлежащих

²¹² Официальный протокол Отчета Комитета перед 45-ой сессией ГА ООН, см. Supplement No. 18 (A/45/18), с. 21, п. 56.

²¹³ *Jersild v. Denmark*, решение от 23 сентября 1994 г., по Заявлению No. 15890/89.

²¹⁴ Там же, пп. 33 - 35.



соблюдению законами о запрещении проявлений свободы слова, разжигающих ненависть:

- Никто не должен быть наказан за высказывание, представляющее собой правду;
- Никто не должен быть наказан за распространение ненавистнических выражений, если не доказано, что это делалось с умыслом разжигания дискриминации, враждебности или насилия;
- Следует уважать право журналистов определять, каким образом им лучше распространить информацию и идеи среди населения, особенно при подаче ими материалов о расизме и нетерпимости;
- Никто не должен подвергаться упреждающей цензуре;
- Любое применение наказаний судами должно строго соответствовать принципу соразмерности.²¹⁵

Эти принципы служат надежной основой оценки легитимности любого конкретного закона против разжигания ненависти.

7.6. Частная жизнь

Международное право четко признает, что каждое лицо подлежит определенной защите от вмешательства в его частную жизнь. В частности, Статья 17(1) МПГПП гласит:

Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию.

Право на защиту личной и семейной жизни защищено прежде всего от властей: без должных на то оснований они не могут произвести обыск жилища, перехватывать сообщения связи или разглашать

²¹⁵ От 27 февраля 2001 г., см. сайт <http://tinyurl.com/alg7l>.

частные сведения. Однако, частной жизни граждан угрожает не только держава. В тех странах, где СМИ независимы и вынуждены конкурировать за долю рынка, отдельные из них все чаще неразборчиво прибегают к недобросовестным средствам поиска «лакомых» сведений, отчего знаменитости и иные лица в поле зрения публики вынуждены повсеместно остерегаться исподтишка направленных на них всевидящих объективов.

Законы против диффамации лишь отчасти защищают он напористых репортеров. Как отмечалось в разделе 7.3, цель создания закона против диффамации состоит в том, чтобы защищать от *ложных* сведений, наносящих *ущерб* репутации. Сведения, добытые сованием носа в чужую личную жизнь, могут быть достоверны, а если журналист что-то и переврал, не обязательно страдает чья-то репутация. Одно из решений ЕСПЧ даже содержит подсказку о том, что от государства может потребоваться принятие закона, непосредственно защищающего физических лиц от посягательств на их личную и семейную жизнь иными физическими лицами:

Суд снова указывает, что, хотя целью Ст. 8 является защита личной жизни человека от вмешательств со стороны государственных органов, ... эффективное обеспечение такового может потребовать положительных обязательств. Они могут предполагать принятие мер, обеспечивающее уважение к личной жизни даже в сфере межличностных отношений.²¹⁶

Заявительницей в этом деле выступала принцесса Монако Каролина. Она жаловалась на непрестанное преследование репортерами желтой прессы, которая печатала снимки, запечатлевшие ее за обычными повседневными делами. Национальные суды Германии удовлетворили иски принцессы частично, не разрешив опубликование только тех фотографий, которые были сделаны не в публичных местах. ЕСПЧ привел к выводов, что в эпоху специальной техники съемки «критерий пространственной изоляции ... на самом деле слишком нечеток и труден для соблюдения».

²¹⁶ Дело ЕСПЧ *Von Hannover v. Germany*, 24 июля 2004 г, по Заявлению No. 59320/00, п. 57.



Законы об охране личной и семейной жизни, по определению, устанавливают случаи, когда право на свободу слова подлежит ограничению ради иного права человека – права на неприкосновенность частной жизни. Иерархически ни одно из этих двух прав не выше другого; преобладание одного из них зависит от конкретных обстоятельств. По делу *Von Hannover v. Germany* ЕСПЧ вывел ряд факторов, которые необходимо принимать во внимание, уделив наибольшее внимание тому, связан ли спор с вопросом, законно имеющим общественный интерес:

Определяющим фактором ... должен быть тот вклад, которые опубликованные фотографии и статьи вносят в обсуждение, представляющее всеобщий интерес.²¹⁷

Если государство само будет решать, обсуждение каких вопросы представляет «всеобщий интерес», это создает определенные опасности. Можно стать на точку зрения, что обсуждение жизни любого лица, способного привлечь внимание значительных слоев населения, представляет «всеобщий интерес». Впрочем, ЕСПЧ не поддержал довод, что «все, представляющее интерес для общества, отвечает общественному интересу»:

Суд полагает, что опубликование фотографий и материалов ... с единственной целью удовлетворить любопытство определенной категории читателей относительно частной жизни заявительницы не может считаться способствующим обсуждению ни одного вопроса, представляющего общественный интерес, несмотря на известность заявительницы обществу.²¹⁸

Итак, журналисты порой не должны касаться частной жизни публичных лиц. При этом политики занимают особое место среди публичных лиц и потому факты, могущие говорить о их способности править страной ли исполнять иные служебные функции (например, их физическое и психическое здоровье), представляют законный интерес для избирателей – даже если таковые факты

²¹⁷ Там же, п. 76.

²¹⁸ Там же, п. 64.

находятся в сфере частной жизни. Кроме того, избрав профессию, где успех зависит от общественного мнения, политики осознанно и по своей воле поставили себя в поле пристального внимания СМИ. ЕСПЧ подтвердил, что, как и в случае диффамационных суждений, политикам надлежит проявлять больше терпимости, чем подобает простым гражданам, к случаям вмешательства СМИ в их личную и семейную жизнь (см. также раздел 7.3.2.1):

Суд считает, что необходимо проводить четкую границу между распространением фактов, которые – пусть неоднозначно – в демократическом обществе способствуют всеобщему обсуждению исполнения политиками их функций, и распространением подробностей о личной и семейной жизни человека, ... не исполняющего официальных обязанностей. Если в первом случае пресса исполняет столь важную роль общественного наблюдателя в демократическом обществе, способствуя «распространению информации и идей, представляющих общественный интерес», то во втором случае это не так...

Общество имеет право знать, и это право столь важно в демократическом обществе, что при определенных обстоятельствах может распространяться и на аспекты личной и семейной жизни публичных лиц, в особенности политиков...²¹⁹

Еще одним авторитетным источником разграничения преобладающего действия права выражения мнения и права на частную жизнь является Резолюция 74 (26) КМ СЕ.²²⁰ Она гласит, что у человека должно быть эффективное средство правовой защиты от вмешательства в его личную и семейную жизнь,

...за исключением случаев, когда присутствует преобладающий законный общественный интерес, когда лицо явственно либо по умолчанию согласилось с обнародованием сведений или когда при сложившихся

²¹⁹ Там же, пп. 63 - 64.

²²⁰ От 2 июля 1974 г., о праве на ответное выступление и о положении лица по отношению к прессе, см. линк, указанный в прим. 26.



обстоятельствах обнаружение является признанной практикой и не противоречит закону.

Ссылка на общественный интерес вторит позиции Европейского Суда. Резолюция так же четко поясняет, что законы об охране частной жизни должны запрещать только те случаи опубликования материалов, которые противоречат общепринятой практике; иными словами, ограничения свободы слова должны зиждиться на объективных соображениях, а не на индивидуальном мнении якобы потерпевшего лица. Вдостижение консенсуса одопустимой практике могут внести немалый вклад профессиональные объединения журналистов – путем принятия кодекса профессиональной этики и утверждения порядка подачи претензий гражданами.

Законы некоторых стран Центральной Азии недопустимо общим образом запрещают обсуждение частной жизни в СМИ, независимо от того, нужно ли и интересно ли такое обсуждение обществу. Ст. 6 таджикского Закона о прессе и других СМИ, к примеру, попросту запрещают любое «использование СМИ для вмешательства в личную жизнь граждан».²²¹

7.7. Ограничения в освещении деятельности судов

Пристально внимание общественности к тому, как функционируют судебная и правоохранительная система, служит главной гарантией справедливости правосудия – и гарантией от авторитарного правления. Такому вниманию в первую очередь способствуют СМИ. Как отметил Верховный Суд США,

Ответственная пресса всегда рассматривалась как верная спутница эффективного правосудия, особенно уголовного. Это подтверждается впечатляющей практикой в течение нескольких сот лет. Пресса не просто публикует материалы о судебных процессах, но и стоит на страже ошибок в отправлении правосудия, помещая

²²¹ См. также ст. 145 Гражданского Кодекса Казахстана.

полицию, прокуроров и судебные процессы в поле пристального общественного внимания и критики.²²²

Следовательно, право свободы слова в отношении функционирования системы юстиции подлежит ограничениям лишь в тех обоснованно исключительных случаях, которые рассмотрены ниже, а в целом и простым гражданам, и СМИ должно дозволяться беспрепятственное ознакомление и обсуждение полиции и судов.

7.7.1. Освещение уголовного следствия

Освещение прессой проводимого расследования может осложнить работу полицейских преданием огласки используемых методов или полезными подсказками подозреваемым. Несмотря на это, в развитых демократических обществах суды в редких случаях дают распоряжения о молчании прессы (см. также раздел 7.1 о предварительной цензуре), памятуя о ее важной роли общественного наблюдателя. Создание трудностей следователям никогда не будет основанием для запрещения освещения хода дела в прессе. Верховный Суд Канады постановил, что любое распоряжение о воздержании от опубликования материалов, касающихся уголовного расследования, оправдано лишь тогда, когда наносимый распространением сведений вред перевешивает урон, который могло бы нанести неопубликование этих сведений:

При определенных условиях широкий доступ к конфиденциальной или служебной информации, касающейся работы судебного органа, поставит под угрозу и не сможет защитить нашу систему юстиции. ... Широкий доступ не будет иметь места лишь тогда, когда соответствующий суд ... придет к решению, что разглашение сведений низвергнет задачи правосудия или станет препятствовать его должному отправлению.²²³

²²² См. *Sheppard v. Maxwell*, 384 U.S. 333, 350 (1966).

²²³ Дело *Toronto Star Newspapers Ltd. v. Ontario*, [2005] 2 S.C.R. 188, paras. 3-4.



В решении по делу *Weber v. Switzerland*²²⁴ ЕСПЧ привел подобные доводы. Заявитель, известный журналист и эколог Франц Вебер, утверждал, что потерпел в силу применения к нему закона, уголовно карающего распространение «любых документов или сведений о судебном следствии» до его «окончательного завершения». Вебера привлекли к ответственности за обнародование на пресс-конференции некоторых фактов о шедшем в то время уголовном расследовании и за критику его методов. Суд постановил, что наказание заявителя не выдерживало проверки тестом на необходимость (см. раздел 4.4) и потому нарушило его право на свободное выражение мнения. Общественность имела законный интерес к этому делу, по причине репутации г-на Вебера и его утверждений о передергивании в действиях следователей; напротив, правительство Швейцарии не преследовало никакого законного интереса к сокрытию сведений, ранее оглашенных на пресс-конференции. Более того, проведенная пресс-конференция не оказала какого-либо значительного влияния на следствие, которое на момент выступления г-на Вебера было практически завершено.²²⁵

В реальной жизни полиция чаще рада вниманию журналистов, чем избегает его; разве есть у нее лучший способ убедить граждан, что все под контролем и что органам следует помогать? Поскольку уголовные сводки СМИ популярны среди населения, важно, чтобы полицейские представляли сведения всем СМИ, а не только подкармливали ими любимчиков, по политическим или по иным причинам. СЕ принял Рекомендацию о принципах предоставления СМИ сведений о правоохранительной и судебной деятельности; в ней изложено следующее:

Принцип 4 – Доступ к информации

Если журналисты законным путем заполучили от судебных органов или полицейских служб информацию о проводимом уголовном производстве, указанным

²²⁴ Дело ЕСПЧ *Weber v. Switzerland*, решение от 22 мая 1990 г., по Заявлению No. 11034/84.

²²⁵ Там же, пп.. 48 - 52.

органам и службам надлежит без дискриминации предоставить эти сведения всем журналистам, обращающимся или обратившимся с таким же запросом.

Принцип 5 – Способы предоставления сведений средствам массовой информации

Когда судебные органы и полицейские службы сами решают предоставить СМИ сведения о текущем уголовном производстве, такие сведения подлежат предоставлению без дискриминации и, где это возможно, при помощи пресс-релизов, пресс-конференций, или сходными принятыми способами.²²⁶

Принцип 6 – Регулярное предоставление сведений о ходе уголовного производства

В ходе уголовного производства, представляющего всеобщий интерес или привлекшего особое внимание общественности, судебным органам и полицейским службам следует информировать СМИ о проводимых действиях, в степени, не посягающей на тайну следствия или оперативно-поисковой деятельности либо на темпы и саму возможность производства. В случае, когда уголовное производство длится долгое время, указанные сведения подлежат регулярному предоставлению.

Как видно из Принципа 6, если дело особо интересно общественности, суды и полиция должны не просто удовлетворять информационные запросы, но и по своей инициативе предоставлять сведения СМИ, – лишь бы при этом не был нанесен урон следствию.

7.7.2. Доступ в зал суда

Ст. 14(1) МПГПП гарантирует каждому право на «открытое» судебное слушание, что означает возможность присутствия на суде кого угодно, независимо от присутствия личного интереса к делу, в том числе и представителей СМИ. Это право не ограничено слушания-

²²⁶ Рекомендация Комитета Министров Res(2003)13 от 10 июля 2003 г. См. прим. 25.



ми уголовных дел; КПЧ ООН указал, что любые устные слушания судебных дел должны быть открыты для публики, чего бы слушаемое дело не касалось.²²⁷

Открытый характер судебных слушаний преследует несколько целей. Прежде всего, публичность процесса заставляет судейских должным образом исполнять свои обязанности. Как отметил философ Джереми Бентам, «судья, который судит, сам под судом публики».²²⁸ Во-вторых, при открытых слушаниях граждане узнают о содержании законов, о том, как они работают; появляются новые свидетели; ставится заслон лжесвидетельствам; как следствие, открытость слушаний на руку не только тем, кто реализует соответствующее право, но и отвечает соображениям более широкого общественного интереса.

Международные суды подчеркивали, что слушание дел в открытом порядке служит интересам общества в целом, а не лишь интересам подсудимого или сторон. ЕСПЧ постановил, что стороны процесса не вправе договориться о проведении слушания их дела за закрытыми дверями. Суды могут удовлетворять ходатайства о закрытых слушаниях лишь при условии, что это «не противоречит никакому важному общественному интересу».²²⁹ КПЧ ООН указал, что открытость судебного процесса – «долг государства, не зависящий от каких-либо ходатайств».²³⁰ Факт открытости процесса должен быть доведен до ведома публики, как в законе, так и на практике:

И национальное законодательство, и практика судопроизводства должны обеспечивать гражданам возможность присутствия на слушаниях, если они того пожелают...

Комитет отмечает, что судам надлежит информировать о месте и времени открытых слушаний и предоставлять

²²⁷ См. *Van Meurs v. The Netherlands*, Communication No. 215/1986, 25 июля 1990 г., UN Doc. C/39/D/215/1986, п. 6.1.

²²⁸ «Проект нового плана организации судопроизводства во Франции», цит. по *The Works of Jeremy Bentham, published under the superintendence of ... John Bowring*, 11 vols., (Edinburgh: Tait, 1843) vol. iv, p. 316.

²²⁹ См. *Håkansson and Sturesson v. Sweden*, решение ЕСПЧ от 21 февраля 1990 г., по Заявлению No. 11855/85, п. 66.

²³⁰ *Van Meurs v. The Netherlands*, прим. 227, пп. 6.1 - 6.2.

достаточно места для заинтересованных представителей общественности, в разумных пределах, с учетом, к примеру, потенциального интереса граждан к делу, продолжительности слушания и срока, в который подано ходатайство об открытости слушания.²³¹

СЕ рекомендует доступ журналистов в зал суда без аккредитаций (см. также раздел 6.1.5) и резервирование достаточного количества мест для журналистов:

Принцип 12 – Допущение журналистов

Журналистов надлежит допускать на открытые судебные слушания и на вынесения судебных решений без дискриминации и без предварительной аккредитации. Недопущение журналистов на слушания возможно там и тогда, где не допускается прочая публика, согласно Статье 6 Конвенции [которая аналогична Ст. 14(1) МПГПП; см. ниже].

Принцип 13 – Доступ журналистов в зал суда

Соответствующим службам надлежит, насколько это практически возможно, предоставлять в залах суда определенное количество мест для журналистов, согласно спору, без исключения при этом публики как таковой.²³²

Из указанного явствует, что интерес общественности к обеспечению качественного отправления правосудия преобладает над интересом сторон разбирательства в отношении неразглашения частных сведений. Канадский Верховный Суд четко указал: «Как правило, ранимость частных лиц не есть основание для недопущения публики на судебное слушание».²³³

²³¹ Там же.

²³² Рекомендация Rec(2003)13, см. прим. 226.

²³³ См. *Nova Scotia (A-G) v. MacIntyre*, [1982] 1 SCR 175.



Однако, право присутствовать в суде на слушании дела, подобно праву на свободу слова, не является абсолютным. Некоторые насущные интересы – безопасность жертвы или переживания несовершеннолетнего – могут оправдать слушание дела за закрытыми дверями. Исключения из общего правила выписаны в Ст. 14(1) МПГПП:

...Печать и публика могут не допускаться на все судебное разбирательство или часть его по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе или когда того требуют интересы частной жизни сторон, или – в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, – при особых обстоятельствах, когда публичность нарушала бы интересы правосудия; однако любое судебное постановление по уголовному или гражданскому делу должно быть публичным, за исключением тех случаев, когда интересы несовершеннолетних требуют другого или когда дело касается матримониальных споров или опеки над детьми.

Цитированное положение достаточно гибко и дает судам меру усмотрения при принятии решения о необходимости запретить доступ публики. Однако, КПЧ ООН отмечал, что исключения, перечисленные в Ст. 14(1), исчерпывающи и что во всех случаях, когда они не применимы, слушания должны быть открыты для всех – будь то прессы, будь то обычных граждан. Даже если суд проходит за закрытыми дверями, решение суда выносится в присутствии публики, за исключением редких случаев, названных в Ст. 14(1).²³⁴ Бремя доказывания необходимости проведения слушания в закрытом режиме лежит на государстве.²³⁵

Федеральный Конституционный Суд Германии постановил, что подозрение, будто бы орган СМИ клеветнически высветит отпра-

²³⁴ Общий Комментарий No. 13, Статья 14, 12 апреля 1983 г., U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6 at 135, п. 6.

²³⁵ См. *Miguel Angel Estrella v. Uruguay*, Communication No. 74/1980, 17 июля 1980 г., UN Doc. Supp. No. 40 (A/38/40), п. 10 (UN HRC).

ление правосудия, не может само по себе быть основанием для недопущения его представителя в зал суда.²³⁶

7.7.3. Освещение судебных процессов

7.7.3.1. Презумпция невиновности

Статья 14(1) провозглашает не только открытость, но и «справедливость» судебных слушаний. Естественно, что справедливость эта должна быть обеспечена судебными властями. Справедливость слушания связана и с работой журналистов, поскольку мощное воздействие, оказываемое СМИ на мнение членов общественности – включая, теоретически, судей, присяжных и свидетелей – порой оправдывает ограничения, налагаемые на порядок проведения судебных процессов.

При слушании уголовных дел одним из важнейших принципов справедливого суда есть право обвиняемого считаться невиновным, пока его вина не будет доказана согласно закону. Совет Европы отмечал, что СМИ обязаны воздерживаться от распространения мнений, расшатывающих презумпцию невиновности:

Принцип 2 – Презумпция невиновности

Соблюдение принципа презумпции невиновности является неотъемлемой частью права на справедливый суд. Соответственно, мнения и сведения о текущем уголовном разбирательстве подлежат распространению в средствах массовой информации только когда это не причиняет вреда презумпции невиновности подозреваемого или обвиняемого.²³⁷

Государствам разрешено принимать законы, предотвращающие «суд прессы». Впрочем, обязанность следовать принципу презумпции невиновности не означает, что СМИ не должны комментировать текущие уголовные процессы. Это не отвечало бы принципу

²³⁶ Дело *Koeler v. Volksblatt*, 50 FCC 234 (1979).

²³⁷ Рекомендация Rec(2003)13, см. прим. 226.



открытости судебного разбирательства (см. предыдущий раздел), что подчеркивал Европейский Суд:

При том, что именно суд решает, виновно или не виновно представшее перед ним лицо в уголовном преступлении, это не означает, что за пределами суда не может иметь место предварительное или одновременное обсуждение судебного разбирательства, будь то в специализированных изданиях, широкой прессе или среди населения.

При условии, что установленные в интересах должного отправления правосудия границы не преступаются, освещение, включая комментирование, судебных слушаний способствует их открытости и потому полностью соответствует требованию ... публичного характера процесса. Задачей средств массовой информации является распространение такой информации и идей, так как население тоже имеет право получать их.²³⁸

При рассмотрении соотношения права подсудимого на справедливый суд и права прочих граждан на получение информации международные суды принимают во внимание все наличествующие обстоятельства. К примеру, ЕСПЧ признает, что присяжные, которыми являются рядовые граждане, в большей мере подвержены влиянию СМИ, чем профессиональные судьи. Следовательно, если вина обвиняемого находится в руках не профессиональных судей (как обстоит дело в некоторых странах Центральной Азии), государство может потребовать от масс-медиа большей нейтральности в освещении судебного дела, особенно до того, как присяжные уже отобраны.²³⁹ С другой стороны, если слушаемое дело касается вопросов, имеющих общественный интерес, государству следует максимально воздерживаться от вмешательства в то, как процесс освещается прессой. В решении по делу *Worm v. Austria* ЕСПЧ отметил, что право населения получать разные мнения о текущих судебных процессах приобретает особую силу, когда перед судом предстает политик:

²³⁸ См. *Worm v. Austria*, 29 августа 1997 г., по Заявлению No. 22714/93, п. 50.

²³⁹ Там же, п. 54; также см. *Tourancheau and July v. France*, 24 ноября 2005 г., по Заявлению No. 53886/00, п. 75.

Такие лица неизбежно и осознанно оказываются под пристальным вниманием и журналистов, и населения в целом. Соответственно, пределы допустимого в комментариях, касающихся политика, шире, нежели в отношении обычного частного лица..²⁴⁰

Это мнение вторит тому принципу, что политики имеют право на меньший уровень защиты от диффамационных выступлений или вторжений в сферу частной жизни (см. разделы 7.3.2.1 и 7.6). В то же время Европейский Суд отмечает, что публичные лица тоже имеют право на справедливое судебное разбирательство и что освещение таких процессов в СМИ «не должно превращаться в заявления, которые, умышленно либо неумышленно, могут нанести урон справедливому разбирательству».²⁴¹

Во многих странах с прочными демократическими традициями суды предпочитают не вмешиваться в то, как освещается их деятельность прессой. К примеру, Верховный Суд США не поддержал ходатайство о запрещении обнародования в прессе и иных СМИ сведений о признаниях, сделанным обвиняемым в деле о серийных убийствах. Суд посчитал, что защита прав обвиняемого, достигаемая таким запретом, не является достаточным основанием для столь суровой меры, как упреждающая цензура. Суд отметил, что слухи о сделанных признаниях все равно бы распространялись в устной форме, что запрет на обнародование не мог быть исполнен за пределами территориальной юрисдикции суда, наложившего бы такой запрет, и что в любом случае не представлялось возможным определить, повлияла ли осведомленность о признании на беспристрастность присяжных заседателей.²⁴²

В ряде стран саморегулирование журналистики успешно предотвращает освещение судебных процессов, ставящее под угрозу презумпцию невиновности фигурантов.

²⁴⁰ *Worm v. Austria*, прим. 238, п. 50.

²⁴¹ Там же.

²⁴² Дело *Nebraska Press Assn. v. Stuart*, 427 U.S. 539, 565-67 (1976).



7.7.3.2. Невмешательство в личную и семейную жизнь подозреваемых, потерпевших и свидетелей

Государства регулируют тональность освещения судебных процессов прессой не только для гарантирования презумпции невиновности. В ряде стран журналистам возбраняется обнародовать личность подозреваемого, жертвы либо свидетеля и печатать их фотографии, в целях предотвращения вмешательства в их личную и семейную жизнь.

Выше, в разделе 7.6 отмечалось, что «определяющим фактором ... должен быть тот вклад, которые опубликованные фотографии и статьи вносят в обсуждение, представляющее всеобщий интерес.»²⁴³ Решение ЕСПЧ по делу *News Verlag v. Austria*²⁴⁴ показывает, как этот принцип применяется в отношении судебного разбирательства. Правый экстремист Б. был арестован по подозрению в причастности к рассылке «писем-бомб» известным лицам страны. Газета-заявитель опубликовала подборку фотографий подозреваемого с подписями, намекавшими на его вину, – наподобие «Безумный мир преступника» - за что была оштрафована, но сочла это нарушением властями ее права на свободу слова.

Суд перечислил ряд причин в обоснование публикации этих фотографий. Он привел довод, что уголовное преследование Б. по подозрению в резонансных и политически мотивированных деяниях представляло большой общественный интерес. Кроме того, крайне правый по убеждениям фигурант появился на политической арене задолго до истории с почтовыми отправлениями.²⁴⁵ За возможным исключением одного свадебного фото, ни одна из опубликованных фотографий не раскрывала подробности его личной жизни.

С другой стороны, Суд признал, что в принципе могут существовать весомые доводы в пользу запрещения обнародования фотографий

²⁴³ См. прим. 217.

²⁴⁴ См. *News Verlags GmbH & Co.KG v. Austria*, 11 января 2000 г., по Заявлению No. 31457/96.

²⁴⁵ Там же, п. 54.

подозреваемого, в зависимости от характера преступления и обстоятельств дела. Однако, в рассматриваемом случае австрийский суд последней инстанции не сопоставил интересы Б., связанные с обнародованием его фотографий, с общественным интересом, удовлетворяемым публикацией этих фотографий; к тому же фотографии обвиняемого печатались в ходе разбирательства и в других изданиях. ЕСПЧ пришел к выводу, что наложенный на заявителя штраф не был «необходимым в демократическом обществе» и тем самым означал нарушение права свободного выражения мнения.²⁴⁶

7.7.4. Критика судебных органов

Освещая судебные процессы, журналисты позволяют населению убедиться, что судьи должным образом исполняют свои обязанности. Вскрытием и критикой случаев ненадлежащих действий и судебных ошибок СМИ помогают здоровому функционированию системы правосудия, которая достойна доверия граждан. В силу этого власти если и должны препятствовать критике суда в СМИ, то лишь в исключительных случаях.

Как было показано в разделе 7.3, многие демократические государства не наделили государственные структуры правом подавать иски о диффамации; к тому же, широко признано, что публичным лицам надлежит мириться с большей мерой критики, нежели простым гражданам. Те же принципы должны быть применимы и к судебной системе: ведь судебные органы – это органы государственной власти, а судьи избрали себе профессию, помещающую их в поле общественного внимания.

ЕСПЧ не раз задавался вопросом о том, при каких обстоятельствах орган массовой информации может быть привлечен к ответственности за диффамацию отдельного судьи. Забавно, что первое его решение по этому поводу, по делу *Barfod v. Denmark*,²⁴⁷ вызвало чуть ли не шквал критики. Гренландский журналист Барфод был нака-

²⁴⁶ Там же, пп. 57 - 60.

²⁴⁷ Решение от 22 февраля 1989 г., по Заявлению No. 11508/85.



зан в уголовном порядке за публикацию статьи с утверждением, что двое народных заседателей, слушавших дело против местных властей (своих работодателей), «исполнили свой долг», приняв решение в их пользу. Это был намек, что те двое действовали предубежденно и непрофессионально. ЕСПЧ согласился с тем, что к слушанию дела не стоило привлекать заседателей, связанных с ответчиком трудовыми отношениями, но и постановил, что утверждение Барфода было «не столько критикой решения суда, сколько ... ущемляющим достоинство обвинением лично в адрес заседателей, которое могло уменьшить уважение к ним в обществе и было высказано бездоказательно».²⁴⁸ Суд пришел к выводу о том, что нарушения права на свободу слова не было, несмотря на очевидный интерес и обеспокоенность общественности, возникшие после выхода статьи заявителя.

В более позднем деле, *Prager and Oberschlick*,²⁴⁹ шла речь о журналисте, наказанном австрийским судом за диффамацию судьи обвинениями в том, что он «заносчиво запугивает» и относится к каждому подсудимому, «как будто он заранее осужден». ЕСПЧ признал, что критика судебной системы исполняет важнейшую функцию в условиях демократии и что свобода журналиста подразумевает «долю преувеличения и даже провокативности».²⁵⁰ При этом Суд указал, что судьи должны пользоваться доверием граждан и потому «бывает необходимо защищать такое доверие от разрушительных и по существу безосновательных нападок».²⁵¹ Пятью голосами против четырех Суд постановил, что нарушения права свободы слова не было. Решающим фактором оказалось неадекватное обоснование автором статьи его утверждений о судье.

В решении по делу *De Haes & Gijssels v. Belgium*²⁵² ЕСПЧ занял более сильную позицию в отношении свободы слова. Заявители подверг-

²⁴⁸ Там же, п. 35.

²⁴⁹ От 22 марта 1995 г., по Заявлению No. 15974/90

²⁵⁰ Там же, п. 38.

²⁵¹ Там же, п. 34.

²⁵² Решение от 27 января 1997 г., по Заявлению No. 19983/92.

ли едкой критике судьей апелляционного суда Антверпена за то, что в деле о разводе он присудил опеку над детьми их отцу - нотариусу, на которого бывшая супруга и ее родители ранее подавали в суд за кровосмесительную связь и издевательства над детьми; по этим обвинениям нотариус был оправдан.

Суд отметил, что, в отличие от дела *Prager and Oberschlick*, таковые высказывания представляют собой «суждение, достоверность которого доказательству по определению не подлежит».²⁵³ Более того, это суждение опиралось на объемные и подробные сведения, подвергшиеся тщательному изучению, в том числе и медицинские карточки детей. Не одобряя тональности статьи заявителей, Суд напомнил, что свобода слова «защищает не только содержание информации и идей, но и форму, в которой они изложены»,²⁵⁴ и постановил, что наказание двух журналистов за диффамацию являлось нарушением их права на свободу выражения мнения.

7.8. Недостоверные известия

В ряде стран по всему миру запрещается распространять недостоверную информацию, даже если она не ущемляет чьего-то достоинства. Иногда этот запрет сформулирован как неременная обязанность журналиста сообщать достоверные сведения или избегать односторонних, искажающих ситуацию или распространяющих тревожные слухи сюжетов. Подобные положения присутствуют и в законодательстве некоторых республик Центральной Азии,²⁵⁵ но не присущи законам более развитых демократических государств, а в некоторых даже признаны неконституционными.

²⁵³ Там же, п. 47.

²⁵⁴ Там же, п. 48.

²⁵⁵ См. Закон Казахстана о СМИ, ст. 21(с) и 31(1)(2); Закон Таджикистана о прессе и других СМИ, ст. 34. Ст. 31(1)(2) казахстанского закона запрещает журналистам распространять информацию на основе «искаженных фактов». Закон Узбекистана о принципах и гарантиях свободы информации гласит в ст. 7, что «органы массовой информации ... несут ответственность за неправдивость в установленном законом порядке».



Ни одно дело о международно-правовой легитимности положений национального законодательства о запрещении распространения недостоверных известий ни одним международным судом еще не слушалось, но выводы некоторых ООН-овских органов, занимающихся проблематикой прав человека, говорят о том, что такие положения несовместимы с гарантией свободы слова, - особенно если они предполагают уголовные санкции. В комментариях о законодательстве Камеруна КПЧ заявил, что «преследование и наказание журналистов за преступление обнародования недостоверных новостей на основании всего лишь их недостоверности является несомненным нарушением Статьи 19 Пакта».²⁵⁶

В других случаях Комитет подчеркивал, что вышеуказанные положения законов «неправомерно ограничивают осуществление свободы слова».²⁵⁷ Такая позиция высказывалась даже в отношении законов, которые ограничиваются запрещением распространения новостей, чреватых массовыми волнениями. В 2000 г. Специальный Докладчик ООН в контексте неприемлемости лишения свободы за распространение недостоверных известий заявил:

Наказание обнародования в прессе или эфире «недостоверных» и «распространяющих тревожные слухи» сведений тюремным заключением заслуживает порицания и несоразмерно урону, наносимому наказанному лицу. Во всех таких случаях лишение свободы в наказание за мирное выражение мнения является грубым нарушением прав человека».²⁵⁸

Чем обоснованы претензии в адрес законодательных положений о наказуемости распространения недостоверных сведений? Конечно, достоверное и выверенное представление сведений журналистами

²⁵⁶ Заключительные выводы КПЧ по Камеруну, ССР/С/79/Add.116, 4 ноября 1999 г., п. 24.

²⁵⁷ См, к примеру, Ежегодный доклад КПЧ ГА ООН от 3 октября 1995 г., UN Doc. A/50/40, п. 89; Заключительные выводы по Маврикию, UN Doc. ССР/С/79/Add.60, 4 апреля 1996 г., п. 19.

²⁵⁸ Доклад Комиссии ООН по правам человека о развитии и защите права на свободу слова и выражения убеждения от 18 января 2000 г., см. UN Doc. E/CN.4/2000/63, п. 205.

является важным профессиональным устоем, особенно по отношению к журналистам, работающим в общественных СМИ и служащих интересам всего населения, но предписание такового в законе порождает ряд неприемлемых опасностей.

Во-первых, карающие за недостоверную информацию законы могут оказать весьма охлаждающее воздействие на работу журналистов. В ситуации, когда обстановка меняется быстро или когда одни источники противоречат другим, не все факты можно легко проверить. Репутация репортера зависит от качества подаваемой им информации, и настоящий профессионал никогда не обнаружит то, в чем сильно сомневается, или же укажет, что факты пока не подтверждены. Если же над журналистом висит дамоклов меч закона, карающего за недостоверные сведения, он просто не станет сообщать публике то, в чем полностью не уверен, из страха оказаться за решеткой, а граждане вследствие этого лишатся столь важной оперативной информации о развитии событий.

Во-вторых, факты и оценочные суждения не всегда четко отделимы друг от друга. Нередко суждения высказываются в форме недостоверных сообщений, имеющих саркастический, сатирический, гиперболический или комический характер. К примеру, лицо, называющее другое лицо «бандитом», не обязательно обвиняет это лицо в незаконных действиях. Запрет на недостоверные сведения может, таким образом, легко превратиться в запрет на мысли, которые не по вкусу властям, что угрожает беспрепятственному состязанию различных точек зрения как основе демократии. Именно эти опасения высказал Верховный Суд Канады в решении, отменившем карательное положение закона как противоречащее конституционной гарантии свободы слова: «Реальность такова, что коль скоро у большинства населения возникает четкое мнение по какому-то вопросу, все иные мнения могут толковаться как недостоверные».²⁵⁹

В-третьих, законы, предусматривающие наказание за распространение недостоверных сведений, не всегда четко определяют, что явля-

²⁵⁹ См. *R. v. Zündel*, [1992] 2 SCR 731, п. 749.



ется достоверным в отношении конкретного случая. Следовательно, такие законы непозволительно обобщены в своих формулировках и потому не выдерживают испытания первой частью трехчастного теста (см. раздел 4.2). Более того, истина, установленная один раз, не вечная и может перестать быть таковой со временем. Как заметил Дж. Б. Шоу, «новые мнения часто возникают как шутки и причуды, позже в них видят святотатство и предательство, затем - подлежащие обсуждению вопросы, а потом - непререкаемые истины». Этот бессмертный афоризм должен стать для властей пищей для размышления перед тем, как они возьмутся карать за неправдивую информацию или ложные факты.

В-четвертых, реальные события в странах, где закон карает за недостоверную информацию, показывают, как много злоупотреблений могут иметь место. Характерным примером служит дело лидера малайской оппозиции Лима Гуанэнга. В 1995 г. он поставил вопрос о якобы имевшем месте изнасиловании 15-летней девушки главой правительства штата Малакка. Потерпевшую поместили на три года в заведение для «заблудших душ», на «перевоспитание», а сновника к ответственности не привлекли. Г-н Лим поставил вопрос о причинах «заключения» девушки. Малайский суд посчитал, что такое недостоверное описание статуса девушки, находившейся на «перевоспитании», представляло собой распространение ложных известий, и оппозиционера на полтора года упекли в тюрьму.²⁶⁰

Осознавая опасности подобных положений законов, суды ряда стран – Антигуа и Барбуда, Канады, Уганды и Зимбабве - вынесли постановления о их неконституционном характере.²⁶¹

7.9. Непристойности

²⁶⁰ См. материал организации «Эмнести интернешнел» 'Malaysia: The trial of opposition parliamentarian Lim Guan Eng', Amnesty International (3 марта 1997 г.), (<http://web.amnesty.org/library/index/ENGASA280031997>)

²⁶¹ См. решения по делам *Hector v. Attorney-General of Antigua and Barbuda*, [1990] 2 AC 312 (Judicial Committee of the Privy Council); *R. v. Ziindel*, прим. 259; *Onyango-Obbo and Mwenda v. the Attorney General of Uganda*, Constitutional Appeal No. 2 of 2002 (11 февраля 2004 г.); *Chavunduka and Choto v. Minister of Home Affairs & Attorney General of Zimbabwe*, 22 мая 2000 г., Judgment No. S.C. 36/2000 (Верховный Суд Зимбабве)

Распространяясь на информацию и идеи, которые «шокируют, задевают или будоражат» государство или любой слой населения,²⁶² право на свободу слова в принципе защищает сексуально откровенные материалы, могущие многим показаться оскорбительными. В то же время международным правом признана легитимность ограничения государствами свободы слова в интересах защиты нравственности, если такие ограничения выдерживают испытание трехчастным тестом.

«Непристойность» не так уж и просто определить как понятие. Судья Верховного Суда США Поттер Стюарт, отчаявшись определить порнографию, в сердцах написал: «Не стану больше пытаться определять, что это такое; наверное, мне никогда это не удастся. Но я знаю, что это такое, когда я это вижу».²⁶³ Впрочем, международным правом не предусматривается, что власти должны следовать внутреннему голосу при определении непозволительно непристойного материала; ведь, в соответствии с трехчастным тестом, любые ограничения в плане содержания подлежат четкому установлению в законе. На практике, однако, международные суды проявляли заметную снисходительность в применении теста. ЕСПЧ признал «невозможность достижения абсолютной точности в формулировках законов» и постановил, что смысл швейцарского закона, запрещавшего распространение «непристойных» материалов, был достаточно понятен, а последствия – предсказуемы,²⁶⁴ по причине единообразного применения этого закона судами страны.

При обсуждении того, какие материалы могут запрещаться как вредоносные для общественной нравственности, и международные, и национальные суды обычно придерживались довольно широким

²⁶² См. прим. 201.

²⁶³ Дело *Jacobellis v. Ohio*, 378 U.S. 184, 197 (1964) (Stewart Concurrence).

²⁶⁴ Дело *Müller v. Switzerland*, 28 апреля 1988 г., по Заявлению No. 10737/84, п. 29.



взглядов и признавали, что вопросы морали тесно связаны с национальными и местными культурными традициями. ЕСПЧ указал, что

во внутренних законодательствах Государств-участников невозможно найти единое европейское понятие морали. Позиции, изложенные в соответствующих законах, разнятся от страны к стране и во временном аспекте, в особенности в наше время, характеризующееся быстрой и всеобъемлющей эволюцией представлений на этот счет».²⁶⁵

КПЧ в свою очередь отметил, что «понимания общественной морали очень разнятся, а единого общеприменимого стандарта не существует».²⁶⁶

Однако, свобода действий государств в сфере защиты морали ни в коем случае не безгранична.²⁶⁷ Любые ограничения должны отвечать требованиям трехчастного теста. Это, в частности, означает, что государству следует быть менее жестким по отношению к материалам, имеющим непристойный характер, если они ориентированы на взрослую аудиторию и доступны только ей. В деле Хэндисайда (*Handyside*) ЕСПЧ разрешил британским властям запретить публикацию под названием «Книжечка Красной шапочки», которая призывала 12–18-летних подростков не гнушаться марихуаны и половой жизни, вопреки запретам родителей. Суд придал внимание тому, что книжка адресовалась юным читателям и содержала «пассажи, которые в переходном возрасте могут истолковываться как поощрения заниматься тем, что преждевременно и вредно ...»²⁶⁸ В другом, более позднем по времени случае Европейская Комиссия по правам человека осудила уголовное наказание реализатора эро-

²⁶⁵ Решение по делу *Handyside v. United Kingdom*, 7 декабря 1976 г., по Заявлению No. 5493/72, п. 48.

²⁶⁶ См. *Hertzberg v. Finland*, Communication No. 61/1979, 2 апреля 1982 г., UN Doc. CCPR/C/15/D/61/1979.

²⁶⁷ См, к примеру, материалы дела ЕСПЧ *Dublin Well Woman v. Ireland*, решение от 23 сентября 1992 г., по Заявлению No. 14234/88, п. 68.

²⁶⁸ См. прим. 265, п. 52.

тических фильмов для гомосексуалистов как нарушение права свободного выражения мнения.²⁶⁹ Во внимание был взят тот факт, что эти фильмы продавались в секс-шопе и были фактически доступны только взрослым лицам, желающим их посмотреть; в силу этого уголовное преследование продавца не было признано необходимым для защиты общественной нравственности.

7.10. Богохульство

В разделе 7.5.2 мы показали, что в свете международного права государства могут и должны запрещать выражения ненавистнического характера, в том числе те, что разжигают ненависть на религиозной почве. При этом в ряде стран законодатели пошли еще дальше и запретили не только „побуждения к дискриминации, враждебности или насилию», но и очернение религии либо осквернение ее символов, независимо от того, присуща ли таким действиям ненависть к последователям этой религии. Такого рода законодательство обычно именуется законами против богохульства.

Никто не станет возражать, что все дискуссии в обществе должны протекать в уважительной атмосфере, особенно если речь идет о том, что кому-то близко и дорого. При этом многие защитники свободы слова утверждают, что законы против богохульства устарели и не оправданы в демократическом обществе: религии, подобно политическим идеологиям, претендуют на то, чтобы предписать обществу, как ему жить, а открытое обсуждение столь важных для общества теорий является знаменем демократии. Критики существования таких законов настаивают, что никакие идеи и верования не подлежат особой защите от критики либо насмешек лишь потому, что они зиждутся на религии, а не на секулярных убеждениях. Сторонники существования запрещающих богохульство законов в свою очередь утверждают, что такие законы защищают от осквернения, но не препятствуют дискуссиям. Впрочем, законы, предписывающие «уважительное» отношение к религии, создают широкое

²⁶⁹ *Scherer v. Switzerland*, 14 января 1993 г., по Заявлению No. 17116/90.



поле для злоупотреблений – как по причине субъективного толкования «уважительности», так и в силу того, что отдельные политические взгляды могут запретендовать на неприкосновенность, прикрывшись щитом религиозных догм.

Как бы там ни было, многие демократические страны сохранили в своих законах статьи, карающие богохульство, хотя применяют таковые весьма редко, – а то и не применяют их вообще. Например, в Соединенном Королевстве судебные преследования за святотатство имели место всего лишь дважды за все время с 1923 г. – и оба раза влекли за собой обращения в Европейские Суд и Комиссию по правам человека (см. о деле *Wingrove* ниже); в Норвегии подобное дело в последний раз слушалось в суде в 1936 г., в Дании – в 1938 г. Другие страны, включая Швецию и Испанию, подобные законы отменили. В Соединенных Штатах Верховный Суд последовательно отменяет все законопроекты, запрещающие высказывания против религий, ссылаясь на то, что некоторые доброты могут из лучших побуждений соблазниться предоставлением какой-либо религии преимуществ перед остальными, а также потому, что «не дело государства ... подавлять реальные либо воображаемые наступления на конкретные религиозные догмы...».²⁷⁰

ЕСПЧ занял иную позицию и дозволил государствам применять положения, карающие богохульство, при условии соответствия требованиям трехчастного теста.

В деле *Otto-Preminger-Institut v. Austria*²⁷¹ шла речь об изъятии австрийскими органами фильма, по ходатайству католической церкви. Фильм был снят по пьесе 1894 г., написанной Оскаром Паниццей, которого самого в 1895 г. германский суд посадил за решетку за «преступления против религии». В этой пьесе христианский бог показан как сенильный старец, дева Мария – как похотливая женщина, а Христос – как умственно помешанный; все трое при этом явно неравнодушны к Дьяволу. Европейская Комиссия по правам чело-

²⁷⁰ Дело *Joseph Burstyn, Inc v. Wilson*, 343 U.S. 495, 504-05 (1952).

²⁷¹ 20 сентября 1994 г., по Заявлению No. 13470/87.

века²⁷² посчитала, что коль скоро фильм демонстрировался в ночное время за деньги и его смотрели желающие того зрители, заведомо предупрежденные о содержании киноленты, и коль скоро не существовало опасности того, что фильм увидят дети или лица, оскорбившиеся бы его содержанием, изъятие фильма представляло собой несоразмерную меру.

ЕСПЧ, однако, не согласился с такими доводами. В основу его аргументации легло право на свободу религии, являющееся в первую очередь правом в отношении государства, а не в отношении иных лиц. Суд указал, что верующим надлежит «терпеть и признавать отрицание их религиозных верований иными лицами и даже распространение ими взглядов, враждебных к исповедуемой вере»,²⁷³ но в то же время признал, что защита государством религии от грубых нападок может быть оправданной и даже требоваться:

Манера, в которой опшонируют религиозным верованиям или догмам или же отрицают их, может породить обязательства государства – в частности, его обязанность обеспечить мирное осуществление права на свободу религии.

...

Религиозные чувства верующих ... могут легитимно рассматриваться как подвергшиеся неуважению провокационным изображением объектов религиозного поклонения, каковые изображения могут считаться злоумышленными посягательствами на дух терпимости, должный быть признаком демократического общества.²⁷⁴

ЕСПЧ шестью голосами против трех постановил, что у австрийских властей были разумные основания полагать изъятие фильма «необходимым в демократическом обществе» в целях защиты прав других людей.

²⁷² Этот ныне не существующий орган предварительно рассматривал поступавшие в ЕСПЧ заявления.

²⁷³ Прим. 271, п. 47.

²⁷⁴ Там же.



Решение по делу *Otto-Preminger* вызвало шквал критики со стороны правоведов. Многие из них поставили вопрос о том, как Суд вообще мог посчитать, что показ фильма посягнул на право верующих исповедовать их веру; иные указывали, что в таком религиозном обществе, как австрийское, несогласные голоса нуждаются в большей защите, чем главенствующая католическая церковь, и что право свободы слова мало чего стоит, если защищает только принятые взгляды.

Тем не менее ЕСПЧ стал на схожую позицию и в последующем решении по делу *Wingrove v. United Kingdom*.²⁷⁵ Речь вновь шла о фильме, «Видения экстаза», по мотивам фактов из жизни и писаний Св. Терезы Авильской, жившей в 16-ом веке. В одном эпизоде канонизированная монахиня предстала в страстном объятии с другой женщиной; этот кадр чередовался с «движениями, свидетельствующими о крайнем эротическом возбуждении» подле Распятия. Согласно требованию британского закона, режиссер фильма подал заявку в компетентный орган по аттестации фильмов, где решают, допустим ли просмотр фильма детьми, а в случае необходимости выносят постановление о полном запрете показа фильма. Режиссеру отказали, так как он якобы допустил запрещенное уголовным законодательством святотатство смешением образных рядов религиозного и сексуального содержания.

Г-н Вингроув приводил Суду довод, что карающие богохульство законы «несовместимы с европейской идеей свободы выражения мнения», но Суд отверг этот аргумент, указав на отсутствие единой позиции Государств о необходимости таких законов в демократическом обществе.²⁷⁶ Далее Суд указал, что, как и в случае с «непристойностями» (см. раздел 7.9), в Европе нет единого понимания того, что требуется для защиты «прав других людей» от нападков на их религиозные убеждения. Следовательно, каждое государство обладает определенной мерой усмотрения при решении о том, принимать

²⁷⁵ *Wingrove v. United Kingdom*, 25 ноября 1996 г., по Заявлению No. 17419/90.

²⁷⁶ Там же, п 57.

или не принимать меры против святотатства; при этом Суд предупредил о «широте и неограниченном характере понятия святотатства и опасностях произвольного или чрезмерного вмешательства в свободу слова под видом мер против якобы богохульственного содержания».²⁷⁷ Впрочем, британское законодательство предусматривало запрет только на крайне откровенное содержание, каковое было присуще фильму «Видения экстаза». Следовательно, право г-на Вингроува на свободное выражение мнения нарушено не было.

Лица, протестующие против *непринятия* властями мер в ответ на богохульнические выражения, не смогли добиться такого же уровня понимания в европейских органах по защите прав человека. В деле *Choudhury v. United Kingdom*²⁷⁸ заявитель тщетно добивался уголовного преследования Салмана Рущди и его издателя за «Сатанинские стихи», которые он полагал оскорбительными для Ислама. Европейская Комиссия по правам человека постановила, что право на свободу религии не влечет за собой гарантированного «права инициирования какого-либо правового преследования тех, кто, в качестве авторов или издателей, оскорбляет чувства одного лица или группы лиц»²⁷⁹ и отклонила заявление. В деле *Dubowska & Skup v Poland*²⁸⁰ речь шла о публикации в газете изображения Иисуса и Марии в противогазах; власти провели следствие и изучили показания, но решили не продолжать дело. Комиссия постановила, что, в отличие от обстоятельств дела *Otto-Preminger*, таковая публикация никому не помешала осуществить право свободы религии и что решение закрыть дело не означало невыполнения государством обязанности защищать права заявителей.²⁸¹

²⁷⁷ Там же, п. 58.

²⁷⁸ Европейская Комиссия по правам человека, решение по делу *Choudhury v. United Kingdom*, 5 марта 1991 г., по Заявлению No. 17439/90.

²⁷⁹ Там же, п. 2.

²⁸⁰ Европейская Комиссия по правам человека, решение по делу *Dubowska & Skup v Poland*, 18 апреля 1997 г., по Заявлению No. 33490/96.

²⁸¹ Там же, п. 2.



ПРАВО НА МОЛЧАНИЕ

В основе права на свободу слова лежит идея о том, что каждый должен быть вправе сам решать, какие мнения или сведения имеют ценность и заслуживают того, чтобы о них узнали другие. Это естественно предполагает, что право на свободу слова также включает право вообще *не высказываться*: государство в принципе не должно налагать на своих граждан обязанность выражать мнение или предоставлять информацию, которые они не поддерживают или считают неправдивыми либо бесполезными. Этот принцип был поддержан решениями национальных судов. Например, в решении по делу *Wooley v. Maynard*²⁸² Верховный Суд по ходатайству группы Свидетелей Иеговы отменил закон штата Нью-Гемпшир, требовавший наличия на номерных знаках машин девиза этого штата – «Свобода или смерть».

Подобно праву высказываться, право на молчание не может быть абсолютным: все равно граждане обязаны заполнять налоговые декларации, фармацевтические компании всегда обязаны информировать о побочных эффектах препаратов, а свидетели должны давать показания в суде. По этому вопросу еще нет позиции ни одного международного суда, но представляется логичным, что налагаемые государством обязанности по предоставлению информации

²⁸² См. 430 US 705 (1977).

или выражению мнения должны бы отвечать требованиям трехчасового теста, применяемого в отношении ограничений свободы слова (см. Главу 4).

На практике большинство ограничений на право на молчание логичны и оправданы; в нижеследующих разделах мы рассмотрим отдельные спорные вопросы.

8.1. Право на ответное выступление

В ряде стран закон позволяет лицам, считающим, что СМИ показали их в неправильном свете, выступить с ответом в том же СМИ. Такие положения есть и в законах стран Центральной Азии. Например, ст. 27 узбекского Закона о СМИ наделяет каждое физическое или юридическое лицо правом требовать от редакции органа массовой информации «подачи опровержения ранее распространенных неправдивых или клеветнических сведений».²⁸³

Право на ответное выступление имеет два основных проявления. Первое можно назвать правом на исправление, т.е. на указание ошибочных сведений; редакция органа массовой информации должна исправить ошибку и может сделать это так, как сама пожелает. Второе предполагает право недовольного лица потребовать газетной площади или эфирного времени для того, чтобы «свести счеты», и это проявление права на ответ означает большее вторжение в право не высказывать мнение.

²⁸³ Схожие положения содержатся в ст. 143 ГК и ст. 19 Закона о СМИ Казахстана, в ст. 18 ГК Кыргызстана и 17-ой статье его Закона о СМИ, в таджикском ГК, законе о прессе и других СМИ и законе о телевидении и радио – в, соответственно, ст. 18, 24-26 и 45, в ст. 26 туркменского Закона о прессе и других СМИ в ст. 27 Закона Узбекистана о средствах массовой информации.



8.1.1. Должно ли право на ответ быть общим?

Право на ответ представляет собой весьма противоречивый аспект законодательства о СМИ. Никто не спорит, что это право означает вмешательство в свободу слова²⁸⁴. Однако многие видят в нем оправданную меру, способствующую беспрепятственному распространению информации, гарантируя гражданам возможность услышать обе стороны и упреждением дорогостоящих тяжб об умалении репутации, иссушающих ресурсы медийных органов средств массовой информации. Иные причастные, напротив, видят в этом праве непопустительное вмешательство в редакционную свободу.

Американская Конвенция о правах человека требует от участвующих государств включения в законы либо права на ответ, либо права на исправление. Согласно Статье 14,

1. Каждый, кто пострадал от неточных либо задевающих мнений либо идей, широко распространенных регулируемым законом органом массовой информации, имеет право на ответное выступление или на исправление посредством того же органа массовой информации, в соответствии с условиями, установленными законом.
2. Исправление или ответное выступление ни в коем случае не означают освобождения от иной правовой ответственности.

Европейская система защиты прав человека также признает достоинство права на ответ. В 1989 г. Европейская Комиссия по правам человека в решении по одному делу указала, что «в демократическом обществе право на ответное выступление служит подле-

²⁸⁴ Международные суды полагали право на ответное выступление вмешательством в право свободного выражения мнения. См., например, дела *Ediciones Tiempo S.A. v. Spain*, 12 июля 1989 г., по Заявлению No. 13010/87. рассмотренное Европейской Комиссией по правам человека, или Консультативное заключение правительства Коста-Рики «Обеспечение права на ответное выступление или исправление» от 29 августа 1986 г., ОС-7/86, Inter-American Court of Human Rights, Ser. A, No. 7.

жащей соблюдению гарантией плюрализма».²⁸⁵ С другой стороны, Специальный Докладчик ООН по вопросам свободы слова предостерег от права на ответ, определяемого государством, и заявил, что это право должно в любом случае ограничиваться предполагаемо ложными сведениями:

Специальный докладчик придерживается взгляда, что если система, предполагающая право на ответ, существует, она, в идеале, должны быть частью существующей в секторе системы саморегулирования, и в любом случае может быть надлежащим образом применима по отношению к фактам, но не в отношении оценочных суждений.²⁸⁶

Из решений национальных органов отметим постановление Верховного Суда США о том, что обязательное право на ответное выступление в печатных СМИ неконституционно, поскольку является безосновательным вмешательством в дела редакции:

Газета является чем-то большим, чем пассивный получатель или проводник новостей, комментариев и рекламы. Выбор материала, подлежащего напечатанию, решения об ограничениях по причине объема или относительно содержания, освещение общественно важных вопросов и государственных лиц – справедливое или же несправедливое – принадлежат сфере редакционного контроля и определяются редакцией.²⁸⁷

Пытаясь показать государствам-участникам ЕКПЧ дорогу через это минное поле, КМ СЕ принял специальную резолюцию о праве на ответное выступление.²⁸⁸ Она рекомендует признать это право, но с исключениями, в следующих случаях:

²⁸⁵ См. решение Комиссии о приемлемости дела *Ediciones Tiempo S.A. v. Spain*, от 12 июля 1989 г., по Заявлению No. 13010/87. Также см. Директиву Европейского Союза 89/552/ЕЕС от 3 октября 1989 г., ст. 23, в которой предусмотрено право на ответное выступление в вещательных СМИ во всех странах ЕС.

²⁸⁶ Доклад Специального Докладчика по миссии в Венгрию от 29 января 1999 г., E/CN.4/1999/64/Add.2, п. 35.

²⁸⁷ По делу *Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo*, 418 U.S. 241, 258 (1974).

²⁸⁸ См. прим. 220, Приложение.



- i. Если требование о публикации ответного выступления не получено органом массовой информации в разумно короткие сроки;
- ii. Если длина ответного выступления превышает необходимое для исправления информации, содержащей неточные сведения;
- iii. Если ответное выступление не ограничивается исправлением оспариваемых фактов;
- iv. Если ответное выступление представляет собой противозаконное действие;
- v. Если ответное выступление рассматривается как противоречащее защищаемым законом интересам третьей стороны;
- vi. Если лицо, желающее сделать ответное выступление, не может продемонстрировать наличие у него законного интереса.

В более поздней Рекомендации КМ СЕ предложил распространить сходные принципы на интернетовские новостийные службы и вывел еще два позвольительных исключения из общего правила:

- Если ответное выступление предлагается на языке, отличном от языка, на котором была распространена опровергаемая информация, и
- Если опровергаемая информация является частью достоверного отчета об открытом заседании государственного органа либо суда.²⁸⁹

8.1.2. Право на ответ в государственных СМИ

Государственные СМИ, финансируемые деньгами налогоплательщиков, не должны превращаться в орудия одного политического блока. Им надлежит оставаться независимыми и

²⁸⁹ Рекомендация No. Rec(2004)16 от 15 декабря 2004 г., Принцип 5. Документ доступен на линке, указанном в прим. 26.

объективно представлять весь спектр существующих в обществе взглядов (см. раздел 6.3.5 об общественном вещании). Правда, на практике – и даже в странах с развитой демократией – государство может успешно повлиять на освещение событий в «своих» СМИ себе на пользу. Право на ответное выступление не «глушит» оппозиционные партии и дает им возможность напрямую обратиться к избирателям.

В ряде стран суды занимали позицию обеспечения прав на ответ в целях гарантирования населению доступа к мнениям оппозиции. В частности, в Индии государственная страховая компания ЛИК в ведомственном журнале перепечатала статью с лестными отзывами о себе, но отказалась вместе с ней перепечатывать возражение, изначально сопутствовавшее этому материалу. Верховный Суд страны постановил, что этот отказ был незаконен, поскольку ЛИК как государственная структура обязана была позаботиться о «справедливости» в информировании своих читателей, которая «требовала предоставления читателям, как мало бы их не было, обеих точек зрения, чтобы они смогли извлечь собственные выводы».²⁹⁰

Аналогично, Верховный Суд Белиза вменил национальной телекомпании предоставить эфир лидеру оппозиции для ряда выступлений в ответ на официальные сообщения правительства об экономике страны. Суд постановил, что политическим партиям надлежит предоставлять телеэфир для ответа на выступления правительства, «которые информируют по важным внутренним и международным вопросам или дают пояснения по ним, либо направлены на получение общественной поддержки по таким вопросам». Оппозиция не имеет обязательного права на ответные выступления только по тем вопросам, где существует «полный консенсус в обществе».²⁹¹

²⁹⁰ Дело *Manubhai Shah v. Life Insurance Corp. of India* [1992] 3 SCC 637.

²⁹¹ Дело *Belize Broadcasting Authority v. Courtenay and Hoare*, от 20 июня 1986 г.; (1988) LRC (Const.) 276; 13 Common L Bull (1987), 1238



Верховный Суд США²⁹² и Высший Суд Тринидада и Тобаго²⁹³ также признали конституционный характер «политического» права на ответное выступление в органе массового вещания.

8.2. Обязательное распространение официальных сообщений

Еще одним ограничением права не выражать мнение является предусмотренный законами стран Центральной Азии порядок обязательного распространения через СМИ официальных сообщений государственных органов. К примеру, статья 18 Закона Казахстана о СМИ гласит, что «официальные сообщения государственных органов размещаются в СМИ согласно законодательству Казахстана.»²⁹⁴

В том, что СМИ, функционирующие в целях информирования населения, должны сообщать новости о важных решениях правительства, сомнений нет; опыт всех стран мира показывает, что и государственные, и частные органы СМИ широко освещают деятельность властей – даже когда власти такого не требуют. Общественное вещание информирует о работе правительства согласно своему мандату, а частные вещатели и печатные СМИ делают это потому, что политические известия интересны аудитории и поднимают рейтинг масс-медиа, привлекая рекламодателей и их деньги.

По этим причинам положения законов об обязательном распространении официальных сообщений не нужны. Такие положения всегда чреваты злоупотреблениями, так как власти могут воспользоваться ими для саморекламы в преддверии выборов или в иных сомнительных целях. Если такое законодательное требование сформу-

²⁹² Дело *Red Lion Broadcasting Co. v. Federal Communications Commission*, 395 US 367, p. 390.

²⁹³ Дело *Rambachan v. Trinidad and Tobago Television Co. Ltd and Attorney-General of Trinidad and Tobago*, решение от 17 июля 1985 г. (текста решения нет).

²⁹⁴ Ст. 18. также см. Закон о СМИ Кыргызстана, ст. 14; таджикский Закон о прессе и других СМИ, ст. 25; туркменский Закон о прессе и других СМИ, ст. 23; Закон Узбекистана о СМИ, ст. 25.

лировано нечетко, возникает риск его применения для давления на независимые СМИ и даже риск их закрытия за несоблюдение закона.

КМ СЕ высказал озабоченность требованиями распространения официальных сообщений, даже если они касаются только государственных (общественных) СМИ:

Случаи, когда от организаций общественного вещания требуется передача официальных сообщений, заявлений или сводок, или информирование о действиях и решениях государственных органов, или предоставление эфира указанным органам, должны ограничиваться исключительными обстоятельствами, четко установленными законом или подзаконными актами.²⁹⁵

Обязанность передачи официальных сообщений отличается от предоставления бесплатного эфира политическим партиям для агитации перед выборами. Если эфирное время распределено между всеми поровну, такая практика немало способствует демократии и осуществлению права граждан на информированность.

8.3. Обязательная трансляция

Привычное наземное вещание все чаще уступает дорогу иным способам обслуживания потребителей – кабельному и спутниковому вещанию. В отличие от электромагнитного спектра, регулируемого практически во всех странах государственными органами, инфраструктура кабельного и спутникового вещания обычно принадлежит частным компаниям и эксплуатируется ими..

Если в доме есть подключение к кабельной или спутниковой сети, люди едва ли станут настраиваться на каналы наземного вещания, – хотя бы по причине неудобств технического характера. В этой связи возникает риск, что провайдеры услуг кабельного и спутникового вещания захлестнут зрителей лавиной однородной информа-

²⁹⁵ Рекомендация КМ СЕ No. R (96)10 о гарантировании независимости общественного вещания, от 11 сентября 1996 г. Документ доступен на линке, указанном в прим. 26.



ции, транслируя каналы, исповедующие одни и те же позиции или принадлежащие одним и тем же немногочисленным собственникам. Кроме того, в странах с развитым кабельным и спутниковым вещанием возникает опасность дальнейшему существованию частных станций наземного вещания. По этим причинам в ряде стран законодательство обязывает всех «продвинутых» вещателей транслировать некоторые или все стационарные каналы, имеющие лицензию на вещание в стране или регионе, включая организации общественного вещания.

Противники включения подобных положений в законы утверждают, что имеет место вторжение в «редакционную свободу» операторов кабельных и спутниковых сетей, ибо они вынуждены против воли транслировать выражения чужих мнений. Нередко приводится и тот аргумент, что свободный рынок сам определит, какие каналы нужны телезрителям, и закону не стоит ничего предписывать. Напротив, сторонники включения в закон положений об обязательной трансляции указывают, что на самом деле свободный рынок далеко не всюду приводит к разнообразию СМИ, и что коль скоро есть разнообразная система наземного вещания, то ее надо защищать и предоставить в распоряжение подписчиков кабельного и спутникового ТВ.

Примером страны, где есть законы об обязательной трансляции, являются США. Согласно *Акту о защите прав потребителей услуг кабельного телевидения и о конкуренции в этой сфере* (от 1992 г.), треть мощности каждого кабельного оператора подлежит использованию для ретрансляции местных и национальных каналов наземного ТВ. Ряд местных компаний попытался было оспорить этот Акт в Верховном Суде, якобы в силу нарушения им права на свободу слова, но пятью голосами против четырех Верховный Суд признал конституционность закона.²⁹⁶

²⁹⁶ Дело 1994 г. *Turner Broadcasting v. FCC*, 512 U.S. 622.

КМ СЕ рекомендовал Государствам по меньшей мере обеспечить транслирование кабельными и спутниковыми компаниями каналов общественного вещания:

В эпоху цифровых технологий универсальность неотъемлема от развития общественного вещания. Следовательно, государствам надлежит позаботиться о создании правовых, экономических и технических условий присутствия общественных вещателей на различных цифровых платформах (кабельных, спутниковых и наземных), с разнообразными качественными программами и услугами, которые способны объединить общество, особенно в связи с риском фрагментации аудитории в результате диверсификации и специализации предлагаемых программ.

В этой связи и с учетом диверсификации цифровых платформ, правило об обязательной трансляции подлежит применению во благо организаций общественного вещания в максимально возможной разумной мере и с целью гарантированного доступа к услугам и программам общественного вещания посредством таковых платформ.²⁹⁷

²⁹⁷ КМ СЕ, Рекомендация No. R (2003)9 о мерах по развитию демократического и общественного воздействия цифрового вещания, от 28 мая 2003 г., Приложение. Документ доступен на линке, указанном в прим. 26.



ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

В настоящее время преобладает точка зрения, что государства сберегают информацию не для себя, а от имени и в интересах граждан и потому должны обеспечивать доступ к такой информации. Об упрочении именно этой точки зрения говорит впечатляющий рост количества законов о доступе к информации, принятых по всему миру, а также многочисленные высказывания авторитетных международных организаций.

На сегодняшний день почти в 70 странах уже есть законы, дающие гражданам доступ к сведениям в распоряжении государственных органов и обязывающие такие органы обнародовать ключевые сведения, не дожидаясь запросов или заявок. (В 1990 г. таких стран было всего 13). Более того, большинство международных финансовых организаций, включая Всемирный Банк и банки регионального развития, а также немалое число межгосударственных организаций приняли внутренние уложения о распространении информации. Из республик Центральной Азии пока лишь две приняли законы о доступе к информации - Кыргызстан²⁹⁸ и Узбекистан,²⁹⁹ причем ни один из них полностью не отвечает международным стандартам.

²⁹⁸ Закон об обеспечении свободного доступа к информации, 1997 г.

²⁹⁹ Закон Республики Узбекистан «О принципах и гарантиях свободы информации» 2002 г. Анализ этого закона на русском языке см. на <http://www.article19.org/pdfs/analysis/uzbekistan-freedom-of-information-law-june-200.pdf>.

Законы о доступе к информации отражают основополагающий постулат, что государство должно служить его гражданам, но при этом зиждутся и на целом ряде более практических соображений. Организация АРТИКЛЬ 19 назвала информацию «кислородом демократии»,³⁰⁰ поскольку информация необходима демократии в нескольких плоскостях. Очевидно, что граждане никогда не смогут принимать действенное участие в принятии насущных для них решений, не имея нужных сведений. Выборы никогда не достигнут своей цели – которая в международном праве сформулирована как обеспечение «воли народа как основы власти правительства»³⁰¹ – если у избирателей не будет доступа к сведениям, формирующим их мнение.

Демократия также предполагает отчетность и соответствующее передовым принципам руководство. Народ имеет право наблюдать за действиями своего правительства и открыто обсуждать все вопросы. Народ должен быть в состоянии оценить работу властей, что зависит от доступа к информации об экономике, общественных системах и прочих аспектах, представляющих всеобщий интерес. Если власти не справляются со своими обязанностями, то одним из самых эффективных способов исправления положения является открытая общественная дискуссия, когда вся информация на виду и высказаться может каждый.

Доступ к информации также служит средством борьбы с коррупцией и другими противоправными действиями. Журналистские расследования и принципиальная позиция НГО могут с помощью информации вывести на чистую воду нарушителей и положить конец их злодеяниям. Как афористично заметил судья Верховного Суда США Луис Брандейс, «нет лучшей дезинфекции, чем прямой солнечный свет».

³⁰⁰ Право граждан на доступ к информации: Принципы законодательства о свободе информации (London: June 1999), Предисловие. На русском языке документ доступен на <http://www.article19.org/pdfs/standards/foi-the-right-to-know-russian.pdf>.

³⁰¹ ВДПЧ, Статья 21. См. прим. 1.



Законы о доступности информации достигают и ряда социальных целей. К примеру, право доступа к личным данным - сведениям о себе самом - повышает достоинство человека и помогает принимать жизненно важные решения, а доступ к тому, что указано в медицинских карточках и архивах, позволяет определиться с лечением, спланировать семейные финансы и т.д.

Наконец, доступ к информации повышает эффективность коммерческой деятельности. Во многих странах с запросами об информации чаще всего обращаются бизнесмены - ведь государственные органы хранят немало сведений о том, что относится к экономике и весьма интересно предпринимателям. Важным преимуществом доступности информации является рост деловой активности - что снимает возможные опасения государственных органов об издержках имплементации законодательства о доступе к информации.

9.1. Право доступа к информации: международные стандарты

Основополагающий и законный характер права на свободный доступ к информации и потребность в его законодательном закреплении и гарантированном осуществлении признаны рядом авторитетных международных организаций. Среди них - ООН, ОАГ, Совет Европы и Африканский Союз.

9.1.1. ООН

Вопрос свободы информации поднимался Специальным Докладчиком ООН по вопросам свободы слова в каждом ежегодном докладе, начиная с 1997 г. По получении его комментариев от 1997 г. Комиссия по правам человека призвала Докладчика «подготовить дальнейшие комментарии относительно права искать и получать информацию и дополнить их наблюдениями и рекомендациями на основании коммуникаций Государств»³⁰² В докладе 1998 г. Докладчик четко заявил, что право доступа к информации, сбе-

³⁰² Резолюция 1997/27, 11 апреля 1997 г., п. 12(d).

регаемой государством, входит в право на свободу выражения убеждений: «право искать, получать и распространять информацию налагает на Государства положительное обязательство обеспечивать доступ к информации, в особенности сведений, сберегаемых Государством во всех видах систем хранения и поиска информации ...»³⁰³ КПЧ поддержал эту позицию.³⁰⁴

Специальный Докладчик ООН выступил с дальнейшими комментариями о свободе информации в докладе КПЧ от 2000 г., где отметил ее значимость не только для демократии и свободы, но и для права на участие в жизни государства и для осознания права на развитие.³⁰⁵ В докладе была высказана обеспокоенность «тенденцией непредоставления государствами и их органами гражданам той информации, которая по праву им принадлежит».³⁰⁶ В то же время Докладчик весьма подробно прокомментировал конкретное содержание права на информацию.³⁰⁷

В Совместной декларации 2004 г. Полномочные представители ООН, ОБСЕ и ОАГ по свободе слова отметили:

Право доступа к информации, сберегаемой государственными органами, является основным правом, которое подлежит обеспечению на национальном уровне принятием всестороннего законодательства (например, Закона о свободном доступе к информации) на основе принципа максимального предоставления информации, предполагающего, что все сведения доступны, кроме немногих определенных исключений.³⁰⁸

³⁰³ Доклад «Обеспечение и защита права на свободу слова и выражения убеждения», UN Doc. E/CN.4/1998/40, 28 января 1998 г., п. 14.

³⁰⁴ Резолюция 1998/42 от 17 апреля 1998 г., п. 2.

³⁰⁵ Доклад «Обеспечение и защита права на свободу слова и выражения убеждения», UN Doc. E/CN.4/2000/63, 18 января 2000 г., п. 42.

³⁰⁶ Там же, п. 43.

³⁰⁷ Там же, п. 44. См. раздел 0.

³⁰⁸ От 6 декабря 2004 г. См. линк, указанный в прим. 30.



9.1.2. Региональные стандарты

Во всех трех системах защиты прав человека – европейской, американской и африканской – официально признана важность свободы информации как права человека. Ниже мы вспомним, как нарабатывались эти стандарты.

9.1.2.1. Организация Американских Государств

Специальный Докладчик ОАГ по вопросам свободы слова неоднократно указывал на основополагающий характер права свободного доступа к информации, включающего и право доступа к сведениям в распоряжении государственных органов. В его Докладе 1999 г. Межамериканской Комиссии по правам человека отмечалось следующее:

Право доступа к официальной информации является краеугольным камнем представительской демократии. В таковой системе облаченные властью представители граждан отчитываются перед гражданами, наделившими их доверием и полномочиями принимать решения по государственным вопросам. Право на информацию – которую государство использует и производит за средства налогоплательщиков – принадлежит именно тем лицам, которые вменили управление государственными делами свои представителям.³⁰⁹

В октябре 2000 г. Межамериканская Комиссия по правам человека приняла *Межамериканскую Декларацию принципов свободы слова*³¹⁰, в преамбуле которой вновь утверждается право на информацию:

Будучи убежденными, что гарантированное право доступа к информации, сберегаемой государством, обеспечит большую прозрачность и подотчетность государственных органов в их деятельности и упрочение демократических институтов ...

³⁰⁹ Отчет от 16 апреля 1999 г., см. *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 1998, Volume III, Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 6 rev., Глава III., с. 24.

³¹⁰ См. прим. 76.

В Принципах недвусмысленно признано право доступа к информации:

3. Каждый человек имеет право быстрого и необременительного доступа к сведениям о самом себе и о своих активах, независимо от того, содержатся они в базах данных или в государственных либо частных архивах, и, когда это необходимо, право обновлять, исправлять и/ или изменять таковые сведения.
4. Доступ к информации, находящейся в распоряжении государства, является основным правом каждого человека. Государства обязаны гарантировать полное осуществление такого права. Этот принцип позволяет ограничения только в исключительных случаях, предварительно установленным законом и подразумевающим наличие в демократическом обществе реальной и неотвратимой угрозы национальной безопасности.

В одном из решений 2005 г. Межамериканская Комиссия постановила, что право на свободу слова включает право доступа к информации, находящейся в распоряжении государства.³¹¹ Сейчас это дело находится на апелляции в Межамериканском Суде по правам человека.

9.1.2.2. Совет Европы

В 1981 г. Комитет министров (политический орган СЕ, состоящий из министров иностранных дел Государств) принял Рекомендацию No. R(81)19 о доступе к информации в распоряжении государственных органов, которая гласит:

- I. Каждый, кто находится под юрисдикцией государства-участника, имеет право получить, по запросу, информацию, имеющуюся в распоряжении государственных органов, за исключением законодательных и судебных органов...³¹²

³¹¹ Дело *Marcel Claude Reyes and Others v. Chile*, 7 марта 2005 г., No. 12.108.

³¹² От 25 ноября 1981 г., п. 2.



Следом появилась Рекомендация о доступе к официальным документам, содержащая следующее положение:

III

Общий принцип доступа к официальным документам

Государства-участники должны гарантировать каждому под их юрисдикцией доступ, по запросу, к официальным документам, находящимся в распоряжении государственных органов. Этот принцип подлежит применению без дискриминации на каких-либо основаниях, включая национальное происхождение.³¹³

В настоящее время группа экспертов СЕ по доступу к официальным документам работает над текстом договора, который станет обязательным для европейских стран.

9.1.2.3. Африканский Союз

В 2002 г. Африканская Комиссия по вопросам прав человека и народов приняла *Декларацию принципов свободы слова в Африке*,³¹⁴ которая подтверждает право на доступ к информации, сберегаемой государственными органами:

IV

Свобода информации

1. Государственные органы хранят информацию не для самих себя, а как попечители общественного блага, и каждый имеет право доступа к такой информации в соответствии с четко установленными законом правилами.
2. Право на информацию подлежит обеспечению законом согласно следующим принципам:

³¹³ Рекомендация КМ СЕ R(2002)2 от 21 февраля 2002 г.

³¹⁴ См. прим. 29.

- *Каждый имеет право доступа к информации, собираемой государственными органами;*
 - *Каждый имеет право доступа к информации, собираемой частными структурами, если такая информация необходима для осуществления или защиты какого-либо права;*
 - *Любой отказ в предоставлении информации подлежит обжалованию в независимом органе и/ или в судебном порядке;*
 - *Даже при отсутствии запросов государственные органы обязаны обнародовать важную информацию, имеющую значительный общественный интерес;*
 - *Никто не может подвергаться никаким санкциям за добросовестное предание огласке информации о противоправных действиях или сведениях о серьезной угрозе здоровью людей, безопасности либо окружающей среде, за исключением тех случаев, когда наложение санкций служит законным интересам и является необходимым в демократическом обществе, и*
 - *Законы о государственной тайне должны быть по необходимости изменены и приведены в соответствии с принципами свободы информации.*
3. Каждый имеет право доступа, обновления или иного исправления личных данных, находящихся в распоряжении и государственных органов, и частных структур.

9.2. Признаки режима свободы информации

Упомянувшиеся выше международные заявления и стандарты ценны в силу не только декларирования или подтверждения, но и раскрытия точного содержания права на свободный доступ к информации. Специальный Докладчик ООН подробно изложил такие стандарты в Ежегодном докладе 2000 г.³¹⁵ Рекомендация КМ СЕ еще

³¹⁵ Доклад от 18 января 2000 г., п. 44. См. UN Doc. E/CN.4/2000/63.



более детальна – к примеру, в ней есть перечень законных целей, могущих оправдать исключения из правила доступа.³¹⁶

Эти стандарты получили дальнейшее развитие в национальных законодательствах о доступе к информации и в принятых многими странами программах действий. При всех различиях в подходах и содержании более прогрессивные законы все же наделены общими чертами, отражающими признанные международные стандарты.

Международная организация АРТИКЛЬ 19 опубликовала свои принципы, *Право граждан на доступ к информации: Принципы законодательства о свободе информации*³¹⁷, в которых изложен наиболее прогрессивный опыт подготовки и применения соответствующих законов. В основе лежат международное право, региональные договоры и стандарты, а также формирующаяся национальная практика. Следовательно, Стандарты представляют собой удобный формат обсуждения тех черт, каковые должны быть присущи законам о свободном доступе к информации.

9.2.1. Принцип 1. Максимальное раскрытие информации

«Законодательство о свободе информации должно основываться на принципе максимального раскрытия информации.»

Принцип максимального предоставления информации подразумевает, что вся сберегаемая государственными органами информация должна быть доступна и что исключения возможны в очень редких случаях.

Этот принцип вобрал в себя всю логику законодательства о свободном доступе к информации и фигурирует в качестве поставленной цели во многих национальных законах. Важным аспектом этого принципа является то, что орган, желающий отказать в предоставлении доступа к сведениям, несет бремя доказывания легитимнос-

³¹⁶ Прим. 313, Принцип IV.

³¹⁷ См. прим. 300.

ти непредоставления информации. Это уже зафиксировано в законах ряда стран.³¹⁸

Еще один аспект этого принципа предполагает, что сфера распространения закона должна быть очень широка.³¹⁹ Это право должно принадлежать всем, а не только гражданам государства, и запрашивающая сторона не должна обосновывать свой интерес к искомым сведениям либо указывать причины запроса. Информация подлежит широкому толкованию как включающая все сведения, находящиеся в распоряжении конкретного государственного органа, независимо от ее формы, даты возникновения, источника и наличия / отсутствия грифа секретности.

Понятие государственного органа также подлежит очень широкой трактовке. Оно охватывает все органы трех ветвей власти, без каких-либо ведомственных исключений. Государственными органами также считаются государственные предприятия. По мнению многих, этот принцип должен распространяться и на частные структуры, если они частично финансируются из бюджета или выполняют официальные функции. В частности, законы ЮАР требуют от частных структур раскрытия информации, если она нужна для защиты либо осуществления любого права.

9.2.2. Принцип 2. Обязательное опубликование

«Государственные органы обязаны публиковать важную информацию»

Свобода информации означает не только удовлетворение госорганами информационные запросы граждан, но и обнародование и широкое распространение ими документов, представляющих зна-

³¹⁸ Принципы свободы информации стран Британского Содружества, утвержденные на 11-ом заседании министров юстиции в мае 1999 г., Тринидад и Тобаго; Принцип 2.

³¹⁹ См. Орхусскую Конвенцию «О доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (принята 25 июня 1998 г., вступила в силу 30 октября 2001 г.), ст. 2(2)-(3).



чительный общественный интерес.³²⁰ В противном случае такие сведения, безусловно важные для всех, попадали бы только к тем, кто их запросил. Более того, расходы на опубликование информации нередко меньше издержек на удовлетворение запросов этой же информации.

Осуществление обязанности распространения информации по инициативе государства некоторым образом зависит от наличия ресурсов, но со временем объемы распространяемой информации все равно должны возрасти, особенно в свете появления новых технологий обнаружения и распространения информации.

9.2.3. Принцип 3. Прозрачность управления

«Государственные органы должны активно содействовать прозрачности и открытости государственного управления».

Информирование граждан о их правах и формирование культуры открытости в управлении крайне важны для осуществления законодательной политики обеспечения свободного доступа к информации. Во многих странах, и особенно в тех, где такие законы не приняты или приняты недавно, глубоко укоренена культура и практика засекречивания. Конечный успех законов о свободе информации зависит от изменений в этой культуре – ведь насадить открытость сверху невозможно, каким бы прогрессивным не был новый закон.³²¹

Каждая страна идет свои путем, но, как минимум, в каждой нужны обучающие мероприятия для государственных служащих. В отдельных странах показательные успехи были достигнуты такими мерами, как поощрение тех чиновников, которые полностью соблюдают требования законодательства о доступности информации, и порицание их антиподов, а также обеспечение соблюдения закона мониторингом его применения, с ежегодным обнаружением вы-

³²⁰ См. прим. 29, Принцип IV(2).

³²¹ См. Стандарты ООН, прим. 305.

веденных статистических показателей. Хорошим средством поднятия искусственной завесы таинственности может быть порядок привлечения к уголовной ответственности тех, кто умышленно препятствует доступу к информации, уничтожает архивы или чинит препоны административному органу, осуществляющему надзор за соблюдением закона.

Население страны в целом также должно быть проинформировано о своих правах согласно новому законодательству и о путях их осуществления. Следовательно, нужны кампании по повышению уровня осведомленности населения, в том числе соответствующие действия СМИ. Немалую помощь может оказать издание простого и доступного руководства о том, как подавать запросы об информации.

Третьим важным аспектом развития культуры открытости в государственном управлении является совершенствование методик хранения информации в государственных органах.³²² Во многих странах одним из наибольших препятствий доступа к информации является плачевное состояние архивов. Порою чиновники сами не знают, какая информация у них есть - или же просто не могут ее найти. Наведение порядка с архивами важно не только для свободы информации, но и для эффективности повседневной работы государственных структур и их служащих, которым постоянно приходится обрабатывать информацию при исполнении прямых служебных обязанностей.

9.2.4. Принцип 4. Исчерпывающий список исключений

«Исключения должны быть ясны и четко обозначены, и подлежат строгой проверке на «ущерб» и «общественный интерес».

Исключения представляют собой камень преткновения для тех, кто разрабатывает законы, и потому стали проблемными аспектами многих уже принятых законодательных актов. Нередко очень эффективные по своей сущности законы не дают желаемого результата по причине слишком широко прописанных или вольно

³²² См. прим. 318, Принцип 4.



трактуемых исключений. При этом конечно же необходимо, чтобы закон четко указывал те массивы информации, которые законно не подлежат распространению, – иначе отдельные органы могли бы по закону предавать огласке сведения, раскрытие которых может повлечь огромный урон.

Презумпция открытости государственной информации означает, что тяжесть доказывания законности непредания определенной информации огласке ложится на государственный орган, отказывающий в доступе к ней. Принципами организации АРТИКЛЬ 19 предусмотрен следующий трехчастный тест для любых исключений:

- Информация должна иметь отношение к легитимной цели, установленной законом;
- Разглашение информации нанесет существенный урон такой цели, и
- Урон, наносимый преследуемой цели, превысит общественный интерес в получении такой информации.

Первая часть теста означает, что в законе должен содержаться полный перечень всех целей, могущих обосновать непредоставление информации. По вопросу о том, что это могут быть за цели, согласия нет. Впрочем, по крайней мере все исключения должны быть выписаны четко и узко.³²³ Совет Европы рекомендует следующие возможные основания ограничения доступа к информации:

IV

Возможные исключения из правила доступности официальных документов

1. Государства-участники могут ограничить право доступа к официальным документам. Ограничения подлежат четкому установлению в законе, должны

³²³ См. принципы Британского Содружества, прим. 318, Принцип 3.

быть необходимыми в демократическом обществе и соразмерными цели защиты:

- i) *Национальной безопасности, национальной обороны и международных отношений;*
- ii) *Безопасности населения;*
- iii) *Предотвращения, расследования и судебного преследования преступной деятельности;*
- iv) *Личной и семейной жизни и других законных частных интересов;*
- v) *Коммерческих и иных экономических интересов, как частных, так и государственных;*
- vi) *Равенства сторон – участниц судебного процесса;*
- vii) *Окружающей среды;*
- viii) *Проверок, контроля и надзора за деятельностью государственных органов;*
- ix) *Экономической, монетарной и валютной политики государства;*
- x) *Конфиденциальности внутреннего или межведомственного обсуждения или подготовки государственными органами какого-либо вопроса.*

Впрочем, запрещать раскрытие сведений лишь потому, что они относятся к чему-то из перечисленного выше, не легитимно: согласно второй части теста, огласка должна представлять реальную *опасность существенного урона* означенному интересу.³²⁴

Третья часть теста – *преобладание общественного интереса*.³²⁵ Иными словами, даже если огласка каких-то сведений нанесет ущерб, они все равно подлежат огласке, если отсутствие огласки повлекло бы еще больший урон. Примером тому может быть вскрытие корруп-

³²⁴ См. Стандарты ООН, прим. 305.

³²⁵ Ст. 4(4) Орхусской Конвенции, прим. 319.



ции в вооруженных силах. На первый взгляд, просачивание таких сведений ослабляет национальную безопасность, но выгоды от искоренения коррупции среди военных со временем, напротив, укрепят оборонную мощь страны. Необходимость преобладания общественного интереса заложена в Принципе IV(2) Рекомендации СЕ:

В доступе к документу может быть отказано, если огласка содержащихся в официальном документе сведений нанесет или вероятно могла бы нанести урон любому из интересов, указанных в параграфе 1, при условии отсутствия преобладающего общественного интереса в огласке таких сведений.³²⁶

9.2.5. Принцип 5. Процедуры, способствующие доступу к информации

«Запросы об информации должны обрабатываться быстро и справедливо, с возможностью независимого пересмотра любых отказов».

Эффективный доступ к информации требует, чтобы в законе содержались четкие указания о том, в каком порядке государственные органы реагируют на поступившие информационные запросы, и предполагался порядок независимого обжалования их решений.³²⁷ Обычно закон требует, чтобы запрос подавался в письменной форме, - но должен позаботиться и о тех, кому это не по силам (например, слепым либо неграмотным), обязав госорганы идти им навстречу. Закон также должен содержать четкие, разумно краткие сроки удовлетворения поступивших запросов. Ответ на запрос предоставляется в письменной форме с указанием любой взимаемой платы. Если запрашивающему отказывают в предоставлении всех или части сведений, в ответе должно быть указано, как можно обжаловать такое решение. Желательно, чтобы закон предлагал запрашивающим возможность указать, в какой форме им нужен доступ к

³²⁶ См. прим. 313.

³²⁷ Там же, Рекомендация V.

информации, - например, ознакомление с документом, получение выписки, копии и т.д.³²⁸

Необходимо, чтобы закон предполагал не один способ обжалования. Во многих национальных законодательствах предусмотрено, что запрашивающая сторона может апеллировать к высшей инстанции отказавшего в информации государственного органа, и порой этого оказывается достаточно для исправления допущенных ошибок и обеспечения единой внутриведомственной политики.

При этом крайне важно, чтобы запрашивающая сторона была вправе обратиться в независимый орган с ходатайством о пересмотре решения государственной инстанции; этот принцип отражен во многих международных стандартах.³²⁹ В противном случае право на доступ по-настоящему обеспечено не будет, а многие сведения, в том числе о коррупции либо некомпетентности госслужащих, никогда не будут преданы огласке. В свете необходимости обеспечения оперативного и финансово не обременительного доступа к информации желательно, чтобы сначала жалобы поступали не в суд, а в независимый административный орган. Именно такие положения содержатся наиболее прогрессивными национальными законодательствами.³³⁰

Наконец, закон должен предусматривать возможность обжалования решения вышеуказанного административного органа в судебном порядке. Только суды на самом деле способны установить стандарты обнародования информации в проблемных сферах и тем самым обеспечить всестороннее и обоснованное решение любых спорных вопросов относительно доступа к информации или отказа в нем.

³²⁸ Там же, Рекомендация VII.

³²⁹ Ст. 9 Орхусской Конвенции (прим. 319); Африканские принципы, прим. 29, Принцип IV(2); Принципы Британского Содружества, прим. 318, Принцип 5; Рекомендации СЕ, прим. 313, Рекомендация IX; Стандарты ООН, прим. 305.

³³⁰ ЮАР составляет исключение; многие страны боятся издержек создания еще одной административной структуры. Впрочем, такие издержки могут быть малы по сравнению с полученными преимуществами - в частности, искоренении некомпетентности и коррупции и распространении более эффективной практики принятия управленческих решений.



9.2.6. Принцип 6. Плата

«Плата за предоставление информации на запросы граждан не должна быть чрезмерной и препятствовать обращениям с запросами».

Плата за услуги является неоднозначным аспектом законов о свободном доступе к информации. Общеизвестно, что расценки не должны своими размерами отпугивать запрашивающих;³³¹ при этом большинство законов предполагают, так или иначе, оказание госорганами платных информационных услуг. Иногда взимается плата за изготовление копии, плюс фиксированная плата за обработку запроса. В других случаях закон делит запросы на разные категории и предполагает меньшую плату за сведения, составляющие общественный интерес, и за данные личного характера. В некоторых странах определенный объем информации (к примеру, сто страниц) предоставляется бесплатно, а за остальное нужно доплачивать. Какой бы ни была конкретная система, желательно, чтобы расценки централизованно устанавливались каким-либо государственным органом, а не каждым ведомством на свой лад; такой порядок обеспечит единообразие и большую доступность информации.

9.2.7. Принцип 7. Открытые заседания

«Заседания государственных органов должны быть открыты для общественности».

Принципы организации АРТИКЛЬ 19 включают положение об открытых заседаниях государственных органов, хотя на практике законы о свободе информации редко уделяют внимание этому аспекту. Многие страны регулируют эти вопросы отдельными нормативными актами. Мы же включили это положение в Принципы потому, что свобода информации распространяется не только на сведения в документальной форме, но и на устные дебаты в государственных органах.

³³¹ См. Рекомендации Совета Европы, прим. 313, Рекомендация VIII.

9.2.8. Принцип 8. Первостепенное значение раскрытия информации

«Законы, противоречащие принципам максимального раскрытия информации, должны быть изменены или отменены».

В большинстве стран действуют законы о неразглашении и секретности информации; многие из них либо не легитимны сами по себе, либо включают нелегитимные положения, которые противоречат законам о доступе к информации. При соблюдении принципа приоритетности раскрытия информации закон о доступности сведений преобладает над любыми подобными законами.³³² К этому нужно стремиться, насколько это возможно, толкованием законов о неразглашении способами, соответствующими законодательству о свободе информации. Впрочем, там, где одними толкованиями потенциальный конфликт не разрешить, положения закона о доступе к информации должны отменять не соответствующие им положения законов о грифовании информации. На самом деле этот постулат не столь противоречив, каким кажется на первый взгляд. Добротный закон о доступе к информации всегда включает исчерпывающий перечень исключений, предупреждающих огласку сведений, которые могут нанести неоправданный ущерб, и потому нет никакой нужды дополнительно развивать эти положения в отдельных законах о неразглашении секретной информации.

Со временем всем странам надлежит произвести комплексную ревизию все актов, ограничивающих распространение информации, для приведения их в соответствие с законодательством о свободном доступе к информации.³³³ Это особо важно для правовых систем, где невозможно обеспечить высший статус одного закона по сравнению с остальными.

³³² Стандарты ООН, см. прим. 305.

³³³ См. Африканские принципы (прим. 28), Принцип IV(2).



9.2.9. Принцип 9. Защита «сигнальщиков»

«Лица, предающие огласке информацию о противоправных действиях, подлежат защите».

Закон о свободе информации должен защищать от правовых, административных и служебных санкций тех лиц, которые предают огласке информацию о противоправных действиях.³³⁴ Защита так называемых «сигнальщиков» обеспечивает поступление к гражданам важнейших для них сведений. Информирование о неправомерных деяниях лица подлежат правовой защите и в тех случаях, когда огласка сведений противоречит закону или условиям трудового договора. В некоторых странах этой проблематике даже посвящены отдельные нормативные акты.

Непривлечение к ответственности должно быть также гарантировано тем лицам, которые, действуя добросовестно и в пределах разумного, обнародуют информацию при исполнении служебных обязанностей согласно закону о доступе информации. Это действительно защитит государственных служащих, предающих неразглашаемые сведения огласке по ошибке, без злого умысла. Такие гарантии помогут в искоренении культуры чрезмерной секретности; должностные лица не должны бояться санкций за обнародование сведений - иначе они всегда будут ошибаться в сторону засекречивания и неразглашения.

³³⁴ См. принцип IV(2) Африканских Принципов.

СВОБОДА СЛОВА И КОММЕРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Обязанность по обеспечению свободы информации лежит на государстве, но претворяют это право в жизнь частные, коммерческие структуры. Они занимаются книгоизданием и реализацией продукции, печатают и распространяют периодику, подают в эфир вещательные программы, предоставляют доступ к Интернету и оказывают другие услуги, благодаря которым граждане могут выразить собственные мнения и узнать об идеях других людей. Более того, многие бизнес-структуры в то же время выступают как непосредственные пользователи права на свободу информации – в частности, заказывая и размещая рекламную продукцию.

В этой главе мы изучим, как вмешательство государства в деятельность частного сектора может навредить праву на свободу слова или, наоборот, помочь в его осуществлении.

10.1 Реклама

10.1.1. Частная реклама

Право на свободу слова охватывает всю информацию и любые идеи – не только политические убеждения или культурно-художественное выражение, но и совсем приземленные, имеющие отношения к хозяйственной деятельности сведения и высказывания. То, что свобода слова распространяется и на рекламу, подтвердил КПЧ ООН:



По мнению Комитета, коммерческий характер выражения мнения, имеющего форму наружной рекламы, не исключает это мнение из сферы действия защищаемой правом свободы.³³⁵

В цитированном деле шла речь о законе франкоязычной канадской провинции Квебек, который запрещал рекламу на английском языке. Комитет пришел к выводу, что этот закон не выдерживал проверки трехчастным тестом, так как цель защиты интересов франкоязычного меньшинства была достижима и менее ограничительными мерами, – например, требованием рекламы на двух языках одновременно. КПЧ решительно отверг утверждение канадского государства, будто бы «свобода слова в коммерческой рекламе нуждается в меньшей защите, чем выражение политических убеждений»:

Комитет не согласен с тем, что любая из вышеуказанных форм выражения мнения может подлежать разной степени ограничения и что некоторые формы выражения мнения якобы могут ограничиваться больше, чем остальные.³³⁶

ЕСПЧ по этому вопросу занял иную позицию. Он в принципе признает, что «при выражении мнений коммерческого толка допустимы менее жесткие стандарты оценки»;³³⁷ однако, если коммерческие по своему содержанию высказывания не просто убеждают покупателя приобрести какой-то продукт, а фигурируют как составляющие важной для всего населения дискуссии, то уровень их защиты правом на свободу слова должен быть тот же, что и у всех остальных форм выражения мнения.

ЕСПЧ не раз выносил постановления по делам, где т.н. коммерческие выражения мнения касались тем, представлявших общественный интерес. В деле *Barthold v. Germany*³³⁸ гамбургская газета напе-

³³⁵ Дело *Ballantyne and Davidson v. Canada*, прим. 33, п. 11.3

³³⁶ Там же.

³³⁷ Дело *Demuth v. Switzerland*, 5 ноября 2002 г., по Заявлению No. 38743/97, п. 42.

³³⁸ См. *Barthold v. Germany*, 25 марта 1985 г., по Заявлению No. 00008734/79.

чатала материал о малой доступности услуг ветеринаров в ночное время и поведала о злоключениях кота, который еле выжил, пока его хозяева тщетно обзванивали разные клиники. Жизнь животному спас д-р Бартольд, фото которого сопровождало статью. В материале упоминалось, что Бартольд возглавлял клинику для животных, и приводилось его мнение о том, что подобные клиники редко дежурят по ночам. Вскоре несколько коллег Бартольда выхлопотали в суде распоряжение, запретившее Бартольду дальнейшие выступления по этому поводу в СМИ, так как он якобы занимался саморекламой в нарушение Правил поведения для представителей ветеринарной профессии.

Европейский Суд согласился с заявителем, что судебное распоряжение нарушило его право на свободу слова, придав чрезмерное значение предотвращению недобросовестной конкуренции между ветеринарами и поставив их выше права на свободу выражения мнения:

Судебное распоряжение от 24 января 1980 г. не достигает справедливого равновесия между двумя интересами. ... Применение столь строгого критерия к вопросу рекламы в сфере свободной профессии не созвучно свободе слова. Применение такого критерия может разохотить представителей свободных профессий от высказываний мнений по обсуждаемым обществом вопросам и темам, касающимся жизни населения, если когда-либо возникнет хоть малая вероятность толкования высказанного ими как имеющего хоть какой-то рекламный эффект. В силу этих же доводов, применение подобного критерия может помешать прессе исполнять присущие ей роли поставщика информации и общественного наблюдателя.³³⁹

Суд пришел к выводу, что судебное распоряжение было несоразмерным и, следовательно, не было «необходимым в демократическом обществе».

³³⁹ Там же, п. 58.



В деле *Hertel v. Switzerland*³⁴⁰ фигурировали схожие обстоятельства. Ассоциация производителей и продавцов электроприборов добилась от суда решения, запрещавшего заявителю выступать в пресесе о возможных опасностях приготовления пищи в микроволновках. Суд указал, что хотя такие мнения могли понизить уровень продаж микроволновых печей, их не следовало толковать как имеющие исключительно коммерческий характер:

Необходимо сузить меру усмотрения там, где речь идет не только и не столько о чисто «коммерческих» высказываниях человека, а о его участии в дискуссии, представляющей всеобщий интерес, например, о здоровье населения; в данном же случае нельзя отрицать, что такая дискуссия имела место.³⁴¹

В деле *Tierfabriken v. Switzerland*³⁴² обществу защиты животных не разрешили показать рекламный ролик, призывавший людей «есть меньше мяса – во имя здоровья, животных и окружающей среды». Швейцарские законы запрещали политическую рекламу в сфере вещания, а приведенный выше текст якобы имел «выраженный политический характер». Суд посчитал, что рекламный текст задумывался как вклад в дискуссию, представлявшую общественный интерес:

Фильм общества-заявителя находился вне обычного коммерческого контекста. Он не столько убеждал граждан купить конкретный товар, сколько отражал противоречивые убеждения, существующие в современном обществе. ... как следствие, в этом случае мера усмотрения уменьшается, поскольку на карту поставлены не исключительно коммерческие интересы какого-либо лица, а участие этого лица в дискуссии, представляющей общий интерес.³⁴³

³⁴⁰ См. прим. 36

³⁴¹ Там же, п. 47.

³⁴² См. решение ЕСПЧ по делу *Vgt Verein Gegen Tierfabriken v. Switzerland*, 28 июня 2001 г., по Заявлению No. 24699/94.

³⁴³ Там же, пп. 70 - 71.

Суд постановил, что доводы общества защиты животных в пользу свободы слова перевешивают доводы швейцарских властей в пользу запрета политической рекламы, которая возбранилась, чтобы не допустить монополизации телерекламы самыми богатыми политическими блоками. Суд посчитал, что запрет на политическую рекламу, касавшийся лишь отдельных, а именно – вещательных СМИ, не был «особо настоятельным» и что доводам, приведенным швейцарскими властями, недоставало убедительности, – тем более, что заявитель не прибегал к финансовому давлению на СМИ в предвыборных целях, а принимал участие в текущей всеобщей дискуссии по вопросам защиты животных и животноводства как отрасли.³⁴⁴

10.2.2. Государственная реклама

Государства – и, особенно, те из них, где существуют крупные государственные предприятия, – нередко тратят большие средства на рекламу в СМИ. Многие органы СМИ в денежном отношении очень зависят от рекламы, и решение государства о том, куда направить рекламные средства, может существенно повлиять на финансовое положение издания или вещательной сети. В таких случаях неизбежно возникает риск принятия решений по политическим соображениям. КПЧ ООН по крайней мере один раз, в отношении Лесото, высказал опасения в связи с дискриминационной рекламной политикой:

Отказ государства и государственных компаний от размещения рекламы в газетах, негативно освещающих деятельность правительства, ... несовместим с обеспечением свободы слова.³⁴⁵

Ряд международных договоров о свободе слова обязывает участвующие государства избегать и запрещать дискриминацию в принятии решений о размещении рекламы на основании соображений политической ориентации. В *Декларации принципов свободы слова в Африке* четко указано, что

³⁴⁴ Там же.

³⁴⁵ См. прим. 120, п. 23.



Государства не должны применять свои полномочия по размещению рекламы как средство вмешательства в содержание материалов, распространяемых СМИ.³⁴⁶

В Межамериканской Декларации принципов свободы провозглашено, что

Произвольное и дискриминационное размещение официальной рекламы и государственных кредитов ... с целью оказания давления и наказания либо предоставления привилегий и поощрения ... средств массовой коммуникации по причине распространяемых ими мнений угрожает свободе слова и подлежит безоговорочному запрещению законом.³⁴⁷

Полномочные представители ООН, ОБСЕ и ОАГ в совместном документе заявили, что

Правительствам и государственным органам не надлежит злоупотреблять их возможностями распределения бюджетных средств в целях оказания влияния на содержание распространяемых СМИ материалов; размещение государственной рекламы должно основываться на рыночных соображениях.³⁴⁸

В ряде стран суды обязывали госорганы размещать рекламу без какой-либо дискриминации. Высший Суд Ботсваны пришел к выводу о неконституционности правительственной директивы, требовавшей от государственных органов и предприятий, где большая часть акций принадлежит государству, воздержаться от размещения рекламы в двух конкретных периодических изданиях. Эти две газеты попали в черный список за критику в адрес лидеров нации, и правительство решило таким способом показать свое недовольство «безответственной журналистикой и превышением редакционной свободы».³⁴⁹

³⁴⁶ Прим. 92, Принцип XIV.

³⁴⁷ Прим 92, Принцип 13.

³⁴⁸ Совместная Декларация от 10 декабря 2002 г. См. линк, указанный в прим. 30.

³⁴⁹ Дело *Media Publishing v Attorney General of Botswana*, [2001] High Court of Botswana 229/2001.

В Индии высшая судебная инстанция штата Андхра постановила, что коль скоро правительство не может быть принуждено к подписанию рекламного контракта ни с одной газетой, распределение рекламных материалов должно производиться справедливо:

Правительство не должно использовать свои полномочия для предоставления преимуществ ряду газет и демонстрации недовольства прочей прессой. Полномочия распоряжаться столь существенными средствами не должны применяться для принуждения прессы к молчанию или для наказания изданий, критикующих политику и действия власти.³⁵⁰

10.2. Финансовое регулирование СМИ

Законы почти всех стран требуют, чтобы СМИ платили налоги с прибыли, отчитывались перед налоговыми органами и соблюдали иные требования финансового толка. Да, во всем этом можно разглядеть вмешательство в свободу слова, но подобная практика очевидно необходима и почти всегда выдерживает проверку трехчастным тестом (см. Главу 4). С другой стороны, если законы ставят учредителей или руководителей медийной компании в более финансово обременительное положение, чем иные предприятия, или же создают впечатление предоставления привилегий ряду избранных СМИ, возникают обоснованные подозрения ограничений свободы слова. Ниже мы рассматриваем некоторые формы финансового регулирования, которые порождают проблемы с соблюдением международного права.

10.2.1. Требование инкорпорации

В некоторых странах закон разрешает печатание и распространение периодики только официально зарегистрированным компаниям, а вещатели должны получить лицензии. В обоснование таких требований обычно приводят соображения необходимости

³⁵⁰ Дело *Ushodaya Publications Pvt Ltd v. Government of Andhra Pradesh*, AIR [1981] AP 109, 117.



существования должной структуры и обеспечения гарантий для населения (минимальный резерв капитала и т.д.).

Требования учреждения юридического лица либо регистрации как субъекта предпринимательской деятельности не ограничивают свободу слова непосредственно, но представляют собой формальности, необходимые для начала осуществления свободы слова, и потому означают вмешательство в нее, что влечет за собой применение трехчастного теста (см. раздел 4.3). Действительно, вышеуказанные требования преследуют законную цель защиты прав других людей; если же эти требования еще и четко установлены законом, остается проверить, являются ли такие меры истинно «необходимыми» для достижения поставленной цели.

На этом момент ни один международный суд еще не применил проверку на необходимость в отношении требований инкорпорации. Наверное, мы можем предположить, что его позиция зависела бы от величины медийного предприятия. Крупные газеты и вещательные организации заключают контракты на огромные суммы и могут нанести немалый вред интересам других людей распространением материалов, незаконно посягающих на неприкосновенность личной и семейной жизни человека и его репутации. Следовательно, создание и регистрация отдельного субъекта предпринимательской деятельности в таких случаях скорее всего не являются непропорциональными требованиями – при условии, что процедура ясна, проста и защищает от отказа по политическим соображениям. С другой стороны, малые СМИ не заключают больших контрактов, имеют небольшой охват и потому вряд ли способны нанести серьезный урон правам других людей. Кроме того, требование образования юридического лица, регистрации и т.д. могут повлечь расходы, непомерные для малого предприятия.

Итак, чем меньше издание, тем меньше нужда в его обязательной инкорпорации – и тем больше бремя, ложащееся на предприятие вследствие существования такого требования. Закон, требующий одинаковой предварительной инкорпорационной процедуры от всех органов массовой информации, вероятно нарушит право

на свободу слова. Оправданным является существование таких требований только для крупных медийных предприятий – и то если применяется оно справедливо, не создает организационных трудностей и не влечет ненужных затрат.

10.2.2. Требование депозита

В некоторых странах закон требует (вместо инкорпорации или в дополнение к ней) предварительного помещения медийным органом депозита на специальный банковский счет. Логика требования заключается в обеспечении достаточной ликвидности для выплат третьим лицам в случае привлечения к ответственности.

Совместимость такого требования – существующего, тем более, только в отношении СМИ – с международным правом вызывает большие сомнения. Такое требование означает дополнительную высокую цену, которая платится за свободу слова, и не порождает те правовые или налоговые преимущества, которые могут возникать вследствие инкорпорации. Требование депозита открывает шлюз для злоупотреблений: захотев заглушить прессу, государство может чрезмерно повысить ставку – или, напротив, освободить от депозита дружественные СМИ. Наличие более мягких альтернатив в достижении декларируемой цели (в частности, требований инкорпорации) означает, что требование предварительного депозита наверняка не выдержит проверки тестом на необходимость и не будет соответствовать международно-правовым нормам.

10.2.3. Налоги и субсидии

Налоги служат благу нации, но в тех случаях, когда их целью или результатом является предотвращение свободы слова, они не являются необходимыми и не соответствуют международному праву. В Виндхукской Декларации о содействии развитию независимой и плюралистической африканской прессы (1991 г.) международное сообщество выразило озабоченность использованием налогового законодательства как средства подавления свободы СМИ:

В срочном порядке ООН и ЮНЕСКО ... следует инициировать тщательное исследование ... и выявление, с



целью дальнейшего устранения, экономических препятствий учреждению органов массовой информации, включая ограничительные импортные ставки, тарифы и квоты на типографскую краску, печатное оборудование, средства набора и редактирования текстов.³⁵¹

Известны случаи, когда национальные суды постановляли незаконными налоговые схемы, влекшие за собой неоправданный урон СМИ. В одном деле 1936 года Верховный Суд США признал противоречащим конституции налог на газеты с тиражом более 20 тысяч экземпляров, увидев в нем «умышленное, хорошо продуманное и замаскированное под налог средство ограничения распространения информации, которую граждане вправе получить».³⁵² В другом случае этот же орган пояснил, что при решении вопроса о конституционности во главу угла становится вопрос о результатах действия, а не его замысле: «Издавна признано, что нормативные акты, преследующие законные цели государственного управления, могут неподобающим образом ограничить право на свободу слова. ... Налог, взимаемый исключительно с прессы или нацеленный на отдельные издания, налагает на государство немалое бремя доказывания обоснованности принятых мер».³⁵³

Похожей логике последовал и Верховный Суд Индии. Рассмотрев ситуацию с регулярным увеличением ставки импорта на типографскую краску и пагубными последствиями этого для периодических изданий, этот судебный орган пришел к выводу о неконституционности такого сбора как порождающего «очевидное и заметное бремя, являющегося прямым следствием взимаемого налога».³⁵⁴ Суд вменил правительству изучить влияние налога на газетную индустрию и пересмотреть его в течение шести месяцев, с воздержанием от взимания этого налога до окончательного решения.

³⁵¹ От 3 мая 1991 г., поддержана на 26-ой сессии Общей Конференции ЮНЕСКО, с. 16; также см. прим. 16.

³⁵² Дело *Grosjean v. American Press Co.*, 297 US 233, 250 (1936).

³⁵³ Дело *Minneapolis Star v. Minneapolis Commissioner of Revenue*, 460 US 575, 593 (1983).

³⁵⁴ Дело *Indian Express Newspapers (Bombay) v. Union of India*, AIR [1986] SC 515, p. 540.

В отличие от практики «налоговой цензуры», ряд государств попытался стимулировать развитие масс-медийного сектора освобождением от уплаты налогов и предоставлением субсидий. Подобные меры позитивны, если в их основе лежат объективные критерии, а не желание помочь дружественным либо давно ставшим на ноги СМИ. Совет Европы выступил с рекомендациями о мерах развития плюрализма в СМИ, согласно которым

Любые ... меры поддержки должны зиждиться на объективных и беспристрастных критериях, в рамках прозрачных процедур и наличия независимого контроля. Условия предоставления финансовой поддержки подлежат периодическому пересмотру, чтобы ненамеренно не способствовать процессам консолидации СМИ и предотвратить непомерное обогащение субсидируемых предприятий.³⁵⁵

Освобождение СМИ от налогов может представлять в разных формах: снижение ставки НДС, отмена ставок на импорт печатного, аудио- и видео-оборудования, снижение почтового сбора с периодики. Такого рода программы приняты в ряде стран, включая Украину³⁵⁶ и Россию.³⁵⁷

10.2.4. Финансовый контроль

Если печатные СМИ платят налоги так же, как все прочие предприятия, логично, чтобы контроль над ними в этой сфере осуществлялся по общей схеме. Однако, в ряде стран законы о СМИ наделяют госорганы специальными полномочиями проверки балансовой и отчетной документации медийных предприятий. Здесь очевиден риск использования таковых полномочий для запугивания критически настроенных изданий – не говоря уж о

³⁵⁵ Рекомендация КМ СЕ R(99)1 от 19 января 1999 г., Принцип VI. Документ доступен на линке, указанном в прим. 26.

³⁵⁶ Закон о государственной поддержке средств массовой информации и социальной защите журналистов, Ст. 5.

³⁵⁷ Федеральный Закон No. 191-ФЗ о государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания, от 1 декабря 1995 г.



том, что особый режим контроля для прессы тоже не может быть никак оправдан. Следовательно, особые контрольные полномочия несовместимы с правом на свободу слова.

10.3. Сосредоточение прав собственности

В области СМИ, как и в других индустриях, возникают монополии и иные структуры, препятствующие конкуренции. Сосредоточение экономической мощи в руках небольшой кучки магнатов всегда порождает опасности для потребителей, а в случае СМИ – еще и откровенные угрозы свободе слова.

10.3.1. Опасности чрезмерной концентрации

Процесс т.н. концентрации СМИ угрожает свободе слова в силу следующего:

- Когда СМИ принадлежат малому числу собственников, спектр дозволенных мнений сужается.
- Если одна структура приобретает несколько СМИ, она может попытаться сэкономить за счет распространения тех же сведений во всех своих органах; в результате все новости на телевидении представляются точно так же, как в газетах и на радио, а новостей местных или региональных явно не хватает.
- Масштабы деятельности гигантских медийных конгломератов вынуждают малые СМИ урезать расходы, вследствие чего они более не в состоянии проводить собственные журналистские расследования или иную аналитику.
- Рекламодатели предпочитают работать с крупными конгломератами СМИ, что ударит их менее мощных конкурентов по карману.
- Слабая конкуренция может повлечь свертывание инновационных мер, что со временем выльется потребителям в более высокие цены.

С другой стороны, излишняя фрагментация также может навредить свободе слова. К примеру, в газетах будут работать далеко не профессионалы, а собственных средств на проведение исследований никогда не будет хватать. Как следствие, государство всегда оказывается перед непростой задачей: сделать так, чтобы число конкурирующих масс-медийных предприятий было достаточно малым для обеспечения качественного распространения информации и в то же время достаточно большим для обеспечения широкого спектра представляемых точек зрения.

10.3.2. Международное право о концентрации СМИ

Несколько международных органов подтвердили, что право на свободное выражения мнения означает обязанность государства предотвращать непомерную концентрацию собственности в области СМИ. Комиссия ООН по правам человека призвала государства

...обеспечивать многообразие собственников СМИ и источников информации, в том числе за счет прозрачных систем лицензирования и действенного регуляторного предотвращения концентрации собственности на СМИ в частном секторе.³⁵⁸

В Декларации 2002 г. полномочные представители ООН, ОБСЕ и ОАГ по вопросам свободы слова отметили «угрозу, порождаемую нарастающей концентрацией собственности на СМИ и средства связи, - в частности, опасность для разнообразия мнений и редакционной независимости».³⁵⁹

Обязанность государств предотвращать сосредоточение прав собственности на СМИ в одних руках подчеркивается и в ряде международных документов. *Декларация принципов свободы слова в Африке* гласит:

Государствам надлежит принимать действенные меры во избежание непомерной концентрации прав собс-

³⁵⁸ Резолюция Комиссии по вопросам прав человека 2003/42.

³⁵⁹ От 10 декабря 2002 г., см. линк в прим. 30.



твенности на СМИ; при этом такие меры не должны быть столь жесткими, чтобы препятствовать развитию сектора СМИ в целом.³⁶⁰

Межамериканская Декларация принципов свободы слова³⁶¹ и принятая КМ СЕ Декларация о свободе слова и информации³⁶² содержат подобные положения.

10.3.3. Антимонопольные меры

Совет Европы предложил Государствам-участникам ряд практических мер во избежание чрезмерной концентрации прав собственности на СМИ:

Государствам следует рассмотреть возможность установления пороговых показателей – в законах, подзаконных актах, порядке лицензирования или иных процедурах – для ограничения влияния, которое может оказываться одной коммерческой структурой или группой на один или более секторов индустрии СМИ. Такие показатели могут указывать максимальную долю аудитории или основываться на показателях доходов/ оборота медийных предприятий. Можно также рассмотреть вариант установления ограничений на долю в капитале коммерческого медийного предприятия. При введении пороговых показателей Государствам надлежит принимать во внимание размеры рынка СМИ и уровень его ресурсов. Компании, достигшие допустимых пороговых показателей на соответствующем рынке, не должны получать дополнительные лицензии на вещание на этом рынке.³⁶³

Отдельные демократические государства приняли законы, направленные на предотвращение непомерного сосредоточения прав собственности на СМИ. Они сосредоточены на следующем:

³⁶⁰ См. прим. 29, Принцип XIV.

³⁶¹ См. прим. 76, Принцип 12.

³⁶² Декларация о свободе слова и информации КМ СЕ, принята 29 апреля 1982 г., перепечатана в ДН-ММ (91) 1.

³⁶³ См. прим. 355, Приложение, Раздел I.

- *Концентрация прав собственности в конкретном виде СМИ.* например, во Франции никто не может обладать более чем 30 % -ной долей в национальных политических и общеинформативных ежедневных изданиях;³⁶⁴ в Италии ни один издатель не может иметь более 20 % в национальной и более 50 % в региональной периодике.³⁶⁵
- *Доли собственности одной компании в разных видах СМИ* –например, в телевидении и прессе. В ряде демократических стран закон запрещает компаниям, обладающим значительным присутствием в каком-либо секторе СМИ, приобретать собственность в остальных секторах. К примеру, в Нидерландах ни одна компания, имеющая более 25 % рынка периодики, не может получить лицензию на вещание.³⁶⁶
- *Иностранные собственники.* Нередко в целях защиты национальной культуры и самобытности демократические государства устанавливают ограничения в отношении иностранных собственников. В ЮАР «иностранным лицам» запрещается прямо или опосредованно контролировать частные вещательные компании, владеть более чем 20 % финансов или голосов в лицензированных СМИ и занимать более 20 % мест в советах директоров.³⁶⁷ Закон Казахстана налагает такие же ограничения, также касающиеся других СМИ.³⁶⁸ В Польше компания с иностранным капиталом получит лицензию только в том случае, если он не превышает 49 % и в уставе компании указано, что большинство в наблюдательном совете и в совете директоров принадлежит польским гражданам, постоянно проживающим в стране.³⁶⁹ Организация АРТИКЛЬ 19 полагает, что ограничения в отношении передачи прав собственности на вещатель-

³⁶⁴ Закон о свободе коммуникаций, No. 86-1067, Ст. 41.

³⁶⁵ Закон о прессе No. 416 от 1981 г., Статья 4.

³⁶⁶ Закон о СМИ, ст. 71b(b).

³⁶⁷ Закон о независимом вещании, раздел 48.

³⁶⁸ Закон о СМИ, Статья 5(2).

³⁶⁹ Закон о вещании (1992 г.), ст. 35(2).



ные СМИ иностранцам могут быть легитимными, если такой порядок не подрывает экономику сектора:

Ограничения на долю иностранного капитала и контроль над вещателями возможны, но всегда должны принимать во внимание потребности в развитии вещательного сектора в целом и необходимость экономической состоятельности предоставления вещательных услуг.³⁷⁰

В предотвращении монополизации СМИ немалую роль может сыграть саморегулирование; оно же сделает многие вмешательства государства ненужными. К примеру, в Нидерландах лидеры рынка прессы в 1993 году договорились ограничить свою долю рынка национальных газет тридцатью процентами, чем предвосхитили планы законодателей утвердить подобные ограничения специальным законом.

Там, где саморегулирование не представляется возможным и государство принимает соответствующие нормативные акты, задача обеспечения соблюдения законодательства обычно делегируется национальной антимонопольной инстанцией. Подобно всем остальным надзорным органам, служба, отвечающая за предотвращение концентрации прав собственности, должна быть полностью независимой от правительства, что позволит избежать выборочного либо политически мотивированного применения закона.

³⁷⁰ См. прим. 136, Принцип 20.2.

10.3.4. Государственная собственность на СМИ

Обязанность государства избегать чрезмерного сосредоточения прав собственности в одних руках распространяется также и на те СМИ, которые принадлежат государству.

ЕСПЧ в решениях по целому ряду дел, начиная с *Informationsverein Lentia v. Austria*,³⁷¹ указывал, что государственная монополия на вещание означает неоправданное ограничение права на свободное выражение мнений. По делу Лентиа австрийское государство утверждало, что монополия государственной вещательной компании была необходима «как гарантия объективности, беспристрастности, разнообразия мнений, выверенного распределения программ и независимости лиц и органов, ответственных за программы». Суд отверг этот довод, посчитав, что те же цели достижимы менее ограничительными для свободы слова мерами:

Среди всех средств обеспечения плюрализма государственная монополия налагает наибольшие ограничения на свободу выражения мнения, делая вещание с использованием национальной станции единственно возможным. ... Нет никаких оснований полагать, что не существует иных, менее ограничительных мер; в качестве примера достаточно обратиться к практике некоторых государств, выдающих лицензии с условием разнообразного содержания программ или предусматривают формы участия частных лиц в деятельности национальной компании.³⁷²

Следовательно, государственная монополия на вещание не была «необходимой в демократическом государстве»³⁷³. Декларация принципов свободы слова в Африке в том же духе провозглашает, что «го-

³⁷¹ Решение от 4 ноября 1993 г., по Заявлениям No. 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89, 17207/90.

³⁷² Там же, п. 39.

³⁷³ Там же, п. 43.



сударственная монополия на вещание несовместима с правом на свободу слова». ³⁷⁴

Обязанности государства в отношении предупреждения монополизации могут выходить за рамки деятельности СМИ как таковых. Комитет ООН по правам человека по крайней мере единожды уже выступил с критикой фактической монополии государства на печатание и распространение газетных изданий. ³⁷⁵

³⁷⁴ См. прим. 29, Принцип V.

³⁷⁵ Заключительные выводы КПЧ ООН: Армения, 19 ноября 1998 г., UN Doc. CCPR/C/79/Add.100, п. 20.

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

Всеобщая Декларация прав человека, Статья 19



Пособие по свободе слова для стран Центральной Азии

Это пособие предназначено для всех, кто готов способствовать свободе слова в странах Центральной Азии, - для журналистов, государственных служащих, судей, адвокатов, активистов общественных движений. В книге освещено понимание свободы слова в международном праве, приведены примеры передовой практики в ряде стран и содержатся рекомендации авторитетных международных органов, экспертов и негосударственных организаций.



ARTICLE 19
6-8 Amwell Street
London EC1R 1UQ
Великобритания
Тел.: +44 20 7278 9292
Факс: +44 20 7278 7660
info@article19.org
www.article19.org



