

ARTICLE 19



# Политическая реклама, финансирование кампаний и свобода слова

Брифинг для парламентских выборов в Кыргызстане

2020



Данный проект  
финансируется  
Европейским Союзом



MEDIA  
DIALOGUE

Впервые опубликовано АРТИКЛЬ 19 в 2020 году  
© АРТИКЛЬ 19, 2020

АРТИКЛЬ 19  
Центр свободы слова  
Фаррингтон роуд, 60  
Лондон, EC1R 3GA  
Великобритания  
[www.article19.org](http://www.article19.org)

A19/ECA/2021/011/Russian

Данный анализ был написан и подготовлен АРТИКЛЬ 19. Мы благодарны Институту Медиа Полиси за то, что он позволил нам использовать и развивать в этом анализе их существующие исследования.

Эта работа предоставляется под лицензией Creative Commons «Атрибуция-Некоммерчески-СохранениеУсловий 3.0» (CC BY-NC-SA 3.0). Вы можете свободно копировать, распространять и демонстрировать эту работу, а также создавать производные работы при условии, что:

- 1) указано авторство АРТИКЛЬ 19;
- 2) данная работа не будет использована в коммерческих целях;
- 3) распространение любой работы, сделанной на основе этой, должно производиться под лицензией, идентичной данной.

Для получения доступа к полному тексту настоящей лицензии перейдите по ссылке: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/legalcode>

АРТИКЛЬ 19 будет признателен за получение копии любых материалов, в которых используется информация из данного отчета.



Данный проект  
финансируется  
Европейским Союзом



**MEDIA**  
DIALOGUE

Перевод данной публикации был подготовлен при финансовой поддержке Европейского Союза в рамках проекта Медиа Диалог. Содержание публикации является предметом ответственности АРТИКЛЬ 19 и не обязательно отражает точку зрения Европейского Союза.

# Содержание

Политическая реклама, финансирование кампаний и свобода слова	4
Применимые международные стандарты в области прав человека	5
Проблемы со в области свободы выражения мнений, связанные с политической рекламой в сети	7
Микротаргетинг онлайн	8
Подходы к регулированию политической рекламы в сети	10
Реакция на свободу выражения мнений в связи с регулированием политической рекламы в сети и микротаргетинга	11
Об АРТИКЛЬ 19	13
Примечания	14

# Политическая реклама, финансирование кампаний и свобода слова

Свободные и справедливые выборы имеют основополагающее значение для функционирующей демократии, а средства массовой информации играют решающую роль в проведении демократических выборов, в том числе путем размещения политической рекламы там, где это разрешено. Политические высказывания (сюда входит и политическая реклама) имеют право на наивысшую степень защиты в соответствии с международным правом в области прав человека, но могут быть законно ограничены в целях обеспечения справедливых условий для проведения выборов.

Правила, регулирующие политическую рекламу, существенно отличаются в разных странах. В целом, на вещательную рекламу накладываются более жесткие ограничения, чем на рекламу в печатных СМИ, исходя из того, что телевидение и радио имеют сильное и более непосредственное воздействие на зрителей, и, как правило, подлежат более строгому государственному регулированию.

Средства на проведение кампаний все чаще расходуются в режиме онлайн по другим каналам, отличным от традиционных средств массовой информации, поскольку социальные сети и цифровые платформы стали неотъемлемой частью политических кампаний.<sup>1</sup> Кроме того, политический онлайн-микротаргетинг все чаще используется для адресации избирателей на основе персонализации политической рекламы, связанной с использованием профилей с личными данными избирателей. Несмотря на то, что микротаргетинг может способствовать расширению участия, а небольшим политическим партиям пошло на пользу расширение прямого доступа к избирателям, на практике он часто имеет исключительный эффект и вводит в заблуждение,<sup>2</sup> чем подчеркивает необходимость более строгого контроля за методами сбора данных. Кроме того, различные формы проблемного контента (такие как формы «языка вражды») и противоречивые сообщения, иногда распространяемые или усиливаемые посредством скоординированных неавторизованных действий или спонсируемого контента, разжигают напряженность, связанную с выборами. Это осложняется переменчивой динамикой соотношения между неоплаченным/органическим и платным/спонсируемым контентом, поскольку неоплаченный контент может быть спонсирован для расширения его охвата, или наоборот, пользователи могут предпочесть рекламировать политическую рекламу своим собственным подписчикам в соцсетях.

Международные организации, в том числе ОБСЕ, считают недостаточной прозрачность финансирования и расходов на проведение кампаний в Кыргызстане.<sup>3</sup> Это также относится к политической рекламе и онлайн-расходам. Поэтому в данном брифинге АРТИКЛЬ 19 описывает основные вопросы свободы выражения мнений, связанные с политической рекламой, уделяя особое внимание проблемам, связанным с проведением онлайн-кампаний. В нем описываются международные стан-

дарты в отношении права на свободу выражения мнений и информации, особенно в отношении политических высказываний. За этим следует ряд рекомендаций Правительству Кыргызстана, Центральной избирательной комиссии и частным субъектам, особенно СМИ и социальным сетям.

## Применимые международные стандарты в области прав человека

Основные международно-правовые рамки свободы выражения мнений изложены в Статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), которая предоставляет «каждому», в том числе политическим партиям и кандидатам, право беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободно распространять свои взгляды и идеи;<sup>4</sup> и соответствующее право общественности искать и внимать этим убеждениям и идеям. Это право может быть ограничено только при очень узких обстоятельствах.<sup>5</sup> Эти правила применяются как в режиме онлайн, так и оффлайн.<sup>6</sup>

Выборы затрагивают два аспекта права на свободу выражения мнений:

- право на участие в политических дебатах политических кандидатов, избирателей, журналистов и других лиц; и
- право на доступ к информации, которое включает в себя право избирателей понимать, как голосовать, и формировать мнение по ключевым вопросам, связанным с выборами.

Следовательно, согласно международным стандартам, избиратели должны иметь доступ к разнообразным и плюралистическим источникам информации, а все политические кандидаты должны иметь справедливый доступ к средствам массовой информации, но это может быть достигнуто различными способами, и нет единого мнения, что демократический процесс должен обязательно включать в себя платную политическую рекламу.<sup>7</sup> Таким образом, международные стандарты и региональные суды учитывают большее количество нюансов в своем подходе к платной политической рекламе и признают, что определенные ограничения могут быть обоснованными, отражая сложную задачу обеспечения правильного баланса между ограничением влияния денежных средств на результаты выборов и предотвращением произвольных ограничений на политическую коммуникацию.<sup>8</sup>

Там, где разрешена платная политическая реклама, средства массовой информации должны предоставлять рекламное пространство партиям и кандидатам на недискриминационной основе,<sup>9</sup> то есть обеспечить гарантированные: открытый доступ, равное отношение, а также равную стоимость размещения для всех кандидатов/партий. Кроме того,<sup>10</sup> абсолютная стоимость размещения рекламы не должна быть чрезмерно высокой,<sup>11</sup> и политические партии должны иметь возможность привлекать средства для оплаты.<sup>12</sup> Рекламные публикации должны быть четко идентифицированы, чтобы их было невозможно спутать с новостями или редакционным контентом.<sup>13</sup> Средства массовой информации должны быть освобожден-

дены от ответственности за незаконную рекламу.<sup>14</sup> Кроме того, правила о расходах на избирательные кампании должны применяться как к традиционным, так и к цифровым СМИ с учётом различий между ними, включая правила прозрачности политической рекламы.<sup>15</sup>

Чтобы гарантировать равные возможности кандидатов, расходы на рекламу могут быть ограничены.<sup>16</sup> В ряде международных стандартов упоминается роль партий и финансирования избирательных кампаний в избирательном процессе, например, в Конвенции ООН против коррупции,<sup>17</sup> а также в руководствах таких организаций, как Венецианская комиссия Совета Европы,<sup>18</sup> ОБСЕ<sup>19</sup> и Международный институт содействия выборам (МИДСВ, англ. International IDEA).<sup>20</sup> На региональном и национальном уровнях прямые ограничения на политическую рекламу в традиционных СМИ часто сочетаются с правилами финансирования избирательных кампаний, которые ограничивают вклады физических лиц, корпораций или иностранных организаций и/или требуют проактивного обнародования информации о расходах.

Несмотря на то, что международное право в области прав человека налагает на государства строгие обязательства, компании традиционных и цифровых средств массовой информации также несут ответственность за соблюдение прав человека в соответствии с Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека ООН.<sup>21</sup> Специальные докладчики по вопросам свободы выражения мнений также заявили в своей Совместной декларации 2020 года, что цифровые субъекты должны проявлять должную заботу о правах человека для обеспечения того, чтобы их продукты, политика и практика, в том числе для сбора частных данных и микротаргетинга, не нарушали прав человека,<sup>22</sup> а микротаргетинг не разрешался без согласия пользователя.<sup>23</sup> В процессе проверки должной осмотрительности следует оценить, «произвольно» ли политика платформ в области политической рекламы ограничивает возможности кандидатов или партий по распространению своих сообщений.<sup>24</sup> Приоритетом должна быть прозрачность, в том числе в части использования рекламных архивов и раскрытия информации, связанной со сбором и таргетированием данных.<sup>25</sup> Онлайн-посредники должны приложить «разумные усилия для принятия мер, которые позволят пользователям получить доступ к разнообразию политических взглядов и точек зрения», а также обеспечить, чтобы алгоритмическое ранжирование не необоснованно ограничивало доступ к связанному с выборами контенту, демонстрирующему разные точки зрения.<sup>26</sup>

## Проблемы со в области свободы выражения мнений, связанные с политической рекламой в сети

В целом, национальное законодательство разрешает платную политическую рекламу в печатных СМИ с небольшим количеством ограничений, если таковые имеются.<sup>27</sup> Тем не менее, национальные правила в отношении платной вещательной политической рекламы сильно расходятся, некоторые из них полностью ее запрещают (например, Швейцария), часто заменяя ее бесплатным эфирным временем, выделяемым партиям в период выборов (например, Великобритания, Франция, Испания и Дания).<sup>28</sup> В других же странах теле- и радиореклама разрешается с соблюдением ограничений на расходы и правил обнародования информации о расходах (например, в Португалии и Польше) или же с соблюдением только минимальных международных стандартов, согласно которым политическая реклама должна быть доступна политическим партиям на недискриминационной основе (например, в Канаде<sup>29</sup> и США).<sup>30</sup>

Обеспечение соблюдения действующих правил в отношении политической рекламы является ключевой задачей в контексте цифровых технологий. Существующие национальные правила политической рекламы становятся менее эффективными по мере того, как избиратели получают все больший доступ к новостям о выборах в Интернете,<sup>31</sup> аудитория теле- и радиовещания продолжает сокращаться, а политические кампании переключают свое внимание на избирателей в социальных сетях.<sup>32</sup> Онлайн-контент часто освобождается от юридических требований, налагаемых на вещательные компании, включая обнародование информации о спонсорах и авторах, а также четкое разделение рекламы и органического контента. Может быть даже трудно разобраться в происхождении сообщений избирательной кампании.<sup>33</sup>

Некоторые страны отреагировали на рост цифровой политической рекламы, просто расширив охват ранее существовавших правила размещения рекламы и на онлайн-сферу.<sup>34</sup> Иные страны приняли специальные правила, требующие повышения прозрачности онлайн-рекламы.<sup>35</sup> В других же странах разрешена политическая реклама в сети, но при этом требуется, чтобы онлайн-платформы поддерживали цифровые реестры политической и тематической рекламы.<sup>36</sup> Этот подход в значительной степени кодифицирует подход к саморегулированию, принятый в Европейском Союзе, который требует от платформ обеспечить прозрачность политической и тематической рекламы.<sup>37</sup>

## Микротаргетинг онлайн

Политические партии, коалиции и кандидаты, желающие работать с избирателями, все больше полагаются на личные данные и методы профилирования для мониторинга и нацеливания на потенциальных сторонников. Эти методы микротаргетинга «направлены на обращение к избирателям, которых можно убедить или мобилизовать, с персонализированными посланиями, игнорируя при этом других».<sup>38</sup>

Политический микротаргетинг не является чем-то новым; географический таргетинг, например, является распространенной тактикой в традиционных предвыборных кампаниях. Тем не менее, рекламный онлайн-таргетинг полагается на компании из сферы AdTech, брокеров данных и других сторонних компаний для отслеживания пользователей через веб-сайты и приложения и объединения этих данных с оффлайн-информацией для разработки очень точных информации и пользовательских профилей,<sup>39</sup> и все это одновременно с мониторингом результатов и итерацией/совершенствованием используемых подходов в режиме реального времени. Что отличает онлайн-таргетинг от более ранних форм таргетинга, так это широта и глубина данных об избирателях и их поведении в сети, которые обычно хранятся, а также скорость, масштаб и низкая стоимость, с которыми может быть развернут микротаргетинг.

Микротаргетинг имеет некоторые положительные особенности: он может помочь повысить эффективность кампаний с ограниченными ресурсами и увеличить значимое общение с избирателями по важным для них вопросам, например, кандидат в премьер-министры, распространяющий листовки среди избирателей о планах по сохранению их местного парка. Небольшие политические партии и независимые кандидаты могут извлечь выгоду из использования микротаргетинга, который позволит им получить доступ к потенциальным избирателям, которых они в противном случае не могли бы себе позволить охватить, используя традиционную тактику ведения кампании.<sup>40</sup> Таким образом, они могут распространить свои сообщения на целевую аудиторию, при этом тратя меньше, чем через вещательные СМИ или газеты, используя бесплатные блоги, платформы для обмена видео и социальные медиа.<sup>41</sup> Микротаргетинг, как правило, приносит пользу новым и разнородным кандидатам и политическим партиям, находящимся в обеих крайних точках политического спектра, в ущерб более крупным действующим партиям, которые обслуживают относительно стабильную и умеренную избирательную базу.<sup>42</sup>

Существует ряд потенциальных проблем, связанных с цифровым микротаргетингом. В частности:

- Микротаргетинг ставит вопрос об индивидуальной автономии и обсуждении в контексте, когда одни избиратели могут не получить беспристрастной информации, а другие демографические группы могут вообще не получить никакой информации.<sup>43</sup> Это наносит двойной вред, не только нарушая права тех, на кого это нацелено, но и нарушая право на информацию тех, на кого не нацелено и, следовательно, лишая их доступа к политическим посланиям, которые доступны другим.<sup>44</sup> Более того, люди могут не знать или не понимать степени профилирования и влияния, которое оно оказывает на их взгляды.

- Опора на персональные данные может нарушить права на защиту персональных данных.<sup>45</sup>
- Сбор данных об этнической принадлежности, религии, политической принадлежности или доверенных лицах для получения конфиденциальной информации может привести к злоупотреблениям.<sup>46</sup> Кроме того, рекламодатели могут даже не знать, на каком основании производится таргетирование пользователей. В результате, даже в тех случаях, когда решения о таргетировании не принимаются на основе защищаемых характеристик, характер алгоритмического профилирования означает, что дискриминационные последствия все равно могут иметь место.<sup>47</sup>
- В отличие от традиционной политической рекламы, которая транслируется или распространяется среди относительно широкой аудитории, может быть сложно обнаружить, сообщить и отреагировать на проблемное содержание рекламы, такое как недостоверная информация и/или «язык вражды», которые распространяются только среди небольшого сегмента пользователей. Это также увеличивает спектр политических деятелей, представляющих конфликтующие политические позиции различным группам, хотя на сегодняшний день нет никаких эмпирических доказательств этого.<sup>48</sup> Эти стратегии могут быть объединены с A/B тестированием для быстрой оптимизации рекламных кампаний в ответ на данные о вовлеченности пользователей.
- Надзор за справедливостью выборов и применение санкций за нарушения в ходе выборов может стать практически невозможным, если наблюдатели избирательных кампаний, а именно избирательные органы, НПО и журналисты, не смогут осуществлять мониторинг политических коммуникаций, либо из-за отсутствия у них технического доступа, либо из-за отсутствия полномочий.<sup>49</sup>

## Подходы к регулированию политической рекламы в сети

Был выдвинут ряд предложений, направленных на решение проблемы политической рекламы в сети во всем мире, зачастую содержащих серьезные недостатки.

- Общим ответом на проблемы, связанные с политической рекламой в Интернете, является предложение о всеобщей приостановке или запрете этой практики. С точки зрения свободы выражения мнений существует ряд проблем, связанных с такими общими запретами на политическую рекламу в сети — либо со стороны государств, либо со стороны социальных медиа-компаний. Запрет на политическую рекламу в сети представляет опасность резкой цензуры политических высказываний, в том числе и «тематической рекламы» — под которой понимается реклама, выступающая за или против законодательных вопросов национального значения, таких как изменение климата, здравоохранение, иммиграция, национальная безопасность, налоги. Запреты могут принести пользу действующим должностным лицам и более влиятельным кандидатам и нанести вред тем, кто не имеет уже существующей большой аудитории и полагается на платную рекламу для привлечения потенциальных сторонников. Доступ к платной политической рекламе может быть важным инструментом для оппозиционных кандидатов, особенно в странах с государственными или контролируруемыми государством СМИ, отдающими предпочтение правящей партии.
- Другое предложение заключается в регулировании или принятии политики в отношении социальных сетей, ограничивающей содержание политической онлайн-рекламы в тех случаях, когда реклама содержит недостоверную информацию или «язык вражды». Усиливается также давление на онлайн-платформы для отсева или проверки фактов.<sup>50</sup> Однако эти подходы также проблематичны, поскольку право на свободу выражения мнений не признает никакой действительной цензуры, основанной на правдивости высказываний; общая цензура недостоверной информации нарушает право на свободу выражения мнений.<sup>51</sup> Кроме того, теле- и радиовещательные компании, как правило, не несут ответственности за ложные или незаконные заявления в политической рекламе — вместо этого политические кандидаты или партии прибегают к таким механизмам, как право на ответ/коррекцию и/или иски о диффамации.<sup>52</sup> Привлечение социальных медиа-компаний к ответственности за контент, который они не создавали или не вмешивались, также нарушает право на свободу выражения мнений.

## Реакция на свободу выражения мнений в связи с регулированием политической рекламы в сети и микротаргетинга

Ответы на проблемы, возникающие в связи с политической рекламой в сети, должны отражать международные стандарты в области прав человека, в том числе те, которые регулируют право на свободу выражения мнений и информацию. Учитывая важность защиты политических высказываний и расхождения существующих национальных правил политической рекламы, текущий подход АРТИКЛЯ 19, выделенный ниже в рекомендациях для государств, СМИ, медийных лиц и социальных медиа-платформ, фокусируется на улучшении прозрачности и проактивного обнародования информации о финансировании кампаний и рекламы.

АРТИКЛЬ 19 указывает, что ни общий запрет на политическую рекламу в Интернете, ни расплывчато сформулированные ограничения на «вредный» контент, такой как недостоверная информация или «язык вражды», не должны считаться соразмерной реакцией на данную проблему и с большой вероятностью нарушают международные стандарты в области свободы выражения мнений. И наоборот, меры, направленные на повышение прозрачности политической рекламы, обеспечение соблюдения законов о конфиденциальности данных и/или введение тщательно продуманных ограничений в отношении определенных видов практики (например, реклама, направленная на подавление избирателей и определенные формы микротаргетинга), могут быть сформулированы с учетом необходимости соблюдения прав человека.

В Кыргызстане отсутствует прозрачность финансирования кампаний и рекламы в целом, в том числе и политической рекламы в сети. По этим причинам для обеспечения большей прозрачности **следует усовершенствовать общие правовые рамки финансирования политических кампаний**. От партий и кандидатов следует требовать своевременной прозрачности, в том числе для средств массовой информации; они должны ежегодно представлять финансовые отчеты о своих расходах на выборы и, в частности, о расходах на традиционные и цифровые средства массовой информации, а также о других усилиях в области цифровых коммуникаций.

Положения о финансировании избирательных кампаний должны предусматривать **обязательство обнародовать источники финансирования избирательной кампании до дня выборов**, публиковать подробные итоговые отчеты о доходах и расходах избирательной кампании и результаты их аудита, а также предусматривать ряд сдерживающих и пропорциональных санкций за нарушение правил финансирования избирательной кампании.

Кроме того, что касается политической онлайн-рекламы, АРТИКЛЬ 19 рекомендует Кыргызстану **гарантировать обязательную и общедоступную прозрачность рекламы**. Политическую рекламу следует четко отличать от редакционного контента, включая новости, независимо от их формы и в том числе онлайн, и четко маркировать информацией о том, кто за нее заплатил.<sup>53</sup> Кроме того, АРТИКЛЬ 19 поддерживает **использование цифровых рекламных баз данных для хранения и публикации всех регулируемых объявлений**, сумм, потраченных на рекламу, и имени лица, дав-

шего разрешение на публикацию объявления — эти данные должны быть доступны в формате, позволяющем исследователям и лицам, ответственным за разработку политики, осуществлять поиск по массивам данных.<sup>54</sup>

Правительству следует также **усовершенствовать законы о защите данных и частной жизни и создать независимый и адекватный регулятор по вопросам конфиденциальности ресурсов.**

Центральная избирательная комиссия также призвана сыграть свою роль в решении этого вопроса. Ей следует проводить **кампании по просвещению** общественности и **избирателей**, с тем чтобы обеспечить свободу избирателей формировать осознанное мнение и повысить их доверие к избирательному процессу. При этом принимая соответствующие меры для охвата групп с особыми потребностями, таких как группы, испытывающие языковые барьеры, лица с инвалидностью и лица, впервые участвующие в голосовании. Ей также следует также **разъяснять политическим партиям и кандидатам** их обязанности, в том числе в отношении защиты данных, и **выступить в качестве** организатора для разработки надлежащей практики, например, путем координации **кодексов поведения для политических партий** в целях определения надлежащих стандартов поведения в ходе политических кампаний, включая онлайн-рекламу.

Основная ответственность за ответственную политическую рекламу должна по-прежнему лежать на политических партиях, кандидатах и их предвыборных командах. Политические партии и кандидаты, наряду с платформами социальных сетей, заинтересованными группами, аналитическими компаниями, брокерами данных и рекламными сетями, участвуют в обработке персональных данных в политических целях и должны тщательно анализировать свои обязанности, чтобы соответствовать требованиям защиты данных, а также быть прозрачными в отношении того, как обрабатываются персональные данные.<sup>55</sup> Кандидаты должны рассмотреть вопрос о том, чтобы **взять на себя обязательство придерживаться добровольных кодексов поведения**, устанавливающих минимальные стандарты для политической рекламы. Любая агитация, связанная с обработкой персональных данных, должна проводиться в соответствии с международными стандартами в области **права на неприкосновенность частной жизни и предполагать получение явного согласия.**

# ОБ АРТИКЛЬ 19

АРТИКЛЬ 19: Глобальная кампания за свободное выражение мнения (АРТИКЛЬ 19) – это независимая правозащитная организация, которая работает по всему миру, чтобы защищать и продвигать права на свободу выражения мнения и информации. Своим названием и мандатом она обязана статье 19 Всеобщей декларации прав человека, гарантирующей право на свободу выражения мнения.

АРТИКЛЬ 19 подготовил ряд нормативных и информационных документов, основанных на международном и сравнительном праве, а также на передовой практике по вопросам, связанным с правом на свободу выражения мнения. АРТИКЛЬ 19 также исследует роль международных органов по установлению технических стандартов Интернета и органов управления Интернетом в аспектах защиты и продвижения свободы слова.

Если вы хотите обсудить данный информационный документ более подробно или если у вас есть вопрос, на который вы хотите обратить внимание АРТИКЛЬ 19, вы можете связаться с нами по электронной почте [info@article19.org](mailto:info@article19.org).

# Примечания

- 1 См., например, З. Монтелларо, [Политическая реклама, которая, как ожидается, взорвется даже в качестве экономического танка](#), Politico, 15 мая 2020 г. и Дж. Либерман, «Обозреватель», 5 марта 2016 г.
- 2 Совет Европы, Комитет экспертов по плюрализму СМИ и прозрачности владения СМИ (MSI-MED), [Исследование по использованию Интернета в избирательных кампаниях – Правила игры: Интернет, социальные медиа и предвыборные коммуникации](#), 14 ноября 2017 г.
- 3 См., например, Бюро по демократическим институтам и правам человека, [Кыргызская Республика, Президентские выборы, 15 октября 2017 года](#), Заключительный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами.
- 4 Статья 19 МПГПП придает юридическую силу праву на свободу выражения мнений, закрепленному в статье 19 Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ); это право также защищается региональными договорами по правам человека. См. статью 10 Европейской конвенции о защите прав человека, 4 сентября 1950 г.; статью 9 Африканской хартии прав человека и народов (Банджунская хартия), 27 июня 1981 г.; статью 13 Американской конвенции о правах человека, 22 ноября 1969 г.
- 5 Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка №34, Статья 19, Свобода мнений и их свободное выражение, 12 сентября 2011 г., ССРР/С/ГС/34, пункты 37-38.
- 6 А/НRC/17/27.
- 7 Комитет ООН по правам человека не высказался однозначно в отношении допустимых ограничений, которые могут быть наложены на политическую рекламу. Замечание общего порядка №34 касается как коммерческой, так и публичной рекламы без прямой ссылки на политическую рекламу. Замечание общего порядка №25 касается права на «рекламирование политических идей» (пункт 25), хотя оно оставляет за собой право толкования того, относится ли это к платной рекламе.
- 8 В сравнительной перспективе Европейский суд по правам человека, который еще не рассматривал политическую рекламу в Интернете, принял несколько важных решений по вещательной рекламе; например, Объединение «Ферайн Геген Тьерфабрикен» против Швейцарии, жалоба №24699/94, 28 июня 2001 г. (в котором суд единогласно постановил, что запрет на политическую рекламу в телевидении, применяемый к группе по защите прав животных, желающей транслировать политическую рекламу, нарушает право на свободу выражения мнений); и Компания «ТВ вест АС» и «Ругаланн пенсьонистпарти» против Норвегии, жалоба №21132/05, 11 декабря 2008 г. (в котором суд заявил, что общий запрет на политическую телевизионную рекламу в Норвегии нарушает право на свободу выражения мнений).
- 9 См. Специальный докладчик ООН по вопросам свободы мнений и их свободного выражения, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик ОАГ по вопросам свободы выражения мнений и Специальный докладчик АКПЧН по вопросам свободы выражения мнений и доступа к информации, Совместное заявление по средствам массовой информации и выборам. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, 2009 г. Заявление гласит: «Средства массовой информации не должны допускать дискриминации на основании политических убеждений или других признанных оснований при распределении и взимании платы за платную политическую рекламу, если это разрешено законом».
- 10 Совет Европы, Комитет министров, 2007 г., [Рекомендация CM/Rec\(2007\)15 о мерах, касающихся освещения избирательных кампаний в средствах массовой информации](#), пункт II.5.
- 11 ОБСЕ/БДИПЧ, Миссия по наблюдению за выборами в Грузии, 2012 г., стр. 18.
- 12 [Отчет Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение](#), док. ООН №А/НRC/26/30, 2 июля 2014 г., пункт 14.

- 13 Там же. См. также: Международный институт содействия выборам (МИДСВ, англ. International IDEA), [Международные обязательства по проведению выборов. Руководящие принципы для правовых рамок](#), 2014 г., пункт 229.
- 14 Специальный докладчик ООН по вопросам свободы мнений и их свободного выражения, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик ОАГ по вопросам свободы выражения мнений и Специальный докладчик АКПЧН по вопросам свободы выражения мнений и доступа к информации. Совместное заявление по средствам массовой информации и выборам. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, 2009 г.; См. также: АРТИКЛЬ 19, [Руководящие принципы для стран с переходной экономикой](#), стр. 58; и [Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение](#), пункт 60.
- 15 Совместная декларация 2020 г., 1(b)(iv).
- 16 Венецианская комиссия, [Кодекс добросовестной практики в вопросах проведения выборов](#), 2002 г., [Руководящие принципы](#), раздел 1.2.3.e.
- 17 См. Конвенцию ООН против коррупции, пункт 3 статьи 7, который гласит: «Каждое государство-участник рассматривает также возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, согласующихся с целями настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, для повышения транспарентности в финансировании кандидатур на выборные государственные должности и, в соответствующих случаях, в финансировании политических партий»; и Комитет по правам человека, Замечание общего порядка №25, указ. соч. пункт 19.
- 18 Венецианская комиссия Совета Европы, [Выборы и референдумы, политические партии](#).
- 19 Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, [Справочники по выборам](#).
- 20 Международный институт по оказанию помощи в проведении демократических выборов, [Руководящие принципы проведения выборов](#).
- 21 Руководящие принципы ООН в области предпринимательской деятельности и прав человека: Осуществление рамок Организации Объединенных Наций, касающихся «защиты, соблюдения и средств правовой защиты», №A/HRC/17/31, 21 марта 2011 г., Приложение, одобрено Советом ООН по правам человека в резолюции 17/4 СПЧ, №A/HRC/RES/17/14, 16 июня 2011 г., док. ООН №HR/PUB/11/04.
- 22 Специальный докладчик ООН по вопросам свободы выражения мнений, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и Специальный докладчик ОАГ по вопросам свободы выражения мнений, [Совместная декларация о свободе выражения мнений и выборах в цифровую эпоху](#), 2020 г., 2(i).
- 23 Там же, 1(b)(vi).
- 24 Там же. 2(iii).
- 25 Там же, 2(iv)-(v).
- 26 Там же, 2(ii).
- 27 Проект знаний о выборах АСЕ, [Платная политическая реклама](#), 3-е изд., 2012 г.
- 28 Например, Дания запрещает политические сообщения в рекламе в период выборов, с тем чтобы защитить избирателей от чрезмерного влияния и создать равные условия для кандидатов; см. статью 76 (3) и (4) Датского закона о радио- и телевидении, №827 от 26 августа 2009 г., с поправками, внесенными Законом №1269 от 16 декабря 2009 г. Соединенное Королевство запрещает политическую рекламу на телевидении или радио; вместо этого партия предоставляется ограниченное эфирное время для партийного политического вещания, см. Закон о коммуникациях 2003 г., п. 21, статья 333. Реклама в печатных средствах массовой информации в Соединенном Королевстве (например, плакаты или газеты), основной функцией которых является оказание влияния на избирателей на выборах или референдумах, не подпадает под действие этих правил.

- 29 Канадская комиссия по радио- и телевидению и телекоммуникациям, [Руководство для теле- и радиовещателей и поставщиков телевизионных услуг во время выборов](#).
- 30 Федеральный закон США предписывает вещательным сетям транслировать политическую рекламу кандидатов, баллотирующихся на выборах. Раздел 315(a) Закона о коммуникациях устанавливает требование «отсутствия цензуры» для вещательных компаний при размещении рекламы кандидатов на федеральном уровне, уровне штатов и местном уровне. Как только кандидат имеет юридическую квалификацию и станция решает принять рекламу политической гонки, она не может отклонить рекламу кандидата, основываясь на ее содержании. В соответствии с разумными правилами доступа, применяемыми к федеральным кандидатам, вещатели должны принимать рекламу после начала политической кампании.
- 31 См., например, [Общественные консультации по вопросу о гражданстве ЕС к 2015 году](#).
- 32 См., например, Д. Тамбини, [Власть социальных сетей и законность выборов](#), Цифровое доминирование: власть Google, Amazon, Facebook и Apple. Издательство Оксфордского университета, г. Нью-Йорк, 2018 г., стр. 265-293.
- 33 Например, в Великобритании существуют жесткие лимиты на расходы для политических партий, и участники непартийной предвыборной кампании должны регистрироваться в избирательной комиссии, если они потратят более 20 000 фунтов стерлингов в период избирательной кампании. Однако третьи лица часто не регистрируются и вкладывают значительные средства в интернет-рекламу. Например, источник 435 154 фунтов стерлингов, которые компания под названием «Будущее Британии» потратила на рекламу за брексит в Facebook с октября 2018 года, так и не был раскрыт; см. Дж. Вотерсон, [Неизвестная организация тратит десятки тысяч на рекламу в Facebook, агитируя за брексит](#), «Гардиан», 14 января 2019 г.
- 34 Например, во Франции статья L.52-1 Избирательного кодекса запрещает в течение шести месяцев, предшествующих выборам, «использование в целях предвыборной пропаганды любой коммерческой рекламы в прессе или любых средств аудиовизуальной коммуникации». Это правило распространяется также на публичные коммуникации в режиме онлайн; см. А. Гранше, Франция, в ред. М. Капелло, Освещение выборов в средствах массовой информации: правовые рамки в Европе, 2017, стр. 29-37.
- 35 Например, в США практически «вся платная политическая реклама в Интернете должна содержать на лицевой стороне полный, ясный и бросающийся в глаза отказ от ответственности»; см. Э. Вайнтрауб, [Закон об отказе от ответственности за интернет-коммуникации](#), 18 декабря 2019 г.
- 36 Например, [Elections Canada](#) определяет тематическую рекламу как «передачу сообщения общественности в период выборов, которое занимает позицию по вопросу, с которым связан кандидат или зарегистрированная партия, без какой-либо идентификации кандидата или партии» (выделено автором). Должны учитываться время, содержание и контекст. Примерами тематических объявлений могут служить объявления, в которых затрагиваются «вопросы социальной, внутренней или внешней политики, экономики или национальной безопасности».
- 37 Европейская комиссия, [Кодекс практики ЕС в области дезинформации](#), 2018 г. Следует отметить, что в Практическом кодексе дается определение политической рекламы, но не «тематической рекламы». Политическая реклама определяется как «реклама, выступающая за или против избрания кандидата или проведения референдумов на национальных и европейских выборах», в то время как к подписавшим ее сторонам обращен призыв: «прилагать разумные усилия для выработки подходов к публичному раскрытию «тематической рекламы». Такие усилия будут включать разработку рабочего определения «тематической рекламы», которое не ограничивает освещение политических дискуссий и публикацию политических мнений и исключает коммерческую рекламу», II.В. Сложность определения тематической рекламы является предметом постоянного обсуждения, см., например, [Исследование по оценке Кодекса практики против дезинформации SMART 2019/0041](#), май 2020 г., глава 5.

- 38 См., например, С. Крушинский, Ограничения в отношении политического микротаргетинга на основе данных в Германии, Обзор политики в области Интернета, 31 декабря 2017 г. Аналогичным образом, [Комиссар по вопросам информации Великобритании](#) определяет микротаргетинг как «методы адресации, которые используют аналитику данных для определения конкретных интересов отдельных лиц, создания более релевантных или персонализированных сообщений, нацеленных на этих лиц, прогнозирования воздействия этих сообщений, а затем доставляют эти сообщения непосредственно им».
- 39 См., например, доклад Управления Уполномоченного по вопросам информации (Уполномоченного по вопросам информации) Соединенного Королевства «Демократия разрушена». В 2018 году ICO оштрафовала сайт, предлагающий консультации по вопросам беременности и ухода за детьми, за сбор и продажу личной информации о более чем 1 миллионе человек без надлежащего раскрытия или согласия. Затем компания Lifecycle Marketing Ltd продала данные маркетологу, который создал профили для использования в целевой почтовой рекламе Лейбористской партии Великобритании в маргинальных местах.
- 40 См., например, исследование США, в котором делается вывод о том, что избиратели видят непропорционально больше рекламы на Facebook от претендентов и нижестоящих кандидатов по сравнению с телевидением. Е. Фаулер и др., Политическая реклама онлайн и оффлайн, Ежегодная конференция Американской политологической ассоциации, Том 29, август 2019 г.
- 41 Действительно, ограничения на тематическую рекламу третьих лиц на парламентских выборах в Канаде в 2019 году были подвергнуты критике со стороны организаций свободы слова за то, что они затруднили распространение рекламы на такие темы, как изменение климата или общественное здравоохранение. См., например, К. Цвибель, [Охлаждают ли избирательные законы Канады свободу слова? Канадская ассоциация гражданских свобод](#), 2019 г.
- 42 См., например, Дж. Серрано и др., Восход партии «Альтернатива для Германии»: анализ социальных сетей, Материалы 10-й Международной конференции по социальным медиа и обществу, 2019 г.; или Рапоптыкон, [Кто \(на самом деле\) нацелен на тебя? Facebook в польских избирательных кампаниях](#), 2020 г.
- 43 См., например, К. Джонс, Дезинформация и политический дискурс в Интернете: применение рамок прав человека, 2019 г.
- 44 Джей Байер, Двойной вред избирателям: Микротаргетинг на основе данных и демократический общественный дискурс, Обзор интернет-политики 9.1, 2020 г., 1-17.
- 45 См., например, «Гардиан», [50 миллионов профилей в Facebook, собранных для «Кембриджской аналитики» в связи с серьезным нарушением данных](#), 17 марта 2018 г.
- 46 См., например, Facebook, [О персонализированной аудитории на основе списков клиентов](#), 29 июля 2020 г.; Р. Мейер, [Мог ли Facebook поймать свою рекламную мишень «Еврейскую ненавистницу»? The Atlantic](#), 15 сент. 2017; Дж. Энгвин, А. Тобин и М. Варнер, [Facebook \(все еще\) позволяет рекламодателям жилья исключить пользователей по расовому признаку](#), 2017 г.
- 47 См., например, М. Али, П. Сапезинский, М. Боген, А. Королева, А. Мислав и А. Рике, Дискриминация через оптимизацию: Как доставка рекламы на Facebook может привести к искаженному результату, 2019 г.
- 48 Эта возможность была упомянута в статье F. Zuiderveen Borgesius и др., Политический онлайн-микротаргетинг: Обещания и угрозы демократии, Обзор законодательства Утрехта, том 14, №1, стр. 82-96, 2018 г. Однако исследования, проведенные в США, указывают на то, что на предыдущих выборах этого не происходило. Более того, традиционная предвыборная агитация заставляет кандидатов сосредоточиться на узком подмножестве вопросов, например, на экономике и внешней политике, чтобы охватить типичных избирателей, которые увидят лишь несколько объявлений или примут участие в одном митинге. Таким образом, на практике большинство избирателей знают политическую позицию кандидатов только по одному или двум

ключевым вопросам. См. также Г. Егоров, [Кампании по отдельным вопросам и многоаспектная политика](#). №w21265. Национальное бюро экономических исследований, 2015 г.

- 49 См., например, обсуждение Избирательной комиссией Великобритании различных — и иногда неясных — ролей Избирательной комиссии, полиции, Управления по стандартам рекламы, Комиссара по вопросам информации и Управления по статистике в реагировании на неправомерные действия избирателей на выборах в Великобритании, в Избирательной комиссии, в [Цифровая кампания — повышение прозрачности для избирателей](#).
- 50 В 2019-2020 годах платформы оказались под сильным давлением общественности. Собственные сотрудники Facebook написали в компанию [письмо](#), в котором оспорили решение не запрещать ложную политическую рекламу (в отличие от неполитической рекламы на платформе).
- 51 См. также: Специальный докладчик ООН по вопросам свободы мнений и их свободного выражения, Представитель Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик Организации американских государств по вопросам свободы выражения мнений и Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросам свободы выражения мнений и доступа к информации. [Совместная декларация о свободе выражения мнений и «Фальшивые новости», дезинформация и пропаганда](#), 3 марта 2017 г.: «Общие запреты на распространение информации, основанной на расплывчатых и двусмысленных идеях, включая «ложные новости» или «необъективную информацию», несовместимы и должны быть отменены».
- 52 См. Специальный докладчик ООН по вопросам свободы мнений и их свободного выражения, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик ОАГ по вопросам свободы выражения мнений и Специальный докладчик АКПЧН по вопросам свободы выражения мнений и доступа к информации. Совместное заявление по средствам массовой информации и выборам. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, 2009 г. Заявление гласит: «Средства массовой информации также должны быть освобождены от ответственности за распространение незаконных заявлений, сделанных непосредственно партиями или кандидатами — будь то в контексте прямого эфира или рекламы, — если только эти заявления не были признаны незаконными судом или заявления не представляют собой прямое подстрекательство к насилию, а средства массовой информации не имели возможности предотвратить их распространение».
- 53 Законодательное предложение см., например, Офис кабинета министров Великобритании, [Прозрачность в цифровой кампании: Техническая консультация по цифровым отпечаткам](#), август 2020 г.
- 54 Mozilla Foundation, Facebook и Google: [Вот как выглядит API Архива эффективной рекламы](#), 27 марта 2019 г.
- 55 Европейский совет по защите данных, [Заявление 2/2019 об использовании персональных данных в ходе политических кампаний](#), принятое 13 марта 2019 г.



**article19.org**