

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящее экспертное заключение представлено совместно «АРТИКЛЬ 19. Всемирной кампанией за свободное выражение мнения» (далее именуемой «АРТИКЛЬ 19») и Юридической клиникой по вопросам международного правосудия Школы права г. Ирвин при Калифорнийском университете (далее именуемой «Клиникой») (совместно именуемыми «Экспертами»).
2. АРТИКЛЬ 19 – это независимая правозащитная организация, которая работает по всему миру, чтобы защищать и продвигать права на свободу выражения мнения и информации. АРТИКЛЬ 19 подготовил ряд нормообразующих и аналитических документов, основанных на международном и сравнительном праве, а также на передовой практике по вопросам, связанным с правом на свободу выражения мнений. Организация также регулярно вступает в процессы национальных и региональных судов по правам человека и готовит комментарии к законодательным предложениям, а также действующим законам, затрагивающим право на свободу выражения мнений. Данная деятельность часто инициирует существенные улучшения предлагаемых национальных законопроектов.
3. Клиника проводит исследования и осуществляет адвокационную деятельность, содействуя соблюдению международных стандартов в области прав человека. С момента своего основания в 2012 году под руководством профессора Дэвида Кея, в прошлом Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Клиника неизменно занимается исследованием и защитой свободы выражения мнений и, в частности, вступает в судебные дела, затрагивающие вопросы защиты прав человека, на национальном и региональном уровнях.
4. В настоящем заключении мы приходим к следующим выводам:
 - Статья 20.3.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее именуемая «Статьей 20.3.3»), – запрещающая, говоря обобщенно, любую форму критики применения вооруженных сил¹ и исполнения государственными органами своих полномочий за пределами территории Российской Федерации² и налагающая меры ответственности в случае ее нарушения³, – ограничивает права на свободу выражения мнений журналистов, активистов и широкой общественности в России, защищенные частью 2 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП); и

¹ Статья 20.3.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

² Там же.

³ Тогда как технически статья 20.3.3 является частью Кодекса об административных правонарушениях, повторное нарушение указанных в ней запретов в течение одного года является уголовным преступлением в соответствии со статьей 280.3 п.1 Уголовного кодекса и наказывается штрафом до 300,000 рублей принудительными работами на срок до трех лет, арестом на срок до 6 месяцев или лишением свободы на срок до пяти лет.

- Статья 20.3.3 не соответствует требованиям строгого теста на законность, правомерность, необходимость и соразмерность в соответствии с частью 3 статьи 19 МПГПП.

Посему, выражая Суду свое почтение, мы настоятельно призываем его признать статью 20.3.3 неконституционной и незаконной в соответствии с международной правовой нормой, согласно которой никто не может быть наказан за критику государственных учреждений или ограничен в высказывании такой критики.

II. ОБЪЕМ И СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ СТАТЬИ 20.3.3

5. Эксперты истолковывают нижеследующее как фактические обстоятельства принятия статьи 20.3.3. 4 марта 2022 года Российский парламент принял два федеральных закона, устанавливающих административную и уголовную ответственность за дискредитацию применения Вооруженных Сил Российской Федерации⁴. В редакции от 25 марта 2022 года пункт 1 статьи 20.3.3 КоАП запрещает «публичные действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных Сил Российской Федерации в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности, в том числе публичные призывы к воспрепятствованию использования Вооруженных Сил Российской Федерации в указанных целях, а равно направленные на дискредитацию исполнения государственными органами Российской Федерации своих полномочий за пределами территории Российской Федерации в указанных целях»⁵. В случае нарушения налагается административный штраф в следующих размерах: для граждан – от 30 000 до 50 000 рублей, для должностных лиц – от 100 000 до 200 000 рублей, для юридических лиц – от 300 000 до 500 000 рублей⁶.
6. Пункт 2 статьи 20.3.3 устанавливает дополнительную категорию правонарушения с отягчающими обстоятельствами. Пункт 2 запрещает «те же действия, сопровождающиеся призывами к проведению несанкционированных публичных мероприятий, а равно создающие угрозу причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан, имуществу, угрозу массового нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности либо угрозу создания помех функционированию или прекращения функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных организаций, объектов энергетики, промышленности или связи»⁷. Нарушение влечет наложение административного штрафа в увеличенном размере в следующих суммах: для граждан – от 50 000 до 100 000 рублей, для должностных лиц – от 200 000 до 300 000 рублей, для юридических лиц – от 500 000 до 1 000 000 рублей⁸.

⁴ УВКПЧ ООН, Представления в ответ на запрос о предоставлении материалов о проблемах в отношении свободы мнений и их свободного выражения во времена конфликтов и беспорядков. Документ доступен по ссылке (на англ. яз.): <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/expression/cfis/conflict/2022-10-07/submission-disinformation-and-freedom-of-expression-during-armed-conflict-UNGA77-cso-mmdc-et-al.pdf>.

⁵ Сноска 1 выше.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

7. Хотя статья 20.3.3 является положением Административного кодекса, ее повторное нарушение в течение одного года является уголовным преступлением в соответствии со статьей 280.3, п. 1 Уголовного кодекса и наказывается штрафом до 300,000 рублей принудительными работами на срок до трех лет, арестом на срок до 6 месяцев или лишением свободы на срок до пяти лет⁹.

III. ОБЪЕМ ДОПУСТИМЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВА НА СВОБОДУ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЙ

8. МПГПП, участником которого является Российская Федерация, обязывает каждое из 172 государств-участников уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории или под его юрисдикцией ряд основополагающих гражданских и политических прав¹⁰. В соответствии с Конституцией Российской Федерации международные договоры, участницей которых является Российская Федерация, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью ее правовой системы и имеют преимущественную силу перед внутренним законодательством¹¹.
9. Часть 1 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах гарантирует право каждого человека беспрепятственно придерживаться своих мнений, являясь гарантией, не подлежащей каким бы то ни было ограничениям. Часть 2 статьи 19 МПГПП гарантирует право на свободу мнений и их свободное выражение, которое 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»¹². Комитет по правам человека, экспертный договорный орган, который следит за соблюдением МПГПП, отмечает, что «государствам-участникам следует принять эффективные меры по защите обладателей права на свободное выражение своего мнения от попыток заставить их замолчать»¹³. В частности, учитывая особый характер свободы мнений и их выражения как «основополагающих элементов любого свободного и демократического общества»¹⁴ и важность публичных дискуссий по вопросам, представляющим общественный интерес¹⁵, Комитет по правам человека выразил озабоченность по поводу законов о «неуважении к представителям власти» и подчеркнул, что «государствам-участникам не следует запрещать критику таких структур, как армия или административный аппарат»¹⁶.

⁹ Там же.

¹⁰ Международный пакт о гражданских и политических правах, Сборник Международных договоров ООН, т. 999, стр. 171, ст. 2.

¹¹ Статья 15, п. 4 Конституции Российской Федерации.

¹² Сноска 10 выше.

¹³ Комитет по правам человека, Замечание общего порядка №34 по статье 19: Свобода мнений и их выражения, №СССР/С/ГС/34, 12 сентября 2011 г., п. 23.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же.

10. В связи с тем, что свобода выражения мнения занимает центральное место в МПГПП и в ней содержится залог гражданского участия и активных демократических дискуссий, часть 3 статьи 19 устанавливает ряд строгих условий для определения законности любых ограничений свободы выражения мнений. Посему государство, вводящее какое-либо ограничение свободы выражения мнений, должно продемонстрировать, что такое ограничение предусмотрено законом и необходимо для защиты определенной законной цели. Таким образом, сводный трехчастный тест Пакта включает следующие категории:

- a. *Законность*. Чтобы ограничение свободы выражения мнений было «предусмотрено законом», оно должно быть точным, публичным и прозрачным, а также не должно предоставлять государственным органам неограниченной свободы действий¹⁷.
- b. *Правомерность*. Ограничения могут налагаться только для защиты законных целей, которые ограничиваются (а) уважением прав и репутации других лиц, либо (б) охраной государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Государство должно в индивидуальном порядке продемонстрировать применительно к каждому отдельному случаю конкретный характер угрозы, о которой идет речь¹⁸.
- c. *Необходимость и соразмерность*. Ограничения должны «быть направлены на конкретную цель» и быть соразмерными преследуемой цели¹⁹. Ограничения также должны «представлять собой наименее ограничительное средство из числа тех, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат»²⁰.

IV. СТАТЬЯ 20.3.3 ЯВНО НАРУШАЕТ ПРАВА НА СВОБОДУ МНЕНИЙ И ИХ ВЫРАЖЕНИЕ

11. Статья 20.3.3 запрещает и криминализует критику в адрес российских вооруженных сил, что представляет собой прямое ограничение права на свободу выражения мнений. Дополнительным последствием данного положения является существенное ограничение права на свободу мирных собраний в соответствии со статьей 21 МПГПП, ограничения которого также должны оцениваться в соответствии с трехчастным тестом. Таким образом, Суду надлежит тщательно оценить совместимость статьи 20.3.3 с каждым аспектом трехчастного теста в соответствии с частью 3 статьи 19 МПГПП.

A. В СИЛУ СВОЕЙ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ СТАТЬЯ 20.3.3 НЕ СООТВЕТСТВУЕТ КРИТЕРИЯМ ЗАКОННОСТИ

12. Статья 20.3.3 запрещает и криминализует все, что может «дискредитировать» российские вооруженные силы, где «дискредитация» является расплывчатым термином,

¹⁷ Там же.

¹⁸ Сноска 13 выше, п. 35.

¹⁹ Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Дэвид Кей, док. ООН А/НRC/29/32, 22 мая 2015 г.

²⁰ Сноска 13 выше.

предположительно включающим любое деяние, связанное с критикой применения вооруженных сил. Чрезвычайная неопределенность данного положения не обеспечивает никакой защиты от чисто субъективного применения закона. На практике применение данной статьи приводит к преследованию всякого рода форм антивоенных настроений, высказываемых в социальных сетях или иными способами на публике, в том числе посредством участия в мирных собраниях. Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение выразила обеспокоенность по поводу таких законов, подчеркнув, что «государства обязаны обеспечить разработку и применение законов о национальной безопасности в соответствии со строгими требованиями законности, необходимости и соразмерности, <...> общие проблемы с законами о безопасности включают отсутствие четких определений основных терминов»²¹. Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников установили, что другой закон, реализуемый Российской Федерацией, а именно Федеральный закон №121-ФЗ (также называемый «Законом об иностранных агентах»), является расплывчатым и чрезмерно широким, что ведет к нарушению «ряда основополагающих прав человека»²². В их выводах говорилось, что для выполнения своих обязательств в рамках МПГПП положения Закона об иностранных агентах «не могут основываться на расплывчатых и чрезмерно широких терминах, которые не соответствуют принципу законности»²³.

13. Суды по правам человека во всем мире поддерживают это видение законности, закрепляя его в качестве общего принципа права. Например, в деле Усона Рамиреса (2009 г.) Межамериканский суд по правам человека, применив нормы, аналогичные статье 19, постановил, что венесуэльский закон, предусматривающий уголовную ответственность за клевету, оскорбление или посягательство на национальные вооруженные силы, не соответствует критерию законности, применяемому в отношении ограничений свободы выражения мнений²⁴. Суд подчеркнул, что «эта статья ограничивается целью наложения меры ответственности без учета конкретного вреда в виде дискредитации, нанесения ущерба репутации или престижному статусу, или причинения вреда пассивному субъекту»²⁵. Суд постановил, что закон, использующий столь широкие термины, «позволяет субъективности потерпевшей стороны определять наличие преступления, даже когда активный субъект не имел намерения причинить вред, оскорбить или унижить пассивного субъекта»²⁶. Данная формулировка является особенно важной при условиях, когда, согласно заявлению эксперта, предложенному государством на публичных

²¹ Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение Айрин Хан от 20 апреля 2022 г., док. ООН № A/HRC/50/29, п. 56.

²² Предписания Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации и Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников, Клеман Вуль и Мэри Лоулор, OL RU 16/2022, 30 ноября 2022 г.

²³ Там же.

²⁴ Дело «Усон Рамирес против Венесуэлы» (Usón Ramírez v. Venezuela), Межамериканский суд по правам человека, №207, 20 ноября 2009 г., п. 38.

²⁵ Там же, п. 56.

²⁶ Там же, п. 56.

слушаниях по данному делу, «в Венесуэле отсутствует юридически закрепленное определение «воинской чести», так же, как и в статье 20.3.3 не дается определения «дискредитации»²⁷.

14. В деле, касающемся совместимости со стандартами в области прав человека законов о подстрекательстве к мятежу, уголовной ответственности за клевету и публикацию ложных новостей, Суд Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) подчеркнул, что «в контексте свободы слова узкое определение правонарушений считается особенно важным в силу так называемого «сдерживающего воздействия», возникающего в тех случаях, когда широко сформулированное или расплывчатое положение, ограничивающее свободу выражения мнений, вынуждает выступающих прибегать к самоцензуре, поскольку они не хотят рисковать нарушением закона»²⁸. Суд охарактеризовал определение подстрекательства к мятежу как «настолько широкое, что допускает различные субъективные толкования», и что оно «равносильно цензуре публикации»²⁹.

В. СТАТЬЯ 20.3.3 НЕ ПРЕСЛЕДУЕТ ПРАВОМЕРНОЙ ЦЕЛИ

15. Частью 3 статьи 19 МПГПП не предусматривается, чтобы защита репутации государственного органа представляет собой законный интерес государства. Ту же позицию подчеркивает Комитет по правам человека, отметивший, что значимость, придаваемая МПГПП беспрепятственному выражению мнений, особенно велика тогда, когда речь идет о общественных обсуждениях публичных политических деятелей и государственных учреждений. Комитет прямо заявляет, что государства-участники не должны запрещать критику в адрес таких учреждений, как вооруженные силы или административный аппарат.

1. ЗАЩИТА РЕПУТАЦИИ ТАКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УЧРЕЖДЕНИЯ, КАК ВООРУЖЕННЫЕ СИЛЫ, НЕ ЯВЛЯЕТСЯ ПРАВОМЕРНОЙ ЦЕЛЬЮ

16. Комитет по правам человека осудил законы о клевете, защищающие от критики государственные учреждения, в частности вооруженные силы. В 2008 году во время рабочего заседания, посвященного Тунису, Комитет выразил озабоченность по поводу статьи 51 Кодекса о печати Туниса, которая предусматривает тюремное заключение за клевету в адрес государственных учреждений, таких как суды, вооруженные и военно-воздушные силы³⁰. Комитет отметил, что статья 51 не соответствует статье 19 Пакта, и

²⁷ Там же, п. 51, цитата показаний эксперта Анхеля Альберто Беллорина, данных в Межамериканском суде на открытом слушании 1 апреля 2009 г.

²⁸ Дело «Федерация африканских журналистов и др. против Республики Гамбия» (Federation of African Journalists (FAJ) and others v The Gambia), ECW/CCJ/JUD/04/18, 13 марта 2018 г., стр. 41.

²⁹ Там же, стр. 40.

³⁰ Заключительные замечания, Тунис, ССР/С/TUN/CO/5, п. 91.

рекомендовал Тунису положить конец прямым и косвенным ограничениям свободы выражения мнений³¹.

17. Международные суды также осуждают законы, защищающие государственные учреждения от критики. Следовательно, суды, как правило, отвергают утверждение о том, что государственные учреждения подпадают под защиту «репутации других лиц», которую часть 3 статьи 19 относит к законным интересам государства. Во множестве аналогичных судебных дел Европейский суд по правам человека регулярно поддерживает принцип, что «пределы допустимой критики в отношении правительства шире, чем в отношении частного гражданина или даже политика»³².
18. В недавнем деле, возбужденном против российского Интернет-издания администрацией области, утверждающей, что опубликованная им статья нанесла ущерб ее деловой репутации, Европейский суд по правам человека исключил защиту репутации местного органа управления из сферы защиты репутации других лиц, которая является одной из категорий правомерных целей, и установил нарушение права на свободу выражения мнений в связи с отсутствием правомерности, а также в связи с неравным соотношением сил, существующим между государственным учреждением и ответчиками³³.
19. Существует также глобальная законодательная тенденция, заключающаяся в запрете государственным органам предъявлять иски о клевете, что еще больше подтверждает эту точку зрения. Например, Австралия, Южная Африка, Соединенные Штаты и Соединенное Королевство признают, что право критиковать государственные органы имеет важное значение в демократическом обществе³⁴. Высший суд Великобритании заявил, что «открытость демократически избранного государственного органа, да и в принципе любого государственного органа, беспрепятственной общественной критике имеет первостепенное общественное значение»³⁵. Очевидно, что применение закона о клевете, как и применение статьи 20.3.3, для сдерживания критики в адрес государственных структур, «таких как армия или административный аппарат», категорически не одобряется международным правом.
20. Можно также утверждать, что статья 20.3.3 необходима для защиты интересов национальной безопасности. Тем не менее, правительство не продемонстрировало какой бы то ни было угрозы национальной безопасности или причины, определенной, конкретной или иного рода, которая оправдывала бы принятие статьи 20.3.3. Государство должно объективно продемонстрировать, как высказывание, которое оно хочет

³¹ Там же.

³² Дело «Инчал против Турции» (Incal v. Turkey), жалоба №22678/93, 09.06.1998 г. (ЕСПЧ, 1998 г.); дело «ООО «МЕМО» против Российской Федерации» (ООО Memo v. Russia), жалоба №2840/10, 15.03.2022 г (ЕСПЧ, 2022 г).

³³ Дело «ООО «МЕМО» против Российской Федерации», п. 45.

³⁴ Хилари Янг, Государственные учреждения как истцы в делах о клевете, 2016 г., 39-1, Юридический сборник Далхаузи, вып. 249, 2016 г., CanLII Docs 4136.

³⁵ Дело «Совет графства Дербишир против газеты «Таймс» (Derbyshire County Council v Times Newspapers Ltd), AC 534, 1993 г.

ограничить, влечет за собой или однозначно создает угрозу фактического ущерба его национальной безопасности. Государство не может ссылаться на применяемые в качестве предлога или расплывчатые требования национальной безопасности для ограничения свободы выражения мнений³⁶. Соответственно, Комитет по правам человека отклонил вывод о правомерности в деле, где имел место исключительно спекулятивный риск для национальной безопасности³⁷. Дело касалось политического деятеля, который был арестован за изготовление и распространение документов с критикой правительства Южной Кореи и призывами к национальному воссоединению Южной и Северной Кореи³⁸. Государство утверждало, что его действия поддерживали антигосударственную организацию³⁹. Комитет по правам человека пришел к выводу, что государству «не удалось указать точный характер угрозы, предположительно исходящей от реализации автором свободного выражения мнения», и оно также конкретно не указало, почему судебное преследование автора являлось необходимым для национальной безопасности⁴⁰. Так же и здесь правительство не устанавливает конкретной угрозы национальной безопасности и того, каким образом ограничение критики в адрес вооруженных сил необходимо для устранения этой угрозы.

21. В дополнение к этому международные организации и эксперты в области права подчеркивают, что государствам не следует запрещать мирное осуществление права на свободу выражения мнений из соображений национальной безопасности, что подразумевает, что интересы национальной безопасности редко служат правомерной целью ограничения свободы выражения мнения и мирных собраний. В Йоханнесбургских принципах «Национальная безопасность, свобода выражения мнения и доступ к информации», принятых в 1995 году группой экспертов в области международного права и утвержденных действующим на тот момент Специальным докладчиком ООН по вопросу о свободе мнений и их свободное выражение, говорится, что «мирное осуществление права на свободу самовыражения не должно рассматриваться как угроза национальной безопасности или подвергаться ограничениям или наказанию»⁴¹.
22. В соответствии со статьей 20.3.3 граждане подвергались наказанию даже за незначительные действия, в том числе одиночные пикеты, такие как наличие в руках плакатов с надписями «Нет войне» и «Фашизм не пройдет», и отметки «нравится» под

³⁶ Комитет по правам человека осудил эту практику, заявив, что национальная безопасность не должна использоваться, «чтобы удержать или утаить от широкой общественности информацию, представляющую законный общественный интерес и не угрожающую национальной безопасности, а также чтобы преследовать журналистов, исследователей, защитников окружающей среды, правозащитников или других лиц за распространение такой информации». Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 34, Статья 19: Свобода мнений и их выражения, ССРР/С/СР/34, 12 сентября 2011 г.

³⁷ Дело «Ким против Республики Корея» (Kim v. Republic of Korea), сообщение №574/1994, док. ООН ССРР/С/56/D/574/1994 (КПЧ, 1996 г.).

³⁸ Там же, п. 2.1.

³⁹ Там же, п. 2.3.

⁴⁰ Там же, п. 12.5.

⁴¹ Йоханнесбургские принципы «Национальная безопасность, свобода выражения мнения и доступ к информации», АРТИКЛЬ 19, 1 октября 1995 г. Документ доступен по ссылке: <https://www.refworld.org/docid/4653fa1f2.html>.

антивоенным видеороликом в социальной сети⁴². Невозможно представить, чтобы воспрепятствование размещению отметки «нравится» под антивоенным роликом было необходимо по соображениям национальной безопасности. Данные примеры демонстрируют, что расплывчатые соображения национальной безопасности России являются предлогом для того, чтобы оградить российское государство от критики и ответственности.

С. СТАТЬЯ 20.3.3 ЯВЛЯЕТСЯ ИЗЛИШНИМ И НЕСОРАЗМЕРНЫМ ОГРАНИЧЕНИЕМ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЙ

23. Даже если бы статья 20.3.3 удовлетворяла критериям законности и правомерности трехчастного теста согласно части 3 статьи 19, совокупное воздействие статьи 20.3.3 на свободу выражения мнений является несоразмерным любым целям, которые может преследовать законодательство.

1. СТАТЬЯ 20.3.3 ОКАЗАЛА РАЗИТЕЛЬНОЕ СДЕРЖИВАЮЩЕЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЙ

24. Соразмерность вмешательства частично зависит от оценки «характера и строгости налагаемых мер ответственности»⁴³. Суды неоднократно заявляли, что наложение уголовной ответственности за высказывания по вопросам, представляющим общественный интерес, не подстрекающим к насилию или ненависти, является явно несоразмерным⁴⁴. Даже меры ответственности, которые считаются «умеренными» или «мягкими» по своему характеру, могут быть сочтены несоразмерными, если существует «риск сдерживающего воздействия на осуществление свободы выражения мнений»⁴⁵. В одном деле, где политик подал в суд на неправительственную организацию за критику в его адрес, Европейский суд заявил, что «наказание, каким бы мягким оно ни было, могло оказать сдерживающее воздействие <...>, поскольку [наказание] могло помешать ей преследовать свои уставные цели и критиковать политические заявления и политику в будущем»⁴⁶. В другом деле Европейский суд постановил, что двое граждан участвовали в «политических» действиях, когда протестовали возле здания парламента Венгрии. Суд отменил их «мягкое» наказание, поскольку преследование действий, которые «квалифицируются как имеющие художественный или политический характер, <...> может оказать нежелательное сдерживающее воздействие»⁴⁷.

⁴² «Восемь к одному. Более полутысячи дел по 20.3.3 КоАП прекращены в судах или возвращены полиции», ОВД-Инфо. Статья доступна по ссылке: <https://ovdinfo.org/articles/2022/12/27/vosem-k-odnomu-bolee-polutysyachi-del-po-2033-koap-prekrashcheny-v-sudah-ili-vozvrashcheny-politsii> (последнее посещение 22 марта 2023 г.).

⁴³ Дело «Фрейтас Рангел против Португалии» (Freitas Rangel v. Portugal), п. 61.

⁴⁴ Дело «Кумпэнэ и Мазаре против Румынии» (Cumpana and Mazare v. Romania), жалоба №33348/96, 17.12.2004 г.

⁴⁵ Дело «Морис против Франции» (Moris v. France), жалоба №29369/10, 23.4.2015 г., п. 127.

⁴⁶ Дело «Фонд против расизма и антисемитизма против Швейцарии» (GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus v. Switzerland), жалоба №18597/13, 09.01.2018 г., п. 78.

⁴⁷ Дело «Татар и Фабер против Венгрии» (Tatár and Fáber v. Hungary), жалоба №26005/08, 12.6.2012 г., п. 41.

25. Несмотря на то, что правонарушение по статье 20.3.3 квалифицируется в российской правовой системе как «административное», суть обвинения и тяжесть потенциального наказания носят карательный характер, что приводит к сдерживающему воздействию в отношении выражения мнений или распространения информации, в частности в отношении применения вооруженной силы против Украины. Кроме того, повторные правонарушения по статье 20.3.3 могут повлечь уголовную ответственность по статье 280.3 Уголовного кодекса, которая предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок до пяти лет за дискредитацию вооруженных сил, что еще больше усиливает сдерживающее воздействие. Европейский суд по правам человека осудил применение уголовной ответственности против граждан, выражающих свое мнение по вопросам, представляющим общественный интерес. В одном деле, возбужденных против России, главный редактор газеты был приговорен к двум годам лишения свободы условно с испытательным сроком в четыре года после того, как в ней были опубликованы статьи, касающиеся конфликта в Чеченской Республике⁴⁸. Европейский суд отменил наказание и отметил, что «в настоящем деле поражает не столько суровость приговора заявителю, сколько сам факт признания его виновным в уголовном порядке <...>. Суд считает, что и признание заявителя виновным, и суровость наказания могли оказать охлаждающий эффект на осуществление журналистской свободы выражения мнения»⁴⁹.

2. КРИМИНАЛИЗАЦИЯ ИНАКОМЫСЛИЯ ИЛИ КРИТИКИ ЯВЛЯЕТСЯ НЕСОРАЗМЕРНОЙ ЛЮБЫМ ПРАВОМЕРНЫМ ЦЕЛЯМ

26. В ответ на возможный аргумент о том, что статья 20.3.3 является необходимой для национальной безопасности и защиты репутации вооруженных сил, мы утверждаем, что существенное покушение на свободу выражения мнений в соответствии со статьей 20.3.3 несоразмерно данным целям.

27. Так, к примеру, в деле по иску о клевете, поданному Правительством города Москвы к редакции газеты и представителю общественной организации, Европейский суд отметил, что Правительство города Москвы является «органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации» и что от него «следует ожидать проявления высокой степени терпимости к критике»⁵⁰. Ожидается также, что «в демократической системе действия или бездействие органа исполнительной власти должны быть предметом пристального внимания не только со стороны законодательной и судебной властей, но и общественного мнения»⁵¹. Европейский суд повторно подтвердил, что государственным учреждениям следует проявлять

⁴⁸ Дело «Дмитриевский против России» (Dmitriyevskiy v. Russia), жалоба №42168/06, 03.10.2017 г., п. 28 и 38.

⁴⁹ Там же, п. 117.

⁵⁰ Дело «Маргулев против Российской Федерации» (Margulev v. Russia), жалоба №15449/09, 08.10.2019 г., п. 53.

⁵¹ Там же, п. 53.

более высокую степень терпимости к критике, по другому делу, в котором местный совет подал в суд на трех выборных советников и редактора газеты за клевету⁵².

28. Схожим образом в вышеупомянутом деле Усона Рамиреса Межамериканский суд по правам человека рассмотрел ситуацию, когда заявитель столкнулся с серьезными последствиями за критику венесуэльских вооруженных сил⁵³. Венесуэла приняла закон, подобный статье 20.3.3, который предусматривает наказание для тех, кто «клеветает, оскорбляет или унижает национальные вооруженные силы»⁵⁴. Суд сопоставил значимость свободных общественных дискуссий и репутацию вооруженных сил. Суд отметил, что в демократических обществах государственные учреждения, такие как вооруженные силы, являются открытыми для пристального внимания общественности⁵⁵. Учитывая значимость стимулирования свободных общественных дискуссий, суд заявил, что «большая терпимость должна быть обращена к утверждениям и соображениям, высказываемым гражданами при осуществлении своих демократических прав»⁵⁶. Таким образом, ценность свободных общественных дискуссий в демократическом обществе перевесила требование о защите репутации вооруженных сил.

29. В международных стандартах в области прав человека также в целом критически оцениваются ограничения свободы выражения мнений, устанавливаемые по соображениям национальной безопасности. Комитет по правам человека отметил, что «государствам-участникам необходимо весьма тщательно подходить к обеспечению строгого соблюдения требований [необходимости и соразмерности] в процессе разработки и применения законов о государственной измене и аналогичных актов, касающихся национальной безопасности»⁵⁷. Говоря о законах о борьбе с терроризмом, шестеро экспертов ООН, в том числе Специальный докладчик по вопросу о свободе выражения мнений и Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний, а также Рабочая группа по произвольным задержаниям подчеркнули, что «законодательство о национальной безопасности также не должно использоваться для воспрепятствования работе и безопасности отдельных лиц, групп и органов общества»⁵⁸.

⁵² Дело «Ломбардо и другие против Мальты» (Lombardo and Others v. Malta), жалоба №7333/06, 24.4.2007 г., п. 54.

⁵³ Сноска 28 выше.

⁵⁴ Там же, п. 38.

⁵⁵ Там же, п. 83.

⁵⁶ Там же, п. 83.

⁵⁷ Сноска 13 выше, пп. 30 и 3.

⁵⁸ Другими держателями международных мандатов, присоединившимися к письму, являются Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом; Рабочая группа по произвольным задержаниям; Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях; Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников; и Специальный докладчик по вопросам меньшинств. Мандаты Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом и соавт., OL CHN 13/2020, 20 июня 2020 г.

30. Так, к примеру, когда журналиста привлекли к ответственности за клевету в адрес вооруженных сил Турции, Европейский суд постановил, что журналист высказывал свое мнение по вопросу, представляющему общественный интерес⁵⁹. Кроме того, «когда офицеры вооруженных сил или генералы делают публичные заявления на общие политические темы, они подвергают себя, как и политиков и всех участников обсуждений по рассматриваемым вопросам, ответным комментариям, которые могут включать критику, противоречивые идеи и мнения»⁶⁰. По другому делу Европейский суд постановил, что признание офицера виновным за оскорбление греческих войск нарушило его свободу выражать мнение⁶¹. Суд заявил, что «статья 10 не была рассчитана на «прекращение действия у ворот в армейские казармы»⁶². Кроме того, «не следует издавать законы с целью воспрепятствовать выражению мнений, даже если [критика] направлена против вооруженных сил как учреждения»⁶³. Эти решения подтверждают, что вооруженные силы не должны быть застрахованы от критики⁶⁴.
31. Примечательно, что суды также считают вмешательство в свободу выражения мнений несоразмерным соображениям национальной безопасности на том основании, что во времена «конфликтов и напряженности» общественность должна иметь доступ к различным взглядам и точкам зрения, что придает еще большую весомость ограничению свободы выражения мнений перед интересами национальной безопасности. В одном деле, где акционер газеты и ее главный редактор были привлечены к ответственности Турцией за публикацию интервью и материалов Рабочей партии Курдистана, Европейский суд постановил, что была нарушена свобода выражения мнений данных граждан⁶⁵. При этом Суд признал деликатную ситуацию с безопасностью на юго-востоке Турции⁶⁶ и постановил, что во времена «конфликтов и напряженности» «право на свободу выражения

⁵⁹ Дело «Дилипак против Турции» (Dilipak v. Turkey), жалоба №29680/05, 15.9.2015 г., п. 61.

⁶⁰ Там же, п. 67.

⁶¹ Дело «Григориадес против Греции» (Grigoriades v. Greece), жалоба №24348/94, 25.11.1997 г.

⁶² Там же, п. 45.

⁶³ Там же, п. 45.

⁶⁴ Существуют дела, где органы по правам человека посчитали, что ограничение свободы выражения мнений перевешивает интересы национальной безопасности. Так, например, в 2018 году Африканская комиссия по правам человека и народов постановила, что арест и задержание правозащитника за его выступление нарушили его право на свободу выражения мнений в соответствии со статьей 9 Африканской хартии, поскольку значимость политических дискуссий перевешивает интересы национальной безопасности (дело «Федерация африканских журналистов и др. против Республики Гамбия»). В 1994 году Комитет по правам человека установил, что свобода выражения мнения журналиста была нарушена, когда он был арестован, подвергался пыткам и содержался под стражей в ужасающих условиях. Комитет по правам человека заявил, что «не было необходимости защищать предполагаемое уязвимое состояние национального единства, подвергая автора аресту, продолжительному содержанию под стражей и обращению в нарушение статьи 7». В действительности «правомерная цель сохранения и даже укрепления национального единства в сложных политических обстоятельствах не может быть достигнута путем попытки заглушить отстаивание многопартийной демократии, демократических принципов и прав человека». Дело «Муконг против Камеруна» (Mukong v. Cameroon), обращение №458/1991, Комитет ООН по правам человека (КПЧ), 21 июля 1994 г.

⁶⁵ Дело «Шюрек и Ездемир против Турции» (Süreş and Özdemir v. Turkey), жалобы №23927/94 и №24277/94, 08.07.1999 г.

⁶⁶ Там же, п. 51.

мнений работников СМИ приобретает особое значение»⁶⁷. Ограничение свободы выражения мнений в таких обстоятельствах наносит ущерб «праву общественности на информацию о другой точке зрения <...>, независимо от того, насколько неприятной может быть эта перспектива для [властей]»⁶⁸.

V. СТАТЬЯ 20.3.3 ПОВЛЕКЛА МАССОВОЕ ВЫНУЖДЕННОЕ МОЛЧАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ПРОСТРАНСТВА

32. Настоящее экспертное заключение демонстрирует, что статья 20.3.3 по своим формальным признакам не соответствует даже самым базовым нормам международного права в области прав человека, защищающим свободу мнений и их свободное выражение. При рассмотрении ее реализации также заслуживают пристального внимания ее последствия. Мы в особенности обеспокоены тем, что в соответствии со своим замыслом и в порядке агрессивного и широкого применения закон существенно ограничивает возможности общественности участвовать в политических дискуссиях и вопросах, представляющих общественный интерес. Закон не определяет, что означает «дискредитация», и, таким образом, оставляет широкий диапазон того, в отношении каких деяний и высказываний могут налагаться меры ответственности. Так, например, в теории, человеку, критикующему внутреннюю экономическую ситуацию в стране в результате войны в Украине, может грозить обвинение в административном правонарушении, поскольку такое высказывание может быть истолковано как дискредитация российских вооруженных сил.
33. Закон также подрывает способность журналистов освещать вопросы, представляющие общественный интерес, такие как военные операции российских вооруженных сил за рубежом. Журналисты не могут выполнять роль «общественных наблюдателей» и распространять достоверную и беспристрастную информацию, если они опасаются наказания в соответствии с данным широко сформулированным законом. В результате общественность лишается плюралистического освещения вопросов применения вооруженных сил и не может реализовать свое право на получение информации. Например, распространение информации о жертвах среди гражданского населения в Украине также подпадает под действие статьи 20.3.3 в ее существующем толковании. Подавление альтернативного освещения новостей и альтернативных точек зрения о военных операциях и иных вопросах, связанных с вооруженными силами, существенно ограничивает гражданское пространство и свободный поток информации. Применение закона также отрицательно сказывается на осуществлении права на свободу мирных собраний, охраняемого международным правом в области прав человека. Участие в любых акциях протеста, расцениваемых как критика применения российских вооруженных сил в военных операциях, преследуется по закону даже в тех случаях, когда протест ограничивается выражением общих мирных настроений. Меры ответственности, налагаемые в соответствии со статьей 20.3.3, являются суровыми и еще раз подтверждают, что закон оказывает сдерживающее воздействие на выражение мнений.

⁶⁷ Там же, п. 63.

⁶⁸ Там же, п. 61.

34. Эта растущая озабоченность в отношении свободы выражения мнений в России побудила Совет ООН по правам человека выразить в резолюции от сентября 2022 года глубокую обеспокоенность тем, что ряд законодательных мер, включая статью 20.3.3, «все больше ограничивает свободу мирных собраний, объединений и выражения мнений, включая свободу искать, получать и распространять информацию как онлайн, так и офлайн»⁶⁹.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

35. По вышеизложенным причинам статья 20.3.3 несовместима с международными стандартами свободы выражения мнений, поскольку она представляет собой чрезмерно широкое, нечетко определенное и излишнее ограничение основополагающего права на свободу выражения мнений и убеждений, защищаемое частями 2 и 3 статьи 19 Пакта. Выражая Суду свое почтение, мы настоятельно призываем его тщательным образом рассматривать прецеденты международных судов по правам человека при оценке законности и конституционности статьи 20.3.3 для обеспечения соблюдения Россией своих обязательств в рамках МПГПП.

⁶⁹ Там же.