

■ ПРОПАГАНДА И СВОБОДА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ



Представитель по
вопросам свободы СМИ

© 2016 Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ
Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)

Перевод на русский язык А. Кекиловой
Редактор перевода М. Кучма

Вальнерштрассе 6
А-1010 Вена, Австрия
Телефон: +43-1-51436-6800
Факс: +43-1-51436-6802
Эл. почта: pm-fom@osce.or

■ ПРОПАГАНДА И СВОБОДА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Памятная записка Бюро
Представителя ОБСЕ по
вопросам свободы СМИ

г. Вена, 2015

Краткое содержание

Цель настоящего документа – помочь государствам – участникам ОБСЕ в разработке национального и международного законодательства и политики в отношении распространения пропаганды, связанной с конфликтом в Украине и вокруг нее. Памятная записка указывает на два вида пропаганды в современном мире. Первый называют пропагандой войны и ненависти; он требует юридических действий и мер в соответствии с международным законодательством по правам человека. Второй тип сочетает в себе все остальные виды пропаганды. Она может идти вразрез с профессиональными стандартами журналистики, однако, как правило, не нарушает международное право.

Памятная записка рассматривает международные обязательства, включая обязательства ОБСЕ, в отношении враждебной международной пропаганды в контексте обязательств государств-участников по свободе выражения мнения и свободе СМИ. Особое внимание уделяется взаимосвязи статьи 19 (о свободе выражения мнения) и статьи 20 (о запрете пропаганды войны и подстрекательства к вражде) Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) и его интерпретации Комитетом ООН по правам человека (КПЧ).

Международная политика по пропаганде сдерживается отсутствием четкого определения основных терминов, что не позволяет осуществлять её последовательное применение на международном и национальном уровнях. В частности, национальные суды и законодательные органы затрудняются в формулировке терминов «пропаганда», «ненависть», «подстрекательство» и «война». Однако это не должно мешать органам государственной власти прилагать все усилия по эффективному применению существующих международно признанных и обязательных запретов в национальном законодательстве.

Данный документ рассматривает попытки противостояния пропаганде в национальном законодательстве, ограничивающем информационные сообщения иностранных СМИ и их представителей. Обзор действующих конституций и национальных законодательных актов показывает, что существующие традиционные правовые инструменты по наказанию за распространение языка вражды недостаточно широко используются судебной властью. В документе также приводится несколько случаев

пропаганды, которые рассматривались органами саморегулирования журналистов.

Данный документ подтверждает позицию Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ о пропаганде во время украинского конфликта, высказанную ранее в докладах Постоянному совету ОБСЕ, коммюнике и других заявлениях для общественности. Он призывает к осознанию необходимости поиска актуального обоснования для регулирования враждебной пропаганды и предлагает соответствующие рекомендации для правительств, органов правосудия, гражданского общества и СМИ в странах региона ОБСЕ и за его пределами.

Согласно выводам этого документа, **предложенный набор инструментов по решению связанных с пропагандой проблем** включает в себя законодательное регулирование, а также дополнительные инструменты, такие как:

- укрепление плюрализма СМИ и осуждение пропаганды как языка, несоответствующего демократическому государству и профессии журналиста;
- отказ от государственных СМИ и поддержка общественных СМИ, соблюдающих высокие профессиональные стандарты;
- развитие международного и межкультурного диалога, такого как диалог между журналистами и представителями интеллигенции, повышающего медиа-образованность и содействующего демократии, основанной на мире, свободе выражения мнения и многообразии;
- содействие деятельности национальных и международных механизмов по правам человека и свободе СМИ, специализированных органов саморегулирования и совместного регулирования, профессиональных организаций и независимых мониторинговых организаций;
- развитие образовательных программ по медиа- и интернет-грамотности;
- саморегулирование СМИ, при условии его эффективности, должно оставаться наиболее приемлемым способом решения профессиональных вопросов, в том числе реагирования на пропаганду войны, ненависти и дискриминации.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	5
1. Введение	9
2. Международные стандарты	12
2.1 ООН	13
2.2 Совет Европы	21
2.3. Европейский Союз	28
3. Термины и определения	33
4. Обязательства ОБСЕ в отношении языка вражды	42
5. Примеры национального законодательства	46
6. Законопроекты	53
7. Механизмы саморегулирования	58
8. Позиция Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ	62
Выводы и рекомендации	69
Библиография	73
Приложения	78

Предисловие

Дунья Миятович, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ

В контексте конфликта в Украине и вокруг неё термины пропаганда, контрпропаганда, информационные войны и гибридные войны стали частью нашей повседневной речи.

В Хельсинкском Заключительном акте (1975 г.), который заложил основу Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), государства-участники обязались, среди прочего, поддерживать в отношениях друг с другом «атмосферу доверия и уважения между народами, отвечающую их обязанности воздерживаться от пропаганды агрессивных войн» против другого государства-участника¹.

Впервые эти обещания были нарушены накануне и во время войны в бывшей Югославии в 1990-е годы. Опасные стереотипы, преобладавшие в югославских государственных СМИ с начала кризиса, в большой мере способствовали развитию атмосферы нетерпимости и повлияли на убеждения людей, усилив ощущение национальных и религиозных различий. Создание атмосферы опасности и тревоги с постоянным навешиванием ярлыка врага – политика, унаследованная от старого режима, в котором преследовались идеологические конкуренты, – теперь распространилось на национальности. Этническая нетерпимость как итог хорошо продуманной пропаганды в средствах массовой информации привела к практически всеобщей поддержке жестокой войны. Многочисленные исследования роли СМИ в конфликте в бывшей Югославии показали, что СМИ на службе у режима способствовали разжиганию войны и ненависти.

Марк Томпсон в своей книге «Ковка войны» (*Forging the War*) писал, что «словесное насилие привело к физическому насилию» и что эта война изначально начиналась в СМИ. Итальянский журналист Паоло Румиз также написал в своей книге «Маски для бойни» (*Masks for a Massacre*), что «уже в 1988 году война была в заголовках и статьях». Во время войны в Боснии и Герцеговине материалы многих журналистов имели чёткую идеологическую подоплёку и были обусловлены стремлением к осуществлению политических

1 URL: <http://www.osce.org/mc/39501>

планов, а не профессионализмом и объективностью. Факты в этих статьях интерпретировались и толковались весьма творчески и в произвольной форме в целях достижения политических интересов. Многие примеры подтверждают роль СМИ как инструмента для разжигания и внедрения ненависти среди людей, насилия и, в конечном счете, этнической чистки.

Существует множество примеров текстов и телепередач, показывающих, как СМИ использовались для пропаганды войны. Боро Контич, известный журналист и директор Медиацентра в Сараево, собирал примеры военной журналистики в бывшей Югославии (1991-1995 гг.), главным образом касающиеся подстрекательства к войне, пропаганды и языка вражды. В документальном фильме «Годы, съеденные львами»², снятом в 2010 году, он еще раз предупреждает и напоминает о том, как пропаганда войны может разрушить общество. Он провел интервью с теми, чьи статьи и репортажи были просто эффектной ложью, направленной на разжигание ненависти и насилия, и кто в своих сообщениях указывал на отдельные лица или группы людей, которых следовало изгнать из города или села, заключить в тюрьму, избить и убить.

И хотя нет сомнений в том, что СМИ действительно сыграли одну из ключевых и самых грязных из ролей в конфликтах в регионе бывшей Югославии, они были лишь инструментом политики. Нет никаких сомнений, что реальная ответственность за это лежит на политиках.

...И сейчас, сорок лет спустя, феномен пропаганды вошел в наш мир из худших времен холодной войны. История повторяется как фарс. Рассказы о теориях заговора, замученных детях, массовых захоронениях, изнасилованиях и посылках с головами боевиков, подтвержденные поддельными свидетельствами и интернет-видео, заполнили телевизионные экраны.

Я считаю, что в современном мире новых технологий, где миллионы людей вовлечены в журналистику через социальные сети, бремя обеспечения профессиональной этики должно лечь на плечи редакторов и других лиц, занимающихся фильтрованием и отбором новостей и информации. Я призываю редакторов и издателей, я призываю государственные органы, владеющие СМИ непосредственно или через посредников, остановить коррумпирование профессии, прекратить зарабатывать и завоевывать влияние на крови, языке вражды и ограниченности мышления.

² Years Eaten by Lions, режиссер Боро Контич (2010). URL: <https://www.youtube.com/watch?v=hrmUhVT3vTk>

Некоторым СМИ остро требуется самокритика. Я считаю, что пропаганда – это еще один уродливый шрам на лице современной журналистики. Необходимо очистить журналистику от страха, пропаганды и разочарования повседневной реальностью. Без критической журналистики страдает демократия, а осознанная дезинформация становится нормой.

Для повышения уровня информированности государств – участников ОБСЕ об опасности неконтролируемого распространения пропаганды я выпустила Заявление о пропаганде во время конфликта. В заявлении отмечается, что пропаганда опасна, когда она доминирует в общественной сфере и мешает людям свободно формировать свое мнение, тем самым деформируя плюрализм и открытый обмен идеями. Только этих причин достаточно для того, чтобы держать органы государственной власти в стороне от медиа-бизнеса.

Государственными органами некоторых странах были приняты меры по остановке пропаганды путем отключения и блокирования радио- и телевизионных сигналов и применения других ограничений, таких как запрет на въезд журналистов, а также на аккредитацию в официальных пресс-центрах. Я ясно дала понять всем государствам – участникам ОБСЕ, что цензура ради политической целесообразности не является демократическим инструментом в противодействии информационным войнам.

Всегда, и особенно в трудные времена, запрет не является ответом, поскольку он ведет к произвольным и политически мотивированным действиям. Ограничения на свободу СМИ ради политической целесообразности ведут к цензуре, а однажды начавшись, цензура никогда не прекращается. Ответ надо искать в дебатах и плюрализме СМИ, который находится под угрозой в странах, где преобладают государственные СМИ, которые могут быть легко использованы для государственной пропаганды.

Только хорошо функционирующая, открытая, разнообразная и динамичная медиа-среда может эффективно нейтрализовать воздействие пропаганды. В то же время государственная контрпропаганда, которая часто дает отпор лжи в авторитарной манере, не только существенно не отличается от самой пропаганды, но и не дает ответ на нее.

В условиях, когда правительство охраняет свободу СМИ, не контролирует и не влияет на их продукцию и не низводит ее до уровня обычной пропаганды, существование свободного обмена мнениями как внутри страны, так и за ее пределами может содействовать уменьшению международной

напряженности и предотвращению конфликтов, основанных на слухах или ложной информации. Законы, гарантирующие свободу выражения мнения, помогают СМИ и гражданскому обществу выполнять функцию «сторожевого пса», определяя критерии прогресса на этом пути.

Мы не всегда понимаем важность этих свобод – до тех пор, пока они не оказываются под давлением в результате государственного вмешательства и контроля.

Я твердо верю, что плюрализм и свобода СМИ являются противодействием пропаганде, так же как и кампании по повышению медиа грамотности, которые помогают аудитории делать осознанный выбор в отношении потребляемой информации. Ограничение пропаганды допускается только в особых, ограниченных случаях. Статья 20 Международного пакта о гражданских и политических правах запрещает пропаганду войны и подстрекательства к вражде, так же, как и статьи 10 и 17 Европейской Конвенции по правам человека.

Для борьбы с предвзятой и вводящей в заблуждение информацией существуют определенные инструменты, включая правила баланса и точности в программах вещания; гарантии независимости органов, регулирующих СМИ; привлекательное для аудитории общественное вещание с особой задачей освещать различные точки зрения; четкое разграничение фактов и мнений в журналистике и прозрачность медиасобственности.

В совокупности эти инструменты обеспечивают профессиональную, бескомпромиссную и пытлившую журналистику. Без такой журналистики нет демократии, а без демократии нет будущего.

Представляя этот документ о пропаганде и свободе средств массовой информации, изданный моим Бюро, я следую рекомендациям конференции ОБСЕ «Безопасность журналистов, свобода СМИ и плюрализм в период конфликта», состоявшейся в Вене в июне 2015 года. Я надеюсь, что эта публикация поможет государствам – участникам ОБСЕ, политикам, исследователям и работникам средств массовой информации во всем регионе и за его пределами.

г. Вена, 2 ноября 2015 г.

1. Введение

«Сегодня никто не оспаривает чрезмерную власть изображений, способных проникать в самые отдаленные уголки личной жизни; следовательно, для того, чтобы избежать исполнения предостережений, описанных в романе Джорджа Оруэлла 1984³, где аудиовизуальные технологии становятся средством пропаганды, правительства прилагают усилия по созданию мер обеспечения степени объективности и независимости, по крайней мере в общественном вещании»⁴, – отметил Генеральный адвокат Европейского Суда в своем решении о характере общественного вещания в Германии в 2007 году.

Такие меры по обеспечению честности и независимости средств массовой информации стали еще более актуальны в контексте последних событий в регионе Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В связи с технологической революцией, которая в итоге делает принцип свободы выражения мнения «независимо от государственных границ» реальностью, возможно, впервые в истории такие меры становятся все более важными на международном уровне. Ушли в прошлое дни холодной войны, когда глушение радиопередач было любимым методом авторитарных режимов для препятствования распространению нежелательной информации. Интернет, кабельные и спутниковые способы связи позволяют любым сообщениям легко проникнуть в любой дом. Некоторые сообщения могут быть незаконными в соответствии с международным и национальным правом; другие могут быть неэтичными, тревожными или просто необычными и диссидентскими.

Эта памятная записка рассматривает различия, существующие между противозаконными высказываниями, губительными для прав человека и его достоинства, и пропагандой, которая может быть неуважительной, но, возможно, является предметом других, не обязательно юридических инструментов международного или национального контроля, таких как соглашения, нормы или представления.

3 Принято считать, что роман, написанный в 1948 году после шока Второй мировой войны, не столько обличает тоталитаризм, сколько предупреждает о возможности незаметного установления такого режима при помощи манипуляции средствами массовой информации.

4 Opinion of Advocate General Ruiz-Jarabo Colomer delivered on 6 September 2007. Case C-337/06. *Bayerischer Rundfunk, Deutschlandradio, Hessischer Rundfunk, Mitteldeutscher Rundfunk, Norddeutscher Rundfunk, Radio Bremen, Rundfunk Berlin-Brandenburg, Saarländischer Rundfunk, Südwestrundfunk, Westdeutscher Rundfunk, Zweites Deutsches Fernsehen v GEWA - Gesellschaft für Gebäudereinigung und Wartung mbH*. URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-337/06>.

Опасность пропаганды сегодня крайне высока в контексте продолжающегося конфликта на территории Украины и вокруг нее.

Недавний столетний юбилей Первой мировой войны является хорошим напоминанием о том, с чего она началась. Основной задачей австро-венгерского ультиматума Сербии, предшествовавшего началу военных действий, являлось прекращение националистической пропаганды, разжигавшей существующие противоречия. Ультиматум требовал наказывать лиц, находящихся на гражданской и военной службе Сербии, которые занимались организацией пропаганды против австро-венгерской монархии как внутри страны, так и за рубежом. Пропаганда делает журналистов своего рода заложниками, чаще всего органов власти, и таким образом наносит удар по независимости СМИ. Журналистов вынуждают или подкупают, чтобы передавать сообщения. Если в стране доминирует пропаганда, то она становится инструментом для установления авторитарного режима, таким образом искажая не только плюрализм средств массовой информации, но и другие основы демократии. Кроме того, это влияет на общественное доверие к свободной прессе, к ценностям и предназначению профессии.

Во-вторых, опасность пропаганды становится удобным оправданием органов государственной власти для того, чтобы ограничить или даже запретить все враждебные ей сообщения, реальные и возможные, из-за рубежа. Эта угроза дает повод для более широкого вмешательства органов государственной власти в дела СМИ, такие как лицензирование, трансграничное вещание, а также вопросы, которые предположительно были сняты в Европе с подписанием Хельсинкского Заключительного акта в 1975 году.

В-третьих, Представитель считает, что пропаганда, исходящая от СМИ, принадлежащих государству, управляемых государством или его представителями, особенно опасна. Использование государственных ресурсов для навязывания одностороннего взгляда является вредной практикой. Две мировые войны и последующая холодная война доказали, что средства массовой информации в руках правительств являются опасным инструментом. Одну из основных ценностей современных медиасистем в Европе представляет дуалистичная система вещания, состоящая из общественного вещания и частных СМИ. Свобода средств массовой информации основана на сильной и независимой дуалистичной системе, а не на ее извращенных подделках.

В-четвертых, пропаганда войны и ненависти направлена против самих основ принципа ОБСЕ о всесторонней безопасности в Европе. Использование пропаганды в период конфликта равносильно расплескиванию бензина над открытым пламенем⁵. Пропаганда подпитывает конфликт и способствует его эскалации, препятствуя необходимому разоружению, безопасности и сотрудничеству. Отказ от враждебной пропаганды, так называемое «моральное разоружение», считается одним из важнейших шагов по предотвращению нового конфликта в контексте попыток навсегда предотвратить подстрекательство к войне в сознании людей.

5 Периодический отчет Представителя ОБСЕ по вопросам СМИ на заседании Постоянного совета за период с 28 ноября 2013 года по 18 июня 2014 года. С. 2.
URL: <http://www.osce.org/fom/119957?download=true>

2. Международные стандарты

Идея «морального разоружения» была впервые озвучена Польшей в Лиге Наций в 1931 году и впервые предложена в ООН в 1947 году Советским Союзом. Идея не была использована на практике, в частности потому, что в период холодной войны либеральные демократии не поддержали проекты резолюций, направленных против «пропаганды войны» и «идеологической агрессии», отметив, что дорога к миру лежит не через подавление свободы слова, а через просвещение и разоблачение поджигателей войны⁶.

В годы холодной войны обе ее стороны использовали пропаганду в качестве своего основного оружия, а СССР и его союзники широко прибегали к глушению иностранных радиопередач, вероятно видя в этом средство защиты от идеологического оружия противника. В то же время такое глушение радиосигналов – хотя Советский Союз редко признавал и сам его факт – почти никогда не объяснялось задачами борьбы с пропагандой войны или дискриминационной риторикой. Оно оправдывалось тем, что западные передачи имели в целом агрессивную, «враждебную и подрывную» направленность против коммунистической идеологии и внутреннего порядка. Само по себе глушение радиосигналов было осуждено Международной конвенцией электросвязи в 1947 году и Генеральной Ассамблеей ООН в 1950 году.

Сохраняет свою актуальность для целей исследования вопроса и почти забытое международное соглашение, которое не применяется на практике. *Международная Конвенция об использовании радиовещания в интересах мира*, договор Лиги Наций 1936 года⁷, обязывает государства «ограничивать выражение тех мнений, которые представляют собой угрозу международному миру и безопасности». Конвенция, участниками которой, по крайней мере формально, еще остаются несколько стран ОБСЕ, такие как Российская Федерация, Латвия и Эстония, обязывает правительства запрещать и прекращать на своих территориях передачу любых программ, которые «по-своему характеру направлены на подстрекательство населения любой территории к действиям, несовместимым с внутренним порядком или безопасностью какой-либо территории». Она также содержит

6 Murty B. S. The International Law of Propaganda: The Ideological Instrument and World Public Order (Международное право пропаганды: Идеологический инструмент и мировой общественный порядок). New Haven Studies in International Law and World Public Order. Kluwer, 1989. Стр. 233-234.

7 URL: <https://treaties.un.org/pages/LONViewDetails.aspx?src=LON&id=509&chapter=30&lang=en>.

аналогичное распоряжение в отношении «подстрекательства к войне против другой стороны договора». В этом акте не проводятся различия между высказываниями от имени государства и высказываниями частных лиц.

Кроме того, эта Конвенция запрещает распространение ложных новостных сообщений. Она является полезным напоминанием о необходимости сохранения баланса между свободой выражения мнения и обязательством не допускать пропаганды войны и риторики ненависти.

2.1 ООН

После Второй мировой войны этот баланс лучше всего иллюстрируется в статьях 19 и 20 *Международного пакта о гражданских и политических правах* (МПГПП). В первой из них говорится:

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

В то время как вышеупомянутые положения статьи 19 тщательно изучены и цитированы, статья 20, на которую обращено меньше внимания академических и политических кругов, предусматривает:

1. Всякая пропаганда войны должна быть запрещена законом.
2. Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию должно быть запрещено законом.

Важность усилий по предотвращению войн и дискриминации прав человека общеизвестна и достаточно ясна: современная история изобилует примерами того, как нагнетание агрессивных настроений и подстрекательство к расизму и нетерпимости приводили к военным действиям, геноциду и преступлениям против человечности. Пропаганда войны и призывы к дискриминации и насилию на почве национальной или расовой принадлежности либо убеждений влекут за собой нарушение основных прав человека, провозглашенных в МПГПП; они также оскорбляют «достоинство, присущее всем членам человеческой семьи», их «равные и неотъемлемые права» как «основы свободы, справедливости и всеобщего мира» (как указано в преамбуле пакта). Такое осуществление права на свободу выражения мнения часто направлено на уничтожение прав и свобод более слабых слоев населения, против человечности как таковой.

Пропаганда войны по своей сути является формой подстрекательства к насилию, основанной на оправдании национальной, расовой или религиозной ненависти.

Оба пункта статьи 20 неразрывно связаны. Пропаганда войны по своей сути является формой подстрекательства к насилию, основанной на оправдании национальной, расовой или религиозной ненависти. Такое подстрекательство к насилию часто приводит к пропаганде войны и самой войне. *Travaux preparatoires* (подготовительные материалы) статьи 20 позволяют утверждать, что первый пункт статьи говорит о прямом подстрекательстве к войне, в то время как второй пункт – о пропаганде, предшествующей войне. Более того, некоторые государства настаивали на сохранении второго пункта, поскольку запрещение пропаганды войны само по себе не было бы эффективным средством обеспечения прочного мира и предотвращения конфликтов⁸.

Исследователи сходятся во мнении, что запрещение пропаганды войны и риторики ненависти предполагает ответственность не только

⁸ Kearney, Michael G. The Prohibition of Propaganda for War in International Law (Запрет пропаганды войны в международном праве). Oxford University Press, 2007. Стр. 128, 131.

частных средств массовой информации и других компаний, но и органов государственной власти. Ключевым аспектом дискуссии о запрещении пропаганды войны является вопрос о том, ограничивается ли термин прямым «подстрекательством к войне» или он также охватывает пропаганду, которая служит либо средством подготовки к будущей войне, либо препятствует мирному урегулированию конфликтов⁹.

Исследователи также отмечают, что в то время как влиятельные медиакорпорации действительно в состоянии использовать собственную инициативу и средства для распространения такой пропаганды, которой правительство, раздираемое внутренними распрями, не может противостоять, она вряд ли будет «запущена без, по крайней мере, косвенной поддержки третьего государства»¹⁰.

Исследование взаимодействия и баланса между статьями 19 и 20 в судебной практике – исключительно интересное занятие, больше художественное, чем научное¹¹. Тем не менее, процесс поиска этого баланса, несомненно, приближает нас к осознанию взаимодополняющего характера ценностей свободы слова и равенства¹².

Любому, кто интересуется взаимосвязью статей 19 и 20 неизбежно приходится обращаться к, так называемым, замечаниям общего порядка № 11 и № 34 Комитета ООН по правам человека (КПЧ)¹³.

Замечания общего порядка № 34 стали руководством для любого, кто занимается изучением и толкованием положений МПГПП, касающихся свободы выражения мнения. Документ формулирует, в частности (пункт 50),

9 Там же. Стр. 5-6.

10 Там же. Стр. 9, см. также стр. 101, 134, 142-145, 168.

11 Pech, Laurent, *Balancing Freedom of the Press with Competing Rights and Interests: A Comparative Perspective* (Баланс свободы прессы и конкурирующих прав и интересов: сравнительный анализ), Eoin O'Dell (ed), *Freedom of Expression* (Aldershot: Ashgate) (2004). Доступно на SSRN: <http://ssrn.com/abstract=909507>. Стр.3.

12 Colliver, Sandra. *Hate Speech Laws: Do they Work?* (Законы против языка вражды: работают ли они?) / Sandra, Colliver, ed., *Striking a Balance: Hate Speech, Freedom of Expression and Non-Discrimination* (Достижение баланса: язык вражды, свобода слова и недопущение дискриминации). Лондон: Университет Эссекса, 1992. Стр. 374. URL: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/striking-a-balance.pdf>.

13 Комитет по правам человека. 19-я сессия. Женева, 29 июля 1983 года. Замечание общего порядка № 11 «Запрещение пропаганды войны и разжигания национальной, расовой или религиозной ненависти» (Статья 20). URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/CCPRGeneralCommentNo11.pdf>; Комитет по правам человека. 102-я сессия. Женева, 11-29 июля 2011 года. Замечание общего порядка № 34 «Статья 19: Свобода мнения и его выражения». CCPR/C/GC/34. URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/GC34.pdf>.

что «любое ограничение, обоснованное статьей 20, должно также соответствовать пункту 3 статьи 19», и далее (в пункте 52), что «в каждом случае, когда государство-участник ограничивает право на свободное выражение мнения, ему необходимо обосновывать запреты и их условия в строгом соответствии со статьей 19». Вышеуказанные выводы Замечаний общего порядка № 34 несомненно согласуются с мнениями, выраженными различными исследователями¹⁴, в том числе на семинаре КПЧ 2008 года по статьям 19 и 20¹⁵. Они также повторяются в других документах, утвержденных КПЧ¹⁶.

Стоит отметить, что более ранние *Замечания общего порядка, № 11*, посвященные толкованию и соответствию статье 20, не содержат такой прямой интерпретации, лишь отмечая, что между статьями 19 и 20 по сути нет противоречия¹⁷.

Такое предположение о подчиненности статьи 20 статье 19, как и другие положения Замечаний общего порядка № 34, основано на сообщениях, полученных и рассмотренных Комитетом ООН по правам человека. К сожалению, пункт о взаимосвязи между статьями 19 и 20 зиждется только на одном таком сообщении. Этот случай имеет небольшое значение для данной Памятной записки, поскольку касается жалобы о переводе учителя на должность, не связанную с преподаванием, в ответ на распространение им антисемитских взглядов в классе¹⁸. Три других случая, рассмотренные Комитетом по правам человека в связи со статьей 20, также приносят нам мало пользы: один из них касается антисемитских высказываний,

14 Такие, как Манфред Новак в его монументальной книге *U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCRPR Commentary* (Пакт ООН о гражданских и политических правах - Комментарий ССРП), 2-е изд. Kehl am Rhein: Engel, 2005. Первое издание вышло в 1993 году.

15 Callamard, Agnes. Expert Meeting of the Links between Articles 19 and 20 of the ICCPR: Freedom of Expression and Advocacy of Religious Hatred that Constitutes Incitement to Discrimination, Hostility or Violence (Совещание экспертов о взаимосвязи между статьями 19 и 20 МПГПП: Свобода слова и пропаганда религиозной ненависти, представляющие собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию). UN HCHR, 2-3 октября, 2008 г., Женева. (Статья 19). URL: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/conferences/iccpr-links-between-articles-19-and-20.pdf>.

16 Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Выводы и рекомендации четырех региональных экспертных совещаний, организованных УВКПЧ в 2011 году, принятые экспертами в Рабате, Марокко. 5 октября 2012 года. П. 18. URL: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf

17 «.. подобные запрещения полностью соответствуют праву на свободное выражение своего мнения изложенному в статье 19, пользование которым налагает особые обязанности и особую ответственность». (пункт 2 Замечание общего порядка № 11). URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/CCPRGeneralCommentNo11.pdf>.

18 *Malcolm Ross v. Canada*, Сообщение №. 736/1997, U.N. Doc. CCRPR/C/70/D/736/1997 (2000). URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/736-1997.html>.

распространяемых через записанные телефонные сообщения¹⁹; другой основан на жалобе человека, отрицающего Холокост²⁰, в то время как третий случай связан с публикацией в местной газете открытого письма с призывом к изгнанию цыган²¹. Во всех случаях утверждается, что свобода выражения мнения заявителей была правомерно ограничена для недопущения этнической и религиозной вражды, а также в целях защиты права жить в обществе, свободном от страха подстрекательства, ценности, которая не могла бы быть достигнута менее радикальными средствами.

Хотя и нет сомнений в закономерной взаимосвязанности всех прав человека, важно тщательно изучить надежность выводов *Замечаний общего порядка № 34*²².

Во-первых, сама по себе статья 20 не устанавливает права человека. В то время как действительно в порядке очередности она следует за статьей 19 и некоторые (Partsch, 1981) даже называют ее пунктом 4 статьи 19, статья 20, безусловно, устанавливает отдельную норму. Другие утверждают, что тесная взаимосвязанность двух статей основана на «истории их разработки» (McGonagle, 2008)²³.

В то же время можно усмотреть, что статья 20 касается права на недискриминацию и права на жизнь, провозглашенных в статьях 26 и 6 МПГПП. Она также может быть истолкована в контексте права на свободу мысли, гарантированного в статье 18 (Richter, 2015a).

Статьи 19 и 20 преследуют разные, хотя и взаимодополняющие цели: в то время как статья 19(3) принимает во внимание вред, который может

19 J.R.T. and the W.G. Сообщение № 104/1981, UN Doc. CCRP/C/OP/2 от 25 (1984). URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/html/104-1981.htm>.

20 Роберт Фориссон против Франции, Сообщение № 550/1993, UN Doc. CCRP/C/58/D/550/1993 (1996). URL: <http://juris.ohchr.org/Search/Details/654>.

21 Мария Василари и др. против Греции, Сообщение № 1570/2007, U.N. Док. CCRP/C/95/D/1570/2007 (2009). URL: <http://juris.ohchr.org/Search/Details/1482>.

22 Richter, Andrei. The Relationship between Freedom of Expression and the Ban on Propaganda for War. In: European Yearbook on Human Rights. 2015 (Взаимосвязь между свободой слова и запретом пропаганды войны). W. Benedek, F. Benoit-Rohmer, M. Kettemann, B. Kneihis, M. Nowak (Eds.). Graz : Intersentia, 2015. Стр. 496.

23 Цит. по: Callamard, Agnes. Expert Meeting of the Links between Articles 19 and 20 of the ICCPR: Freedom of Expression and Advocacy of Religious Hatred that Constitutes Incitement to Discrimination, Hostility or Violence (Совещание экспертов о взаимосвязи между статьями 19 и 20 МПГПП: Свобода слова и пропаганда религиозной вражды, представляющая собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию). UN HCHR, 2-3 октября, 2008, Женева. (Статья 19). URL: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/conferences/iccpr-links-between-articles-19-and-20.pdf>.

быть нанесен свободой выражения мнения правам или репутации других лиц, интересам национальной безопасности, общественного порядка либо здоровью или нравственности населения, цель статьи 20 – недопущение гибели и дискриминации людей.

Во-вторых, существует большой диссонанс в характере исполнения положений статьи 20 и пункта 3 статьи 19. Статья 20 МПГПП *требует* от государств принятия конкретных мер реагирования в виде прямого юридического запрета в законодательной форме (скорее всего, через нормы уголовного права), тогда как статья 19 только *допускает* некоторые ограничения при определенных необходимых условиях («может быть... сопряжено с некоторыми ограничениями») ²⁴. Соответственно, ограничения, указанные в статье 19, дозволяется устанавливать, тогда как положения статьи 20 являются обязательными для исполнения.

В-третьих, *нет необходимости* приведения статьи 20 в соответствие со статьей 19. Для обеих статей существует более общий единый фундамент. В статье 5(1) МПГПП подчеркивается: «Ничто в настоящем Пакте не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав и свобод признанных в настоящем Пакте, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в настоящем Пакте». В этом смысле свободу выражения мнения в рамках МПГПП следует толковать как *не распространяющуюся* на пропаганду войны и риторику ненависти, которые представляют собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию.

Свободу выражения мнения в рамках МПГПП следует толковать как не распространяющуюся на пропаганду войны и риторику ненависти, которые представляют собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию.

Говоря об условиях ограничения свободы выражения мнения в соответствии с этими основаниями, обычно ссылаются на пункт 3 статьи 19, который предписывает, что ограничения должны быть *установлены законом*. Но о том же говорит и статья 20. Здесь важнее следовать тому,

²⁴ URL: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

что подразумевается под словом «закон». По этому вопросу, исходя из коммуникаций, рассмотренных в КПЧ ООН, в *Замечаниях общего порядка № 34* правомерно указывается, что «закон» должен быть сформулирован достаточно четко, а информация о нем должна быть доступна широким слоям населения. Кроме того, такой «закон» не должен наделять лиц неограниченными дискреционными полномочиями в отношении пределов ограничений, а сами ограничения должны соответствовать принципу соразмерности и не быть крупномасштабными.

Если анализировать ограничения в соответствии с их *необходимостью в демократическом обществе*, то, в отличие от статьи 10 Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ)²⁵, статья 19 (МПГПП) не упоминает об этом критерии (в отличие от статей 21 и 22, например). Напротив, статья 20 по своему смыслу, хотя и не по формулировке, относит предусматриваемый ею запрет на пропаганду войны и риторику ненависти к числу высшей «необходимости в демократическом обществе».

Стоит отметить, что статью 19 следует читать в контексте статьи 20, поскольку она не должна позволять «более жесткого ограничения риторики ненависти, чем требуется статьей 20(2)»²⁶. Другими словами, «запрет, установленный в соответствии с условиями статьи 20, не может быть признан нарушением статьи 19»²⁷. Эксперты соглашаются, что статья 20(1) касается лишь «тяжкого узкого преступления..., которое может и должно быть запрещено нормами национального законодательства», и как следствие, это не должно означать «большой угрозы для свободы слова»²⁸.

Особый интерес представляют ранние резолюции Генеральной Ассамблеи ООН (110 (II), 290 (IV), 380 (V)), поднимающие проблему опасности пропаганды и подтверждающие осуждение «пропаганды против мира». Важно отметить, что уже в них Генеральная Ассамблея подробно

25 Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950).
URL: <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/005.htm>.

26 Mendel, Toby. (2012). Does International Law Provide for Consistent Rules on Hate Speech? In *The Content and Context of Hate Speech: Rethinking Regulation and Responses* (Предусматривает ли международное право единые правила по языку вражды? / Суть и контекст языка вражды: Переосмысление норм и ответных мер). Eds.: M. Herz and P. Molnár. Cambridge: Cambridge University Press. Стр. 419.

27 McGoldrick, D. (1991). *The Human Rights Committee: its role in the development of the International Covenant on Civil and Political Rights* (Комитет по правам человека: его роль в развитии Международного пакта о гражданских и политических правах). Oxford: Clarendon Press. Стр.491.

28 Whitton John B., Larson Arthur. Propaganda: Towards Disarmament in the War of Words (Пропаганда: к разоружению в войне слов). New York: Oceana Publications, 1964. Стр. 256.

обсуждает проблему, заявляя, что такая пропаганда включает в себя не только подстрекательство к конфликтам или агрессивным действиям, но и «меры, направленные на изолирование людей от любых контактов с внешним миром, которые препятствуя прессе, радио и другим средствам связи освещать международные события, тем самым препятствуют взаимопониманию между народами». ООН также заявила, что третий элемент присущий пропаганде войны – это принятие «мер, направленных на замалчивание или искажение деятельности ООН в пользу мира, или на то, чтобы помешать народу знать мнение других государств»²⁹. Определяя связь между пропагандой войны и подавлением свободы слова, Генеральная Ассамблея отметила, что успех пропаганды становится возможным, когда средства массовой информации лишены свободы освещать важные события и особые мнения.

Ряд документов ООН относится к недопущению расовой дискриминации, включающей в себя предотвращение **пропаганды расистских взглядов и настроений**. Например, *Устав ООН*, 1945 г. (пункт 2 Преамбула, статья 1, пункт. 3, статья 13 пункты 1 (б), 55 (с) и 76 (с)); *Всеобщая декларация прав человека*, 1948 г. (статьи 1, 2 и 7) и *Международный пакт о гражданских и политических правах*, 1966 г. (статья 2 пункт 1, и статья 20 пункты 2 и 2б).

Договором, имеющим самое непосредственное отношение к этой части проблемы, является *Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации* (1965 г.), которая была ратифицирована почти всеми государствами – участниками ОБСЕ, хотя 10 из них, включая США, сделали оговорки, связанные со статьей 4 этой Конвенции. Эта статья предусматривает:

«Государства-участники осуждают всякую пропаганду и все организации, основанные на идеях или теориях превосходства одной расы или группы лиц определенного цвета кожи или этнического происхождения, или пытающиеся оправдать, или поощряющие расовую ненависть и дискриминацию в какой бы то ни было форме, и обязуются принять немедленные и позитивные меры, направленные на искоренение всякого подстрекательства к такой дискриминации или актов дискриминации, и с этой целью они в соответствии с принципами, содержащимися во Всеобщей

²⁹ Резолюция 381 Генеральной Ассамблеи ООН «Осуждение пропаганды против мира» URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/059/79/IMG/NR005979.pdf?OpenElement>.

декларации прав человека, и правами, ясно изложенными в статье 5 настоящей Конвенции, среди прочего:

(а) объявляет караемым по закону преступлением всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательство к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета или этнического происхождения, а также предоставление любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование...»

2.2 Совет Европы

Конвенция по защите прав и основных свобод человека, которую часто называют Европейской конвенцией по правам человека (ЕКПЧ), является основополагающим документом Совета Европы. В ее тексте нет аналога статьи 20 МПГПП³⁰. Возникает вопрос: должны ли члены группы, ставшей мишенью ненависти, ждать, когда кто-то из них будет убит, или же есть определенные инструменты в рамках ЕКПЧ, такие как статья 10 («Свобода выражения мнения»), обязывающие государство действовать заранее?³¹

Вопрос, казалось бы, риторический, поскольку аналитики и практика Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ или Суда), ключевого инструмента по исполнению Европейской конвенции по правам человека, нередко указывают на статью 17 ЕКПЧ как на инструмент противодействия пропаганде войны и ненависти. Статья 17 («Запрещение злоупотреблений правами») сформулирована следующим образом:

«Ничто в настоящей Конвенции не может толковаться как означающее, что какое-либо Государство, какая-либо группа лиц или какое-либо лицо

30 В отличие от другого регионального механизма, Американской конвенции по правам человека, статья 13(5) которой гласит: «Всякая пропаганда войны и всякая поддержка национальной, расовой или религиозной вражды, составляющих призывы к незаконному насилию или другим подобным незаконным действиям по отношению к любому лицу или группе лиц по каким-либо признакам, включая расовый, цвет кожи, религию, язык или национальное происхождение, рассматриваются как преступления, наказуемых по закону».
URL: http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm.

31 Hampson, Françoise J. (2012). Freedom of expression in situations of emergency and armed conflict. In: Freedom of Expression: Essays in honour of Nicolas Bratza. (Свобода слова в чрезвычайных ситуациях и вооруженных конфликтах. / Свобода слова: Очерки в честь Николааса Браца). Casadevall, J. et al. (eds.). Strasbourg: Council of Europe. С. 456.

имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на упразднение прав и свобод, признанных в настоящей Конвенции, или на их ограничение в большей мере, чем это предусматривается в Конвенции».

Эта статья наделяет Суд правом признавать любые действия, направленные против прав человека, указанных в ней (в частности, таких как право на жизнь и право на недискриминацию), как действия, которые не могут рассчитывать на защиту, обеспечиваемую ЕКПЧ в целом и статьей 10 о свободе выражения мнения, в которой говорится следующее:

1. Каждый человек имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения, и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.
2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, предусмотренными законом и необходимыми в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Иными словами, Суд считает, что осуществление права на свободу выражения мнения по вопросам, противоречащим букве и духу ЕКПЧ, не защищено на уровне самой ЕКПЧ.

Любые действия против прав человека (таких, как право на жизнь и право на недискриминацию) не могут рассчитывать на защиту ЕКПЧ в целом и статьи 10 о свободе выражения мнения в частности.

Суд постановил, что «высказывание, направленное против основополагающих ценностей Конвенции», должно быть изъято из-под защиты статьи 10 в силу статьи 17³². Так, в деле *Гароди (Garaudy) против Франции*³³ об осуждении за отрицание преступлений против человечности автора книги, который систематически оспаривал преступления, совершенные нацистами против еврейского населения, Суд постановил, что жалоба заявителя по статье 10 противоречит *ratione materiae*³⁴ положений Конвенции. Это заключение обосновано тем, что основное содержание и смысл книги заявителя, и, таким образом, ее «цель», были зримо ревизионистскими и противоречили основополагающим ценностям Конвенции, а именно – справедливости и миру. Основываясь на этом, Суд заключил, что заявитель пытался исказить истинное назначение статьи 10, используя свое право на свободу выражения мнения в целях, противоречащих букве и духу Конвенции. Суд пришел к тому же выводу в делах *Норвуд (Norwood) против Соединенного Королевства*³⁵ и *Павел Иванов против России*³⁶, касающихся использования свободы выражения мнения в исламофобских и антисемитских целях, соответственно.

В деле *Молнар (Molnar) против Румынии*³⁷ Суд должен был вынести решение по делу человека, осужденного за распространение материалов наглядной агитации (плакатов), содержание которых разжигало межнациональную ненависть, дискриминацию и анархию. Суд постановил, что плакаты, обнаруженные в доме истца, содержали различную информацию, выражающую его собственное мнение. Если содержание некоторых сообщений не было возмутительным, то другие могли способствовать созданию напряженности среди населения, особенно в контексте ситуации в Румынии. В этой связи суд обратил особое внимание на сообщения, относящиеся к цыганскому и гомосексуальному меньшинствам. Содержание этих сообщений, имеющее целью вызвать ненависть к вышеназванным меньшинствам, представляло собой серьезную угрозу для общественного порядка и противоречило основополагающим ценностям, лежащим в основе Конвенции и демократического общества. Такие акты несовместимы с

32 См. *Lehideux и Isorni v. France*, 23 сентября 1998 года, §§ 53 и 47, Отчеты о постановлениях и решениях 1998-VII, и *Orban and Others v. France*, № 20985/05, § 34, 15 января 2009 г.

33 № 65831/01, ECHR 2003-IX.

34 *Ratione materiae* (лат.) – ввиду обстоятельств, связанных с предметом рассмотрения.

35 №. 23131/03, ECHR 2004-XI.

36 №. 35222/04, 20 февраля 2007.

37 № 16637/06, 23 октября 2012.

демократией и правами человека, потому что они нарушают права других; поэтому, постановил Суд, в соответствии со статьей 17 Конвенции истец не может реализовать свое право на свободу слова.

Напротив, Суд не применил статью 17 Конвенции, когда выяснил, что отказ политического деятеля от правовой характеристики событий 1915 года как «геноцида» не был направлен на разжигание ненависти к армянскому населению. Заявитель не был привлечен к ответственности или осужден за оправдание геноцида или за разжигание вражды. Таким образом, Суд счёл оспариваемое убеждение «вмешательством» в осуществление прав этого деятеля, предусмотренных в статье 10³⁸.

Суд также имеет твердую судебную практику собственно по статье 10, которая может быть применима в контексте пропаганды. Суд постановил в ряде судебных решений, что право на свободу выражения мнения применимо не только к «информации» или «идеям», которые благосклонно принимаются или расцениваются как безобидные или беспристрастные, но и к тем, которые оскорбляют, возмущают или беспокоят государство или любую часть общества³⁹. Совсем недавние из них: *Mouvement raëlien suisse против Швейцарии*⁴⁰ и *Animal Defenders International против Соединенного Королевства*⁴¹. Таковы требования плюрализма, терпимости и широты взглядов, без которых нет демократического общества. Кроме того, свобода журналистики также позволяет прибегнуть, до некоторой степени, к преувеличению или даже провокации⁴².

Суд неоднократно постановлял, что статья 10 не гарантирует неограниченную свободу слова даже для освещения прессой вопросов, вызывающих серьезную обеспокоенность общественности. В соответствии с условиями пункта 2 указанной статьи, осуществление этой свободы сопряжено с «обязанностями и ответственностью», которые также применимы к СМИ. Эти обязанности и ответственность имеют особое значение, например, в случаях угрозы государственной безопасности и территориальной целостности государства⁴³. Как указано в статье 10, эта

38 *Perinçek v. Switzerland*, № 27510/08, 17 декабря 2013 г., постановление Большой палаты, 15 октября 2015 г.

39 *Stoll v. Switzerland* [(GC)], № 69698/01, § 101, ECHR 2007-V.

40 № 16354/06, § 48, ECHR 2012.

41 № 48876/08, § 100, ECHR 2013.

42 См. *De Haes and Gijssels v. Belgium*, 24 февраля 1997 г.

43 *Han v. Turkey*, № 50997/99, 13 сентября 2005 г.

свобода может подлежать ограничениям, которые, однако, должны быть строго определены, а необходимость для таких ограничений должна быть убедительно обоснована.

Поскольку «обязанности и ответственность» неотъемлемы от осуществления свободы выражения мнения, гарантии, предоставленные журналистам статьей 10 для освещения общественно важных вопросов, работают при условии, что они действуют добросовестно для обеспечения населения точной и достоверной информацией в соответствии с журналистской этикой⁴⁴.

Проверка необходимости в демократическом обществе требует от Суда определить, соответствовало ли заявленное «вмешательство» «настоятельной общественной потребности», было ли оно соразмерно законности преследуемой цели и были ли причины, приведенные национальными властями в его оправдание, существенными и достаточными⁴⁵.

В деле *Зана (Zana) против Турции*⁴⁶ Большая палата Суда рассматривала характер заявления бывшего мэра города Диярбакыр в интервью, опубликованном в крупной национальной ежедневной газете о террористической организации Рабочая партия Курдистана (РПК). И хотя определенная фраза была одновременно и противоречивая, и двусмысленная, суд решил, что назначенное мэру тюремное заключение не является нарушением статьи 10. Фраза не могла быть рассмотрена отдельно от контекста и имела особое значение в обстоятельствах дела: интервью совпало с покушениями на убийство гражданских лиц, осуществленными РПК на юго-востоке Турции. Таким образом, словесная поддержка, оказываемая РПК, в свою очередь представленной как «национально-освободительное движение», должна быть рассмотрена скорее всего как средство для обострения и без того взрывоопасной ситуации в регионе. Поэтому назначенное наказание может обосновано считаться ответом на настоятельную общественную потребность, и вмешательство в проблему было признано соответствующим законным целям. В приговоре сказано, что «в то время, когда на юго-востоке Турции

44 См. *Goodwin v. the United Kingdom*, 27 марта 1996 г., Отчеты 1996-II, § 39, и *Fressoz and Roire v. France* [GC], № 29183/95, § 54, ECHR 1999-I.

45 См. *Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 1), 26 апреля 1979 г., Series A № 30, § 62.

46 № 69/1996/688/880, 25 ноября 1997 г.

бушевали серьезные волнения, такое заявление из уст политического деятеля, хорошо известного в регионе, могло иметь последствия, достаточные для обоснования национальными органами принятия мер по поддержанию национальной безопасности и общественного порядка».

В деле *Коммерсант Молдовы против Молдовы*⁴⁷ Суд выявил нарушение статьи 10, так как газету («Коммерсант Молдовы») вынудили закрыться без указания причин или объяснений, какие из опубликованных ею сведений представляли угрозу национальной безопасности и территориальной целостности. Газета опубликовала серию статей, критикующих власти Молдовы за их действия в отношении непризнанной Приднестровской Молдавской Республики (ПМР) и отражающих резкую критику правительства Молдовы некоторыми лидерами ПМР и России. Национальные суды постановили закрыть газету, посчитав, что статьи превысили допустимые законом пределы, угрожая территориальной целостности Молдовы, национальной безопасности и общественной безопасности и создавая возможность для беспорядков и преступлений, тем самым нарушая Конституцию. Национальные суды не уточнили, какое выражение или фраза представляют собой угрозу, но заявили, что статьи не представляют собой справедливое изложение публичных заявлений государственных органов.

Суд признал, что хотя газета была впоследствии перерегистрирована под названием «Коммерсант-Плюс», ее закрытие представляет собой вмешательство в право газеты на свободу слова. Вмешательство могло бы рассматриваться как преследование правомерной цели охраны национальной безопасности и территориальной целостности Республики Молдова, учитывая деликатность темы, рассматриваемой в оспариваемых статьях, и используемые порой словесные оскорбления. Тем не менее, Суд заявил, что национальные суды не предоставили достаточные и относящиеся к делу причины, оправдывающие вмешательство, фактически ограничиваясь повторением условий применимого законодательства. Национальные суды не уточнили, какие статьи газеты представляли проблему и каким образом они поставили под угрозу национальную безопасность и территориальную целостность страны или опорочили президента и страну. Национальные суды уклонились от обсуждения необходимости вмешательства в свободу выражения мнения. Единственный проведенный анализ был ограничен вопросом о том, можно ли считать

⁴⁷ № 41827/02, 9 января 2007 г.

статьи добросовестным повторением публичных высказываний, за которые газета не может нести ответственность в соответствии с национальным законодательством. Ввиду недостаточности причин, предоставленных национальными судами, Суд постановил, что их решения не были обоснованы надлежащим анализом относящихся к делу фактов.

В деле *Джейлан (Ceylan) против Турции*⁴⁸ заявитель, профсоюзный лидер, был приговорен к одному году и восьми месяцам тюремного заключения и потере некоторых политических и социальных прав за «преступления по подстрекательству населения к ненависти и вражде, делая различия на основе этнического или регионального происхождения, или социального класса». Суд признал приговор непропорциональным, так как обсуждаемая статья, несмотря на ее вирулентность, не призывала к применению насилия, к вооруженному сопротивлению или восстанию. По мнению Суда, этот фактор должен был быть принят во внимание.

Тот же аргумент отсутствия подстрекательства был использован в деле *Эрдогду и Индже (Erdogdu and Ince) против Турции*⁴⁹. Здесь заявители были осуждены за распространение сепаратистской пропаганды через журнал, в котором они работали редактором и журналистом. Суд отметил, что журнал опубликовал интервью с турецким социологом, в котором последний выразил свое мнение о возможных изменениях в отношении Турции к курдскому вопросу. Было установлено, что интервью носило аналитический характер и не содержало никаких высказываний, которые могли бы быть охарактеризованы как подстрекательство к насилию. Местные власти не проявили достаточного уважения к праву общественности на информированность о другой точке зрения на ситуацию на юго-востоке Турции, как бы ни была неприятна эта перспектива для них. По мнению Суда, несмотря на уместные причины осуждения и вынесения приговора, предоставленные Судом национальной безопасности Стамбула, они не могут считаться достаточными для оправдания вмешательства в право заявителей на свободу выражения мнения.

В то же время, важно понимать, что только в деле *Перинчек против Швейцарии* (см. выше) прецедентное право Суда говорит о «пропаганде войны», и даже там – мимоходом.

48 № 23556/94, 8 июля 1999 г.

49 № 25067/94 и 25068/94, ECHR 1999-IV.

Суд признает, что при рассмотрении угрозы «сепаратистской пропаганды целостности государства... может быть трудно сформулировать законы с абсолютной точностью и что требуется определенная степень гибкости, чтобы предоставить возможность национальным судам ее оценить».

Он постановил, что «несмотря на четко составленные правовые нормы, элемент судебной оценки неизбежен. Потребность же в выяснении сомнительных моментов и в адаптации к меняющимся обстоятельствам будет всегда»⁵⁰.

Многие другие дела, рассмотренные Судом по жалобам в контексте пропаганды, связаны с вопросами плюрализма в общественном вещании, необходимостью соблюдения журналистами профессиональной этики и общей структуры Конвенции, с тем, чтобы поддерживать и обеспечивать идеалы и ценности демократического общества.

Что касается работы Комитета министров и Парламентской ассамблеи Совета Европы, особое внимание должно быть уделено *Руководящим принципам Комитета министров Совета Европы о защите свободы слова и информации во время кризиса*; под «кризисом» в документе также понимаются войны. Его текст рекомендует работникам СМИ предоставлять «точную, своевременную и полную информацию», так как они «могут внести положительный вклад в предотвращение или разрешение определенных кризисных ситуаций, придерживаясь высочайших профессиональных стандартов и формируя культуру терпимости и взаимопонимания между различными слоями общества»⁵¹.

2.3. Европейский Союз

Хартия Европейского Союза (ЕС) об основных правах предусматривает в статье 11(1), что каждый человек имеет право на свободу выражения мнения⁵². Данное право включает свободу придерживаться собственных

50 *Başkaya and Okçuoğlu v. Turkey*, № 23536/94 и 24408/94, 8 июля 1999 г.

51 Руководящие принципы Комитета министров Совета Европы по защите свободы слова и информации во время кризиса (*Принята Комитетом министров 26 сентября 2007 года на 1005 заседании заместителей министров*). URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1188493>.

52 Хартия Европейского Союза об основных правах адресована, в соответствии со статьей 51, органам Европейского Союза и государствам-членам, применяющим законодательство ЕС. Применение принципа подчиненности дает превосходство национальным конституционным гарантиям. Положения Европейской конвенции по правам человека также определяют объем и интерпретацию прав, защищаемых Хартией, несмотря на то, что Европейский Союз как таковой не является участником ЕКПЧ. URL: <http://eulaw.ru/treaties/charter>.

взглядов и свободу получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных органов и независимо от границ. В соответствии со статьей 11(2) Хартии, свобода и плюрализм средств массовой информации должны обеспечиваться.

Статья 52(1) Хартии об основных правах предусматривает, что всякое ограничение на осуществление прав и свобод, признанных Хартией, должно быть предусмотрено законом и уважать сущность этих прав и свобод. С учетом принципа пропорциональности, ограничения могут налагаться, но только если они являются необходимыми и действительно служат общим интересам Евросоюза или потребности в защите прав и свобод других лиц.

Директива ЕС об аудиовизуальных медиа-услугах (статья 3(1))⁵³ предусматривает, что государства-члены должны гарантировать свободу приема и не ограничивать ретрансляцию на своей территории аудиовизуальных медиа-услуг других государств – членов ЕС по причинам, подпадающим под сферу её действия.

Статья 3(2) этой Директивы также позволяет, при определенных условиях, отступление от принципа свободы приема и ретрансляции телевизионного вещания на своей территории из других государств-членов. Эти условия включают в себя очевидные, реальные и серьезные нарушения статьи 6, которая гласит:

«Государства - члены ЕС должны быть обеспечены соответствующими средствами, чтобы аудиовизуальные медиа-услуги, предоставляемые поставщиками медиа-услуг, находящимися под их юрисдикцией, не содержали никакого подстрекательства к ненависти по признаку расы, пола, религии или национальности».

В совместном деле *Телевещание Месопотамии / РожТВ против Германии*⁵⁴, Европейский Суд, высшая судебная инстанция Европейского Союза, решения которой не могут быть обжалованы, принял решение на основании

53 Директива 2010/13/EU Европейского парламента и Совета ЕС от 10 марта 2010 года «О координации некоторых законодательных, регламентарных и административных положений, действующих в государствах - членах ЕС, относительно оказания аудиовизуальных медиа-услуг» (Директива об аудиовизуальных медиа-услугах). URL: <http://base.garant.ru/2570152/>.

54 Совместное дело C-244/10 и C-245/10 *Mesopotamia Broadcast and Roj TV v Federal Republic of Germany* [22 сентября 2011 г.] ECR I-08777.

статьи 22а, предшествующей статье 6 Директивы совета о трансграничном телевидении⁵⁵. Суд постановил:

Телевещание Месопотамии, датский холдинг, зарегистрированный в Дании, является обладателем датской лицензии для канала Рож ТВ, также датской компании. Последняя транслирует спутниковые программы, в основном на курдском языке, по всей Европе и на Ближнем Востоке. Она заказывает производство программ, в том числе и у компании, созданной в Германии. В 2006 и 2007 годах государственные органы Турции подали жалобы в Совет Дании по радио и телевидению, что программы Рож ТВ поддерживают Рабочую партию Курдистана (РПК), которая классифицируется Европейским Союзом как террористическая организация. Национальный орган регулирования постановил по этим жалобам, что Рож ТВ не нарушил правила Дании по имплементации статей 22 и 22а Директивы об аудиовизуальных медиа-услугах. Передачи не подстрекали к ненависти по расовому, гендерному, религиозному или национальному признакам, а лишь передавали информацию и мнения, в то время как телеизображения насилия и жестокости отражали реальную жестокость в Турции и курдских районах. Позже, в 2008 году, Федеральное министерство внутренних дел Германии высказало мнение, что деятельность телеканала Рож ТВ противоречит «принципам международного взаимопонимания» Закона об ассоциациях и Основного закона страны. Оно запретило Телевещанию Месопотамии и Рож ТВ проводить мероприятия, пропагандирующие РПК в Германии, которые нарушают действия Закона об ассоциациях. В частности, министерство обосновало свое решение тем, что программы Рож ТВ призывали к разрешению разногласий между курдами и турками насильственным путем, в том числе в Германии, отражая в значительной степени воинствующий и насильственный подход к различиям. Оба истца обратились в суд, добиваясь отмены решения на том основании, что в соответствии с Директивой об аудиовизуальных медиа-услугах только датские власти могут осуществлять контроль за этой деятельностью.

Европейский Суд решил, что запрет Директивы на любое подстрекательство к ненависти по расовому, гендерному, религиозному или национальному признакам также включает предусмотренный национальным

⁵⁵ Директива Совета 89/552 / ЕЕС от 3 октября 1989 года о координации определенных положений, установленных законом, нормой или административной ответственностью в государствах-членах о преследовании телевидению, с поправками, внесенными Директивой 97/36/EU Европейского парламента и Совета от 30 июня 1997 года.

законодательством запрет на нарушение принципов международного взаимопонимания. Положение Директивы по юрисдикции не препятствует государству – члену ЕС принимать меры против вещательной компании, зарегистрированной в другом государстве, в соответствии с общим законом, таким как Закон об ассоциациях, при условии, что эти меры не препятствуют ретрансляции телевизионных передач этой телекомпании из другого государства в принимающем государстве, что определяется национальным судом.

Это решение послужило основой для Решения Европейской комиссии, вынесенного в 2015 году в ответ на сообщение Литвы о предполагаемых нарушениях статьи 6 Директивы об аудиовизуальных медиа-услугах в программах РТР Планета, русскоязычного канала, ретранслируемого в Литве кабельным и спутниковым телевидением⁵⁶. В частности, она рассмотрела аргументы литовских властей, что содержание программ вещателя провоцировало рознь и воинственную обстановку, ссылаясь при этом на демонизацию и поиск «козлов отпущения» при освещении ситуации в Украине. Как сообщается, программы были направлены на порождение напряженности и насилия среди русских, русскоязычных украинцев и широкого населения Украины. Между тем, в Литве проживает значительное русскоязычное меньшинство, которое очевидно является основным зрителем программ РТР Планеты. Некоторые сообщения также можно рассматривать как провоцирующие напряженность и насилие между русскими и украинцами, а также как направленные против государств ЕС и НАТО. Программы могли рассматриваться как поощряющие чувство враждебности или неприятия. Литовские власти также выявили, что заявления, сделанные в этих программах, могли быть рассмотрены как подстрекательство к ненависти, поскольку в них использованы выражения, которые могут рассматриваться, с одной стороны, как действия, рассчитанные на создание определенного поведения, а с другой стороны, как вызывающие чувство враждебности или неприятия по отношению к группе лиц.

Европейская комиссия постановила, что Литва привела достаточно доказательств, что серьезные и опасные нарушения запрета на

⁵⁶ О совместимости мер, принятых Литвой в соответствии со статьей (2) Директивы 2010/13/ЕУ Европейского Парламента и Совета ЕС от 10 марта 2010 года о координации некоторых законодательных, регламентарных и административных положений, действующих в государствах - членах ЕС, относительно оказания аудиовизуальных медиа-услуг. 10.07.2015. C(2015) 4609 final. URL: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?action=display&doc_id=10299.

подстрекательство к ненависти имели место в телевизионной трансляции РТР Планета дважды в течение 12 месяцев до уведомления от 24 февраля 2015 года и что нарушения продолжаются. Меры, принятые Литвой, были признаны не носящими дискриминационный характер и соразмерными задаче по обеспечению соблюдения поставщиками медиа-услуг правил статьи 6 Директивы, в соответствии с которыми аудиовизуальные медиа-услуги не должны содержать подстрекательства к ненависти по расовому или национальному признаку.

Для обеспечения эффективности статьи 3 Директивы об аудиовизуальных медиа-услугах Европейская комиссия должна была изучить только последствия решения литовских властей на свободу выражения мнения, неразрывно связанные с приостановлением ретрансляции РТР Планета. Комиссия пришла к выводу, что свобода выражения мнения вещательной компании была ограничена в соответствии со статьей 3 Директивы в целях прекращения подстрекательства к ненависти. В обстоятельствах данного дела, учитывая правомерное определение властями Литвы квалификации этих программ, а также соблюдение властями процедуры статьи 3(2) Директивы, Комиссия пришла к выводу, что меры, принятые Литвой, совместимы с законодательством ЕС.

В настоящее время Европейская комиссия рассматривает аналогичное уведомление, на этот раз Национального совета электронных СМИ (NEPLP) Латвии, о предполагаемых нарушениях статьи 6 Директивы в программах Россия РТР, русскоязычного канала, ретранслируемого в Латвии кабельным и спутниковым телевидением. NEPLP заявил, что в случае повторных нарушений вещание канала будет остановлено⁵⁷.

57 Служба по надзору в сфере СМИ предупреждает российский канал. Общественное вещание Латвии. 24 сентября 2015 года.
URL: <http://www.lsm.lv/en/article/societ/society/media-watchdog-warns-russian-channel.a147161/>.

3. Термины и определения

Терминология международного права и национального законодательства, связанная с преступлениями пропаганды войны и ненависти, довольно расплывчата. Это чревато риском неправильного толкования ограничений, предусмотренных в МПГПП. Для применения запрета на пропаганду войны и подстрекательство к ненависти на национальном уровне необходимо дать определения ключевым словам, начиная с понятия «пропаганда».

Пропаганда не всегда рассматривается как отрицательное явление. В англоязычном мире термин «пропаганда» приобрел негативный оттенок в связи со Второй мировой войной и всеобщим неприятием деятельности геббельсовского министерства пропаганды и образования. В 1928 году ставший ныне классиком американский автор работ о пропаганде Эдвард Бернейс не только дал определение пропаганды как «последовательные, неослабные усилия по созданию или формированию событий с целью оказания воздействия на отношение общества к той или иной инициативе, идее или группе», но и дал подробное описание плюсов пропаганды для общественной пользы, просвещения и эмансипации женщин. Он пришел к следующему выводу: «Только при разумном использовании пропаганды наше правительство, рассматриваемое как постоянный административный орган народа, будет в состоянии поддерживать тесную связь с общественностью, необходимую в демократическом обществе»⁵⁸.

В русскоязычном мире, восприятие термина претерпело некоторые изменения в связи с распадом СССР в 1991 году. После распада пропаганда стала осуждаться и высмеиваться, но только в ее коммунистическом, политическом и идеологическом значении, известном как «советская пропаганда». Другие виды пропаганды, такие как «пропаганда здорового образа жизни», по-прежнему считаются допустимыми и оправданными⁵⁹.

Организация Артикль 19, цель которой – защита права на свободу выражения мнения, отмечает, что в международном праве нет согласованного определения термина **пропаганда** (войны) или **риторика**

58 Bernays, Edward (1928). Propaganda. New York: Liveright.
URL: <http://www.historyisaweapon.org/defcon1/bernprop.html>.

59 Richter, Andrei. (2015a). The Relationship between Freedom of Expression and the Ban on Propaganda for War (Взаимосвязь между свободой выражения мнения и запретом пропаганды войны). In: *European Yearbook on Human Rights 2015*. W. Benedek, F. Benoit-Rohmer, M. Kettmann, B. Kneih, M. Nowak (Eds.). Graz: Intersentia. Стр. 498.

ненависти (язык вражды)⁶⁰. Некоторые (МакГунагл, 2011) вторят этому наблюдению, указывая на понятия «война» и «пропаганда» как на два примера «сложноопределяемых терминов». Они отмечают, что «пропаганда» является достаточно широким понятием, «охватывающим ряд различных видов выражения мнения, отличающихся по вредоносности содержания, искусности их подачи, стратегии распространения и тяжести последствий»⁶¹. Другие (Керни, 2007) убедительно доказывают, что «прямое и публичное подстрекательство к агрессии», или пропаганда войны, должна быть включена в Римский статут Международного уголовного суда в качестве самостоятельного международного преступления⁶². Они утверждают, что понятие пропаганды войны «лишь настолько неопределенное, насколько этого хотят государства»⁶³.

Необходимо различать – на законодательном и политическом уровнях – два вида пропаганды в средствах массовой информации.

Таким образом, существует необходимость различать – на законодательном и политическом уровнях – два вида пропаганды в СМИ. Первый – пропаганда войны, а также национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющие собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, как определено в международном и национальном праве. Это – противозаконный вид и, следовательно, требует юридических действий с соответствующими мерами согласно нормам международного права по правам человека. Второй тип пропаганды сочетает в себе все остальные виды пропаганды. Это может быть ненадлежащая и осуждаемая деятельность, наносящая вред профессии журналиста, но не обязательно требующая юридических действий.

Широта определения не обязательно ведет к расплывчатости понятия. Любая четкая формулировка пропаганды войны, согласованная на

60 Callamard, Agnes. (2008). Expert Meeting of the Links Between Articles 19 and 20 of the ICCPR: Freedom of Expression and Advocacy of Religious Hatred that Constitutes Incitement to Discrimination, Hostility or Violence (Совещание экспертов о взаимосвязи между статьями 19 и 20 МПГПП: Свобода выражения мнения и пропаганда религиозной ненависти, представляющая собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию). UNHCHR, 2-3 октября 2008, Женева. Лондон: Аrticle 19. URL: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/conferences/iccpr-links-between-articles-19-and-20.pdf>.

61 McGonagle, Tarlach. (2011). Minority Rights, Freedom of Expression and of the Media: Dynamics and Dilemmas (Права меньшинств, свобода выражения мнения и СМИ: Динамика и дилеммы). School of Human Rights Research Series Volume 44. Cambridge-Antwerp-Portland: Intersentia. Стр.272.

62 Kearney, Michael G. (2007). The Prohibition of Propaganda for War in International Law (Запрет пропаганды войны в международном праве). Oxford, UK: Oxford University Press. Стр. 191-242.

63 Там же. Стр. 189.

национальном или международном уровне, должна учитывать сферу действия этого правонарушения, предложенную КПЧ в *Замечании общего порядка № 11*: она «распространяется на все виды пропаганды, осуществляемой с целью угрозы или акта агрессии или нарушения мира вопреки Уставу Организации Объединенных Наций»⁶⁴.

В то время как КПЧ ссылается на все формы пропаганды войны, важное исключение из предмета преступления говорит, что «положения пункта 1 статьи 20 Пакта не запрещают поддержку суверенного права на самооборону или права народов на самоопределение и независимость в соответствии с Уставом ООН»⁶⁵. Под самообороной Устав подразумевает исключительно меры, предпринимаемые государством – членом ООН, если на него «произойдет вооруженное нападение»⁶⁶. Другие формы пропаганды, подстрекающие к таким проявлениям насилия, как гражданская война или восстание против правительства, регулируются либо в соответствии со статьей 20(2), либо статьей 19(3) МПГПП в контексте преамбулы к Всеобщей декларации прав человека⁶⁷. В текущем контексте в Европе необходимо следить за попытками включить в определение пропаганды войны пропаганду и ведение «идеологической войны», «информационной войны» или «гибридной войны»⁶⁸.

Важно также отметить комментарий КПЧ о том, что для целей статьи 20 не имеет значения «носит ли такая пропаганда или такое выступление внутренний или внешний характер в отношении соответствующего государства»⁶⁹. Этот вывод подчеркивает трансграничный характер запрета.

64 Комитет ООН по правам человека (19-я сессия). Женева (29 июля 1983). Замечание общего порядка № 11 «Запрещение пропаганды войны и разжигания национальной, расовой или религиозной ненависти (статья 20)». Пункт 2. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/CCPRGeneralCommentNo11.pdf>.

65 Там же.

66 Устав ООН. Сан Франциско, 26 июня 1945 г. Статья 51. URL: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>.

67 «Принимая во внимание, что необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения». Всеобщая декларация прав человека. Провозглашена Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года URL: <http://www.un.org/en/documents/udhr/~HEAD=pobj>.

68 Richter, Andrei. (2015a). The Relationship between Freedom of Expression and the Ban on Propaganda for War (Взаимосвязь между свободой слова и запретом пропаганды войны). In: European Yearbook on Human Rights 2015. W. Benedek, F. Benoit-Rohmer, M. Kettemann, B. Kneihis, M. Nowak (Eds.). Graz: Intersentia. Стр. 499.

69 Комитет ООН по правам человека (19-я сессия). Женева (29 июля 1983). Замечание общего порядка № 11 «Запрещение пропаганды войны и разжигания национальной, расовой или религиозной ненависти (статья 20)». Пункт 2. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/CCPRGeneralCommentNo11.pdf>.

Генеральная Ассамблея ООН в одной из своих ранних резолюций дала довольно четкое определение пропаганды войны, сказав, что она «осуждает любую форму ведущейся в любой стране пропаганды, имеющей целью или способную создать и усилить угрозу миру, нарушение мира или акт агрессии»⁷⁰. Тем самым ООН определила намерение или угрозу предпринять боевые действия как критерии для отнесения того или иного действия к числу противоправных.

Ученые отмечают, что методы, используемые в пропаганде и позволяющие судам отличать ее от других форм выражения мнения, представляют собой «оказание умышленного целевого воздействия на людей по различным каналам коммуникации для распространения, прежде всего, неверных или преувеличенных описаний фактов. Сюда же относятся негативные или упрощенные оценочные суждения, которые по своему накалу, по меньшей мере, сопоставимы с провокацией, возбуждением или подстрекательством»⁷¹.

Проблемы существуют и с определением понятия «ненависть» – одного из важнейших для понимания статьи 20(2). Суд указал, что «общепринятого определения выражения «разжигание ненависти» не существует»⁷².

Эксперты объясняют, что существующие формулировки носят обтекаемый характер, так как они определяют термин «ненависть» (англ. – hatred) через его однокоренное слово «hate», и наоборот⁷³. И действительно, даже в Рекомендации № (97)20 Комитета министров Совета Европы, посвященной «разжиганию ненависти», этот термин трактуется как понятие «покрывающее все формы самовыражения, которые включают распространение, провоцирование, стимулирование или оправдание расовой ненависти, ксенофобии, антисемитизма или других видов

70 Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей. 110 (II). Меры против пропаганды и подстрекателей новой войны. 108 пленарное заседание, 3 ноября 1947 года.
URL: <http://www.un-documents.net/a2r110.htm>.

71 Nowak, Manfred. (2005). U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary (Пакт ООН о гражданских и политических правах - Комментарий). Kehl am Rhein (2nd rev. ed.). Germany: Engel. Стр. 472.

72 European Court of Human Rights, Factsheet on hate speech (Европейский суд по правам человека, Информационный бюллетень о языке ненависти) (2013).
URL: http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf

73 Mendel, Toby. (2012). Does International Law Provide for Consistent Rules on Hate Speech? (Предусматривает ли международное право единые правила по языку вражды?). In: The Content and Context of Hate Speech: Rethinking Regulation and Responses. Eds.: M. Herz and P. Molnár. Cambridge: Cambridge University Press. Стр. 427.

ненависти на основе нетерпимости, включая нетерпимость в виде агрессивного национализма или этноцентризма, дискриминации и враждебности в отношении меньшинств, мигрантов и лиц с эмигрантскими корнями»⁷⁴. Термин подвергался обширной критике за отсутствие ясности границ понятия⁷⁵.

Другой инструмент Совета Европы, *Дополнительный протокол к Конвенции по киберпреступлениям*, касающийся введения уголовной ответственности за правонарушения, связанные с проявлением расизма и ксенофобии и совершенные посредством компьютерных систем, попытался дать определение понятию уголовно наказуемых «расистских и ксенофобских материалов». В частности, оно включает в себя публичные оскорбления или угрозы «совершения серьезного уголовного преступления, как определено ее национальным правом, в отношении (i) лиц по причине их принадлежности к группе, отличной по расе, цвету кожи, национальному или этническому происхождению, а также религии, или (ii) группы лиц с учетом этих факторов»⁷⁶.

Особенно актуальным является *Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию*, опубликованный Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) в 2012 году. Рабатский план действий представляет собой попытку разъяснения обязательств государств по запрещению подстрекательства к ненависти, обеспечивая в то же время соразмерную защиту права на свободу выражения и свободу религии. Рабатский план ссылается на определения, сформулированные в *Камденских принципах по свободе выражения мнения и равенству* (Камденские принципы), разработанных организацией Артикаль 19⁷⁷. Под «ненавистью» и «враждебностью» Камденские принципы понимают

74 URL: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/russian/Rec\(1997\)020_ru.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/russian/Rec(1997)020_ru.pdf).

75 Верховский А. М. (2014). Уголовное право стран ОБСЕ против преступлений ненависти, возбуждения ненависти и языка вражды. М.: Центр «Сова». Стр.23.

76 Дополнительный протокол к Конвенции по киберпреступлениям в отношении криминализации деяний расистского и ксенофобского характера, осуществляемых при помощи компьютерных систем. CETS No.: 189. 28.01.2003. URL (на рус.яз.): <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=4593>.
Дополнительный протокол ратифицирован 24 государствами - участниками ОБСЕ.

77 Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Выводы и рекомендации четырех региональных экспертных совещаний, организованных УВКПЧ в 2011 году, принятые экспертами в Рабате, Марокко 5 октября 2012 года. П. 19.
URL (на рус.яз.): <http://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/publications/2014/11/d30593/>.

«интенсивные и иррациональные эмоции осуждения, неприязни и вражды по отношению к целевой группе»⁷⁸.

Разжигание ненависти следует отличать от **геноцида**, несколько иного и четко определенного правового понятия. Оно означает совершенное при отягчающих обстоятельствах международно-противоправное деяние, ответственность за которое может быть отнесена как к государству, так и к частному лицу. Согласно статье 2 *Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него*⁷⁹ 1948 года, под геноцидом «понимаются следующие действия, совершаемые с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую:

- a) убийство членов такой группы;
- b) причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам такой группы;
- c) предумышленное создание для какой-либо группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение ее;
- d) меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в среде такой группы;
- e) насильственная передача детей из одной человеческой группы в другую».

Наряду с геноцидом, в соответствии с этой Конвенцией ООН (статья 3), ратифицированной почти всеми государствами – участниками ОБСЕ, наказуемо также прямое и публичное подстрекательство к совершению геноцида.

На основании статьи 5 Римского статута, преступление геноцида подпадает под юрисдикцию Международного Суда ООН. В соответствии с прецедентным правом Международного Суда и Международного трибунала

⁷⁸ Камденские принципы по свободе выражения мнения и равенству. Артикул 19. Международная кампания за свободу выражения мнений. Лондон, 2009. Принцип 12. URL: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camdenprinciples-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf>.

⁷⁹ Принята резолюцией 260 (III)А Генеральной Ассамблеи ООН 9 декабря 1948. URL (на рус.яз.): http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/genocide.shtml.

по Руанде (МТР), чтобы доказать преступление геноцида, недостаточно того, что члены определенной группы преследуются по принципу принадлежности к этой группе; рассматриваемые деяния должны быть совершены с намерением уничтожить всю группу как таковую или ее часть. Таким образом, понятие геноцида является очень узкой юридической концепцией, которую трудно доказать.

Разжигание ненависти необходимо отличать от **преступлений на почве ненависти**, как правило объясняемых как «преступления, мотивированные предвзятостью к принадлежности, реальной или предполагаемой, жертвы к группе. Жертва преступления на почве ненависти может быть преследуема по признаку расы, этнической принадлежности, гендерному, сексуальной ориентации, инвалидности, и (или) религии. Преступления на почве ненависти включают такие действия, как физическое нападение, запугивание, преследование, и умышленное повреждение имущества»⁸⁰. В этой связи следует отметить, что многие формы деятельности на почве ненависти, такие как марши, митинги и поддержание веб-сайтов, не обязательно представляют собой преступление.

Преступления на почве ненависти являются уголовно наказуемыми преступлениями на почве предубеждений или предвзятости по отношению к определенным группам людей. Чтобы квалифицировать преступление как совершенное на почве ненависти, оно должно отвечать двум критериям. Во-первых, это деяние составляет преступление в соответствии с уголовным законом. Во-вторых, деяние должно быть мотивировано предубеждением⁸¹.

В международном праве также отсутствует четкое определение термина «**подстрекательство**» или взаимосвязи между «подстрекательством» и более широким термином «пропаганда» ненависти. В судебном толковании термина проблем меньше, по крайней мере, на национальном уровне, так как термин является неотъемлемой частью уголовного права о подстрекательстве к незаконности.

Например, согласно уголовному кодексу Германии, подстрекателем считается «любое лицо, которое умышленно побуждает другое лицо

80 Cortés, Carlos E.(2013). Multicultural America: A Multimedia Encyclopedia (Многокультурная Америка: Мультимедийная энциклопедия). Thousand Oaks, US: Sage. Стр. 1032.

81 URL: <http://hatecrime.osce.org/>.

к умышленному совершению противоправного акта» (статья 26, «Подстрекательство»)⁸².

Верховный суд России дает следующее толкование статьи 282 («Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства») Уголовного Кодекса Российской Федерации: «Под действиями, направленными на возбуждение ненависти либо вражды, следует понимать, в частности, высказывания, обосновывающие и (или) утверждающие необходимость геноцида, массовых репрессий, депортаций, совершения иных противоправных действий, в том числе применения насилия, в отношении представителей какой-либо нации, расы, приверженцев той или иной религии и других групп лиц. Критика политических организаций, идеологических и религиозных объединений, политических, идеологических или религиозных убеждений, национальных или религиозных обычаев сама по себе не должна рассматриваться как действие, направленное на возбуждение ненависти или вражды»⁸³. Указанное толкование представляет собой достойную попытку провести различие между опасным подстрекательством и неопасной критикой политических и религиозных организаций, некоторых идеологических или религиозных убеждений, причем второе в уголовном порядке не преследуется. В этом Верховный суд следует попыткам Европейского Суда дифференцировать опасное и неопасное подстрекательство, противозаконное и законное насилие⁸⁴.

В деле *Рож ТВ* (описанном выше) Европейский Суд, следуя мнению Генерального адвоката (которое ссылалось на значение терминов в повседневном обороте), определил слова «подстрекательство» и «вражда» через ссылку, в первом случае, на действие, предназначенное вызвать определенное поведение, и, во втором, на чувство враждебности или неприязни по отношению к группе лиц. Таким образом, концепция «подстрекательство к вражде» «рассчитана на предотвращение любой идеологии, не уважающей человеческие ценности, в особенности

82 Уголовный кодекс (Strafgesetzbuch, StGB). 13 ноября 1998 г. (Federal Law Gazette I, p. 945, p. 3322). Translation by the Federal Ministry of Justice. URL: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/StGB.htm#26>.

83 Постановление Пленума Верховного Суда РФ, 28 июня 2011, № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности». URL: <http://www.rg.ru/2011/07/04/vs-dok.html>.

84 Bonello, Giovanni. Freedom of expression and incitement to violence. In: Freedom of Expression: Essays in honour of Nicolas Bratza (Свобода выражения мнений и подстрекательства к насилию). Casadevall, J. et al. (Eds.). Strasbourg, France: Council of Europe, 2012. Стр. 349-359.

инициативы, пытающиеся оправдать насилие террористических актов против определенной группы лиц»⁸⁵. «Подстрекательство к вражде, отметил Генеральный адвокат, на самом деле означает стремление создать ощущение враждебности или неприязни к другому человеку, ведущее к тому, что человек, испытывающий такие чувства, не в состоянии жить в согласии и понимании с другим человеком»⁸⁶.

Западные либеральные демократические государства, кажется, до сих пор страдают от синдрома холодной войны, когда идея глобального запрета пропаганды войны и ненависти была встречена ими без энтузиазма из-за опасения нанести ущерб свободе выражения мнения и подозрительности ко всему, что исходило от стран советского блока⁸⁷. В то время делегаты США, в частности, отмечали в *подготовительных материалах* статьи 20 (1) МПГПП, что проблема пропаганды и подстрекательства лучше всего решается «свободным доступом к информации и фактам» и «личной самодисциплиной», а не «принятием законов, которыми можно будет играть в попытке полностью ограничить свободу слова»⁸⁸. Более того, до нынешнего кризиса в Украине и вокруг нее, а также мастерски проведенных экспериментов по связям с общественностью со стороны ИГИЛ, в международном сообществе не наблюдалось значительного энтузиазма в отношении возможности и необходимости согласованных действий по пресечению пропаганды.

85 Совместное дело C-244/10 и C-245/10 Mesopotamia Broadcast and Roj TV v Federal Republic of Germany [22 сентября 2011] ECR I-08777. Пункты 42 и 41.

86 Решение генерального прокурора Бот вынесенное 5 мая 2011 г. Joined Cases C-244/10 and C-245/10 Mesopotamia Broadcast A/S METV and Roj TV A/S v Bundesrepublik Deutschland. URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=80715&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=E N&cid=334641>.

87 Kearney, Michael G. (2007). *The Prohibition of Propaganda for War in International Law*. Oxford, UK: Oxford University Press (Запрещение пропаганды войны в международном праве). Стр. 78-79, 111.

88 Там же. Стр. 119, 103.

4. Обязательства ОБСЕ в отношении языка вражды

В Хельсинкском Заключительном акте (1975 г.), который заложил основу Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), государства-участники обязались, среди прочего, поддерживать в отношениях друг с другом «атмосферу доверия и уважения между народами, отвечающую их обязанности воздерживаться от пропаганды агрессивных войн» против другого государства-участника. Это обязательство связано с имплементацией Декалога Принципов, регулирующих отношения между государствами-участниками⁸⁹.

В Хельсинкском Заключительном акте государства-участники обязались воздерживаться от пропаганды агрессивных войн друг против друга.

Начиная с Хельсинкского Заключительного акта, теперь уже 57 государств – участников ОБСЕ приняли значительное количество политических обязательств, относящихся к тому, что теперь известно как человеческое измерение всеобъемлющей системы безопасности ОБСЕ.

«Несмотря на то, что в международном праве эти документы не считаются юридически обязательными соглашениями, они представляют собой политические обязательства, принятые в результате консенсуса и связывающие каждое участвующее государство. Поскольку они все были приняты в результате консенсуса, они незамедлительно вступают в силу, так сказать, и немедленно становятся применимыми и могут использоваться любым гражданином или правительством государства – участника ОБСЕ в отношении правительства любого другого государства-участника непосредственно. Более того, обязательства ОБСЕ подкрепляют, а не дублируют обязательства, содержащиеся в международном законодательстве и соглашениях, поскольку в них содержится обязательство выполнять их и делать это добросовестно»⁹⁰.

Обязательства ОБСЕ, связанные с равенством, терпимостью и недискриминацией, включают положения о роли средств массовой

89 URL: <http://www.osce.org/mc/39501>.

90 Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения, Том 1, Сборник документов. Введение. Варшава: БДИПЧ, 2011. Стр. XIII.
URL (на рус.яз.): <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/77677?download=true>

информации в предупреждении и борьбе с действиями, вызванными предубеждениями, нетерпимостью и ненавистью.

Государства – участники ОБСЕ, в частности, осуждают использование СМИ для нарушения принципов **Будапештского Документа** (1994 г.). Они обязались поощрять эффективные меры, направленные на искоренение проявлений нетерпимости, особенно – агрессивного национализма, расизма, шовинизма, ксенофобии и антисемитизма⁹¹. Эта политика следовала решениям заседания Совета министров в Риме⁹².

Кроме того, **Декларация Саммита** (пункт 27), принятая в Стамбуле в 1999 году, говорит:

«Мы обязуемся обеспечивать свободу средств массовой информации, являющуюся одним из основных условий существования плюралистических и демократических обществ. Мы глубоко обеспокоены злоупотреблением средствами массовой информации в зонах конфликтов для разжигания ненависти и межэтнической напряженности, а также использованием правовых ограничений и нападок, чтобы лишить граждан свободных средств массовой информации...»

Стратегия ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI веке (Маастрихт, 2003 г.) содержит (пункт 37) следующий принцип:

«Полностью уважая свободу выражения мнений, ОБСЕ будет стремиться бороться с преступлениями на почве ненависти, разжигать которую может пропаганда расизма, ксенофобии и антисемитизма в Интернете.»

В 2004 году в Софии Совет министров подтвердил несколько решений Постоянного совета в качестве приложений к решению № 12/04 по **толерантности и недискриминации**. В частности, в него вошло решение № 621 Постоянного совета: **Толерантность и борьба с расизмом, ксенофобией и дискриминацией**, в котором говорилось:

91 Budapest Document: Towards a Genuine Partnership in a New Era (Будапештский документ: на пути к подлинному партнерству в новую эпоху). (Встреча на высшем уровне) 5-6 декабря 1994, Будапешт. Статья 8, пункт 25.

92 Документ четвертой встречи Совета министров ОБСЕ. 30 ноября – 1 декабря 1993 г., Рим, Статья 10 (Декларация об агрессивном национализме, расизме, шовинизме, ксенофобии и антисемитизме).

«Постоянный Совет, с целью наращивания наших общих усилий в борьбе с проявлениями нетерпимости повсюду в регионе ОБСЕ,

постановляет следующее:

1. Государства-участники обязуются: (...)

- поощрять пропаганду толерантности, диалога, взаимного уважения и взаимопонимания в средствах массовой информации, включая Интернет...»

Он также подтвердил особым решением, в этом же приложении, решение Постоянного совета № 633: **Содействие толерантности и свободе СМИ в Интернете**, что:

«(5) Государствам-участникам следует конкретно изучить эффективность законов и других мер, регулирующих содержание Интернета, с точки зрения их влияния на число преступлений, совершаемых на почве расизма, ксенофобии и антисемитизма;»

«(6) Государствам-участникам следует поощрять и поддерживать аналитически строгие исследования, касающиеся возможной связи между расистскими, ксенофобскими и антисемитскими высказываниями в Интернете и преступностью, мотивированной расистскими, ксенофобскими, антисемитскими или иными связанными с этим предрассудками;»

«(7) ОБСЕ будет способствовать обменам, имеющим целью нахождение эффективных подходов к проблеме пропаганды расизма, ксенофобии и антисемитизма в Интернете, которые не ставили бы под угрозу свободу ОБЯЗАТЕЛЬСТВА 52 информации и свободу выражения. ОБСЕ будет создавать возможности для распространения информации о наилучшей практике, в частности в ходе ежегодных совещаний по оценке выполнения, посвященных человеческому измерению;»

В решении № 13/06 **Борьба с нетерпимостью и дискриминацией и содействие взаимному уважению и пониманию** (Брюссель, 2006 г.) Постоянный совет ОБСЕ, признал (пункт 9)

«...ключевую роль, которую свободные и независимые СМИ могут играть в демократических обществах, и то серьезное влияние, которое они могут оказывать в плане противодействия или усугубления предубеждений, предрассудков, и в этом смысле поощряет принятие добровольных профессиональных стандартов журналистами, саморегулирование СМИ и другие подходящие механизмы для обеспечения большего профессионализма, точности и приверженности этическим нормам среди журналистов...»

Это позиция ОБСЕ была подтверждена, в частности, Советом министров в Мадриде (решение № 10/07 **Терпимость и недискриминация: содействие взаимному уважению и пониманию**).

Пост Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, созданный в 1997 году, получил **Мандат** на оказание помощи в укреплении и дальнейшем развитии соответствия принципам и обязательствам, в том числе устранении серьезных проявлений нетерпимости со стороны государств-участников, использующих СМИ в нарушение принципов, зафиксированных в пункте 25 главы VIII Будапештского Документа и части X Решений Римской встречи Совета ОБСЕ (см. выше). Представитель, таким образом, «может передавать запросы, предложения и соображения на рассмотрение Постоянного совета, сопровождая их, в случае необходимости, рекомендациями относительно дальнейших действий»⁹³.

Обязательства ОБСЕ в области свободы выражения мнений и свободы средств массовой информации не следует понимать или толковать параллельно правовым нормам, изложенным выше. Как указано в Хельсинкском Заключительном акте, два международных инструмента взаимодействуют и дополняют друг друга. Иными словами, обязательства ОБСЕ включают понятия и язык, которые могут быть правильно истолкованы и реализованы только посредством учета обширных требований и параметров, предусмотренных международными правовыми стандартами.

93 Решение № 193 Постоянного Совета 5 ноября 1997. Учреждение Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Мандат Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации. Пункт 6. URL: <http://www.osce.org/fom/99565?download=true>.

5. Примеры национального законодательства

В одном из своих последних отчетов Постоянному Совету Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ отметила, что в то время как концепция свободы СМИ и свободы выражения мнения получили должное внимание и признание в международном законодательстве по правам человека и во многих национальных юрисдикциях, их практическое применение соблюдается не в полной мере. В то же время, в очень многих случаях, международные стандарты по правам человека о запрещении пропаганды войны и ненависти все еще нуждаются в четкой и эффективной интеграции в национальное законодательство, судебное право и политику. Это объясняет трудности и политическую деликатность определения запрета на такую пропаганду в манере, уважающей свободу выражения мнения.

Различные государственные подходы к ограничению пропаганды войны и ненависти варьируют от либерального подхода в США, Великобритании и Венгрии, до более жесткого во Франции и Германии. Стоит отметить ряд исторических правовых актов – национальные законы о защите мира, принятые в 1950-1951 годах рядом социалистических стран, от Монголии до Восточной Германии. Закон СССР «О защите мира» (1951 г.), в частности, объявил пропаганду войны «тягчайшим преступлением против человечества», поскольку она «подрывает дело мира» и «создает угрозу новой войны.» Случаи применения этих декларативных актов неизвестны.

Обзор национального законодательства некоторых стран-участниц ОБСЕ утверждающих, что в настоящее время они страдают от пропаганды ненависти, показывает наличие достаточного набора юридических инструментов, для того чтобы поставить барьер незаконной пропаганде в соответствии с международными нормативными актами.

Национальная Конституция **Литвы** устанавливает, что «пропаганда войны в Литовской Республике запрещается» (статья 135). «Свобода выражения убеждений и распространения информации несовместима с преступными действиями – разжиганием национальной, расовой, религиозной или социальной ненависти, насилия и дискриминации, с клеветой и дезинформацией» (статья 25)⁹⁴.

⁹⁴ Конституция Литовской Республики. Принята гражданами Литовской Республики на референдуме 25 октября 1992. URL (на рус.яз.): http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm.

Уголовный кодекс Литвы не включает преступление пропаганды войны, хотя и наказывает лишением свободы на срок до трех лет за публичные призывы к насилию или финансирование либо иную материальную поддержку такой деятельности на почве «пола, сексуальной ориентации, расы, национальности, языка, происхождения, социального положения, верования, убеждений либо взглядов». Кодекс предусматривает, что юридическое лицо также несет ответственность за эти деяния⁹⁵.

Статья 19(1) (3) Закона об общественной информации (с поправками, внесенными в 2015 году) перекликается с Конституцией, запрещая СМИ распространять «пропаганду войны или призывы к ненависти, насмешки, унижения, подстрекательство к дискриминации, насилию, физическому насилию над группой людей или лиц, принадлежащих к ней по признакам возраста, пола, сексуальной ориентации, национальной принадлежности, расы, гражданства, языка, происхождения, социального положения, вероисповедания, убеждений или религии ».

Статья закона 19(2) запрещает распространение «дезинформации, а также клеветнической и оскорбительной информации или информации, унижающей честь и достоинство»⁹⁶.

И наконец, пункт 11 статьи 34-1 («Свобода и ограничения предоставления услуг по информированию общественности аудиовизуальными средствами») Закона об общественной информации, предусматривает право приостановки «приема» иностранных передач:

«Свободный прием телевизионных программ и (или) отдельных программ и (или) каталогов от государств, не являющихся государствами-членами Европейского Союза, государствами Европейского экономического пространства и другими европейскими государствами, ратифицировавшими Конвенцию Совета Европы о телевидении без границ, в Литовской Республике может быть приостановлен по решению Комиссии в случае, если такие телевизионные программы и (или) отдельные программы государств, и (или) каталоги нарушают требования

95 Литовская Республика. Уголовный кодекс Литвы. 26 сентября 2000 № VIII-1968. Статья 170. URL (англ.): www.legislationline.org/documents/id/17832.

96 Литовская Республика. Закон об информировании общественности. 2 июля 1996 г. № I-1418. (С поправками от 6 ноября 2012. № XI-2353). Официальный перевод на рус.яз. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.434679?jfwid=-n126u3scv>.

статей 17 или 19 настоящего Закона... Намеченные к применению меры должны быть пропорциональны совершенным нарушениям. »⁹⁷.

Решения национального регулятора, Комиссии Литвы по радио и телевидению (КЛРТ), о приостановлении или отмене приема определенных программ должны быть одобрены административным судом.

Уголовный кодекс **Латвии** предусматривает, что публичный призыв к агрессивной войне или развязыванию военного конфликта, наказывается лишением свободы на срок до восьми лет⁹⁸.

Статья 26 (части 3 и 4) Закона Латвии об электронных средствах массовой информации предусматривает:

«Программы и трансляции электронных средств массовой информации не могут содержать:

- призывов к ненависти или дискриминации в отношении лица или группы лиц из-за пола, расы или национального происхождения, гражданства, религиозной принадлежности или веры, инвалидности, возраста или других причин;
- призывы к войне или развязыванию военного конфликта »⁹⁹.

Статья 24 пункт 4 предусматривает:

«Электронные средства массовой информации обеспечивают честное и объективное отражение фактов и событий в передачах, способствуют обмену мнений и соблюдают общепринятые принципы журналистской этики. Комментарии и мнения должны быть отделены от новостей с указанием автора мнения или комментария».

И наконец, статья 19 (5), пункт 1 гласит, что национальный регулирующий орган обеспечивает свободу приема и не ограничивает ретрансляцию программ на территории Латвии из других государств, если только передачи

⁹⁷ Там же.

⁹⁸ Уголовный Кодекс Латвии. 8 июля 1998. Статья 77.
URL (англ.): <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes>.

⁹⁹ Electronic Mass Media Law (Закон об электронных СМИ), 28 июля 2010 года.

из другого государства не нарушают «открыто, серьезно и значительно» положения статьи 26 этого закона¹⁰⁰.

Конституция Республики **Молдова** в статье 32 («Свобода мнений и выражения») провозглашает:

«(3) Запрещаются и наказываются законом оспаривание и опорочивание государства и народа, призывы к агрессивной войне, национальной, расовой или религиозной розни, подстрекательство к дискриминации, территориальному сепаратизму, общественному насилию, а также другие действия, посягающие на конституционный режим»¹⁰¹.

Уголовный кодекс предусматривает, что «пропаганда войны, распространение тенденциозной и вымышленной информации, способствующей разжиганию войны, или другие действия с целью развязывания войны, совершенные устно, письменно, по радио, посредством телевидения или кинематографа либо иными способами» наказываются лишением свободы на срок до 6 лет¹⁰².

Кодекс телевидения и радио Республики Молдова гласит¹⁰³:

«Статья 7. Социально-политическое равновесие и плюрализм

(1) В целях соблюдения прав и основных свобод человека при трансляции и ретрансляции программных комплексов реализуются и обеспечиваются политический и социальный плюрализм, культурное, языковое и религиозное многообразие, информирование, воспитание и развлечение публики.

(2) При предоставлении эфирного времени для освещения своей позиции какой-либо партии или политическому движению вещательная организация обязана в том же виде программ и в то же время

100 Там же.

101 Конституция Республики Молдова. Принята 29 июля 1994.
URL (на рус.яз.): <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496&lang=2>.

102 Статья 140. Уголовный Кодекс Республики Молдова. № 985-XV. 18 апреля 2002.
Официальный монитор № 128-129/1012 от 13 сентября 2002 года.

103 Кодекс телевидения и радио Республики Молдова. LPC260/2006. 4 августа 2006.
Официальный монитор № 131 от 18 августа 2006 года. Статья 679.
URL (на рус.яз.): http://lex.justice.md/document_rus.php?id=7C2C8A51:51D0B3BF.

предоставить эфирное время другим партиям и политическим движениям без необоснованных проволочек и без оказания предпочтения в зависимости от представительства в Парламенте.

(...)

(4) В целях соблюдения в своих информационных передачах принципов социально-политического равновесия, беспристрастности и объективности вещательные организации обязаны обеспечивать:

Достоверность сообщаемой информации;

Недопущение искажения действительности посредством монтажных трюков, комментариев, формулировок или заголовков;

Соблюдение принципа информирования из нескольких источников в случае сюжетов, касающихся конфликтных ситуаций. (...)

«Статья 10. Права потребителя программ

(1) В Республике Молдова право на полное, объективное и правдивое информирование, право на свободное выражение мнений и право на свободную передачу информации через аудиовизуальные средства массовой информации гарантированы законом.

(2) Защита прав потребителей программ обеспечивается Координационным советом по телевидению и радио, наделенным полномочиями по координации деятельности в области телевидения и радио, а также судебными инстанциями.

(3) Судебная инстанция принимает меры по защите прав потребителя программ на основании его заявления.

(...)

(5) Вещательная организация обязана обеспечивать объективное информирование потребителя программ и содействовать свободному формированию мнений.»

И наконец, «за нарушение предусмотренных законом норм вещательными организациями» Кодекс предусматривает «временное приостановление действия лицензии на вещание» (статья 38 пункт 1d)

Конституция **Украины** определяет свободу выражения мнения в статье 34:

«Каждому гарантируется право на свободу мысли и слова, на свободное выражение своих взглядов и убеждений.

Каждый имеет право свободно собирать, хранить, использовать и распространять информацию устно, письменно либо иным способом - по своему выбору.

Осуществление этих прав может быть ограничено законом в интересах национальной безопасности, территориальной целостности либо общественного порядка с целью предупреждения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья населения, для защиты репутации или прав других людей, для предупреждения разглашения информации, полученной конфиденциально, либо для поддержания авторитета и непредвзятости правосудия¹⁰⁴.»

Конституция упоминает также об информационной безопасности в следующем контексте статьи 17:

«Защита суверенитета и территориальной целостности Украины, обеспечение ее экономической и информационной безопасности являются важнейшими функциями государства, делом всего украинского народа¹⁰⁵.»

Кроме того, Уголовный кодекс Украины предусматривает, что любое лицо, публично призывающее к агрессивной войне или к развязыванию вооруженного конфликта, наказывается лишением свободы на срок до трех лет¹⁰⁶.

Закон об информации в статье 46 («Недопустимость злоупотребления правом на информацию») предусматривает, что:

104 Конституция Украины. Принята на 5 сессии Верховной Рады Украины 28 июля 1996.
URL: www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=12084.

105 Там же.

106 Уголовный Кодекс Украины. 5 апреля 2001. № 2341-III. Статья 436.
URL (англ.): <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/16257/preview>.

«Информация не может быть использована для призывов к свержению конституционного строя, нарушению территориальной целостности Украины, пропаганды войны, насилия, жестокости, разжигания расовой, национальной, религиозной розни, совершения террористических актов, посягательства на права и свободы человека¹⁰⁷.»

Статья 6 (пункт 2) Закона Украины о телевидении и радиовещании запрещает призывы к развязыванию войны, агрессивным действиям, а также пропаганду превосходства или неполноценности лиц по признакам их религиозных убеждений, идеологии, принадлежности к той либо иной нации или расе, физического или имущественного состояния, социального происхождения, как нарушение свободы вещателей. Статья 72 (пункт 6) закона в числе санкций, введенных национальным регулирующим органом за нарушение закона о телерадиовещании говорит о «подаче в суд дела о аннулировании лицензии на вещание». Приостановление вещания по таким причинам не предусмотрено законом¹⁰⁸.

107 Закон Украины «Об информации». Ведомости Верховной Рады, 1992, № 48. Статья 650.
URL: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=182882.

108 Закон Украины «О телевидении и радиовещании». Ведомости Верховной Рады, 1994, № 10.
Статья 43. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>.

6. Законопроекты

Создается впечатление, что из-за отсутствия веских оснований и причин у национальных судов для остановки, блокирования и запрета пропаганды органы государственной власти применяют более привычный инструмент – ограничительное законодательство, нацеленное, под разными предлогами, на российские СМИ и журналистов как самостоятельный класс¹⁰⁹. Оно было дополнено усилиями по осуществлению контрпропагандистских мер. Самым ярким примером является создание Министерства информационной политики Украины¹¹⁰ в конце 2014 года.

Отсутствие веских оснований и причин для остановки, блокирования и запрета пропаганды национальными судами вынудило органы государственной власти применять ограничительное законодательство.

Так произошло в Украине, в Молдове¹¹¹, Латвии¹¹² и Литве¹¹³.

В Литве Парламент принял предложенные правительством поправки в Закон об общественной информации. Пояснительная записка к законопроекту говорит, что этот шаг был необходим для усиления защиты литовского информационного пространства и обеспечения национальной безопасности в идущей информационной войне. Поправки внесены в статью 48, с тем чтобы дать КЛРТ право штрафовать вещателей за распространение нелегального контента, включая призывы к войне, как альтернативное и менее жесткое административное взыскание по сравнению с приостановкой вещательных услуг.

Украинский парламент был, естественно, наиболее активным в этом вопросе. Его последние инициативы включают:

109 Richter, Andrei. (2015b). Legal Response to Propaganda Broadcasts Related to Crisis in and around Ukraine, 2014-2015. International Journal of Communication 9 (Правовое реагирование на телепропаганду в условиях кризиса в Украине и вокруг нее, 2014-2015). Стр. 3138-3139.

110 URL: <http://mip.gov.ua/en/>.

111 Андриан Канду: Законопроект о запрете пропаганды будут обсуждать с гражданским обществом. 2 апреля 2015 г. URL: http://ru.publika.md/link_1588411.html.

112 Национальный Совет Латвии по электронным СМИ, «Страновой доклад – Латвия, сентябрь 2014 г.» URL: <http://www.neplpadome.lv/en/home/news/country-report---latvia-july-2014.html>. «Страновой доклад – Латвия май 2014 г.». URL: <http://www.neplpadome.lv/en/home/news/country-report---latvia-may-2014.html>.

113 Президент Литвы предлагает другой закон по антипропаганде. Delfi, 12 декабря 2014. URL: http://en.delfi.lt/lithuania/politics/lithuanian-president-proposes-another-anti-propaganda-bill.d?id=66654462#drelo_ad1418385259828.

1. Закон «О внесении изменений в некоторые законы о защите информационного телерадиопространства Украины», принятый Верховной Радой (парламентом) 5 февраля 2015 года и подписанный президентом Петром Порошенко 2 апреля 2015 года. В соответствии с поправками в закон «О кинематографии», «центральный орган исполнительной власти, обеспечивающий государственную политику по кинематографии» (в настоящее время Государственное агентство Украины по вопросам кино) в ряде случаев отказывает в выдаче новых государственных разрешений на показ и другие формы распространения, включая ТВ, фильмов.

Среди запрещенных фильмов следующие: фильмы с участием лиц, включенных в «Перечень лиц, создающих угрозу национальной безопасности»¹¹⁴; фильмы, популяризирующие или создающие положительный образ правоохранительных органов или любых других органов «государства-агрессора», «советских органов безопасности» и их агентов. Государством-агрессором, в соответствии с законом, а также предыдущими резолюциями парламента, является Россия. Новое положение (статья 15-1) запрещает распространение таких фильмов, произведенных в любой стране после 1 августа 1991 года; а также всех фильмов на любую тему, произведенных с участием физических и юридических лиц государства-агрессора после 1 января 2014 года. Агентство обязано аннулировать задним числом уже выданные разрешения. Телеканалы, нарушившие запрет, будут подвергаться штрафам.

Поправки к закону «О телевидении и радиовещании», введенные новым законом, предусматривают запрет на трансляцию аудиовизуальных программ, которые подпадают под следующие категории: программы, произведенные после 1 августа 1991 года, которые популяризируют органы государства-агрессора и их отдельные действия, оправдывают или признают правомерной незаконную оккупацию территории Украины, как это определено в законе «О кинематографии»; фильмы и телевизионные программы (за исключением новостей и текущих событий) с участием лица, включенного в «Перечень лиц, создающих угрозу для национальной безопасности». Под «участием» понимается

¹¹⁴ Перечень публикуется и обновляется на официальном сайте Министерства культуры по согласованию с органами национальной безопасности и Национального совета по телевидению и радиовещанию, независимого регулирующего органа.

актер, исполнитель, автор сценария, композитор, рассказчик, режиссер и (или) продюсер фильма или телевизионной программы. Держателей лицензий, нарушивших вышеизложенные положения, ожидают санкции Национального совета по телевидению и радиовещанию. Закон вступил в силу 4 июня 2015 года¹¹⁵.

2. Поправки к закону «О рекламе» 1996 года и закону «О телевидении и радиовещании» 2006 года, принятые Верховной Радой 14 мая 2015 года и подписанные президентом 4 июня 2015 года, вводят полный запрет на рекламу в телевизионных программах иностранных телерадиоорганизаций, которые осуществляют трансляцию (ретрансляцию) на территории Украины, если они не подпадают под юрисдикцию государств-членов Европейского Союза или государств, которые ратифицировали Европейскую конвенцию о трансграничном телевидении (ЕКТТ).

Они также вводят требование о том, что украинский вещатель, который намеревается ретранслировать программы производителя, не подпадающего под юрисдикцию государства – члена ЕС или ЕКТТ, может осуществлять ретрансляцию, только если он получил разрешение от правообладателя и только при условии соответствия программ (каналов) требованиям законодательства Украины или ЕКТТ и в случае их включения в перечень программ (каналов), ретранслируемых по решению Национального совета Украины по вопросам телевидения и радиовещания. Поправки вступили в силу 5 августа 2015 года¹¹⁶.

3. В этом же контексте следует рассматривать закон «Об осуждении коммунистического и национал-социалистического (нацистского) тоталитарных режимов в Украине и запрете пропаганды их символики», принятый Верховной Радой 9 апреля 2015 года и подписанный президентом Порошенко 15 мая 2015 года.

¹¹⁵ Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту інформаційного телерадіопростору України. (Закон «О внесении изменений в некоторые законы о защите информационного телерадиопространства Украины»), № 159-VIII, 5 февраля 2015 года.

¹¹⁶ Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей трансляції (ретрансляції) реклами, яка міститься у програмах та передачах іноземних телерадіоорганізацій (Закон України от 14 мая 2015 года, № 422-VIII «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно особенностей трансляции (ретрансляции) рекламы, содержащейся в программах и передачах иностранных телерадиоорганизаций»), опубликован на официальном сайте Верховной Рады 5 июня 2015 года.

Закон предусматривает уголовную ответственность за публичное отрицание деятельности этих режимов и запрещает всю связанную с ними символику, за исключением ее использования в ограниченных образовательных или научных целях. Нарушение закона карается запретом деятельности СМИ и тюремным заключением сроком до 10 лет.

В частности, закон вносит поправки в закон «О телевидении и радиовещании», добавив положение о запрете распространения аудиовизуальных произведений, «отрицающих или оправдывающих преступный характер коммунистического тоталитарного режима в Украине в 1917-1991 годах, криминальный характер национал-социалистического (нацистского) тоталитарного режима, создающих положительный образ деятелей коммунистической партии (секретарей райкомов и выше) или партийного руководства СССР, Украинской ССР, других союзных и автономных советских республик (за исключением случаев, связанных с развитием украинской науки и культуры) и сотрудников советских органов государственной безопасности». Законом также запрещается оправдывать деятельность этих органов, а также оправдывать «установление советской власти на территории Украины или ее частях и чистку борцов за независимость Украины в 20 веке»¹¹⁷.

4. Поправки в закон «О телевидении и радиовещании», принятые Верховной Радой 3 сентября 2015 года, вводят полный запрет на владение или участие в телерадиоорганизациях или провайдерах программной услуги физическим и юридическим лицам, которые являются резидентами страны, признанной Верховной Радой Украины государством-агрессором или государством-оккупантом. Поправки вступили в силу 1 октября 2015 года и в течение шести месяцев субъекты закона должны предоставить информацию о структуре собственности и управления¹¹⁸.

117 Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки (Закон України Об осуждении коммунистического и национал-социалистического (нацистского) тоталитарных режимов в Украине и запрете пропаганды из символики). 9 апреля 2015. № 317-VIII. Официальная публикация в газете *Голос України* 20 мая 2015 года, № 87.

118 Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості власності засобів масової інформації та реалізації принципів державної політики у сфері телебачення і радіомовлення (Закон України от 3 сентября 2015 года, № 674-VIII «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно обеспечения прозрачности собственности средств массовой информации и реализации принципов государственной политики в сфере телевидения и радиовещания»). Официальная публикация в газете *Голос України* 12 сентября 2015 г. № 169. URL (на укр.яз.): <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/674-viii>.

5. Министерство информационной политики Украины недавно подготовило проект Концепции информационной безопасности страны. В июле 2015 года Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ представила правовой анализ документа, подготовленный по заказу её Бюро. Представитель обратила внимание на некоторые проблемные положения, содержащиеся в проекте Концепции.

«Несмотря на понятную обеспокоенность властей вопросом информационной безопасности, отдельные положения проекта Концепции могут оказывать негативное воздействие на средства массовой информации и служить препятствием для исполнения ими роли стража интересов общества», – сказала Миятович. Анализ, выполненный д-ром Катрин Найман-Меткалф, содержит следующие основные рекомендации, опирающиеся на международные стандарты и обязательства в рамках ОБСЕ: государство не должно принимать участия в создании медиа-контента или чрезмерно влиять на него посредством регулирования. Также Концепция не должна предполагать, что в балансе между свободой выражения мнения и возможными поводами для её ограничения последние должны иметь больший вес¹¹⁹.

Представитель обращалась к властям с несколькими публичными заявлениями, критикующими некоторые из этих и другие инициативы, и с просьбой о тщательном рассмотрении законопроектов до их утверждения¹²⁰.

119 Правовой анализ проекта Концепции информационной безопасности Украины. Подготовлен д-ром Катрин Найман-Меткалф, профессором юридического факультета Таллинского технологического университета, независимым медиа-юристом по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Июль 2015. URL: <http://www.osce.org/fom/173776?download=true>; Пресс-релиз Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Представитель ОБСЕ приветствует прозрачный процесс разработки документа, посвящённого политике информационной безопасности Украины, представляет правовой анализ». 22 июля 2015 года. URL: <http://www.osce.org/fom/173971>.

120 Пресс-релиз Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Новые законы в Украине несут потенциальную угрозу для свободы выражения мнений и свободных СМИ, заявляет Представитель ОБСЕ», 18 мая 2015 года. Доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Свобода СМИ в Украине под угрозой». 2014. URL: <http://www.osce.org/fom/118990?download=true>. Правовой анализ предложенных поправок к Кодексу телевидения и радио Республики Молдова. Подготовлен д-ром Катрин Найман-Меткалф, профессором юридического факультета Таллинского технологического университета, независимым медиа-юристом по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, июль 2015. URL: <http://www.osce.org/fom/175681?download=true>. Пресс-релиз Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ называет поправки к уголовному законодательству Латвии потенциально опасными для свободы слова и свободы СМИ». 14 февраля 2014, URL: <http://www.osce.org/fom/111322>.

7. Механизмы саморегулирования

Из всех механизмов саморегулирования в регионе ОБСЕ именно Общественная коллегия по жалобам на прессу (ОКЖП), российский орган медийного саморегулирования, недавно вынесла решения по двум жалобам на телевизионные программы, имеющие отношение к настоящей записке.

В первом случае, касающемся еженедельной программы новостей телеканала Россия-1, Общественная коллегия рассматривала жалобу своих украинских коллег. В своем решении ОКЖП отказалась оценивать программу в соответствии с критериями профессиональной журналистики, отметив, что программа далека от журналистики. ОКЖП признала программу явным примером пропаганды, соответствующим всем критериям этого жанра. Общественная коллегия воздержалась использовать термин «язык ненависти», как утверждал заявитель, в связи с отсутствием прямых призывов к насилию.

Это решение весьма примечательно тем, что 13 февраля 2014 года Общественная коллегия фактически издала предупреждение и сформулировала «систематические признаки пропаганды», включая:

- «объектное» отношение «пропагандиста» к субъекту, конкретному человеку, общественной группе, обществу;
- целенаправленное сведение многомерного к двумерному, цветного к черно-белому; сужение поля личного морального выбора и ответственности за выбор;
- наличие четкой, подлежащей реализации цели как ожидаемого итога воздействия на «объект» - с определенным изменением (или поддержанием) «картины мира» в его сознании; в идеале – с переводением «наведенного» убеждения в поступок и образ действий;
- последовательная реализация комплекса задач, каждая из которых не имеет отношения к задачам и базовым функциям журналистики (информировать, просвещать, развлекать);
- целевой, работающий на жесткий «сценарий» отбор фактов, активное обращение к дезинформации, там, где это представляется полезным

и возможным, манипулирование фактами, статистическими данными, мнениями, включая экспертные, или сдвиг акцентов там, где прямая дезинформация представляется «непреходной»;

- действие в логике «цель оправдывает средства»; использование средств и методов, сплошь и рядом несовместимых с такими ценностями, как честность, правдивость и т.д.
- присутствие (обнаружение, создание, доработка) «образа врага»; внесение в массовое сознание и поддержание в нём разделения на «мы» (правильные, с истинными ценностями, с настоящей правдой) и «они» (с отрицательным набором по тем же позициям);
- формирование убеждения в моральной оправданности любого поступка по отношению к «врагу», в том числе «внутреннему врагу», в том числе врагу потенциальному, в том числе к лицу, недостаточно лояльному по отношению к государственным институтам, конкретным носителям власти, идеям или ценностям, прокламируемым в качестве соответствующих государственным интересам и национальным традициям.
- повседневное убеждение, повторяющаяся последовательность вбрасываемых в обсуждение тем, примеров, образов; как правило, апелляция к традиционным ценностям как к единственным устойчивым в неустойчивом мире, а потому и самым «главным» в иерархии ценностей;
- апелляция преимущественно к эмоциям, к чувствам, а не разуму;
- игра на страхах, предубеждениях, фантомных болях; активное использование историй о злодеяниях и зверствах; широко распространённый рабочий приём – сообщение о жестокости и насилиях;
- работа «под прикрытием журналистики», стремление играть или выполнять роль первичного источника новостей;
- формирование СМИ-моделей, включая модели поведения, конструирование ситуаций, подлежащих обсуждению, сосредоточение внимания – с перенесением его из зон, уводимых при этом в тень, – на пропагандистских конструктах и виртуальных реальностях;

- фабрикация признаков надежности информации, включая ее источники;
- формирование лояльности адресата пропагандистского воздействия к системе институтов и идей, которым служит пропагандист¹²¹.

Важно отметить, что ОКЖП признала в связи с телевизионной программой, вышедшей в декабре 2013 года, что ситуация расширения и укрепления пропаганды в сфере массовой информации России является ненормальной. Она призвала профессиональное сообщество журналистов и редакции СМИ рассматривать пропаганду как угрозу для добросовестной репутации журналистики.

Во втором случае – о пропаганде на телеканале НТВ – ОКЖП рассматривала жалобу на программу, которая рассказывала о музее ГУЛАГа в Перми. Программа утверждала, в частности, что руководство музея, финансируемое Агентством США по международному развитию, прославляет украинских националистов, в то время как «в Донецкой Народной Республике последователи Степана Бандеры [лицетворение украинского национализма и главный исторический объект российской пропаганды] бомбят больницы и расстреливают мирных жителей»¹²².

Общественная коллегия нашла в репортаже НТВ элементы «синтетического» жанра: смеси откровенной пропаганды с так называемой «мокументалистикой», основой которой является псевдодокументальность. И хотя решение четко заявило о полном отходе телеведущего от профессиональных стандартов российской журналистики, оно также говорит и о правовом аспекте программы. ОКЖП заявил: «Выход в общероссийский эфир публикаций, вступающих в прямое противоречие с фундаментальными ценностями гражданского общества, закрепленными

121 О жалобе Комиссии по журналистской этике Украины на программу Вести недели (телеканал Россия-1) и её ведущего Дмитрия Киселёва в связи с выходом в эфир сюжета «Украинское вече» (выпуск от 08.12.2013 г.). Решение Общественной коллегии по жалобам на прессу № 98. 13 февраля 2014. URL: <http://presscouncil.ru/index.php/praktika/rassmotrennye-zhaloby/3007-zhalobana-vesti-nedeli-s-dmitriemkisleevym-iz-za-osveshcheniya-evromajdana?showall=&start=9>.

122 О жалобе сотрудников АНО «Пермь-36» на публикацию телеканалом НТВ телесюжетов «Спонсоры из США открыли в Перми музей «националистов-мучеников» Украины» (программа «ЧП», 03 июня 2014 г.) и ««Пятая колонна» прославляет бандеровцев на деньги США: расследование НТВ». Решение Общественной коллегии по жалобам на прессу № 116. 22 января 2015. URL: <http://presscouncil.ru/index.php/praktika/rassmotrennye-zhaloby/4458-zhaloba-muzeya-perm-36-na-syuzhety-iz-chp-i-professiya-reporter-ntv?showall=&start=8>. В марте 2015 года руководящая музейем АНО начала процедуру ликвидации как результат растущего политического давления, требующего изменить профиль музея или прекратить его работу. URL: <http://www.perm36.ru/ru/novosti/novosti/724-ano-zakryvaetsya-rabota-prodolzhaetsya.html>.

Конституцией Российской Федерации в качестве общенациональных, не может считаться «внутренним делом» телеканала»¹²³.

Решение четко отмечает полный отход вещателя от профессиональных стандартов российской журналистики.

Важно отметить недавние решения Сети организаций медийного саморегулирования (СОМС), принятые в Тбилиси и в Вене. В настоящее время СОМС поддерживается Советом Европы и состоит из органов медийного саморегулирования Армении, Азербайджана, Белоруссии, Грузии, Молдовы, России, Таджикистана и Украины¹²⁴. В июле 2015 года в Тбилиси представители СОМС договорились, что споры, связанные с пропагандой вокруг международных событий, будут рассматриваться специальной трансграничной комиссией СОМС¹²⁵. В октябре 2015 года в Вене ими были приняты рекомендации о пропаганде в СМИ и формат работы комиссии. Они согласились, что в основе работы комиссии должно лежать выявление «систематических признаков пропаганды», выработанных вышеупомянутым решением Общественной коллегии по жалобам на прессу.

123 Решение Общественной коллегии по жалобам на прессу № 116. 22 января 2015 г.
URL: <http://presscouncil.ru/index.php/praktika/rassmotrennye-zhaloby/4458-zhaloba-muzeya-perm-36-na-syuzhety-iz-chp-i-professiya-reporterntv?showall=&start=8>.

124 Наблюдательный совет по этике СМИ Армении; Совет прессы Азербайджана; Комиссия по этике Белорусской ассоциации журналистов; Хартия журналистской этики Грузии; Совет прессы Республики Молдова; Общественная коллегия по жалобам на прессу; Совет прессы Таджикистана и Украинская комиссия по журналистской этике.

125 URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/2548/>

8. Позиция Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ

Почти через 40 лет после принятия Хельсинкского Заключительного акта Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Дунья Миятович была вынуждена неоднократно призывать государства прекратить неконтролируемое распространение пропаганды. В своем **Заявлении о пропаганде во время конфликта**, опубликованном 15 апреля 2014 года, она отметила, что пропаганда опасна, когда она доминирует в общественной сфере и мешает людям свободно формировать свое мнение, тем самым извращая плюрализм и открытый обмен идеями. В этой связи, государства должны держаться подальше от медиа-бизнеса, сказала она.

Представитель также отреагировала на действия государств, использующих блокирование и глушение теле- и радиосигналов или другие ограничения, такие как запрет на въезд журналистов, или их изгнание из правительственных пресс-центров, чтобы остановить иностранную пропаганду. Она ясно дала понять всем государствам – участникам ОБСЕ, что цензура – это не выход из положения. Лучшим и самым эффективным механизмом нейтрализации воздействия пропаганды является хорошо функционирующая, открытая, разнообразная и динамичная медиа-среда.

Представитель предложила следующие рекомендации государствам – участникам ОБСЕ:

- перестать манипулировать СМИ; прекратить вести информационные и психологические войны;
- обеспечить плюрализм и свободу СМИ как противоядия от пропаганды.
- Воздержаться от введения новых ограничений; существующие законы способны противодействовать экстремальной пропаганде;
- принимать меры по медиа-грамотности граждан с тем, чтобы они делали осознанный выбор;
- преобразовать государственные СМИ в подлинные общественные вещатели.

Представитель отметила существующие инструменты в области медиарегулирования для предотвращения предвзятой и вводящей в заблуждение информации. К ним относятся правила баланса и точности вещания; независимость органов, регулирующих СМИ; главенствующая роль общественного вещания, задача которого отражать все точки зрения; четкое отделение фактов от мнений в журналистике; прозрачность собственности СМИ и т.д.

В качестве действенных мер, государства-участники должны поддерживать и поощрять существование и эффективное внедрение этических норм всеми СМИ и развивать медиаграмотность для расширения возможностей граждан принимать обоснованные и трезвые решения. Понимание и уважение этих стандартов самими СМИ, а также прозрачность СМИ необходимы для предотвращения и сведения к минимуму опасности пропаганды.

***Сегодня, как и сто лет назад, государственные СМИ
опять являются основным средством пропаганды.***

Сегодня, как и сто лет назад, государственные СМИ опять являются основным средством пропаганды. Учитывая угрозу пропаганды миру и безопасности, они должны быть либо преобразованы в реальные общественные СМИ, либо приватизированы¹²⁶.

Несколько обособленно, Представитель изложила свою позицию по вопросу **отключения телеканалов**. Она отметила, что подписав Хельсинкский Заключительный акт, государства-участники взяли на себя обязательства по выполнению положений международных деклараций и договоров в вопросах свободы слова, включая международные соглашения о правах человека.

Она напомнила государствам-участникам статью 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и то, что предусмотренные в ней ограничения должны быть четко прописаны в национальном законодательстве и применяться только при необходимости защиты других основополагающих ценностей и прав. Она указала на действующие процедуры, которые следует принимать и уважать во всем регионе ОБСЕ:

¹²⁶ Заявление Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ о пропаганде во время конфликта. 15 апреля 2014 г. URL: <http://www.osce.org/fom/117734>.

- 1) ограничения приняты законными институтами, такими как законодательные органы, в соответствии с принципом верховенства закона;
- 2) наличие независимой судебной системы.

Представитель отметила, что, по ее мнению, во все времена, и особенно в трудные времена, запрет не является выходом из ситуации, так как приводит к произвольным и политически мотивированным действиям: «Ограничения свободы СМИ в угоду политическим целям приводят к цензуре и, однажды начавшись, цензура никогда не заканчивается».

Ответ заключается в широкой дискуссии и плюрализме СМИ, которые находятся под угрозой в обществах с преобладанием государственных и контролируемых государством СМИ, которые могут быть легко использованы для распространения государственной пропаганды. Государства-участники были призваны прекратить информационную войну и манипуляции со СМИ. Представитель напомнила о необходимости укреплять и развивать дальнейшее соблюдение соответствующих принципов и обязательств ОБСЕ, в том числе в связи с сообщениями о серьезных проявлениях нетерпимости со стороны государств-участников, использующих СМИ в нарушение принципов, изложенных в документах ОБСЕ¹²⁷.

Представитель считает, что свободная трансляция телевизионных передач, предусмотренная хельсинкскими соглашениями, может быть обеспечена в полной мере, только если цели и объем минимальных ограничений, установленных международным правом, четко определены. Телевизионные компании должны точно знать последствия контроля, осуществляемого органами государства, в котором они зарегистрированы, или в принимающем государстве¹²⁸.

Представитель ясно дала понять государствам-участникам, что создать условия для свободного выражения мнения совсем непросто, когда

127 Заявление Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ по поводу отключения телевизионных каналов. 27 марта 2014 г. URL: <http://www.osce.org/fom/116888>.

128 The OSCE Representative on Freedom of the Media: Regular Report to the Permanent Council for the period from 28 November 2013 through 18 June 2014 (Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: очередной доклад заседания Постоянного совета за период 28 ноября 2013 - 18 июня 2014 г.). URL: <http://www.osce.org/fom/119957?download=true>.

органы государственной власти усложняют условия работы журналистов. Отказ во въезде журналистам, основанный на предвзятости со стороны государственных чиновников является ошибочным и идет вразрез с Хельсинкским Заключительным актом 1975 года, который признает, что государства должны содействовать международным поездкам представителей СМИ¹²⁹.

Она объяснила свои возражения в отношении других ограничений, таких как запрет на въезд для российских журналистов, а также их изгнание из государственных пресс-центров. В Хельсинкском Заключительном акте государства-участники договорились улучшать условия, в которых журналисты из одного государства-участника осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике. Они, в частности, обязались «облегчать на основе взаимности процедуры оформления поездок журналистов государств-участников по стране, в которой они осуществляют свою профессиональную деятельность, и постепенно предоставлять большие возможности для таких поездок при соблюдении правил, связанных с наличием районов, закрытых по соображениям безопасности». Государства-участники также подтвердили, что «журналисты не могут подвергаться выдворению или иным образом наказываться в результате законного осуществления их профессиональной деятельности»¹³⁰.

При всем уважении к суверенному праву государств-участников осуществлять контроль своих границ, Представитель выразила серьезные опасения по поводу чрезмерных ограничений передвижения, которые влияют на свободный поток информации и свободу средств массовой информации.

Средства массовой информации играют важную роль во время конфликта и могут также оказывать позитивное влияние путем получения информации, улучшения понимания ситуации между народами и предотвращения дальнейшей эскалации напряженности. Произвольно отказывая во въезде журналистам, органы государственной власти препятствуют свободе СМИ и обмену информацией.

129 Там же.

130 URL: <http://www.osce.org/mc/39501>.

Произвольно отказывая во въезде журналистам, органы государственной власти препятствуют свободе СМИ и обмену информацией.

В специальном заявлении Представитель призвала государства-участники выполнять свои обязательства в рамках ОБСЕ и воздерживаться от любых действий по ограничению свободного потока информации и свободы средств массовой информации. Кроме того, журналистам, пострадавшим от отказа во въезде, должна быть предоставлена возможность его обжалования¹³¹.

Пропаганда, блокирование телевизионной ретрансляции и отказ в доступе иностранных журналистов к информации в зонах конфликтов также обсуждались на заседаниях **круглого стола** с участием украинских и российских журналистов, проведенных уже семь раз начиная с мая 2014 года. Представители *Независимого медиа-профсоюза Украины, Национального союза журналистов Украины и Союза журналистов России* встречались в Вене, чтобы обсудить пути повышения профессиональных стандартов и безопасности журналистов в контексте конфликта в Украине и вокруг нее. Эти круглые столы стали основой процесса «Две страны – одна профессия», платформой для обмена информацией, опытом и мнениями.

В июне 2015 года в Вене Представитель организовала большую конференцию государств-участников ОБСЕ **«Безопасность журналистов, свобода и плюрализм СМИ в условиях конфликта»**. Это событие собрало около 400 журналистов, дипломатов и других официальных лиц, а также представителей академических кругов, и была посвящена, в частности, мерам борьбы с пропагандой войны и ненависти и противодействия информационной войне. Представитель разработала **рекомендации**, которые явились результатом проведенных дискуссий и были поддержаны представителями украинских и российских медиа-организаций, участвующих в процессе «Две страны – одна профессия»¹³². Эти рекомендации содержат пакет задач, направленный на устранение враждебной пропаганды. В частности **государствам – участникам ОБСЕ** рекомендуется:

131 Заявление Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ по вопросу отказа во въезде журналистам из одного государства-участника ОБСЕ в другое. 3 апреля 2014 г.
URL: <http://www.osce.org/fom/117092>.

132 URL: <http://www.osce.org/ru/fom/173786?download=true>.

- осуждать пропаганду войны и ненависти, ведущую к насилию и дискриминации, и осуществлять практические меры по ее искоренению в регионе ОБСЕ в соответствии с Хельсинкским Заключительным актом;
- осознавать, что пропаганда войны и ненависти, навязываемая СМИ со стороны государства или его посредников, способствует нарастанию насилия и дискредитирует журналистику как профессию, направленную на служение интересам общества;
- поощрять плюрализм СМИ и свободную, правдивую журналистику и репортерские расследования как лучшее противодействие пропаганде;
- учитывать, что распространение пропаганды войны и ненависти не оправдывает введение новых ограничений свободы выражения мнения и свободы СМИ;
- гарантировать независимость органов регулирования работы СМИ, в особенности при рассмотрении вопросов распространения языка вражды и лицензирования;
- уважать и поддерживать журналистов и их органы саморегулирования, выступающие в поддержку основополагающих принципов профессии и против пропаганды;
- поддерживать инструменты саморегулирования СМИ, в том числе эффективный кодекс журналистской этики и независимый орган саморегулирования СМИ, как лучший способ поощрения ответственной и честной журналистики;
- поощрять этические нормы поведения работников СМИ путем создания благоприятной атмосферы, способствующей высоким профессиональным стандартам журналистики и её саморегулированию;
- способствовать и поощрять диалог между журналистами, работающими по разные стороны конфликта, по вопросам безопасности журналистов и профессиональных стандартах;
- поощрять повышение медиаграмотности в регионе ОБСЕ, способствуя более осознанному выбору гражданами источников информации.

Журналистам и медиа-организациям было рекомендовано, в частности:

- придерживаться единого понимания миссии своей профессии путём ведения непрерывного диалога между журналистами, работающими по разные стороны конфликта, и их самооценки;
- воздерживаться от какого-либо участия в пропаганде и информационных войнах;
- развивать механизмы саморегулирования, которые будут соответствующим образом и эффективно рассматривать любое использование языка ненависти при освещении конфликтов;
- не брать в руки оружия и не принимать ту или иную сторону конфликта, но честно служить обществу, уважать человеческое достоинство и равные права для всех, а также способствовать мирному урегулированию споров.

Выводы и рекомендации

Мир в наши дни как никогда пронизан культурными и торговыми связями; современные технологии сделали возможным подлинно трансграничное распространение информации в режиме реального времени; международный туризм стал доступен для многих. В таких условиях пропаганда войны и ненависти эффективна только тогда, когда органы государственной власти контролируют СМИ и негласно поддерживают разжигание ненависти.

Устойчивая, свободная медиа-система служит противоядием ненависти. Ни одна крупная частная медиа-компания не может сама по себе овладеть умами современных людей, пропагандируя при этом смерть и разрушение. Органы саморегулирования и совместного регулирования средств массовой информации могут обеспечить своевременное предупреждение в этом отношении. И наоборот, в медиа-системе, при которой государственные вещательные компании доминируют и пытаются контролировать умы населения стандартным набором «подавления, искажения, увода в сторону и фабрикации»,¹³³ такая угроза реальна.

Пропаганда войны может существовать в средствах массовой информации только там, где она не встречает противодействия со стороны органов государственной власти. Молчание государственных прокуроров и судов в отношении пропаганды войны, преследование правоохранительными органами представителей гражданского общества, критикующих такую политику, политические действия, направленные на изолирование голоса оппозиции, могут привести к успеху, по крайней мере, к краткосрочному.

Если он претворяется в судебном порядке в соответствии с верховенством права, запрет на пропаганду войны и вражды содействует, а не ограничивает свободу слова. Необходимо разработать четкие определения этих преступлений и прочную нормативную базу. На практике это еще не сделано¹³⁴. Суды испытывают трудности в анализе пропаганды, ненависти, подстрекательства и войны.

133 Lumley, Frederick E. (1933) *The Propaganda Menace*. New York: D.Appleton – Century Company. (Угроза пропаганды). Стр. 116-117.

134 Richter, Andrei. (2015b). *Legal Response to Propaganda Broadcasts Related to Crisis in and around Ukraine, 2014-2015*. *International Journal of Communication*. 9. (Правовое реагирование на телепропаганду в условиях кризиса в Украине и вокруг неё в 2014-2015 гг.). Стр. 3139-3140.

Нелогично подчинять запрет пропаганды войны и ненависти международным нормам о свободе выражения мнения и свободе СМИ. Во-первых, такая пропаганда не является правом человека, тогда как ее запрет служит праву человека на жизнь и недискриминацию. Международные стандарты свободы слова учитывают вред, который может возникнуть при использовании этой свободы, в то же время запрет на пропаганду войны и ненависти призван предотвратить смерть и дискриминацию людей. Во-вторых, эффективное внедрение этого запрета входит в *обязанности* правительств, в то время как некоторые другие ограничения свободы выражения мнения всего лишь *допустимы* в соответствии с национальным законодательством. И, наконец, право на свободу слова не предназначено для воззваний к агрессии и распространения выражений ненависти, которые ведут к дискриминации, вражде или насилию.

«Крупнейшие гуманитарные катастрофы, принесшие рукотворные страдания человечеству на протяжении веков, – инквизиция, работорговля, холокост, советский ГУЛАГ, геноцид в Камбодже или Руанде – не только включали, но и фактически *требовали* абсолютного контроля над выражением мнения, мыслями, порой даже совестью... Ненависть нуждается в цензуре и поддерживается ею, а цензура, в свою очередь, необходима для взращивания подстрекательства к совершению зверских преступлений. Урок однозначен: в наших усилиях по предотвращению массовых злодеяний свободный поток информации и свобода выражения мнения, безусловно, являются нашими главными союзниками, а не противниками»¹³⁵.

В то время как правовые механизмы соответствия статье 20 МПГПП остаются важными, законодательство является лишь частью **большого набора инструментов для борьбы с пропагандой**. Этот набор содержит следующие дополнительные инструменты:

1) Так как пропаганда особенно опасна, когда она господствует в общественной сфере и ограничивает доступ к информации, препятствуя выражению и формированию мнений и идей, очень важно обеспечить плюрализм массовой информации в качестве эффективного средства, создающего и укрепляющего культуру мира, терпимости и взаимного

¹³⁵ Callamard, Agnes (2014). The Contribution of Media and Information to an Effective Strategy of Prevention to Atrocity Crimes. Speech at UN Headquarters (Вклад СМИ и информации в эффективную стратегию профилактики зверских преступлений. Выступление в штаб-квартире ООН). URL: <http://globalfreespeech.columbia.edu/publication/contribution-media-and-information-effective-strategy-prevention-atrocity-crimes>.

уважения. Неограниченное развитие новых технологий, в том числе цифрового вещания, мобильных коммуникаций, интернет-изданий и социальных сетей, должно обеспечить значительное расширение возможностей распространения разнообразной информации.

2) Органы государственной власти и политики должны воздерживаться от финансирования и использования пропаганды, особенно когда она ведет к нетерпимости, дискриминации, созданию стереотипов или может спровоцировать войну, насилие или враждебность. Это включает в себя меры по упразднению государственных или парагосударственных СМИ, воздержание от спонсирования сетевых троллей или участия в других тайных операциях со СМИ.

3) Общественные СМИ с их устоявшимися профессиональными стандартами должны иметь сильную поддержку в их самостоятельной, стабильной и открытой деятельности. Противоположные действия ведут к коррумпированности профессии журналиста.

4) Пропаганда должна раскрываться и осуждаться органами государственной власти, гражданским обществом и международными организациями как деятельность, неуместная в демократическом мире и в профессии журналиста. Правительства и политические лидеры должны играть ведущую роль в решительном и незамедлительном ответе на случаи пропаганды войны, нетерпимые выражения и разжигание ненависти в средствах массовой информации.

5) Законодательство и практика должны гарантировать независимость судебной системы и регуляторов СМИ, чтобы они не служили политическим интересам и не использовались для ограничения инакомыслия и свободы выражения мнений под видом противодействия пропаганде ненависти.

6) С корневыми причинами пропаганды войны и ненависти следует вести борьбу широким набором политических мер, например, в области международного и межкультурного диалога, такими как диалог между журналистами, интеллектуалами, поддержкой медиа-образования и демократических идеалов мира, свободы выражения мнения, плюрализма и многообразия. Граждан надо поощрять к выражению широкого спектра мнений и информации, создавая здоровый диалог и дискуссию. Кроме того, борьбе с призывами к вражде и войне способствуют положительные

традиционные ценности, совместимые с международно признанными нормами и стандартами в области прав человека.

7) Национальные и международные механизмы по правам человека и свободе СМИ, специализированные органы саморегулирования и совместного регулирования, профессиональные организации и независимые институты мониторинга должны иметь возможность развивать диалог в динамичном гражданском обществе, а также реагировать на случаи пропаганды вражды. Необходимо активно поддерживать важную работу региональных организаций по правам человека и свободе СМИ, таких как Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, поскольку они дают рекомендации и поддерживают национальную политику по этому вопросу. Они должны иметь возможность содействовать диалогу, поощряющему укрепление мира, взаимопонимание и знание различных культур.

8) Поскольку только информированное, медиаграмотное население может принимать рациональные, а не эмоциональные решения, усиление образовательных программ по медиа-грамотности и интернет-грамотности может ослабить пламя, разжигаемое пропагандистами.

Правительства должны финансировать такие программы, а также содействовать изучению средств массовой информации, начиная со школьной программы.

9) Эффективное саморегулирование СМИ остается наиболее подходящим способом решения профессиональных вопросов. При помощи саморегулирования СМИ исполняют свой моральный и социальный долг, в том числе противодействуя пропаганде ненависти и дискриминации. Этические нормы и инструменты саморегулирования и совместного регулирования должны обеспечивать привлечение внимания общественности к случаям пропаганды. Поддерживаемые средствами массовой информации и повышающие осведомленность о вреде дискриминации, они должны стать препятствием для создания отрицательных стереотипов у отдельных лиц и групп населения. Организации журналистов, органы саморегулирования, владельцы и издатели СМИ должны серьезно оценить содержание своей продукции. Пропаганда наносит вред всем заслуживающим доверия и соблюдающим нормы этики журналистам, борющимся и, в некоторых случаях, отдавшим свою жизнь за настоящую, честную журналистику.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Bernays, E. (1928). *Propaganda* (Пропаганда). New York, NY: Liveright.
URL: <https://archive.org/details/Propaganda1928ByEdwardL.Bernays>.
- Bonello, G. (2012) Freedom of expression and incitement to violence. In: *Freedom of Expression: Essays in honour of Nicolas Bratza* (Свобода слова и подстрекательство к насилию). Casadevall, J. et.al. (Eds.). Strasbourg, France: Совет Европы, 2012. Стр. 349-359.
- Borajan, D. (2015). *Occasional papers: Facing up to Russia's information war in the Baltic States* (Лицом к лицу с российской информационной войной в странах Балтии). London, UK: Albany Associates. URL: <http://www.albanyassociates.com/notebook/2015/03/occasional-papers-facing-up-to-russias-information-war-in-the-baltic-states/>.
- Callamard, A. (2008). *Expert meeting of the links between articles 19 and 20 of the ICCPR: Freedom of expression and advocacy of religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence*. UN HCHR, 2-3 October 2008, Geneva. London, UK: Article 19. (Совещание экспертов о взаимосвязи между статьями 19 и 20 МПГПП: свобода выражения мнения и пропаганда религиозной ненависти, представляющие собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию). URL: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/conferences/iccpr-links-between-articles-19-and-20.pdf>.
- Colliver, S. (1992). Hate speech laws: Do they work? In: *Striking a balance: Hate speech, freedom of expression and non-discrimination* (Законы языка вражды: работают ли они? В: В поисках баланса: язык вражды, свобода слова и недискриминация). S. Colliver (Ed.). London, UK: University of Essex. Стр. 363-374. URL: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/striking-a-balance.pdf>.
- Cortés, C. E. (2013). *Multicultural America: A Multimedia Encyclopedia* (Многокультурная Америка: мультимедийная энциклопедия). Thousand Oaks, US: Sage.
- Cotler, I. (2012). State-sanctioned incitement to genocide. In: *The content and context of hate speech: Rethinking regulation and responses* (Санкционированное государством подстрекательство к геноциду. В: Содержание и контекст языка вражды: переосмысление норм и ответных мер). M. Herz & P. Molnár (Eds.). Стр. 430–455. Cambridge, UK: Cambridge University Press. URL: <http://dx.doi.org/10.1017/S09781139042871.030>.
- Ghanea, N. (2008). *Articles 19 and 20 of the ICCPR*. Conference paper prepared for the UN HRC Expert Meeting of the Links between Articles 19 and 20 of the ICCPR (Статьи 19 и 20 МПГПП. Материалы конференции, подготовленные для Совещания экспертов КПЧ о взаимосвязи между статьями 19 и 20 МПГПП), 2-3 октября 2008, Женева. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Seminar2008/CompilationConferenceRoomPapers.pdf>.

Hampson, F. J. (2012). Freedom of expression in situations of emergency and armed conflict. In: *Freedom of Expression: Essays in honour of Nicolas Bratza* (Свобода слова в чрезвычайных ситуациях и вооруженных конфликтах. / Свобода слова: Очерки в честь Николааса Браца). Casadevall, J. et.al. (eds.). Strasbourg: Совет Европы.

Herpen, M.H. van. (2016). *Putin's Propaganda Machine: Soft Power and Russian Foreign Policy* (Путинская пропагандистская машина: мягкая сила и внешняя политика России). Lanham, U.S.: Rowman & Littlefield.

Kearney, Michael G. (2007). *The prohibition of propaganda for war in international law* (Запрет пропаганды войны в международном праве). Oxford, UK: Oxford University Press. doi:10.1093/acprof:oso/9780199232451.001.0001.

Lumley, F. (1933) *The propaganda menace* (Угроза пропаганды). New York: D.Appleton – Century Company.

McGoldrick, D. (1991). *The Human Rights Committee: its role in the development of the International Covenant on Civil and Political Rights* (Комитет по правам человека: его роль в развитии Международного пакта о гражданских и политических правах). Oxford: Clarendon Press.

McGonagle, T. (2011). *Minority Rights, Freedom of Expression and of the Media: Dynamics and Dilemmas* (Права меньшинств, свобода выражения мнения и СМИ: динамика и дилеммы). School of Human Rights Research Series, Volume 44. Cambridge-Antwerp-Portland: Intersentia.

Mendel, T. (2012). Does international law provide for consistent rules on hate speech? In: *The content and context of hate speech: Rethinking regulation and responses* (Предусматривает ли международное право единые правила по языку вражды? В: Содержание и контекст языка вражды: переосмысление норм и ответных мер.) Eds.: M. Herz and P. Molnár. Стр. 417-429. Cambridge: Cambridge University Press. URL: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139042871.029>.

Murty B. S. (1989) *The International Law of Propaganda: The Ideological Instrument and World Public Order* (Международное право пропаганды: идеологический инструмент и мировой общественный порядок). New Haven Studies in International Law and World Public Order. New Haven, U.S.: Kluwer.

Nowak, M. (2005). *U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR commentary* (Пакт ООН о гражданских и политических правах - Комментарий). Kehl am Rhein: (2nd rev. ed.). Germany: Engel.

Partsch, K. J. (1981). Freedom of Conscience and Expression, and Political Freedoms (Свобода совести, слова и политических свобод). In: *The International Bill of Rights. The Covenant of Civil and Political Rights*. Henkin, L. (Ed.). New York, U.S. Стр. 209-245.

- Pech, L. (2004). Balancing Freedom of the Press with Competing Rights and Interests: A Comparative Perspective. (Баланс свободы прессы и конкурирующих прав и интересов: сравнительный анализ). In: *Freedom of Expression*. Eoin O'Dell (Ed). Aldershot, U.K.: Ashgate. URL: <http://ssrn.com/abstract=909507>. Стр. 3.
- Pomerantsev, P., & Weiss, M. (2014). *The menace of unreality: How the Kremlin weaponizes information, culture and money* (Угроза нереальности: информация, культура и деньги как оружие Кремля). New York, NY: Institute of Modern Russia. URL: http://www.interpretermag.com/wp-content/uploads/2014/11/The_Menace_of_Unreality_Final.pdf.
- Richter, A. (2015a). The relationship between freedom of expression and the ban on propaganda for war (Взаимосвязь между свободой выражения мнения и запретом пропаганды войны). In: *European yearbook on human rights 2015*. W. Benedek, F. Benoit-Rohmer, M. Kettemann, B. Kneihns, M. Nowak (Eds.). Стр. 489-503. Graz: Intersentia, 2015.
- Richter, A. (2015b). Legal Response to Propaganda Broadcasts Related to Crisis in and around Ukraine, 2014-2015. (Правовое реагирование на телепропаганду в условиях кризиса в Украине и вокруг неё в 2014-2015 гг.). *International Journal of Communication*. 9. Стр. 3125-3145.
- Stratcom. (2014). *Analysis of Russia's information campaign against Ukraine* (Анализ российской информационной кампании против Украины). Riga, Latvia: NATO Strategic Communications Centre of Excellence. URL: http://www.stratcomcoe.org/~media/SCCE/NATO_PETIJUMS_PUBLISKS_29_10.ashx.
- Timmerman, W. K. (2015). *Incitement in International Law* (Подстрекательство в международном праве). Abingdon, UK-New York, US: Routledge.
- Whitton, J. B., Larson, A. (1964) *Propaganda: Towards Disarmament in the War of Words* (Пропаганда: к разоружению в войне слов). New York: Oceana Publications.
- Верховский А. М. (2014). *Уголовное право стран ОБСЕ против преступлений ненависти, возбуждения ненависти и языка вражды*. Москва: Центр «Сова».
- Пазюк А. В. (2015). *Міжнародне інформаційне право: теорія і практика* (Международное информационное право: теория и практика). Монографія / Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Інститут міжнародних відносин. – Дніпропетровськ: «Середняк Т. К.».

ДОКУМЕНТЫ

Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems (Дополнительный протокол к Конвенции о преступлениях в сфере компьютерной информации, о введении уголовной ответственности за правонарушения, связанные с проявлением расизма и ксенофобии, совершенные посредством компьютерных систем). (2003). CETS No. 189. 28.01.2003. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/189.htm>.

ARTICLE 19 Global Campaign for Free Expression. (2009). The Camden Principles on Freedom of Expression and Equality (Артикль 19. Международная кампания за свободу выражения мнений. Камденские принципы по свободе выражения мнения и равенству). URL: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camdenprinciples-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf>.

Устав ООН. Сан Франциско (26 июня 1945). Статья 51.
URL: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml> .

Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт, Хельсинки (1975). URL: <http://www.osce.org/mc/39501?download=true> .

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950).

Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. (97) 20 of the Committee of Ministers to member states on “hate speech”, Adopted by the Committee of Ministers on 30 October 1997 at the 607th meeting of the Ministers’ Deputies (Рекомендация № (97)20 Комитета Министров государствам-членам о «разжигании ненависти»). URL: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/dh-lgbt_docs/CM_Rec\(97\)20_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/dh-lgbt_docs/CM_Rec(97)20_en.pdf).

EU (European Union). (2015). Council decision (CFSP) 2015/432 of March 13, 2015 amending decision 2014/145/CFSP concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine (Решение Совета (ОВПБ) 2015/432 от 13 марта 2015 го. Внесении изменений в решение 2014/145/ОВПБ об ограничительных мерах в отношении действий, подрывающих или угрожающих территориальной целостности, суверенитета и независимости Украины). *Official Journal of the European Union*. L 70/47, 03.14.2015. L 70/47, 03.14.2015.
URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D0432&rid=4>.

МПГПП (Международный пакт о гражданских и политических правах). (1966). Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 2200А (XXI). Документ ООН A/6316, также Договор ООН серии 999, 171. Вступил в силу в 1976 г.

URL: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

International Convention concerning the Use of Broadcasting in the Cause of Peace (Международная конвенция об использовании радиовещания в деле мира) (1936).

International Telecommunication Convention (Международная конвенция о телекоммуникациях), Atlantic City (1947); UN GA Res 424 (V), 14 декабря 1950 г.

URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/060/22/IMG/NR006022.pdf?OpenElement>.

Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения.

Том I, Сборник документов в тематическом порядке. Варшава: БДИПЧ, 2011.

URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/77677?download=true>.

Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Выводы и рекомендации четырех региональных экспертных совещаний, организованных УВКПЧ в 2011 году, принятые экспертами в Рабате, Марокко 5 октября 2012.

URL: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf

United Nations Human Rights Committee (19th session). Geneva (July 29 1983).

General comment no. 11. *Prohibition of propaganda for war and inciting national, racial or religious hatred (Article 20)* (Замечание общего порядка № 11. Запрещение пропаганды войны и разжигания национальной, расовой или религиозной ненависти (статья 20).

URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/CCPRGeneralCommentNo11.pdf>.

United Nations Human Rights Committee. (102nd session). Geneva (July 11–29, 2011).

General comment no. 34. *Article 19: Freedoms of opinion and expression*

(Замечание общего порядка № 34. Статья 19: Свобода мнения и его выражения).

CCPR/C/GC/34. URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/GC34.pdf>.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Заявление Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ о пропаганде во время конфликта

Как показывает нынешний кризис в Украине и вокруг нее, пропаганда и ухудшение свободы СМИ зачастую идут рука об руку, разжигая конфликт, а после его начала способствуют его эскалации.

Необходимость остановить пропаганду часто используется в качестве причины для блокирования и глушения теле- и радиосигналов или других ограничений свободы выражения мнения и свободы средств массовой информации. Принимая во внимание широту и расплывчатость термина «пропаганда» и его прямую связь с политической речью, ее общий запрет нарушает международные нормы в области защиты свободы слова и свободы СМИ.

В отношении этой опасной практики Представитель выпускает настоящее коммюнике со следующими рекомендациями государствам-участникам ОБСЕ:

- § Перестать манипулировать СМИ; прекратить информационные и психологические войны.
- § Обеспечить плюрализм и свободу СМИ как противоядия от пропаганды.
- § Воздержаться от введения новых ограничений; существующие законы способны противодействовать экстремальной пропаганде.
- § Принимать меры по медиа-грамотности граждан с тем, чтобы они делали осознанный выбор.
- § Преобразовать государственные СМИ в подлинные общественные вещатели.

Свобода выражения мнения, в частности политической речи, является жизненно важным правом в условиях демократии и предполагает существование многочисленных и разнообразных голосов. С шокирующим, тревожным и оскорбительным содержанием следует бороться ответными аргументами и дебатами. Лучшим и самым эффективным механизмом нейтрализации воздействия пропаганды является наличие открытой, разнообразной и динамичной медиа-среды. Пропаганда опасна, когда она доминирует в общественной сфере и мешает людям свободно формировать свое мнение, тем самым

деформируя плюрализм и открытый обмен идеями. Независимо от того, насколько кричащими являются некоторые возмутительные мнения, они не будут преобладать в ситуации конкурентной и динамичной циркуляции идей. Вместо того чтобы заниматься цензурой, государства должны защищать и поощрять свободный и равный доступ к рынку идей независимо от формата и технологии.

Никто не должен быть ограничен в выражении определенного мнения. Вместо этого, государства должны обеспечить, чтобы различные мнения имели равные шансы быть представленными. Если пропаганда доходит до подстрекательства к ненависти и насилию, соответствующие и соразмерные меры могут применяться с использованием существующих международных и национальных актов в области прав человека. В соответствии с обязательствами в рамках ОБСЕ, в частности, Копенгагенского (1990) и Московского (1991) документов, только те ограничения, которые преследуют законную цель и четко определены законом, являются приемлемыми.

Существуют определенные инструменты в области регулирования содержания СМИ для предотвращения предвзятой и вводящей в заблуждение информации. К ним относятся правила о балансе и точности вещания; независимость регуляторов СМИ; важность общественного вещания, у которого особая миссия отражать все точки зрения; четкое различие между фактами и мнениями в области журналистики; прозрачность собственности СМИ и т.д.

В качестве эффективного реагирования государства должны поддерживать и поощрять существование и эффективное использование этических норм различных медиа-актеров и инвестировать в медиа-грамотность, давая гражданам возможность принять обоснованные и трезвые решения. Понимание и уважение этих норм со стороны медиа-актеров, а также прозрачность СМИ необходимы для предотвращения и сведения к минимуму опасности пропаганды.

Сегодня, в 21-м веке, как и в прошлом, государственные СМИ являются основным проводником пропаганды. Так как они опасны для мира и безопасности, государственные СМИ должны быть преобразованы в реальные общественные СМИ или быть приватизированы.

Дунья Миятович

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ

г. Вена, 15 апреля 2014 г.; URL: <http://www.osce.org/fom/117701>.

Заявление Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ по поводу отключения телевизионных каналов

Последнее время политики, законодатели и регуляторы Украины выражают обеспокоенность по поводу влияния российского телевидения на информационную безопасность или другие национальные интересы своей страны. Это беспокойство часто сопровождается действиями, которые фактически приостанавливают или запрещают все или некоторые телепрограммы, произведенные в России. Подобным же образом, несколько недель назад фактические власти Крыма внезапно и варварски отключили практически все украинские телеканалы и заменили их каналами, вещающими из Российской Федерации.

Несмотря на то, что в последние несколько недель Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ высказывалась по отдельным таким случаям, настоящим заявлением она хотела бы обобщить свою позицию по этому вопросу в целом.

В Хельсинкском Заключительном Акте государства-участники согласились быть связаны и выполнять свои обязательства, как они установлены в международных декларациях и соглашениях в области свободы выражения мнения, включая в том числе Международные пакты о правах человека.

В соответствии со статьей 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), «каждый человек имеет право на свободное выражение мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любого рода, независимо от границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору».

Однако МПГПП также отмечает, что это право налагает особые обязательства и ответственность. Следовательно, оно может быть сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть четко прописаны в национальном законодательстве и применяться только тогда, когда необходимо защитить другие основополагающие ценности и права.

Если такие ограничения будут приняты законными институтами, такими как законодательные органы, в соответствии с принципом верховенства права, и если ограничения преследуют законную цель, а также необходимы и соразмерны, то они действительно могут быть признаны уместными.

Независимая судебная система является подходящей платформой для обсуждения ограничений права, гарантированного статьей 19. Решение национального суда о

законности таких ограничений может быть обжаловано, а в случае многих государств-участников, даже быть оспорено в Европейском суде по правам человека как нарушение свободы выражения мнения.

Таковы процедуры, которые следует принимать и уважать во всем регионе ОБСЕ.

Необходимо противостоять попыткам ограничения плюрализма СМИ. Свобода СМИ зависит от наличия здорового, активного и конкурентного медиа-ландшафта, который включает голоса, обеспечивающие разнообразие новостей и мнений на разных языках, поступающих из различных стран. Во все времена, и особенно в трудные времена, запрет не является решением; широкая дискуссия – вот ответ.

В то же время я вижу опасность для плюрализма СМИ в самом существовании государственных и контролируемых государством СМИ, поскольку они могут быть легко использованы для распространения государственной пропаганды – зла, которому противостоит вся система международных соглашений в области свободы СМИ. Поэтому, пользуясь данной возможностью, я призываю к трансформации государственных СМИ в общественные вещатели и в частные СМИ на всем пространстве ОБСЕ.

Я призываю все государства-участники прекратить информационную войну, прекратить манипуляции со СМИ и обеспечить безопасность журналистов.

История не раз нас учила, что ограничения свободы СМИ в угоду политических целей приводят к цензуре и, однажды начавшись, цензура никогда не заканчивается.

Как Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ я призываю государства-участники воздержаться от блокирования СМИ дабы избежать произвольных и политически мотивированных действий, которые могут препятствовать выражению альтернативных мнений.

В то же время я напоминаю о необходимости укреплять и развивать дальнейшее соблюдение соответствующих принципов и обязательств ОБСЕ, в том числе в связи с сообщениями о серьезных проявлениях нетерпимости со стороны государств-участников, использующих СМИ в нарушение принципов, зафиксированных в пункте 25 главы VIII Будапештского документа и части X Решений Римской встречи Совета СБСЕ.

Дунья Миятович

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ

г. Вена, 27 марта 2014 г., URL: <http://www.osce.org/fom/116888>.

Заявление Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ по вопросу отказа во въезде журналистам из одного государства-участника ОБСЕ в другое

За последние годы Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ неоднократно реагировала на отказ государств-участников ОБСЕ во въезде журналистов из других стран. Вслед за недавними случаями, когда журналистам из России было отказано во въезде в Украину, а также поступающей информации о том, что фактические власти Крыма отказывают во въезде ряду журналистов, пересекающих границу полуострова, Представитель хотела бы вновь заявить о своей позиции по данному вопросу.

В Хельсинкском Заключительном акте государства-участники договорились улучшать условия, в которых журналисты из одного государства-участника осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике. Они, в том числе, согласились «облегчать на основе взаимности процедуры оформления поездок журналистов государств-участников по стране, в которой они осуществляют свою профессиональную деятельность и постепенно предоставлять большие возможности для таких поездок при соблюдении правил, связанных с наличием районов, закрытых по соображениям безопасности». Государства-участники также подтвердили, что «журналисты не могут подвергаться выдворению или иным образом наказываться в результате законного осуществления их профессиональной деятельности».

К сожалению, основываясь на многочисленных примерах, мы видим, что многие государства-участники не соблюдают эти договоренности.

При всем уважении к суверенному праву государств-участников осуществлять контроль своих границ, у меня имеются серьезные опасения по поводу чрезмерных ограничений передвижения, которые влияют на свободный поток информации и свободу средств массовой информации.

Особую тревогу вызывает нынешняя ситуация, связанная с кризисом в Украине. В ряде случаев я обращалась к украинским властям, а также призывала ответственных лиц в Крыму прекратить эту неприемлемую практику. Я вновь призываю всех ответственных пересмотреть соответствующие правила и инструкции о пересечении границ, и отказаться от использования СМИ и журналистов для продвижения своих политических целей. Напротив, они должны облегчать работу журналистов и воздерживаться от создания административных препятствий для въезда в страну.

Я призываю государства-участники выполнять свои обязательства в рамках ОБСЕ и воздерживаться от любых действий по ограничению свободного потока информации и свободы средств массовой информации.

Дунья Миятович

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ

г. Вена, 3 апреля 2014 г., URL: <http://www.osce.org/fom/117092>.



Представитель по
вопросам свободы СМИ

