

**Управление систематизации законодательств и анализа судебной
практики Верховного Суда Российской Федерации**

**Обобщение правовых позиций межгосударственных
органов по защите прав и свобод человека¹ и
специальных докладчиков (рабочих групп),
действующих в рамках Совета ООН по правам
человека, по вопросу защиты
права лица на свободу выражения мнения**

2018 г.

¹ Включая Европейский Суд по правам человека (далее – также Европейский Суд, Суд).

Оглавление

1.1.	Общие положения. Нормативное содержание права лица на свободу выражения мнения	3
1.1.1.	Право на доступ к информации как элемент права на свободу выражения мнения	9
1.2.	Возможные сферы вмешательства в право на свободу выражения мнения	11
1.2.1.	Осуществление предварительных ограничений на свободу журналистской деятельности.....	11
1.2.2.	Привлечение лица (журналиста) к юридической ответственности за реализацию права на свободу выражения мнения	14
1.2.3.	Раскрытие и сбор персональных данных	23
1.2.4.	Отказ в проведении публичного мероприятия. Задержание протестующих.....	24
1.3.	Критерии правомерного вмешательства в право на свободу выражения мнения	24
1.3.1.	Соблюдение критерия законности (правовой определенности) при осуществлении вмешательства в право на свободу выражения мнения	27
1.3.2.	Соблюдение критерия наличия законной (социально-значимой) цели при осуществлении вмешательства в право на свободу выражения мнения	32
1.3.3.	Соблюдение критерия необходимости (пропорциональности) при осуществлении вмешательства в право на свободу выражения мнения	36
1.4.	Позитивные обязательства государства по защите права на свободу выражения мнения	43
1.4.1.	Защита лиц от ненавистнических высказываний расистского толка	45
1.5.	Информация, могущая представлять общественный интерес	56
1.5.1.	Критика должностных лиц государства и органов местного самоуправления	61
1.5.2.	Обсуждение хода судебного разбирательства или состояния судебной системы государства.....	63
1.6.	Оценочные суждения и суждения о фактах	66
1.7.	Право на свободу выражения мнения и деятельность средств массовой информации	67
1.8.	Соотношение права на свободу выражения мнения и иных прав и свобод человека	75

1.1. Общие положения. Нормативное содержание права лица на свободу выражения мнения

Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации²

[С]вобода выражения мнения представляет собой один из основных принципов демократического общества и одно из основополагающих условий его развития, а также реализации способностей и возможностей каждого человека. Принимая во внимание положения пункта 2 [с]татья 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод], *свобода выражения мнения распространяется не только на «информацию» и «мнения», воспринимаемые положительно, считающиеся неоскорбительными или рассматриваемые как нечто нейтральное, но и на оскорбительные, шокирующие или причиняющие беспокойство.* Указанное является требованием плюрализма мнений, терпимости и либерализма, без которых бы не существовало «демократического общества» (пункт 23 постановления от 21 июля 2005 г. по делу *Гринберг против Российской Федерации*).

Статья 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] защищает не только содержание информации и идей, но и способы их распространения, поскольку любое ограничение указанных способов неизбежно ущемляет право получать и распространять информацию (пункт 31 постановления от 27 сентября 2007 г. по делу *Джавадов против Российской Федерации*).

[Л]юбые меры, препятствующие... свободе выражения мнения, кроме случаев подстрекательства к насилию или нарушения демократических принципов, оказывают демократии плохую услугу и даже угрожают ей (пункт 67 постановления от 15 мая 2014 г. по делу *Тараненко против Российской Федерации*).

² Неофициальный перевод текстов постановлений Европейского Суда по правам человека, принятых по делам в отношении Российской Федерации, получен из Аппарата Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам - заместителя Министра юстиции Российской Федерации.

Практика Комитета по правам человека³

Свобода мнений и свобода их выражения являются неотъемлемыми условиями всестороннего развития личности. Они имеют ключевое значение для любого общества⁴. Они являются основополагающими элементами любого свободного и демократического общества. Эти две свободы тесно взаимосвязаны, поскольку *свобода выражения мнений стимулирует обмен и формирование мнений* (пункт 2 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). CCPR/C/GC/34).

Право на свободное выражения мнений является обязательным условием соблюдения принципов гласности и отчетности, которые, в свою очередь, крайне необходимы для поощрения и защиты прав человека (пункт 3 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). CCPR/C/GC/34).

С учетом специфической терминологии пункта 1 статьи 19 [Международного пакта о гражданских и политических правах], а также взаимосвязи между мнением и мыслью (статья 18) *оговорка к пункту 1 была бы несовместима с предметом и целью Пакта⁵*. Кроме того, хотя свобода мнений не числится в перечне прав, отступление от которых недопустимо согласно положениям статьи 4 Пакта, следует напомнить, что «вне перечисленных в пункте 2 статьи 4 положениях Пакта есть элементы, которые, по мнению Комитета, не могут быть предметом правомерных отступлений в соответствии со статьей 4»⁶. Свобода мнений является одним из таких элементов, поскольку *ни при*

³ Переведенные на русский язык тексты решений и иных документов договорных и внедоговорных органов, действующих в рамках Организации Объединенных Наций, включая Совет ООН по правам человека, выдержки из которых приведены в настоящем Обобщении, размещены в соответствующем разделе официального сайта Организации Объединенных Наций:

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>

⁴ См. сообщение № 1173/2003, *Бенхадж против Алжира*, Соображения приняты 20 июля 2007 г.; № 628/1995, *Парк против Республики Корея*, Соображения приняты 5 июля 1996 г.

⁵ См. Замечание общего порядка № 24 (1994) Комитета о вопросах, касающихся оговорок, сделанных при ратификации Пакта или Факультативных протоколов к нему или при присоединении к ним или в связи с заявлениями, предусмотренными статьей 41 Пакта, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятидесятая сессия, Дополнение № 40, том I (A/50/40 (том I)), приложение V.*

⁶ См. Замечание общего порядка № 29 (2001) Комитета об отступлении от обязательств в связи с чрезвычайным положением, пункт 13, *Официальные отчеты Генеральной*

*каких обстоятельствах не может возникнуть потребность в отступлении от ее соблюдения во время чрезвычайного положения*⁷ (пункт 5 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

Пункт 1 статьи 19 [Международного пакта о гражданских и политических правах] требует защищать право беспрепятственно придерживаться своих мнений. В отношении этого права Пакт не допускает каких-либо исключений или ограничений. *Свобода придерживаться своих мнений включает в себя право поменять свое мнение в любое время и по любым причинам, если какое-либо лицо при этом делает свободный выбор.* Ни одно лицо не может подвергаться ущемлению предусмотренных Пактом прав на основе своих действительных, подразумеваемых или предполагаемых мнений. *Защищены мнения по любым вопросам, в том числе по политическим, научным, историческим, моральным или религиозным вопросам.* Криминализация существования у лица своего собственного мнения не совместима с пунктом 1⁸. Преследование, запугивание или стигматизация лица, в том числе арест, содержание под стражей, судебное разбирательство или лишение свободы за мнения, которых оно может придерживаться, является нарушением пункта 1 статьи 19⁹ (пункт 9 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

Все формы принуждения лиц к тому, чтобы они придерживались или не придерживались какого-либо мнения, запрещены¹⁰. *Право на свободное выражение мнений непременно включает в себя свободу не выразить свое мнение* (пункт 10 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

В соответствии с пунктом 2 [статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах] государства–участники обязаны гарантировать *право*

Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 40, том I (A/56/40 (том I)), приложение VI.

⁷ Замечание общего порядка № 29, пункт 11.

⁸ См. сообщение № 550/93, *Фориссон против Франции*, Соображения приняты 8 ноября 1996 г.

⁹ См. сообщение № 157/1983, *Мпака-Нсуси против Заира*, Соображения приняты 26 марта 1986 г.; № 414/1990, *Мика Мика против Экваториальной Гвинеи*, Соображения приняты 8 июля 1994 г.

¹⁰ См. сообщение № 878/1999, *Канг против Республики Корея*, Соображения приняты 15 июля 2003 г.

на свободу выражения мнений, в том числе право искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ. Это право включает в себя передачу и получение сообщений, содержащих всякого рода идеи и мнения, которые могут быть переданы другим лицам в соответствии с положениями пункта 3 статьи 19 и статьи 20¹¹. К ним относятся политические выступления¹², комментарии на личные¹³ или политические¹⁴ темы, сбор сведений¹⁵, обсуждение вопросов прав человека¹⁶, журналистская деятельность¹⁷, культурное и художественное выражение¹⁸, преподавание¹⁹, а также религиозные выступления²⁰. К ним также может относиться коммерческая реклама. В сферу применения пункта 2 включена даже такая форма выражения мнений, которая может рассматриваться как глубоко оскорбительная²¹, но при этом ее использование может подпадать под ограничения в соответствии с положениями пункта 3 статьи 19 и статьи 20 (пункт 11 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССР/С/ГС/34).

Пункт 2 [статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах] защищает все формы выражения и способы распространения мнений. К таким формам относятся устная и письменная речь, язык жестов, а также такие средства невербальной коммуникации, как изображения и предметы искусства²². К способам выражения относятся книги, газеты²³,

¹¹ См. сообщения № 395/1989 и 385/1989, *Баллантайн, Дэвидсон и Макинтайр против Канады*, Соображения приняты 18 октября 1990 г.

¹² См. сообщение № 414/1990, *Мика Миха против Экваториальной Гвинеи*.

¹³ См. сообщение № 1189/2003, *Фернандо против Шри-Ланки*, Соображения приняты 31 марта 2005 г.

¹⁴ См. сообщение № 1157/2003, *Коулман против Австралии*, Соображения приняты 17 июля 2006 г.

¹⁵ Заключительные замечания в отношении Японии (ССР/С/JPN/CO/5).

¹⁶ См. сообщение № 1022/2001, *Величкин против Республики Беларусь*, Соображения приняты 20 октября 2005 г.

¹⁷ См. сообщение № 1334/2004, *Мавлонов и Сайди против Узбекистана*, Соображения приняты 19 марта 2009 г.

¹⁸ См. сообщение № 926/2000, *Шин против Республики Корея*, Соображения приняты 16 марта 2004 г.

¹⁹ См. сообщение № 736/97, *Росс против Канады*, Соображения приняты 18 октября 2000 г.

²⁰ Там же.

²¹ Там же.

²² См. сообщение № 926/2000, *Шин против Республики Корея*.

²³ См. сообщение № 1341/2005, *Цюндель против Канады*, Соображения приняты 20 марта 2007 г.

брошюры²⁴, афиши, баннеры²⁵, форма одежды и материалы, не запрещенные законом²⁶. К ним относятся все виды аудиовизуальных, электронных и основанных на Интернет-технологиях средств выражения (пункт 12 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

Государствам–участникам следует признать, что *исключительная привилегия журналистов не разглашать источники информации является составным элементом права на свободное выражение мнений*, и обеспечивать ее соблюдение²⁷ (пункт 45 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: Свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека. Размещено 12 сентября 2011 г. ССРР/С/ГС/34).

Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека

Статья 19 Всеобщей декларации прав человека и статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах гарантируют *право каждого человека беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ, в том числе посредством художественных форм выражения*. Совет по правам человека и Генеральная Ассамблея [ООН] называют свободу выражения мнений одной из важнейших основ демократического общества и одним из основополагающих условий для его прогресса и развития²⁸... и подчеркивают, что свободные средства массовой информации содействуют построению обществ и демократических государств, восприимчивых к знаниям, и налаживанию диалога между культурами, поддержанию мира и обеспечению благого правления²⁹... [О]ба органа особо отмечают важное значение журналистики и подтверждают, что *те же самые права, которые человек имеет в офлайновой среде, должны также защищаться в онлайн-среде, в частности свобода выражения мнений*³⁰... Посягательства на свободу выражения мнений не являются чем-то новым,

²⁴ См. сообщение № 1009/2001, *Щетко и др. против Республики Беларусь*, Соображения приняты 11 июля 2006 г.

²⁵ См. сообщение № 412/1990, *Кивенмаа против Финляндии*, Соображения приняты 31 марта 1994 г.

²⁶ См. сообщение № 1189/2003, *Фернандо против Шри-Ланки*.

²⁷ Заключительные замечания в отношении Кувейта (ССРР/СО/69/KWT).

²⁸ См. резолюцию 21/12 Совета.

²⁹ См. резолюцию 68/163 Ассамблеи

³⁰ См. резолюции 20/8, 26/13 и 32/13 Совета.

равно как и выражение Организацией Объединенных Наций глубокой обеспокоенности в этой связи³¹... Международный пакт о гражданских и политических правах, объединяющий 168 государств-участников и получивший широкое признание в качестве главного документа в области прав человека, служит для мандатария главным правовым стандартом при подготовке подавляющего большинства сообщений, касающихся свободы выражения мнений (пункт 5 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 6 сентября 2016 г. A/71/373).

Комитет по ликвидации расовой дискриминации отметил, что «основополагающее право на свободу выражения своего мнения не предполагает права на распространение идей расового превосходства или подстрекательство к расовой ненависти». В одном из своих... обзоров Комитет подчеркнул, что *«основополагающее право на свободу выражения своего мнения не должно отделяться от принципов равенства и недискриминации, поскольку осуществление права на свободное выражение своего мнения влечет за собой особые обязательства, в том числе обязанность не распространять идеи расового превосходства или ненависти»* (пункт 30 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 2 июля 2014 г. A/HRC/26/30).

[С]вобода мнений и их выражения... применима прежде всего к человеку, который имеет право формировать мнения и идеи по разным темам, придерживаться и менять их; искать, получать и распространять информацию и идеи любого вида; а также свободно выражать их в процессе коммуникационного взаимодействия с другими людьми любым способом, который он сочтет подходящим для этих целей. И в этом случае правовая защита предоставляется не непосредственно каким-либо мнениям, идеям или их выражениям как таковым, которые могут сильно различаться и зачастую быть несовместимыми друг с другом. Вместо этого акцент делается на свободе отдельных лиц или групп лиц придерживаться мнений или идей и обмениваться ими (пункт 14 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 23 декабря 2015 г. A/HRC/31/18).

³¹ См. резолюцию 1993/45 Комиссии по правам человека и резолюцию 12/16 Совета.

1.1.1. Право на доступ к информации как элемент права на свободу выражения мнения

Практика Комитета по правам человека

В пункте 2 статьи 19 [Международного пакта о гражданских и политических правах] предусмотрено *право на доступ к информации, имеющейся у государственных органов*. К такой информации относятся записи в государственных органах, независимо от формы ее хранения, источников и даты их регистрации. Государственными органами следует считать такие органы, которые указаны в пункте 7 настоящего [З]амечания общего порядка. К таким органам могут также относиться иные образования, когда они выполняют государственные функции. Как было отмечено ранее, с учетом статьи 25 Пакта *право на доступ к информации предполагает также право СМИ на доступ к информации, касающейся государственных вопросов*³², а также *право широкой общественности получать продукцию СМИ*³³. Элементы права на доступ к информации содержатся также в других частях Пакта. Как Комитет отметил в своем [З]амечании общего порядка № 16, касающемся статьи 17 Пакта, *каждое лицо должно иметь право удостовериться в ясной форме, содержится ли в автоматизированных файлах данных информация личного характера, и если содержится, то какая и с какой целью*. Каждое лицо должно иметь также возможность удостовериться, какие государственные органы или частные лица или органы контролируют или могут контролировать их файлы. Если в таких файлах содержится неверная информация личного характера или если она собиралась или обрабатывалась в нарушение положений закона, каждое лицо должно иметь право потребовать изъятия этой информации. Согласно статье 10 Пакта, заключенные не лишаются права на доступ к своей истории болезни³⁴. В своем [З]амечании общего порядка № 32, касающемся статьи 14, Комитет изложил различные аспекты права на получение информации, которыми обладают лица, обвиняемые в уголовном преступлении³⁵. В соответствии с положениями статьи 2, такие лица должны получать информацию о своих правах, предусмотренных Пактом в целом³⁶ (пункт 18 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения.

³² См. сообщение № 633/95, *Готье против Канады*.

³³ См. сообщение № 1334/2004, *Мавлонов и Сайди против Узбекистана*.

³⁴ См. сообщение № 726/1996, *Желудков против Украины*, Соображения приняты 29 октября 2002 г.

³⁵ См. Замечание общего порядка № 32 (2007) о праве на равенство перед судами и трибуналами и на справедливое судебное разбирательство, пункт 33, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят вторая сессия, Дополнение № 40*, том I (A/62/40 (том I)), приложение VI.

³⁶ Замечание общего порядка № 31.

Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

С целью эффективного осуществления права на доступ к информации государствам–участникам в приоритетном порядке *следует открыть широкий доступ к правительственной информации, имеющей общественный интерес... Властям следует обосновывать любой отказ в предоставлении доступа к информации.* Необходимо создать механизм обработки заявлений об отказе в предоставлении информации, а также об оставленных без ответа запросах (пункт 19 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

Доступность информации для лиц с ограниченными возможностями

Практика Комитета по правам инвалидов

Статьи 9 и 21 [Конвенции о правах инвалидов] затрагивают вопросы информации и связи. Согласно статье 21 государства-участники «принимают все надлежащие меры для обеспечения того, чтобы инвалиды могли пользоваться правом на свободу выражения мнения и убеждений, включая свободу искать, получать и распространять информацию и идеи наравне с другими, пользуясь по своему выбору всеми формами общения». Далее в ней подробно описывается то, каким образом доступность информации и связи может быть обеспечена на практике. Она *обязывает государства-участники обеспечить «снабжение инвалидов информацией, предназначенной для широкой публики, в доступных форматах и с использованием технологий, учитывающих разные формы инвалидности»* (статья 21 а)). Далее она предусматривает «принятие и содействие использованию в официальных сношениях: жестовых языков, азбуки *Брайля*, усиливающих и альтернативных способов общения и всех других доступных способов, методов и форматов общения по выбору инвалидов» (статья 21 b)). *Она побуждает частные предприятия, оказывающие услуги широкой публике, в том числе через Интернет, предоставлять информацию и услуги в доступных и пригодных для инвалидов форматах* (статья 21 с)); *а средства массовой информации, в том числе предоставляющие информацию через Интернет, – превращать свои услуги в доступные для инвалидов* (статья 21 d)). Статья 21 [Конвенции о правах инвалидов] также требует от государств-участников признать и поощрять использование жестовых языков в соответствии со статьями 24, 27, 29 и 30 Конвенции (пункт 38 Замечания общего порядка № 2 (2014). Статья 2: доступность. Принято Комитетом по правам инвалидов на его 11-й сессии. CRPD/C/GC/2).

1.2. Возможные сферы вмешательства в право на свободу выражения мнения³⁷

1.2.1. Осуществление предварительных ограничений на свободу журналистской деятельности

Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации

[С]вобода [журналистской деятельности] содержит ряд исключений, изложенных в пункте 2 статьи 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод], подлежащем строгому толкованию. Необходимость применения каких бы то ни было ограничений должна быть установлена в отсутствие любого сомнения (пункт 27 постановления от 14 октября 2008 г. по делу Дюндин против Российской Федерации).

[П]оследствием предварительного запрещения является воспрепятствование журналистам в расследовании и публикациях по вопросу, к которому оно применимо, поэтому журналисты могут считаться «жертвами» этой меры (пункт 20 постановления от 8 января 2009 г. по делу Обухова против Российской Федерации).

Осуществление свобод, гарантированных пунктом 1 [с]татья 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод], включая свободу распространять информацию, может быть сопряжено с определенными «формальностями» и «условиями»... Поскольку [с]татья 10 Конвенции не запрещает налагать предварительные ограничения на печатные издания, в соответствующем внутригосударственном праве должно быть четкое указание на обстоятельства, при которых эти ограничения допустимы, особенно когда они полностью препятствуют публикации периодического издания... Опасность, которая заложена в предварительных ограничениях, требует самого тщательного рассмотрения (вопроса) (пункт 32 постановления от 27 сентября 2007 г. по делу Джавадов против Российской Федерации).

³⁷ Упомянутые здесь сферы вмешательства не носят исчерпывающего характера.

*Практика Европейского Суда по правам человека
в отношении третьих государств*³⁸

[Н]овости – скоропортящийся товар, и любое промедление в их обнаружении, пусть и на незначительное время, может сделать их бесполезными и неинтересными... Тем не менее Европейский Суд желает указать, что *предварительные запреты проще оправдать в случаях, в которых отсутствует настоятельная потребность в немедленном придании информации гласности и в которых не очевиден вклад публикации в дискуссию, имеющую общественное значение* (пункт 117 постановления от 10 мая 2011 г. по делу *Мосли против Соединенного Королевства*).³⁹

Европейский Суд подчеркивает существующее в государствах-участниках многообразие подходов к определению баланса между конфликтующими интересами уважения к личной жизни и свободы выражения мнений.... К тому же заявитель не смог указать ни одного государства, в котором законодательство предусматривает предварительное уведомление как таковое. Следовательно, *если консенсус между государствами-участниками существует, то он свидетельствует, скорее, об отказе от требования о предварительном уведомлении*. Европейский Суд отмечает, что в ряде государств требуется согласие героя статьи, прежде чем материалы, касающиеся частной жизни, могут быть опубликованы. Однако он не убежден, что необходимость получения такого согласия в некоторых

³⁸ По делам в отношении третьих государств использовались тексты постановлений на русском языке, размещенные на официальном сайте Европейского Суда в поисковой системе HUDOC, а также в справочной правовой системе «КонсультантПлюс».

³⁹ Режим доступа:
http://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=hearings&w=4800908_11012011&language=lang

Заявитель утверждал, что позитивное обязательство государства может возникнуть на основе положений статьи 8 Конвенции даже в сфере взаимоотношений между частными лицами. В настоящем деле, с его точки зрения, государство-ответчик было обязано предоставить ему возможность просить суд выдать запретительный приказ на основе требования о предварительном уведомлении о готовящейся публикации статьи, содержащей информацию о его личной жизни. Заявитель подчеркнул, что в его деле информация о подробностях наиболее интимной сферы его частной жизни была размещена на первой и нескольких внутренних страницах газеты, примерное число читателей которой в Соединенном Королевстве составляет десять миллионов человек. Фотографии обличающего характера, сделанные тайно, были также размещены на сайте газеты и неизбежно появились на иных сайтах в сети «Интернет». Заявитель высказал мнение, что, из решения судьи *Д. Иди* явным образом следует, что, если бы у заявителя была возможность просить суд о выдаче судебного приказа, такой приказ был бы ему предоставлен.

государствах может рассматриваться в качестве доказательства существования европейского консенсуса относительно предварительного уведомления. Заявитель также не смог привести ни одного международно-правового документа, который бы обязывал государства-участников предусмотреть требование о предварительном уведомлении. Верно также и то, ... как Европейский Суд отметил..., [что] существующая в настоящий момент в Соединенном Королевстве система полностью соответствует резолюциям Парламентской Ассамблеи Совета Европы (пункт 124 постановления от 10 мая 2011 г. по делу *Мосли против Соединенного Королевства*).

[С]омнения в практической эффективности требования о предварительном уведомлении не являются не обоснованными. Необходимо рассмотреть два соображения. Во-первых, достаточно широко признается, что *из правила о предварительном уведомлении должно быть сделано исключение для случаев, в которых может быть продемонстрирован «общественный интерес»*... Следовательно, газета может предпочесть не уведомлять героя публикации, если полагает, что она впоследствии сможет оправдать свое решение «общественным интересом». Европейский Суд считает, что – *во избежание серьезного охлаждающего воздействия на реализацию свободы выражения мнений – средствами массовой информации для обоснования отказа в предварительном уведомлении достаточно располагать разумной уверенностью в том, что обнародование материала было в интересах общества, даже если впоследствии суд признает, что такой «общественный интерес» отсутствовал*. Стороны выразили различные мнения о том, должно ли понятие «общественный интерес» ограничиваться специфическим общественным интересом в отказе от уведомления (например, в случае существования угрозы уничтожения улики) или должно включать в себя общий публичный интерес в обнародовании материала. Европейский Суд считает, что *узко понимаемое исключение увеличит охлаждающее воздействие требования о предварительном уведомлении* (пункт 126 постановления от 10 мая 2011 г. по делу *Мосли против Соединенного Королевства*).

Несмотря на то, что штрафы, имеющие характер наказания, или уголовные санкции могут быть эффективными с точки зрения достижения цели соблюдения требования о предварительном уведомлении, Европейский Суд считает, что они могут вступить в противоречие со статьей 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод]. В этой связи он *напоминает о необходимости проявлять осторожность при оценке ограничений, которые могут иметь действие, аналогичное цензуре в отношении неопубликованного материала*. Европейский Суд убежден, что угроза уголовных санкций или штрафов, имеющих характер наказания, создаст эффект охлаждения,

который затронет сферы политического репортажа и журналистские расследования – те формы реализации свободы прессы, которые находятся под особой защитой Конвенции (пункт 129 постановления от 10 мая 2011 г. по делу *Мосли против Соединенного Королевства*).

[Н]е следует выпускать из вида, что *требования статьи 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] предоставляют незначительную свободу при введении ограничений на право средств массовой информации публиковать материалы, вносящие вклад в дискуссию, имеющую общественное значение* (пункт 132 постановления от 10 мая 2011 г. по делу *Мосли против Соединенного Королевства*).

1.2.2. Привлечение лица (журналиста) к юридической ответственности за реализацию права на свободу выражения мнения

Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации

Европейский Суд... неоднократно обращал особое внимание на *обязанности и ответственность лиц, реализующих свое право на свободу выражения мнения*, в частности, журналистов (пункт 57 постановления от 21 декабря 2010 г. по делу *Новая газета в Воронеже против Российской Федерации*).

[С]тепень точности в установлении обоснованности уголовного обвинения компетентным судом едва ли может сравниться с той, которой должен придерживаться журналист при выражении своего мнения по вопросу, представляющему общественный интерес, поскольку *критерии, применяемые при оценке чьих-либо политических мнений в плане морали, существенно отличаются от тех, которые требуются для установления факта преступления по уголовному праву* (пункт 42 постановления от 14 декабря 2006 г. по делу *Карман против Российской Федерации*).

Статья 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] защищает право журналистов обнародовать информацию по вопросам, представляющим всеобщий интерес, *при условии, что они действуют добросовестно и на точной фактической основе, предоставляя «надежную и точную» информацию в соответствии с журналистской этикой*. В соответствии с пунктом 2 статьи 10 Конвенции свобода выражения мнения связана с «обязанностями и ответственностью», которые также применяются к средствам массовой информации в отношении вопросов, представляющих серьезный всеобщий интерес. Кроме того, *значение этих «обязанностей и ответственности» возрастает, если имеет место вопрос посягательства на репутацию конкретного гражданина и нарушения «прав других лиц»*. Так,

необходимы особые причины для освобождения средства массовой информации от его обычной обязанности проверки утверждений о фактах, умаляющих репутацию частных лиц. Наличие таких причин зависит, в частности, от характера и степени диффамации и от того, насколько средство массовой информации может разумно считать свои источники надежными в отношении данных утверждений (пункт 28 постановления от 14 октября 2008 г. по делу Дюндин против Российской Федерации).

[Н]аказание журналиста за формулирование вопросов в какой-либо особой манере значительно уменьшило бы вклад прессы в дискуссию по вопросам, представляющим всеобщий интерес, и не должно применяться, если отсутствуют особенно веские основания для этого (пункт 41 постановления от 6 декабря 2007 г. по делу Филатенко против Российской Федерации).

[О]динаковый подход к собственным высказываниям автора и сообщениям третьих лиц несовместим со стандартами, разработанными в прецедентной практике Европейского Суда по статье 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод]. В ряде дел Европейский Суд постановил, что необходимо различать, исходят ли утверждения от журналиста или являются цитированием иных лиц, поскольку наказание журналиста за содействие в распространении утверждений, сделанных другим лицом в интервью, серьезно снизило бы вклад прессы в дискуссию по вопросам, представляющим всеобщий интерес, и оно не должно применяться, если отсутствуют особенно убедительные причины для этого (пункт 45 постановления от 23 октября 2008 г. по делу Годлевский против Российской Федерации).

Пресса обычно должна иметь право, внося свой вклад в публичные дебаты по значимым вопросам, полагаться на содержание официальных документов, не будучи обязанной проводить их независимую проверку (пункт 45 постановления от 8 октября 2009 г. по делу Романенко и другие против Российской Федерации).

[Л]ица, публикующие информацию, независимо от того, ассоциируют ли они себя с содержанием публикации, в полной мере пользуются правом на свободу выражения мнения, предоставляя авторам поддержку (пункт 42 постановления от 14 октября 2010 г. по делу Андрушко против Российской Федерации).

По мнению Европейского Суда, тот факт, что журналист не имел доступа к оригиналу или заверенной копии заключения, не лишает текст, которым он располагал, информационной ценности (пункт 54 постановления

от 21 декабря 2010 г. по делу *Новая газета в Воронеже против Российской Федерации*).

*Практика Европейского Суда по правам человека
в отношении третьих государств*

Европейский Суд отмечает, что в рассмотренных ранее делах, касающихся мер по защите предусмотренных статьей 8 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] прав в контексте свободы выражения мнений, он выразил однозначную позицию, что *возмещение вреда ex post facto является адекватным средством правовой защиты в делах, в которых нарушение указанных прав связано с газетной публикацией информации личного характера*. Так, в... [п]остановлении по делу «*Фон Ганновер против Германии*» Европейский Суд сосредоточил свой анализ на том, установили ли национальные суды, рассматривавшие гражданский иск в отношении опубликованной информации личного характера, справедливый баланс между соперничающими интересами. В... деле «*Армониене против Литвы*» суть жалобы в связи с разглашением информации о том, что супруг заявительницы болен ВИЧ, сводилась к «неоправданно низкой сумме» компенсации, присужденной в результате гражданско-правового разбирательства за серьезное нарушение неприкосновенности личной жизни. Европейский Суд в ряде случаев высказывался о том, что в целях исполнения позитивного обязательства по статье 8 Конвенции необходима более серьезная санкция, нежели присуждение гражданско-правовой компенсации вреда, однако решающим фактором для такого вывода являлся характер нарушения статьи 8. Так, в... [п]остановлении по делу «*X. и Y. Против Нидерландов*»... Европейский Суд подчеркнул необходимость уголовной ответственности в целях пресечения преступления, которое состояло в изнасиловании шестнадцатилетней умственно отсталой девушки. В [п]остановлении по делу «*К.Ю. против Финляндии*»... Европейский Суд счел, что возможность истребовать убытки с интернет-провайдера была адекватной мерой в случае, когда невозможно было установить лицо, разместившее от имени заявителя, которому в то время было 12 лет, объявление на сайте знакомств, и таким образом подвергшее его риску сексуального насилия (пункт 120 постановления от 10 мая 2011 г. по делу *Мосли против Соединенного Королевства*).⁴⁰

Несмотря на то, что штрафы, имеющие характер наказания, или уголовные санкции могут быть эффективными с точки зрения достижения цели соблюдения требования о предварительном уведомлении, Европейский Суд

40

считает, что они могут вступить в противоречие со статьей 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод].... [Европейский Суд] напоминает о необходимости проявлять осторожность при оценке ограничений, которые могут иметь действие, аналогичное цензуре в отношении неопубликованного материала. Европейский Суд убежден, что угроза уголовных санкций или штрафов, имеющих характер наказания, создаст эффект охлаждения, который затронет сферы политического репортажа и журналистские расследования – те формы реализации свободы прессы, которые находятся под особой защитой Конвенции (пункт 129 постановления от 10 мая 2011 г. по делу Мосли против Соединенного Королевства).

Роль или функции заинтересованного лица и характер деятельности, которые являются темой публикации и/или фотографий⁴¹, являются еще одним важным критерием, связанным с предыдущим. В этой связи *должно быть сделано различие между частными лицами и лицами, действовавшими в публичном контексте в качестве политических или общественных деятелей. Соответственно, в то время как частное лицо, неизвестное общественности, может требовать особой защиты своего права на частную жизнь, это не относится к общественным деятелям... Принципиальное различие должно быть сделано между фактами публикации, способными внести вклад в дискуссию в демократическом обществе, связанной, например, с политиками при исполнении ими служебных обязанностей, и сведениями о частной жизни лица, не исполняющего такие обязанности...* В то время как в первом случае пресса осуществляет свою роль «сторожевого пса» в демократическом обществе, распространение информации и идей по вопросам, представляющим общественный интерес, представляется менее важным во втором случае. Аналогичным образом, хотя в некоторых особых обстоятельствах право общества на получение информации может распространяться даже на аспекты частной жизни общественных деятелей, особенно если дело касается

⁴¹ Первоначальным важным критерием является вклад фотографий или статей, опубликованных в прессе, в дискуссию, представляющую общественный интерес... *Определение того, что является предметом всеобщего интереса, зависит от обстоятельств дела.* Суд, тем не менее, считает целесообразным отметить, что он признавал существование такого интереса не только тогда, когда публикации касались политических вопросов или преступлений..., но и когда они касались вопросов, связанных со спортом или известными артистами... Тем не менее, основанные на слухах семейные проблемы президента Республики или финансовые трудности знаменитого певца не были сочтены вопросами, представляющими общий интерес (пункт 90 постановления от 7 февраля 2012 г. по делу *Аксель Шпрингер АГ против Германии*).

политиков, это неверно в случаях, когда опубликованные фотографии и сопутствующие им комментарии касаются исключительно подробностей частной жизни лица (даже если заинтересованное лицо достаточно хорошо известно общественности) и направлены только на удовлетворение любопытства определенной читательской аудитории в этом отношении.... В последнем случае, свобода выражения мнения требует более узкой интерпретации (пункт 91 постановления от 7 февраля 2012 г. по делу *Аксель Шпрингер АГ против Германии*).

Поведение лица до публикации статьи или тот факт, что фотографии и связанная с ними информация уже были опубликованы ранее, также являются факторами, которые должны быть приняты во внимание... Тем не менее, сам факт сотрудничества с прессой в прошлом не может служить аргументом для лишения заинтересованного лица любой защиты от публикаций оспариваемых статей или фотографий (пункт 92 постановления от 7 февраля 2012 г. по делу *Аксель Шпрингер АГ против Германии*).

То, каким образом была получена информация, и ее достоверность также являются важными факторами. Действительно, Суд постановил, что гарантия, предоставляемая статьей 10 [Конвенции о защите прав человека и основных свобод] журналистам в связи с распространением информации по вопросам, представляющим общественный интерес, является предметом условия, что они действуют добросовестно и на точной фактической основе, и предоставляют «надежную и точную» информацию в соответствии с журналистской этикой (пункт 93 постановления от 7 февраля 2012 г. по делу *Аксель Шпрингер АГ против Германии*).

Способ, которым публикуются фото или статья, и манера, в которой лицо представлено на фото или в статье, также могут быть факторами, которые необходимо учитывать... Степень распространения статьи и фото также может быть важным фактором, в зависимости от того, является ли газета общенациональной или местной, имеет ли она большой или ограниченный тираж (пункт 94 постановления от 7 февраля 2012 г. по делу *Аксель Шпрингер АГ против Германии*).

[Х]арактер и тяжесть наложенного наказания также являются факторами, которые должны быть приняты во внимание при оценке соразмерности вмешательства в осуществление свободы выражения мнения (пункт 95 постановления от 7 февраля 2012 г. по делу *Аксель Шпрингер АГ против Германии*).

Необходимо отметить, что существует большое многообразие методов объективного и сбалансированного информирования и что, следовательно,

Европейский Суд не может своим мнением подменять подход прессы к выбору способов и форм распространения информации... Однако свобода средств массовой информации в этой области не безгранична. Средства массовой информации не должны переходить границы, установленные в целях, помимо прочего, «защиты прав и свобод других лиц», и должны соблюдать правила, которые требуют от них добросовестного, основанного на фактах предоставления «достоверной и точной» информации в соответствии с этическим кодексом журналистики (пункт 113 постановления от 10 мая 2011 г. по делу *Мосли против Соединенного Королевства*).⁴²

Практика Комитета по правам человека

[В] пунктах 13 и 20 [Замечания общего порядка № 34], касающихся форм участия в политической жизни, Комитет отмечает, что в Пакте уделяется особое внимание праву на беспрепятственное выражение мнений при проведении дискуссий с участием политических и государственных деятелей⁴³. Таким образом, *одного лишь факта, что формы выражения мнений оскорбляют какого-либо общественного деятеля, недостаточно для того, чтобы обосновать установление наказаний, хотя общественные деятели также могут в своих интересах использовать положения... [Международного пакта о гражданских и политических правах]*⁴⁴. Более того, все общественные деятели, в том числе представители высшей политической власти, такие как главы государств и правительств, могут на законных основаниях становиться объектом критики и нападок политической оппозиции⁴⁵. ... [З]аконом не должны устанавливаться более жесткие меры наказания исключительно в связи с положением личности индивида, чья репутация была якобы подвергнута сомнению. Государствам-участникам не следует запрещать критику таких структур, как армия или административный аппарат (пункт 38 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: Свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека. Размещено 12 сентября 2011 г. ССР/С/ГС/34).

*Установление мер наказания для СМИ, издателей или журналистов исключительно за критику правительства или общественно-политической системы, которой придерживается правительство*⁴⁶, ни при каких

⁴²

Режим

доступа:

http://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=hearings&w=4800908_11012011&language=lang.

⁴³ См. сообщение № 1180/2003, *Бодрожич против Сербии и Черногории*, Соображения приняты 31 октября 2005 г.

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ См. сообщение № 1128/2002, *Маркес против Анголы*.

⁴⁶ Заключительные замечания в отношении Перу (ССР/СО/70/PER).

обстоятельствах *не может рассматриваться в качестве необходимого ограничения права на свободное выражение мнений* (пункт 42 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

Государствам-участникам следует обеспечивать совместимость антитеррористических мер с пунктом 3 [статьи 9 Международного пакта о гражданских и политических правах]. *Такие правонарушения как «поощрение терроризма»⁴⁷ и «экстремистская деятельность»⁴⁸, а также правонарушения «восхваления», «прославления» или «оправдания» терроризма должны иметь четкие определения для гарантии того, что их применение не ведет к неуместному или несоразмерному вмешательству в осуществление права на свободное выражение мнений.* Кроме того, следует избегать чрезмерных ограничений на доступ к информации. СМИ играют ключевую роль при предоставлении населению информации о террористических действиях, поэтому нельзя допускать неправомерного ограничения их работы. В связи с этим *журналисты не должны подвергаться наказаниям за то, что они законно выполняют свои функции* (пункт 46 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: Свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека. Размещено 12 сентября 2011 г. ССРР/С/ГС/34).

Необходимо тщательно подходить к разработке законов, касающихся клеветы, обеспечивать их соответствие положениям пункта 3 [статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах], а также *не допускать, чтобы они на практике использовались для ограничения права на свободное выражение мнений*⁴⁹. *Во все такие законы, в частности уголовные законы, касающиеся клеветы, следует включить такие формы защиты, которые отвечают интересам правдивости, и они не должны применяться по отношению к таким формам выражения мнений, которые по своей природе не могут быть проверены.* По крайней мере, в отношении комментариев, затрагивающих интересы общественных деятелей, следует стремиться не допускать установления наказаний за высказывания, которые стали достоянием общественности *по ошибке и без злого умысла*, или их перевода в разряд незаконных⁵⁰. В любом случае *наличие общественного*

⁴⁷Заключительные замечания в отношении Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (ССРР/С/GBR/CO/6).

⁴⁸ Заключительные замечания в отношении Российской Федерации (ССРР/CO/79/RUS).

⁴⁹ Заключительные замечания в отношении Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (ССРР/С/GBR/CO/6).

⁵⁰ Там же.

интереса к объекту критики следует рассматривать в качестве элемента защиты. Государствам–участникам следует принимать меры во избежание чрезмерных мер наказания и штрафов. Там, где это необходимо, государствам–участникам следует вводить умеренные ограничения на требование, в соответствии с которым защита обязана возместить расходы стороны, выигравшей дело⁵¹. Государствам–участникам следует рассмотреть возможность исключения клеветы из разряда преступлений⁵², но в любом случае уголовное законодательство должно применяться лишь в связи с наиболее серьезными случаями, а лишение свободы ни при каких условиях не должно считаться адекватной мерой наказания. Государство–участник не должно допускать ситуаций, когда после предъявления лицу обвинения в клевете судебное разбирательство в отношении этого лица не проводится скорейшим образом, поскольку такая практика оказывает сковывающее воздействие, неправомерно ограничивающее осуществление таким лицом или другими лицами права на свободное выражение мнения⁵³ (пункт 47 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: Свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека. Размещено 12 сентября 2011 г. ССРР/С/ГС/34).

Законы, предусматривающие меры наказания за выражение мнений об исторических фактах, являются несовместимыми с предусмотренными... [Международным пактом о гражданских и политических правах] обязательствами государств–участников уважать свободу мнений и право на их свободное выражение⁵⁴. В Пакте не предусмотрено широкого запрета на выражение ошибочных мнений или неверной интерпретации событий, происшедших в прошлом. Ограничения на свободу мнений не должны навязываться ни при каких условиях, а ограничения в отношении права на свободное выражение мнений не должны выходить за рамки требований, предусмотренных пунктом 3 статьи 19 или статьей 20 (пункт 49 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

⁵¹ Там же.

⁵² Заключительные замечания в отношении Италии (ССРР/С/ИТА/СО/5); заключительные замечания в отношении бывшей югославской Республики Македония (ССРР/С/МКД/СО/2).

⁵³ См. сообщение № 909/2000, *Канканамге против Шри-Ланки*, Соображения приняты 27 июля 2004 г.

⁵⁴ Так называемые «законы о сохранении памяти», см. сообщение № 550/93, *Фориссон против Франции*. См. также заключительные замечания в отношении Венгрии (ССРР/С/ВУН/СО/5), пункт 19.

Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека

Наказание за критику в адрес правительства или государственных должностных лиц является одним из видов цензуры, которая непосредственным образом подрывает участие общественности в публичном обсуждении проблем и идет вразрез с объектом и целью Международного пакта о гражданских и политических правах и противоречит букве статьи 19 этого документа. Возможность свободно выразить мнения стимулирует общественные дискуссии, укрепляет подотчетность и расширяет участие граждан в процессах национального самоуправления (пункт 29 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 6 сентября 2016 г. A/71/373).

Практика наказания за клеветнические заявления в отношении государственных чиновников имеет широкое распространение и напрямую способствует ущемлению свободы выражения мнений либо вследствие наложения взысканий за высказывание мнений либо вследствие убеждения людей воздерживаться от критики должностных лиц или государственной политики. Журналисты и писатели регулярно становятся ответчиками в судебных делах о клевете или исках о гражданской ответственности... В национальном законодательстве, в частности, в отношении комментариев, затрагивающих интересы общественных деятелей, *должны быть предусмотрены меры, обеспечивающие любому ответчику, проходящему по делу о клевете, возможность использовать наличие общественного интереса к объекту критики в качестве элемента защиты и не допускающие установления наказаний за высказывания, которые стали достоянием общественности по ошибке и без злого умысла*, или их перевода в разряд незаконных⁵⁵... В принятом в 2000 году совместном заявлении о свободе выражения мнений Специальный докладчик, Представитель по вопросу о свободе средств массовой информации Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Специальный докладчик по вопросу о свободе выражения мнения Межамериканской комиссии по правам человека выступили против столь широкого применения наказания за клевету, из-за его негативного влияния на осуществление права на свободу выражения мнений⁵⁶ (пункт 34 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное

⁵⁵ См. Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 34, пункт 47.

⁵⁶ International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression, Current Challenges to Media Freedom: Joint Declaration (London, 2000).

выражение. Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 6 сентября 2016 г. A/71/373).

1.2.3. Раскрытие и сбор персональных данных

Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека

В цифровую эпоху право беспрепятственно придерживаться своих мнений нередко становится объектом посягательств. Например, рабочие документы, журналы и дневники, хранящиеся на жестких дисках портативных компьютеров и в облачных хранилищах, все чаще подвергаются хакерским атакам⁵⁷... В сообщениях содержатся утверждения о том, что лица могут подвергаться преследованию, по меньшей мере частично, из-за их членства в какой-либо организации. Такое преследование может рассматриваться как недопустимое ограничение свободы мнений согласно пункту 1 статьи 19, а также ущемление права на свободу ассоциации согласно статье 22 Пакта (пункт 6 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 6 сентября 2016 г. A/71/373).

Государства часто заявляют, что интересы государственной безопасности и общественного порядка оправдывают нарушение принципов личной безопасности и неприкосновенности частной жизни *в случаях слежения за личными сообщениями и использованием шифрования для обеспечения анонимности*; эти вопросы были рассмотрены в... докладе Совету по правам человека в 2015 году⁵⁸..., в докладе моего предшественника в 2013 году⁵⁹... и в докладе Управления Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека «Право на неприкосновенность личной жизни в цифровой век»⁶⁰... *Слежение, включая сбор больших объемов данных и целенаправленные действия против отдельных лиц или общин, является прямым посягательством на неприкосновенность частной жизни и безопасность* (пункт 20 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 6 сентября 2016 г. A/71/373).

⁵⁷ См. A/HRC/29/32, пункты 19-21.

⁵⁸ A/HRC/29/32.

⁵⁹ A/HRC/23/40.

⁶⁰ A/HRC/27/37.

1.2.4. Отказ в проведении публичного мероприятия. Задержание протестующих

Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации

*[П]ротесты могут являться формой выражения мнения по смыслу статьи 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод]. Следовательно, такие формы протеста против охоты, как физическое воспрепятствование охоте или против расширения автомагистрали в форме насильственного проникновения на строительную площадку и залезания на деревья при валке леса и на технику, чтобы затруднить строительные работы, рассматривались как выражения мнения, закрепленные статьей 10 Конвенции... Поэтому задержание протестующих и заключение их под стражу являются вмешательством в право на свободу выражения мнения... Задержание студентов, которые во время официальной церемонии в университете выкрикивали лозунги, разворачивали плакаты и баннеры с протестами против различных практик администрации университета, которые, по их мнению, были антидемократическими, также является вмешательством в право на свободу выражения мнения (пункт 70 постановления от 15 мая 2014 г. по делу *Тараненко против Российской Федерации*).*

Практика Комитета по правам человека

*[О]тказ разрешить проведение пикета в целях привлечения общественного внимания к предполагаемым нарушениям закона со стороны национальных органов власти равносильно ограничению пользования автором сообщения правом на распространение информации (пункт 7.4 Соображений Комитета по правам человека от 24 октября 2014 г. по делу *Анатолий Стамбровский против Республики Беларусь*).*

1.3. Критерии правомерного вмешательства в право на свободу выражения мнения

Практика Комитета по правам человека

Пункт 3 [статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах] прямо гласит о том, что *пользование правом на свободное выражения своего мнения налагает особые обязанности и особую ответственность*. По этой причине допускаются две узкие области ограничения этого права, которые могут относиться либо к уважению прав или репутации других лиц, либо к охране государственной безопасности, общественного порядка (*ordre*

public) или здоровья и нравственности населения. Тем не менее, когда государство–участник устанавливает ограничения на осуществление права на свободное выражения мнения, *эти ограничения не должны ставить под угрозу сам принцип этого права*. Комитет напоминает, что *связь между правом и ограничением, между нормой и исключением не должна быть обратной*⁶¹. Кроме того, Комитет ссылается на пункт 1 статьи 5... [Международного пакта о гражданских и политических правах], в соответствии с которым «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 или свобод, признанных в настоящем Пакте, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в настоящем Пакте*» (пункт 21 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

[Е]сли такие основания будут оправдывать ограничения в отношении других прав, защищаемых Пактом. Ограничения могут устанавливаться лишь для тех целей, для которых они предназначены, и они должны быть прямо связаны с конкретной целью, достижение которой они преследуют, и быть ей соразмерны⁶² (пункт 22 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

[П]ункт 3 статьи 19... [Международного пакта о гражданских и политических правах] *допускает введение некоторых ограничений только тогда, когда они предусмотрены законом и являются необходимыми: а) для уважения прав или репутации других лиц; или б) для охраны государственной безопасности (общественного порядка), здоровья или нравственности населения*. Комитет отмечает, что если государство-участник устанавливает какое-либо ограничение, то именно ему надлежит доказать, что ограничение прав, предусмотренных пунктом 2 статьи 19 Пакта, в данном случае являлось необходимым и что даже если в принципе государства-участники могут вводить систему, направленную на достижение равновесия между правом индивида на свободное распространение информации и участие в мирных собраниях и общим интересом в поддержании общественного порядка в

⁶¹ См. Замечание общего порядка № 27 в отношении статьи 12, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 40*, том I (A/55/40 (том I)), приложение VI, раздел A.

⁶² См. Замечание общего порядка № 22 Комитета, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок восьмая сессия, Дополнение № 40* (A/48/40), приложение VI.

определенном районе, то функционирование такой системы не должно быть несовместимым с предметом и целью статьи 19 Пакта⁶³ (пункт 7.5 Соображений Комитета по правам человека от 24 октября 2014 г. по делу *Анатолий Стамбровский против Республики Беларусь*).

Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека

В отличие от безоговорочного запрещения любого ущемления права на свободу мнений пункт 3 статьи 19... [Международного пакта о гражданских и политических правах] предусматривает *три условия, допускающие ограничение права на свободу их выражения со стороны государства*. Эти условия⁶⁴ следует соблюдать в буквальном смысле⁶⁵.... (пункт 7 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 6 сентября 2016 г. А/71/373).

Указанные в пункте 3 статьи 19 [Международного пакта о гражданских и политических правах] обязанности и ответственность далее в Пакте нигде не упоминаются. Лишь в Преамбуле Пакта подчеркивается, что каждый отдельный человек, имея обязанности в отношении других людей и того коллектива, к которому он принадлежит, должен добиваться поощрения и соблюдения прав, признаваемых в настоящем Пакте. Формулировки Пакта и статьи 29 Всеобщей декларации прав человека *отражают обязанности или ответственность граждан не в отношении государства, а в отношении других людей и общин, в которых они проживают, что является признанием того, что законными являются только те ограничения, которые явно продиктованы необходимостью защиты прав других граждан или конкретных общественных интересов*. Государства нередко делают особый

⁶³ См., например, сообщение № 1948/2010, *Турченяк и др. против Беларуси*, пункт 7.8.

⁶⁴ «Пункт 3 статьи 19 гласит, что пользование правом на свободное выражение своего мнения налагает особые обязанности и особую ответственность и может быть сопряжено с некоторыми ограничениями, которые однако *должны быть установлены законом и являться необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Статья 20 также устанавливает запрет на всякую пропаганду войны и всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию*» (пункт 7 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 6 сентября 2016 г. А/71/373).

⁶⁵ См. Замечание общего порядка № 34, пункты 21–36

упор на обязанностях гражданина, с тем чтобы установить более широкие ограничения в отношении права на свободу выражения мнений⁶⁶. Однако, фраза «обязанности и ответственность» не придает убедительности заявлениям о необходимости расширения ограничительных полномочий государства. Эта формулировка никоим образом не предусматривает преимущественное право государства над правами, которыми пользуются граждане в соответствии с Пактом и Декларацией⁶⁷ (пункт 8 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 6 сентября 2016 г. A/71/373).

1.3.1. Соблюдение критерия законности (правовой определенности) при осуществлении вмешательства в право на свободу выражения мнения

Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации

[С]огласно ... прецедентной практике [Европейского Суда], концепция «закона» должна пониматься в его «сущностном» смысле, а не только в «формальном». Он⁶⁸, таким образом, включает все, что составляет писаное право, включая подзаконные акты и судебные решения, толкующие их (пункт 73 постановления от 22 октября 2009 г. по делу *Пасько против Российской Федерации*).

[Н]орма не может рассматриваться в качестве «закона» в значении пункта 2 статьи 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод], если она не сформулирована с достаточной точностью, позволяя лицу регулировать свои действия; оно должно располагать возможностью - при необходимости, после соответствующей консультации - предвидеть в разумной при данных обстоятельствах степени *последствия*, которые может повлечь конкретное действие... Указанные последствия не должны быть предсказуемы с абсолютной определенностью. Действительно, хотя

⁶⁶ См. например, A/HRC/32/53, ответ Малайзии по делу № MYS 6/2014, в котором утверждается, что право на свободу мнений и их свободное выражение должно осуществляться «взвешенно и с должной ответственностью»; и A/HRC/31/79, ответ Казахстана по делам № KAZ 3/2015 и № 4/2015, в которых указывается, что «все нормы в области прав человека должны предусматривать проявление должной ответственности».

⁶⁷ См. также *Dirk Voorhoof, The Right to Freedom of Expression and Information Under the European Human Rights System: Towards a More Transparent Democratic Society*, EUI Working Paper RSCAS 2014/12 (Fiesole, Italy, European University Institute, 2014), p. 2.

⁶⁸ Закон.

определенность желательна, она может влечь отсутствие достаточной гибкости, в то время как закон должен не отставать от изменяющихся обстоятельств. Соответственно, *многие законы неизбежно сформулированы в терминах, которые в большей или меньшей степени являются неопределенными, и их толкование и применение является вопросом практики*. Однако, как бы ясно ни было сформулировано положение закона, неизбежно возникнет необходимость его толкования судами, задача которых заключается в точном истолковании неясных моментов и исключении любых сомнений, которые могут оставаться в части толкования законодательства... [О]бъем понятия предсказуемости в значительной степени зависит от соответствующей формулировки, общественных отношений, на которые она распространяется, числа и статуса лиц, которым она адресована (пункт 22 постановления от 18 декабря 2008 г. по делу *Казаков против Российской Федерации*).

[П]онятие предсказуемости применяется не только к поведению, последствия которого заявитель должен иметь возможность разумно предвидеть, но также к «*формальностям, условиям, ограничениям или наказаниям*», которые могут быть связаны с таким поведением, если оно будет признано противоречащим национальному законодательству (пункт 23 постановления от 18 декабря 2008 г. по делу *Казаков против Российской Федерации*).

Степень четкости в значительной степени зависит от содержания рассматриваемой нормы, области, которую она затрагивает, количества и статуса тех, кому она адресована... *Закон, который предоставляет дискреционные полномочия, сам по себе может отвечать требованию «предусмотрено законом» при условии, что рамки этих дискреционных полномочий и способ их осуществления прописаны с достаточной ясностью, чтобы предоставить надлежащую защиту от произвола* (пункт 36 постановления от 27 сентября 2007 г. по делу *Джавадов против Российской Федерации*).

Практика Комитета по правам человека

Ограничения должны быть установлены законом... Поскольку любое ограничение права на свободное выражение мнений является серьезным ущемлением прав человека, закрепление какого-либо ограничения в традиционном, религиозном или другом подобном обычном праве несовместимо с Пактом⁶⁹ (пункт 24 Замечания общего порядка № 34. Статья

⁶⁹ См. Замечание общего порядка № 32.

19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

Для целей пункта 3 [статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах] норма, которая квалифицируется как «закон», должна быть сформулирована достаточно четко, с тем чтобы дать лицу возможность соответствующим образом следить за своим поведением, а информация о ней должна быть доступна широким слоям населения⁷⁰. Закон не должен наделять лиц, которым поручено его осуществление, неограниченными дискреционными полномочиями устанавливать ограничения на право свободного выражения мнений⁷¹. Законы должны предоставлять лицам, которым поручено их осуществление, достаточные руководящие указания для того, чтобы они могли определить, на какие формы выражения мнений установлены должные ограничения, а на какие нет (пункт 25 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

Законы, ограничивающие права, содержащиеся в пункте 2 статьи 19 [Международного пакта о гражданских и политических правах], в том числе законы, указанные в пункте 24, должны не только соответствовать жестким требованиям пункта 3 статьи 19 Пакта, но и являться совместимыми с положениями, целями и задачами Пакта⁷². Законы не должны нарушать положения Пакта, касающиеся недопущения дискриминации. Законы не должны устанавливать несовместимые с Пактом меры наказания, такие как телесные наказания⁷³ (пункт 26 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

*Государство–участник должно предоставлять правовое обоснование любого ограничения, установленного на осуществление права свободного выражения мнений*⁷⁴ (пункт 27 Замечания общего порядка № 34. Статья 19:

⁷⁰ См. сообщение № 578/1994, *де Грот против Нидерландов*, Соображения приняты 14 июля 1995 г.

⁷¹ См. Замечание общего порядка № 27.

⁷² См. сообщение № 488/1992, *Тунен против Австралии*, Соображения приняты 30 марта 1994 г.

⁷³ Замечание общего порядка № 20. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок седьмая сессия, Дополнение № 40 (A/47/40)*, приложение VI, раздел А.

⁷⁴ См. сообщение № 1553/2007, *Корнеев и др. против Республики Беларусь*, Соображения приняты 31 октября 2006 г.

свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека

В пункте 3 статьи 19 [Международного пакта о гражданских и политических правах] предусматривается, что любые ограничения должны устанавливаться в соответствии с законом. Однако факт официального оформления ограничения в качестве национального закона или нормы не означает выполнение этого требования. Такой закон также должен быть сформулирован достаточно точно, с тем чтобы как отдельные лица, так и лица, которым поручено его осуществление, могли соответствующим образом регулировать свое поведение, а информация о нем должна быть доступна широким слоям населения. Он не должен наделять лиц, которым поручено его осуществление, неограниченными дискреционными полномочиями устанавливать ограничения на право свободного выражения мнений⁷⁵ (пункт 12 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 6 сентября 2016 г. А/71/373).⁷⁶

Во-первых, в законодательстве нередко используются общие формулировки, которые позволяют наделять власти значительными полномочиями ограничивать свободу выражения мнений и *не содержат подробные указания для граждан относительно различий между законным и противоправным поведением* (пункт 13 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 6 сентября 2016 г. А/71/373).⁷⁷

⁷⁵ См. Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 34, пункты 24–26.

⁷⁶ Упоминание указанной позиции обусловлено необходимостью комплексного восприятия представляемого материала.

⁷⁷ В 2015 году Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение заявил Китаю о своей обеспокоенности в связи с разрабатываемым им проектом законодательства по кибербезопасности, отметив, что предусматриваемые законом запреты — согласно которым, например, граждане обязаны «соблюдать общественный порядок и следовать нормам общественной морали» и не должны использовать Интернет в целях «осуществления деятельности, наносящей ущерб национальной безопасности» или «нарушения общественного порядка» — имеют слишком общий характер и предоставляют должностным лицам чрезмерную свободу действий в отношении их толкования. См. А/HRC/31/79, дело № CHN 7/2015.

Заметное увеличение числа законов о борьбе с терроризмом также вызывает обеспокоенность в связи с расплывчатостью используемых формулировок. Я и другие

Во-вторых, в рамках законодательных процессов зачастую не отводится достаточно времени для участия общественности или *не учитываются обязательства государств в области прав человека* (пункт 15 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 6 сентября 2016 г. A/71/373).

В-третьих, законы часто *не наделяют суды* или другие органы, отвечающие за проведение независимых проверок третьими сторонами, *необходимыми полномочиями для оценки заявлений о нарушениях* (пункт 16 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 6 сентября 2016 г. A/71/373).⁷⁸

мандатарии выразили озабоченность по поводу неоднозначности формулировки принятого Кенией в 2015 году закона о борьбе с терроризмом, в котором содержится положение, предусматривающее уголовную ответственность за распространение «непристойных, изобилующих сценами насилия или оскорбительных материалов, способных сеять страх и панику среди населения» (см. A/HRC/29/50, дело № KEN 7/2014). Вместе с другими специальными докладчиками Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение также выразил обеспокоенность по поводу реформы уголовного законодательства в Испании, в частности, включения положений, предусматривающих широкую уголовную ответственность за «прославление терроризма», а также по поводу использования аналогичных формулировок в принятом недавно во Франции законе (см. A/HRC/29/50, дело № ESP 3/2015 и ответ правительства, и дело № FRA 1/2015 и ответ правительства. Еще один пример расплывчатых и слишком общих формулировок о возможности запрета можно найти в документе A/HRC/28/85, дело № LAO 1/2014). Такое широкое толкование позволяет предусматривать наказание за выражение мнений, не подлежащее никаким ограничениям.

⁷⁸ Так, например, в связи с принятием во Франции закона о чрезвычайном положении в 2016 году ряд мандатариев выразили обеспокоенность по поводу того, что в нем не предусматривались судебные процедуры, которые должны предшествовать принятию решения о роспуске отдельных организаций. См. A/HRC/32/53, дело № FRA 7/2015 и ответ правительства, и совместное заявление от 19 января 2016 г., имеется на французском языке по адресу www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16961&LangID=F

1.3.2. Соблюдение критерия наличия законной (социально-значимой) цели при осуществлении вмешательства в право на свободу выражения мнения

Практика Европейского Суда по правам человека в отношении третьих государств

[П]раво на защиту репутации является правом, которое защищается статьей 8 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] как часть права на уважение частной жизни... *Понятие «частная жизнь» является широким термином, не поддающимся исчерпывающему определению, которое охватывает физическую и психологическую неприкосновенность человека, и, следовательно, может включать многие аспекты личности человека, такие как гендерная идентификация и сексуальная ориентация, имя или элементы, относящиеся к праву человека на его изображения... Оно включает личную информацию, которая не должна публиковаться без согласия заинтересованного лица ... Однако для того, чтобы подпадать под действие статьи 8, покушение на репутацию лица должно достигнуть определенного уровня серьезности и нанести вред праву на уважение частной жизни ... [С]татья 8 не может использоваться в качестве основания для жалобы на вред, нанесенный репутации, который был предсказуемым последствием собственных действий лица, таких, например, как совершение уголовного преступления (пункт 83 постановления от 7 февраля 2012 г. по делу Аксель Шпрингер АГ против Германии).*

При рассмотрении необходимости вмешательства в демократическом обществе в интересах «защиты репутации или прав других лиц», Суду может потребоваться рассмотреть вопрос, *соблюли ли национальные власти справедливое равновесие при защите двух прав, гарантированных Конвенцией [о защите прав человека и основных свобод], которые могут вступать в конфликт друг с другом в определенных случаях, а именно, свободы выражения мнений, защищенной статьей 10, с одной стороны, и права на уважение частной жизни, закрепленного в статье 8, с другой стороны (пункт 84 постановления от 7 февраля 2012 г. по делу Аксель Шпрингер АГ против Германии).*

Практика Комитета по правам человека

Первым из законных оснований для установления содержащихся в пункте 3 [статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах] ограничений является уважение прав и репутации других лиц. Термин

«права» включает в себя права человека, признанные в Пакте и, более широко, в международном [праве] в области прав человека. Так, например, было бы законным ограничить свободу выражения мнений с целью защиты права голоса, закрепленного в статье 25 [Международного пакта о гражданских и политических правах], а также прав, содержащихся в статье 17 [запрет на произвольное или незаконное вмешательство в личную и семейную жизнь, произвольное или незаконное посягательство на неприкосновенность жилища или тайну корреспонденции или незаконное посягательство на честь и репутацию]...⁷⁹. Такие ограничения должны вводиться с осторожностью: в то время как допускается защита голосующих от форм выражения мнений, предполагающих запугивание или принуждение, подобные ограничения не должны препятствовать проведению политических дебатов, в том числе, например, призывам к бойкотированию необязательного голосования⁸⁰. Термин «другие лица» включает в себя любых других лиц как индивидуально, так и как членов какого-либо сообщества⁸¹. Таким образом, например, этот термин может относиться к отдельным членам сообщества, объединенного одним вероисповеданием⁸², или к отдельным членам одной этнической принадлежности⁸³ (пункт 28 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). CCPR/C/GC/34).

*Вторым законным основанием является защита национальной безопасности или общественного порядка (*ordre public*), либо здоровья или нравственности населения (пункт 29 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). CCPR/C/GC/34).*

Государствам–участникам необходимо весьма тщательно подходить к обеспечению строгого соблюдения требований пункта 3 [статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах] в процессе разработки и применения законов о государственной измене⁸⁴ и аналогичных актов, касающихся национальной безопасности, служебной

⁷⁹ См. сообщение № 927/2000, *Светик против Республики Беларусь*, Соображения приняты 8 июля 2004 г.

⁸⁰ Там же.

⁸¹ См. сообщение № 736/97, *Росс против Канады*, Соображения приняты 18 октября 2000 г.

⁸² См. сообщение № 550/93, *Фориссон против Франции*; заключительные замечания в отношении Австрии (CCPR/C/AUT/CO/4).

⁸³ Заключительные замечания в отношении Словакии (CCPR/CO/78/SVK); заключительные замечания в отношении Израиля (CCPR/CO/78/ISR).

⁸⁴ Заключительные замечания в отношении Гонконга (CCPR/C/HKG/CO/2).

тайны, борьбы с подрывной деятельностью или иных сфер. Например нарушение пункта 3 представляет собой ссылки на такие законы, с тем чтобы удержать или утаить от широкой общественности информацию, представляющую законный общественный интерес *и не угрожающую национальной безопасности*, а также чтобы преследовать журналистов, исследователей, защитников окружающей среды, правозащитников или других лиц за распространение такой информации⁸⁵. Кроме того, как правило, неприемлемо включать в сферу охвата подобных законов информацию, относящуюся к торговле, банковскому делу и научным исследованиям⁸⁶. В одном деле Комитет постановил, что ограничение на выпуск заявления в поддержку конфликта по трудовым вопросам, содержащего в том числе призывы к проведению национальной забастовки, было недопустимо, поскольку обосновывалось соображениями национальной безопасности⁸⁷ (пункт 30 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

В целях поддержания общественного порядка (*ordre public*) в некоторых случаях допустимо, например, регулировать выступления в некоторых общественных местах⁸⁸. *Судебные разбирательства, касающиеся неуважения к суду и связанные с формами выражения мнений, могут подвергаться проверке на предмет их влияния на общественный порядок (ordre public)*. Для целей соответствия пункту 3 [статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах] *необходимо продемонстрировать, что подобные разбирательства и устанавливаемое наказание обоснованны и соответствуют полномочиям суда по обеспечению надлежащего осуществления процедуры*⁸⁹. Такие процедуры не должны ни при каких обстоятельствах использоваться для ограничения законного пользования права на защиту (пункт 31 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

В своем [3]амечании общего порядка № 22 Комитет [по правам человека] отметил, что *«понятие нравственности складывается на основе многих общественных, философских и религиозных традиций, и, следовательно, установление ограничений [...] в целях защиты нравственности не должно*

⁸⁵ Заключительные замечания в отношении Российской Федерации (ССРР/СО/79/RUS).

⁸⁶ Заключительные замечания в отношении Узбекистана (ССРР/СО/71/UZB).

⁸⁷ См. сообщение № 518/1992, *Сон против Республики Корея*, Соображения приняты 18 марта 1994 г.

⁸⁸ См. сообщение № 1157/2003, *Коулман против Австралии*.

⁸⁹ См. сообщение № 1373/2005, *Диссанаяке против Шри-Ланки*.

основываться на принципах, вытекающих исключительно из одной единственной традиции». Любые подобные ограничения должны рассматриваться в контексте универсального характера прав человека и принципа недопущения дискриминации (пункт 32 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека

[У] государств существуют законные интересы, помимо тех, которые перечислены в пункте 3 статьи 19 [Международного пакта о гражданских и политических правах], например, в области экономики, дипломатии и политики. Стандарты в области прав человека не запрещают государствам стремиться к достижению таких целей. *Статья 19 лишь предусматривает, что достижение всех других целей не должно быть сопряжено с мерами, ограничивающими право на свободу мнений и их свободное выражение* (пункт 28 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 6 сентября 2016 г. А/71/373).

Из числа допустимых оснований для введения ограничений государства часто ссылаются на необходимость обеспечения государственной безопасности и общественного порядка. *Ссылки на «государственную безопасность», определение которой отсутствует в положениях... [Международного пакта о гражданских и политических правах], должны использоваться лишь в случаях, когда на карту поставлены интересы всего государства, что, тем самым, исключает введение ограничений исключительно в интересах правительства, режима или какой-либо влиятельной группировки, как это подчеркивается в Сиракузских принципах о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах, принятых в 1985 году...⁹⁰ Они также могут использоваться, когда речь идет о защите политической независимости и территориальной целостности государства⁹¹. Ссылки на «общественный порядок» (*ordre public*) должны также использоваться*

⁹⁰ E/CN.4/1985/4, приложение.

Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=e/cn.4/1985/4>

Alexandre Charles Kiss, "Permissible limitations on rights", in *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*, Louis Henkin, ed., (New York, Columbia University Press, 1981). См. также Article 19, *The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information* (London, 1996).

⁹¹ См. Alexandre Charles Kiss, "Permissible limitations on rights", p. 297.

*лишь в конкретных ситуациях, когда введение ограничений является явно оправданным*⁹² (пункт 18 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 6 сентября 2016 г. A/71/373).

В порядке противодействия необоснованному и произвольному использованию любого обоснования для введения ограничительных мер следует требовать, чтобы правительства указывали, *какого рода угрозу конкретная форма выражения создает определенным интересам государственной безопасности или общественного порядка*, чтобы выбранная мера удовлетворяла критериям необходимости и соразмерности и являлась наименее ограничительным средством защиты интересов, и чтобы любое ограничение подлежало независимому надзору (пункт 19 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 6 сентября 2016 г. A/71/373).

1.3.3. Соблюдение критерия необходимости (пропорциональности) при осуществлении вмешательства в право на свободу выражения мнения

Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации

Оценка необходимости в демократическом обществе требует, чтобы Европейский Суд установил: *соответствовало ли обжалуемое «вмешательство» «острой общественной необходимости», было ли оно соразмерным преследуемой законной цели и являются ли доводы властей государства-ответчика, оправдывающие такое вмешательство, существенными и достаточными*. При оценке того, действительно ли существует такая необходимость и какие меры должны быть приняты в связи с этим, национальным властям оставляется *определенный минимум пределов усмотрения*. Однако данная возможность оценки *не является безграничной*, а следует рука об руку с европейским надзором, осуществляемым Европейским Судом, чьей задачей является вынесение окончательного решения относительно того, совместимо ли примененное ограничение права со свободой выражения мнения, гарантированной [с]татьей 10 Конвенции [о

⁹² Там же, стр. 299-302; и Американская ассоциация Международной комиссии юристов, Сиракузские принципы о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах (E/CN.4/1985/4, приложение, пункты 22-24).

защите прав человека и основных свобод]. Таким образом, при осуществлении своей надзорной функции задачей Европейского Суда является не замещение властей государства-ответчика, а, скорее, осуществление надзора за соблюдением положений [с]татьи 10 Конвенции в свете обстоятельств всего дела в целом и решений, принимаемых ими в соответствии с их возможностью самостоятельной оценки. При этом Европейский Суд должен убедиться в том, что властями государства-ответчика были применены стандарты, соответствующие принципам, изложенным в [с]татье 10 Конвенции, и что решения властей были основаны на разумной оценке соответствующих обстоятельств дела (пункт 27 постановления от 21 июля 2005 г. по делу *Гринберг против Российской Федерации*).

Пункт 2 статьи 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] требует крайне веских оснований для ограничения политических высказываний или дебатов по вопросам всеобщего интереса (пункт 43 постановления от 8 октября 2009 г. по делу *Порубова против Российской Федерации*).

Договаривающиеся Государства не пользуются неограниченной свободой при принятии какой-либо меры, которую они считают соответствующей для охраны общественного порядка. Европейский Суд должен проявить максимальную осторожность в случае, когда принятые меры или санкции, налагаемые внутригосударственными властями, являются такими, чтобы отговорить заявителей и других лиц от огласки информации или идей, оспаривающих сложившийся порядок вещей (пункт 81 постановления от 15 мая 2014 г. по делу *Тараненко против Российской Федерации*).

*Анализ.... правоприменительной практики Европейского Суда показывает, что свобода усмотрения Договаривающихся Государств при определении наказания за неправомерные действия, совмещенные со свободой выражения мнения или свободой собраний, хотя и обширная, но не является неограниченной.*⁹³ Все это взаимосвязано с надзорной функцией

⁹³ Европейский Суд рассмотрел несколько случаев, оценивая соразмерность санкций, наложенных в случае незаконного действия, включающего некоторую степень нарушения общественного порядка. Так, в деле «*Стил и другие против Соединенного Королевства*»... Европейский Суд рассмотрел две ситуации. Первая касается протестной акции против охоты на тетеревов с участием группы приблизительно из 60 человек, пытавшихся воспрепятствовать охоте. Европейский Суд решил, что в имевшихся обстоятельствах содержание под стражей до суда в течение 44 часов, а также приговор к 28 дням лишения свободы являлись мерами, соответствующими правомерной цели охраны общественного порядка. Вторая ситуация касалась протестной акции против строительства автомагистрали. Ее участники неоднократно врывались на строительную

площадку, где они забирались на деревья, которые должны были быть повалены, залезали на стационарное оборудование, вставали перед машинами, чтобы воспрепятствовать инженерным работам. Европейский Суд пришел к выводу, что 17-часовое заключение под стражей до суда за подобное нарушение общественного порядка соответствовало требованиям статьи 10 Конвенции (пункт 82 постановления от 15 мая 2014 г. по делу *Тараненко против Российской Федерации*).

В деле *«Дримен и другие против Норвегии»*... Европейский Суд рассмотрел соразмерность санкции, наложенной на участников прямой акции против китобойного промысла, проводившейся организацией «Гринпис» (Greenpeace). Прямая акция заключалась в маневрировании лодок таким образом, чтобы воспрепятствовать китобойному промыслу, располагая лодку каждый раз между китобойным судном и китом, тем самым делая невозможным попадание гарпуна в кита. В то время как Европейский Суд оставил открытым вопрос о том, могут ли конкретные действия подпадать под гарантии, предусмотренные статьями 10 и 11 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод], было установлено, что, налагая на участников уголовный штраф, внутригосударственные власти действовали в рамках своей свободы усмотрения (пункт 83 постановления от 15 мая 2014 г. по делу *Тараненко против Российской Федерации*).

[В] деле *«Лукас против Соединенного Королевства»*... Европейский Суд постановил, что четыре часа содержания под стражей и приговор в виде штрафа за блокирование дороги общего пользования в ходе протестной акции против удержания ядерной подводной лодки являлись мерами, соразмерными правомерной цели охраны общественного порядка, с учетом опасности, которую представляло поведение протестовавших, сидевших на дороге (пункт 84 постановления от 15 мая 2014 г. по делу *Тараненко против Российской Федерации*).

По той же причине в деле *«Баррако против Франции»*... Европейский Суд решил, что условный трехмесячный срок лишения свободы за блокирование автомагистрали участниками акции по замедлению движения на ней, которая была организована профсоюзами, являлся соразмерным преследуемым правомерным целям. Европейский Суд отметил, что заявитель был наказан не за участие в самой демонстрации, а за его конкретные действия во время этой демонстрации, а именно за неоднократное и преднамеренное блокирование дороги общего пользования и, следовательно, создание более значительных помех, чем могло бы в обычных условиях причинить осуществление права на мирные собрания (пункт 85 постановления от 15 мая 2014 г. по делу *Тараненко против Российской Федерации*).

Европейский Суд ... обращает внимание на дело *«Османи и другие против бывшей Югославской Республики Македония»*. В данном деле заявитель, мэр города, объявил в своей речи на публичном мероприятии о своем отказе снять флаг Албании в нарушение постановления Конституционного Суда. Его речь инициировала драку между гражданами, которые хотели снять флаг, и кто хотел сохранить его. После этого инцидента заявитель организовал вооруженное дежурство для охраны флага Албании. Позже полиция нашла оружие в ратуше и на квартире заявителя. В тот же день, когда был найден тайник с оружием, на представителей полиции напала группа приблизительно из 200 человек, вооруженная металлическими прутьями, они бросали в полицию камни, булыжники, бутылки с зажигательной смесью и применяли против них слезоточивый газ. Европейский Суд установил, что в крайне уязвимой межэтнической ситуации того времени выступления и действия заявителя спровоцировали межэтническое насилие и насилие в отношении полиции. Оценивая соразмерность санкции, Европейский Суд принял во внимание тот факт, что, *хотя заявителя приговорили к семи г.м лишения свободы условно,*

Европейского Суда, задача которого заключается в том, чтобы вынести окончательное решение относительно того, соответствовало ли наказание статье 10 или статье 11 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод]. *Европейский Суд должен с особой тщательностью рассматривать дела, когда санкции, примененные внутригосударственными властями за ненасильственные действия, предусматривают наказание в виде лишения свободы* (пункт 87 постановления от 15 мая 2014 г. по делу *Тараненко против Российской Федерации*).

При оценке соразмерности вмешательства *характер и суровость санкций, примененных к заявителю, также являются факторами, которые должны быть приняты во внимание* (пункт 44 постановления от 22 февраля 2007 г. по делу *Красуля против Российской Федерации*).

*Практика Европейского Суда по правам человека
в отношении третьих государств*

[В] соответствии со статьей 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод], Договаривающиеся Государства пользуются определенной свободой усмотрения при оценке того, до какой степени было необходимо вмешательство в свободу выражения мнения, гарантированн[ую] этим положением (пункт 85 постановления от 7 февраля 2012 г. по делу *Аксель Шпрингер АГ против Германии*).

Тем не менее, эта свобода усмотрения идет рука об руку с европейским контролем, охватывающим как законодательство, так и решения, принятые в рамках этого законодательства, даже решения, принятые независимым судом... Осуществляя свою надзорную функцию, Суд не должен подменять собой национальные суды; он должен решить вопрос, в свете всего дела в целом, насколько решения, принятые национальными судами в соответствии с их правом на свободу усмотрения, совместимы с соответствующими положениями Конвенции (пункт 86 постановления от 7 февраля 2012 г. по делу *Аксель Шпрингер АГ против Германии*).

Суд считает, что результаты жалобы не должны, в принципе, меняться в зависимости от того, была ли она подана в Суд в соответствии со статьей 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] издателем, который

в связи с амнистией он провел в заключении только один год и три месяца. Соответственно, даже если первоначальный приговор можно было рассматривать как суровое наказание, срок, который он в действительности провел под стражей, нельзя рассматривать как несообразный, принимая во внимание факты по данному делу (пункт 86 постановления от 15 мая 2014 г. по делу *Тараненко против Российской Федерации*).

опубликовал спорную статью, или в соответствии со статьей 8 Конвенции лицом, которое было объектом этой статьи. Действительно, в принципе *эти права заслуживают равного уважения... Соответственно, свобода усмотрения в принципе должна быть одинакова в обоих случаях* (пункт 87 постановления от 7 февраля 2012 г. по делу *Аксель Шпрингер АГ против Германии*).

Если национальные власти установили равновесие между этими двумя правами в соответствии с критериями, изложенными в прецедентном праве Суда, Суду потребуются веские причины, чтобы подменить мнение национальных судов своим мнением (пункт 88 постановления от 7 февраля 2012 г. по делу *Аксель Шпрингер АГ против Германии*).

Практика Комитета по правам человека

Установление ограничений должно быть «необходимой» и обоснованной с точки зрения закона мерой. Например, запрет на коммерческую рекламу на одном языке для защиты языка конкретного сообщества нарушает критерий необходимости, если такой защиты можно добиться другими способами, не ограничивая при этом права на свободное выражение мнений⁹⁴. С другой стороны, Комитет [по правам человека] посчитал, что государство—участник выполнило требование о необходимости, когда оно лишило профессионального статуса преподавателя, опубликовавшего материалы, содержащие враждебные высказывания в отношении религиозного сообщества, преследуя цель защиты прав и свобод детей этого вероисповедания в школьном округе⁹⁵ (пункт 33 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

Ограничения не должны быть чрезмерно широкими. В своем [3]амечании общего порядка № 27 Комитет [по правам человека] отметил, что *«ограничительные меры должны соответствовать принципу соразмерности; они должны являться уместными для выполнения своей защитной функции; они должны представлять собой наименее ограничительное средство из числа тех, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат; и они должны являться соразмерными защищаемому интересу.* Принцип соразмерности должен соблюдаться не только в законодательстве, в котором предусматриваются ограничения, но и административными и судебными властями в процессе применения

⁹⁴ См. сообщение № 359, 385/89, *Баллантайн, Дэвидсон и Макинтайр против Канады*.

⁹⁵ См. сообщение № 736/97, *Росс против Канады*, Соображения приняты 17 июля 2006 г.

законодательства⁹⁶. При соблюдении принципа соразмерности необходимо также учитывать конкретную форму выражения мнения и средства его распространения. Например, в Пакте придается весьма большое значение беспрепятственному выражению мнений во время политических дискуссий, проводимых в демократическом обществе с участием государственных и политических деятелей⁹⁷ (пункт 34 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

Когда государство–участник ссылается на законные основания при установлении ограничения на свободу выражения мнений, оно должно четко и подробно продемонстрировать конкретный характер угрозы, а также то, что принятие конкретных мер отвечает критериям необходимости и соразмерности, в частности путем установления прямой и непосредственной связи между формой выражения и угрозой⁹⁸ (пункт 35 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

Комитет [по правам человека] неизменно признавал, что государство–участник должно продемонстрировать на конкретной и индивидуальной основе, почему были необходимы особые действия и являются ли они соразмерными.⁹⁹ Комитет также ссылается на свое [З]амечание общего порядка № 34 (2011 год) о свободе мнений и их выражения, согласно которому законы о диффамации должны составляться с осмотрительностью для обеспечения их соответствия пункту 3, а также того, чтобы они не использовались на практике для ограничения свободы выражения мнений¹⁰⁰ (пункт 7.4 Соображений Комитета по правам человека от 24 июля 2014 г. по делу *Павел Козлов против Республики Беларусь*).

[Д]ля обоснования необходимости любого ограничения права на свободу выражения мнений, которое имеет своей целью защиту репутации других лиц, оно должно быть уместным для достижения своей защитной цели;

⁹⁶ Замечание общего порядка № 27, пункт 14. См. также сообщения № 1128/2002, *Маркес против Анголы*, № 1157/2003, *Коулман против Австралии*.

⁹⁷ См. сообщение № 1180/2003, *Бодрожич против Сербии и Черногории*, Соображения приняты 31 октября 2005 г.

⁹⁸ См. сообщение № 926/2000, *Шин против Республики Корея*.

⁹⁹ См. сообщение № 926/2000, *Шин против Корейской Республики*, Соображения от 16 марта 2004 г., пункт 7.3; Замечание общего порядка № 34 (2011) о свободах мнений и их выражения, пункт 35.

¹⁰⁰ См. Замечание общего порядка № 34 (пункт 47), принятое Комитетом по правам человека.

должны иметься другие наименее ограничительные инструменты среди тех, которые могут выполнить защитную функцию и они должны быть соразмерны тому интересу, который подлежит защите¹⁰¹ (пункт 7.5 Сообщений Комитета по правам человека от 24 июля 2014 г. по делу *Павел Козлов против Республики Беларусь*).

Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека

Согласно пункту 3 статьи 19 [Международного пакта о гражданских и политических правах] государство должно доказать, что выбранные средства для достижения законной цели являются необходимыми и соразмерными для защиты прав или репутации других лиц или национальной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Критерии необходимости и соразмерности также распространяются на ограничения, предусмотренные в статье 20 Пакта¹⁰²... *Государство должно доказать наличие прямой и непосредственной связи между конкретной формой выражения и угрозой, которую такая форма выражения якобы создает*¹⁰³... *Ограничение должно быть направлено на конкретную цель и не быть чревато неоправданным ущемлением других прав попавших под него лиц, а вмешательство в осуществление прав третьих сторон должно быть ограничено и оправдано в свете интереса, отстаиваемого с помощью такого посягательства на права*¹⁰⁴.... Ограничение должно представлять собой наименее ограничительное средство из числа тех, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат¹⁰⁵ (пункт 17 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 6 сентября 2016 г. A/71/373).

[О]граничение деятельности журналистов полностью противоречит принципу защиты свободы выражения мнений и доступа к информации, и поэтому обоснования для такого рода ограничения должны рассматриваться отдельно от обоснований любых других ограничений. Правительства обязаны не только с уважением относиться к журналистам, но также должны обеспечить, чтобы журналисты и их источники пользовались защитой жестких законов, могли рассчитывать на наказание виновных и,

¹⁰¹ Там же, пункт 34.

¹⁰² См. Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 34, пункты 50–52.

¹⁰³ Там же, пункт 35.

¹⁰⁴ См. A/HRC/29/32, пункт 35.

¹⁰⁵ См. Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 34, пункт 34.

когда это необходимо, на обеспечение своей безопасности¹⁰⁶ (пункт 35 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 6 сентября 2016 г. A/71/373).

[В]ыступления в рамках [избирательных] кампаний не должны регулироваться или ограничиваться, если только они не подпадают под общепризнанное заключение об ограничении выражения мнений, которое признается международным правом в области прав человека (пункт 50 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 2 июля 2014 г. A/HRC/26/30).

Процессуальные гарантии защиты права лица на свободу выражения мнения

[П]роцессуальные гарантии, предоставляемые ответчикам в рамках производства по делу о защите чести и достоинства, необходимо учитывать среди прочих при оценке соразмерности вмешательства в свете статьи 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод]. В частности, важно то, что ответчику предоставляется реальная возможность доказать, что фактические обстоятельства, обосновывающие его предположения, соответствуют действительности. Отсутствие процессуальной справедливости и равенства может стать причиной нарушения статьи 10 Конвенции (пункт 53 постановления от 14 октября 2010 г. по делу Андрушко против Российской Федерации).

1.4. Позитивные обязательства государства по защите права на свободу выражения мнения

Практика Европейского Суда по правам человека в отношении третьих государств

Европейский Суд напоминает о важности свободы выражения мнения как одной из предпосылок успешно функционирующей демократии. *Подлинная, «эффективная» реализация этой свободы не зависит исключительно от обязанности государства не вмешиваться в её осуществление — она может*

¹⁰⁶ См. резолюции 2222 (2015) и 1738 (2006) Совета Безопасности; и Международную программу развития коммуникации Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, План действий по обеспечению безопасности журналистов и проблеме безнаказанности (2012 год).

потребовать принятия активных (позитивных) мер (пункт 80 постановления от 30 июня 2009 г. по делу *Объединение “Швейцарское движение против животноводческих ферм” против Швейцарии»* (№ 2)).¹⁰⁷

Практика Комитета по правам человека

Обязательство соблюдать свободу мнений и их выражения является юридически обязательным для каждого государства–участника в целом. Действия всех ветвей государственного управления (исполнительной, законодательной и судебной) и других органов государственной или правительственной власти любого уровня (национального, областного или местного) могут повлечь за собой ответственность государства–участника¹⁰⁸. В некоторых обстоятельствах подобная ответственность может наступать для государства–участника также и в отношении действий полугосударственных образований¹⁰⁹. Государства–участники *обязаны также защищать людей от действий частных лиц или негосударственных образований, которые препятствуют пользованию свободой мнений и правом на их свободное выражение в той мере, в какой эти предусмотренные Пактом права могут применяться в отношениях между частными лицами или негосударственными образованиями*¹¹⁰ (пункт 7 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

Государствам–участникам *следует принять эффективные меры* по защите обладателей права на свободное выражение своего мнения от попыток заставить их замолчать. Пункт 3 [статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах] ни при каких условиях не может служить оправданием для того, чтобы заставить замолчать каких-либо защитников многопартийной демократии, демократических принципов и прав человека¹¹¹... [А]грессия в отношении лица, использующего свое право на свободное выражение мнений, в том числе такие формы агрессии как произвольный арест, пытки, угроза жизни и убийство, несовместима со

¹⁰⁷ Режим доступа: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119944>

¹⁰⁸ Замечание общего порядка № 31 (2004) Комитета о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта, пункт 4, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия, Дополнение № 40, том I (A/59/40 (том I)), приложение III.*

¹⁰⁹ См. сообщение № 61/1979, *Херцберг и др. против Финляндии*, Соображения приняты 2 апреля 1982 г.

¹¹⁰ Замечание общего порядка № 31, пункт 8; см. сообщение № 633/1995, *Готье против Канады*, Соображения приняты 7 апреля 1999 г.

¹¹¹ См. сообщение № 458/91, *Муконг против Камеруна*, Соображения приняты 21 июля 1994 г.

статьей 19¹¹². В отношении... случаев агрессии следует проводить своевременное и тщательное расследование, виновных необходимо преследовать по закону¹¹³, а жертвам, или в случае убийства их представителям, – предоставлять надлежащие формы возмещения ущерба¹¹⁴ (пункт 23 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека

Преследования и насилие или угрозы в отношении [лиц, реализующих право на свободу выражения мнения]... должны быть запрещены законом и подлежать уголовной ответственности. Кроме того, как Совет по правам человека уже признал в своей резолюции 21/12 о безопасности журналистов¹¹⁵, государства должны обеспечить отчетность посредством проведения беспристрастных, оперативных и эффективных расследований таких актов и привлекать к ответственности виновных, а также обеспечить, чтобы жертвы имели доступ к соответствующим средствам правовой защиты. Механизм отчетности является единственным средством исключения возможности безнаказанного совершения таких нападений, которые нарушают не только права на свободное выражение мнений участвующих в выборах лиц, но и честность избирательного процесса (пункт 70 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 2 июля 2014 г. А/НРС/26/30).

1.4.1. Защита лиц от ненавистнических высказываний расистского толка

Практика Комитета по ликвидации расовой дискриминации

В своей работе по осуществлению Конвенции [о ликвидации всех форм расовой дискриминации] как «живого инструмента» Комитет [по ликвидации расовой дискриминации] имеет дело с более широким спектром прав

¹¹² См. сообщение № 1353/2005, *Нджару против Камеруна*, Соображения приняты 19 марта 2007 г.

¹¹³ Там же и заключительные замечания в отношении Грузии (ССРР/С/ГЕО/СО/3).

¹¹⁴ Заключительные замечания в отношении Гайаны (ССРР/С/79/Add.121).

¹¹⁵ Безопасность журналистов. Резолюция, принятая Советом по правам человека 27 сентября 2012 г. А/НРС/РЕС/21/12. Режим доступа: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50adf4df2>

человека, осведомленность о которых включает и знание Конвенции. *При оценке объема права на свободу выражения мнений следует помнить о том, что это право встроено в Конвенцию, а не просто сформулировано где-то ввне: принципы Конвенции помогают лучше понять параметры этого права в современном международном праве прав человека.* Комитет учитывал право на свободное выражение мнений в своей деятельности по борьбе с ненавистническими высказываниями расистского толка, когда в соответствующих случаях он отмечал неэффективность его осуществления и при необходимости опирался на документы других органов по правам человека, раскрывающие его содержание¹¹⁶ (пункт 4 Общей рекомендации № 35. Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка. Принята Комитетом на его восемьдесят третьей сессии (12–30 августа 2013 г.). CERD/C/GC/35).

Расистские высказывания, составляющие предмет изучения Комитета [по ликвидации расовой дискриминации], включают все конкретные формы речи, о которых говорится в статье 4¹¹⁷ в отношении групп лиц, указанных в статье 1 Конвенции, которая запрещает дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения. К этим группам относятся коренные народы, лица определенного

¹¹⁶ В частности, замечание общего порядка № 34 (2011 год) Комитета по правам человека о свободе мнений и их выражения (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Дополнение № 40, том I (A/66/40 (том I)), приложение V*).

¹¹⁷ Согласно указанной статье «[г]осударства-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 декларации прав человека, и правами, ясно изложенными в статье 5 настоящей Конвенции, среди прочего:

а) объявляют 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 кожи или этнического происхождения, а также предоставление любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование;

б) объявляют противозаконными и запрещают организации, а также организованную и всякую другую пропагандистскую деятельность, которые поощряют расовую дискриминацию и подстрекают к ней, и признают участие в таких организациях или в такой деятельности преступлением, караемым законом;

в) не разрешают национальным или местным органам государственной власти или государственным учреждениям поощрять расовую дискриминацию или подстрекать к ней».

происхождения, иммигранты или неграждане, включая домашних работников-мигрантов, беженцев и просителей убежища, а также женщины из числа этих и других уязвимых групп. С учетом принципа междисциплинарности, а также помня о том, что «критика религиозных лидеров и высказывание замечаний по поводу религиозных доктрин и догматов веры»¹¹⁸ не должны запрещаться или наказываться, Комитет уделяет внимание также вопросу о ненавистнических высказываниях в отношении лиц, принадлежащих к определенным этническим группам, исповедующим или практикующим религию, отличную от той, которой придерживается большинство населения, включая проявления исламофобии, антисемитизма и другие подобные формы выражения ненависти по отношению к этнической религиозной группе, а также такие крайние проявления нетерпимости, как подстрекательство к геноциду и терроризму (пункт 6 Общей рекомендации № 35. Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка. Принята Комитетом на его восемьдесят третьей сессии (12–30 августа 2013 г.). CERD/C/GC/35).

Ненавистнические высказывания расистского толка могут принимать многие формы и сводятся к замечаниям явно расового характера. Как и в случае дискриминации, определяемой в статье 1 [Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации], высказывания в отношении определенных расовых или этнических групп могут быть высказаны в завуалированной форме, дабы скрыть их цель и направленность. В соответствии с предусмотренными Конвенцией обязательствами государства-участники должны уделять внимание любым формам выражения идей, разжигающих расовую ненависть, и принимать эффективные меры по борьбе с ними. Сформулированные в настоящей рекомендации принципы действуют в отношении любых видов ненавистнических высказываний расистского толка, исходящих как от отдельных лиц, так и от групп лиц в какой бы то ни было форме: устно и в напечатанном виде, в электронных средствах информации, включая Интернет и социальные сети, а также в отношении невербальных форм выражения, включая демонстрацию расистской символики и изображений и соответствующие виды поведения на общественных мероприятиях, включая спортивные мероприятия (пункт 7 Общей рекомендации № 35. Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка. Принята Комитетом на его восемьдесят третьей сессии (12–30 августа 2013 г.). CERD/C/GC/35).

Вводная часть статьи 4 [Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации] включает обязательство принимать «немедленные и позитивные меры», направленные на искоренение дискриминации и

¹¹⁸ Там же, пункт 48.

подстрекательства к ней; это положение дополняет и усиливает предусмотренные Конвенцией обязательства использовать самый полный набор средств для борьбы с ненавистническими высказываниями. В [О]бщей рекомендации № 32 (2009 год) о значении и сфере применения особых мер в Конвенции Комитет отнес к таким «мерам» всю совокупность «законодательных, исполнительных, административных, бюджетных и нормативных инструментов... политику, программы и преференциальные режимы»¹¹⁹. Комитет [по ликвидации расовой дискриминации] напоминает об обязательном характере статьи 4 и отмечает, что во время принятия Конвенции она «считалась ключевой с точки зрения борьбы против расовой дискриминации»¹²⁰, и такая оценка сохранилась в практике Комитета по сей день. Статья 4 включает элементы, касающиеся самих высказываний и организационной поддержки таких высказываний, служит цели предупреждения и сдерживания и предусматривает наказания в том случае, когда профилактические меры оказываются неэффективными. Кроме того, эта статья выполняет важную функцию, демонстрируя неприятие международным сообществом ненавистнических высказываний расистского толка, понимаемых как форма ориентированной на окружающих речи, которая отрицает основные принципы человеческого достоинства и равенства и направлена на умаление положения отдельных лиц или групп населения в глазах общества (пункт 10 Общей рекомендации № 35. Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка. Принята Комитетом на его восемьдесят третьей сессии (12–30 августа 2013 г.). CERD/C/GC/35).

В вводной части и в подпункте а) [статьи 4 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации], касающихся «идей или теорий превосходства или ненависти» слово «основанные на» используется в отношении высказываний, осуждаемых Конвенцией. Эти слова понимаются Комитетом [по ликвидации расовой дискриминации] в контексте статьи 1 [Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации] как эквивалент формулировки «по признаку»¹²¹ и в принципе обладают тем же смыслом для целей статьи 4. Положения о распространении идей расового превосходства являются явным выражением превентивной функции Конвенции и существенно дополняют положения о подстрекательстве (пункт 11 Общей рекомендации № 35. Борьба с ненавистническими высказываниями

¹¹⁹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят четвертая сессия, Дополнение № 18 (A/64/18), приложение VIII, пункт 13.*

¹²⁰ *Общая рекомендация № 15, пункт 1.*

¹²¹ Эти слова использованы в седьмом абзаце преамбулы Конвенции. См. также пункт 1 Общей рекомендации № 14 (1993 год) относительно пункта 1 статьи 1 Конвенции (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок восьмая сессия, Дополнение № 18 (A/48/18), глава VIII, раздел В*).

расистского толка. Принята Комитетом на его восемьдесят третьей сессии (12–30 августа 2013 г.). CERD/C/GC/35).

Комитет [по ликвидации расовой дискриминации] рекомендует оставить уголовную ответственность для серьезных случаев, доказанных вне разумных сомнений, а менее серьезные ситуации следует рассматривать без применения уголовного законодательства с учетом, в частности, характера и масштабов последствий для лиц или групп лиц, против которых было направлено соответствующее деяние. При применении уголовного наказания следует руководствоваться принципами законности, соразмерности и необходимости¹²² (пункт 12 Общей рекомендации № 35. Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка. Принята Комитетом на его восемьдесят третьей сессии (12–30 августа 2013 г.). CERD/C/GC/35).

Статья 4 [Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации] требует признать определенные действия караемыми по закону преступлениями, но при этом не содержит подробных рекомендаций относительно квалификации видов поведения в качестве преступлений. Что касается признания таких действий, как распространение идей и подстрекательство караемыми по закону преступлениями, то Комитет [по ликвидации расовой дискриминации] считает, что здесь следует учитывать следующие факторы:

Содержание и форма высказывания: *является ли высказывание провокационным и целенаправленным, как оно сформулировано и в какой форме распространено, а также стиль его выражения.*

Экономический, социальный и политический климат на момент высказывания и его распространения, включая наличие системной дискриминации в отношении этнических и других групп, в том числе коренных народов. Дискурс, который в одном случае является безобидным и нейтральным, в другом может представлять опасность: в решении о показателях, касающихся геноцида, Комитет подчеркивал, что место имеет значение для оценки вероятности и возможных последствий ненавистнических высказываний расистского толка¹²³.

Должность или положение выступающего в обществе и аудитория, на которую рассчитано высказывание. Комитет постоянно обращает внимание на роль политиков и других лиц, формирующих

¹²² Замечание общего порядка Комитета по правам человека № 34, пункты 22–25; 33–35.

¹²³ Решение о последующих мерах по осуществлению декларации о предупреждении геноцида: показатели ситуаций систематической и массовой расовой дискриминации, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестидесятая сессия, Дополнение № 18 (A/60/18), раздел II, пункт 20.*

общественное мнение, в создании негативного климата для групп, охраняемых Конвенцией, и настоятельно рекомендует таким лицам и органам в своей работе руководствоваться позитивным подходом, направленным на поощрение межкультурного взаимопонимания и гармонии. Комитет осознает, что *в политических делах свобода слова имеет особое значение, а пользование этим правом сопряжено с особыми обязанностями и ответственностью.*

Масштабы распространения высказывания, включая характер аудитории и средства его передачи: распространение в основных средствах массовой информации или Интернете, а также тиражирование и масштабы сообщения, особенно когда частое повторение может свидетельствовать о намеренной стратегии разжигания вражды в отношении этнических и расовых групп.

Цели высказывания: *речь, направленная на защиту или обеспечение прав человека отдельных лиц или групп лиц, не подлежит уголовному или иному наказанию*¹²⁴ (пункт 15 Общей рекомендации № 35. Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка. Принята Комитетом на его восемьдесят третьей сессии (12–30 августа 2013 г.). CERD/C/GC/35).

*Подстрекательство, как правило, состоит в склонении других лиц к совершению определенных действий, включая совершение преступления, путем убеждения или угроз. Подстрекательство может быть прямым или косвенным, осуществляемым посредством таких действий, как демонстрация расистской символики или распространение соответствующих материалов и речей. Учитывая, что подстрекательство по определению является незавершенным преступлением, для того чтобы признать выступление преступным, не требуется, чтобы на его основании были совершены конкретные действия, но при регламентировании форм подстрекательства, о которых говорится в статье 4 [Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации], государства-участники, помимо соображений, перечисленных в пункте 14 выше, должны учитывать такие важные элементы, как наличие умысла и непосредственная опасность или вероятность того, что результатом такого высказывания станет совершение желаемых или планируемых подстрекателем действий; эти же характеристики применяются к другим преступлениям, перечисленным в пункте 13*¹²⁵ (пункт 16 Общей рекомендации № 35. Борьба с

¹²⁴ Сформулировано на основании Рабатского плана действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, пункт 22.

¹²⁵ Замечание общего порядка Комитета по правам человека № 34, пункт 35; Рабатский план действий, пункт 22.

ненавистническими высказываниями расистского толка. Принята Комитетом на его восемьдесят третьей сессии (12–30 августа 2013 г.). CERD/C/GC/35).¹²⁶

[Н]едостаточно просто признать формы поведения, перечисленные в статье 4 [Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации], в качестве преступлений, *необходимо также эффективно применять положения статьи. Эффективность осуществления состоит в проведении расследований предусмотренных в Конвенции преступлений и в соответствующих случаях привлечении к ответственности виновных.* Комитет [по ликвидации расовой дискриминации] признает принцип проведения разбирательства в разумные сроки и отмечает, что в каждом случае он должен применяться с учетом гарантий, содержащихся в Конвенции и других международных договорах (пункт 17 Общей рекомендации № 35. Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка. Принята Комитетом на его восемьдесят третьей сессии (12–30 августа 2013 г.). CERD/C/GC/35).

Статья 4 [Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации] предусматривает, что *меры по искоренению дискриминации и*

¹²⁶ Государства часто устанавливают размытые запреты на «пропаганду ненависти», которая не является подстрекательством в соответствии со статьей 20... [Международного пакта о гражданских и политических правах] и не подпадает под ограничение, связанное с критерием необходимости, в соответствии с пунктом 3 статьи 19 этого документа¹²⁶.... В ходе обмена мнениями с правительством Пакистана я высказал озабоченность по поводу того, что принятые недавно законодательные акты преследуют цель ограничить «экстремизм» и «агрессивные высказывания», однако не содержат конкретных определений этих понятий. Правительство направило следующий ответ: «Мы твердо убеждены в том, что в целях борьбы с экстремизмом всякая пропаганда войны и всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должны быть запрещены законом¹²⁶. Хотя это заявление точно отражает содержание статьи 20, сам по себе закон предусматривает наказание за распространение информации, которая «способствует или может способствовать разжиганию межконфессиональной, религиозной или расовой ненависти», по всей видимости, независимо от того, является ли такое распространение подстрекательством¹²⁶. Европейское законодательство в области прав человека также не дает адекватного определения агрессивным высказываниям, и этот факт отмечается в совместном особом мнении судей Сайо и Цоцория в рамках постановления Европейского [С]уда по правам человека, вынесенного в 2015 году по делу «Делфи против Эстонии». В особом мнении судьей указывается, что даже в контексте установления запрета на подстрекательство, существует весьма реальная угроза того, что государства будут регулировать выражение мнений в Интернете без предоставления убедительных доказательств наличия элементов подстрекательства в онлайн-среде¹²⁶ (пункт 25 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 6 сентября 2016 г. A/71/373).

*подстрекательства к ней должны приниматься в соответствии с принципами Всеобщей декларации прав человека и правами, ясно изложенными в статье 5 Конвенции*¹²⁷. Слова «в соответствии» подразумевают, что в процессах принятия решений относительно криминализации и применения составов преступлений, а также выполнения других требований статьи 4 должно внимание уделять принципам Всеобщей декларации прав человека и правам, перечисленным в статье 5.

¹²⁷ Согласно указанной статье Конвенции «[в] соответствии с основными обязательствами, изложенными в статье 2 настоящей Конвенции, государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления следующих прав:

a) права на равенство перед судом и всеми другими органами, отправляющими правосудие;

b) права на личную безопасность и защиту со стороны государства от насилия или телесных повреждений, причиняемых как правительственными должностными лицами, так и какими бы то ни было отдельными лицами, группами или учреждениями;

c) политических прав, в частности права участвовать в выборах - голосовать и выставлять свою кандидатуру - на основе всеобщего и равного избирательного права, права принимать участие в управлении страной, равно как и в руководстве государственными делами на любом уровне, а также права равного доступа к государственной службе;

d) других гражданских прав, в частности:

i) права на свободу передвижения и проживания в пределах государства;

ii) права покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну;

iii) права на гражданство;

iv) права на вступление в брак и на выбор супруга;

v) права на владение имуществом, как единолично, так и совместно с другими;

vi) права наследования;

vii) права на свободу мысли, совести и религии;

viii) права на свободу убеждений и на свободное выражение их;

ix) права на свободу мирных собраний и ассоциаций;

e) прав в экономической, социальной и культурной областях, в частности:

i) права на труд, свободный выбор работы, справедливые и благоприятные условия труда, защиту от безработицы, равную плату за равный труд, справедливое и удовлетворительное вознаграждение;

ii) права создавать профессиональные союзы и вступать в них;

iii) права на жилище;

iv) права на здравоохранение, медицинскую помощь, социальное обеспечение и социальное обслуживание;

v) права на образование и профессиональную подготовку;

vi) права на равное участие в культурной жизни;

f) права на доступ к любому месту или любому виду обслуживания, предназначенному для общественного пользования, как, например, транспорт, гостиницы, рестораны, кафе, театры и парки.»

Словосочетание «в соответствии» понимается Комитетом [по ликвидации расовой дискриминации] как применимое к правам и свободам человека в целом, а не только к праву на свободу мнений и их свободное выражение¹²⁸, которое вместе с тем является главным мерилom при оценке правомерности ограничений свободы слова (пункт 19 Общей рекомендации № 35. Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка. Принята Комитетом на его восемьдесят третьей сессии (12–30 августа 2013 г.). CERD/C/GC/35).

[В] статье 4 b) [Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации] содержится требование объявлять противозаконными и запрещать организации, поощряющие расовую дискриминацию и подстрекающие к ней. Комитет считает, что «организованная... пропагандистская деятельность» означает различные формы организаций или сетей, а под «всякой другой пропагандистской деятельностью» может подразумеваться неорганизованное или спонтанное поощрение расовой дискриминации и подстрекательство к ней (пункт 21 Общей рекомендации № 35. Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка. Принята Комитетом на его восемьдесят третьей сессии (12–30 августа 2013 г.). CERD/C/GC/35).

[В]ысказывание идей и мнений в контексте научных споров, политической или подобной деятельности без подстрекательства к ненависти, неуважению, насилию или дискриминации должно рассматриваться как законное осуществление права на свободное выражение мнений, даже если такие идеи вызывают неоднозначное к себе отношение (пункт 25 Общей рекомендации № 35. Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка. Принята Комитетом на его восемьдесят третьей сессии (12–30 августа 2013 г.). CERD/C/GC/35).

Право на свободу мнений и их свободное выражение не должно быть направлено на уничтожение прав и свобод других лиц, включая право на равенство и недискриминацию¹²⁹ (пункт 26 Общей рекомендации № 35. Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка. Принята Комитетом на его восемьдесят третьей сессии (12–30 августа 2013 г.). CERD/C/GC/35).

Помимо подкрепления и гарантирования осуществления других прав и свобод, право на свободу мнений и их свободное выражение занимает особое место в контексте Конвенции. *Защита лиц от ненавистнических высказываний расистского толка – это не просто противопоставление*

¹²⁸ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, сообщение № 30/2003, *Еврейская община Осло и др. против Норвегии*, Соображения приняты 15 августа 2005 г., пункт 10.5.

¹²⁹ Всеобщая декларация прав человека, статья 30.

прав на свободное выражение мнений его ограничению в пользу охраняемых групп; лица и группы лиц, пользующиеся защитой Конвенции, также имеют право на свободу мнений и свободу от расовой дискриминации при осуществлении этого права. Ненавистнические высказывания расистского толка потенциально ограничивают свободу слова тех лиц, против которых они направлены (пункт 28 Общей рекомендации № 35. Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка. Принята Комитетом на его восемьдесят третьей сессии (12–30 августа 2013 г.). CERD/C/GC/35).

В соответствии со статьей 7 [Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации]¹³⁰ *государства-участники обязуются принимать немедленные и эффективные меры, в частности в областях преподавания, воспитания, культуры и информации, с целью борьбы с предрассудками, ведущими к расовой дискриминации, и поощрения взаимопонимания, терпимости и дружбы между нациями, расовыми или этническими группами, а также популяризации универсальных правозащитных принципов, включая те, которые закреплены в Конвенции. В статье 7 использованы такие же обязательные формулировки, как и в других статьях Конвенции, а области требуемых действий – «преподавание, воспитание, культура и информация» – не являются исчерпывающим перечнем обязательств (пункт 31 Общей рекомендации № 35. Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка. Принята Комитетом на его восемьдесят третьей сессии (12–30 августа 2013 г.). CERD/C/GC/35).*

Для поощрения межэтнического взаимопонимания необходимо сбалансированное и объективное преподавание истории. Необходимо сохранять память о таких трагических событиях истории, как зверские преступления в отношении определенных групп населения, проводя дни памяти и общественные мероприятия по этому поводу, а также праздновать радостные события, например завершение конфликта (пункт 35 Общей рекомендации № 35. Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка. Принята Комитетом на его восемьдесят третьей сессии (12–30 августа 2013 г.). CERD/C/GC/35).

¹³⁰ В соответствии со статьей 7 Конвенции «[г]осударства-участники обязуются принять немедленные и эффективные меры, в частности в областях преподавания, воспитания, культуры и информации, с целью борьбы с предрассудками, ведущими к расовой дискриминации, поощрения взаимопонимания, терпимости и дружбы между нациями и расовыми или этническими группами, а также популяризации целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации прав человека, Декларации Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации и настоящей Конвенции».

Запрещение ненавистнических высказываний расистского толка и обеспечение свободы выражения мнений должны носить взаимодополняющий характер, а не рассматриваться как противодействующие факторы, когда предпочтение одного из них автоматически означает умаление другого. Право на равенство и свободу от дискриминации и право на свободное выражение мнений должны быть полностью отражены в законодательстве, политике и практике как взаимно подкрепляющие права человека (пункт 45 Общей рекомендации № 35. Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка. Принята Комитетом на его восемьдесят третьей сессии (12–30 августа 2013 г.). CERD/C/GC/35).

[О]существление права на свободу выражения мнений сопряжено с особыми обязанностями и обязательствами, в частности обязательством не распространять расистские идеи¹³¹. Он также отмечает, что статья 4 Конвенции [о ликвидации всех форм расовой дискриминации] закрепляет обязанность государства-участника защищать население от подстрекательства к расовой ненависти, а также от актов расовой дискриминации, совершаемых вследствие распространения идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти¹³² (пункт 12.7 Мнения Комитета по ликвидации расовой дискриминации от 26 февраля 2013 г. по делу *ТББ-Турецкий союзом Берлина/ Бранденбурга против Германии*).

Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека

Пункт 2 статьи 20... [Международного пакта о гражданских и политических правах] отражается также в названии Рабатского плана действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию¹³³. Поскольку право на свободу выражения мнений имеет особый статус, в Рабатском плане действий поясняется, что «статья 20 Пакта требует высокий порог, поскольку согласно основополагающему принципу ограничение свободы слова должно оставаться исключением». Для

¹³¹ См. Общую рекомендацию № 15 (1993): Организованное насилие на почве этнического происхождения (статья 4) Комитета по ликвидации расовой дискриминации, пункт 4; сообщение № 43/2008, *Саада Мохамед Адан против Дании*, Мнение от 13 августа 2010 г., пункт 7.6.

¹³² См. принятую Комитетом Общую рекомендацию № 15, пункт 3.

¹³³ Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию 2012 г. Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=a/hrc/22/17/add.4>

уточнения требуемого порога Рабатский план действий предлагает состоящий из шести элементов критерий, который должен помочь судам оценить, действительно ли конкретные ненавистнические высказывания представляют собой «подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию» и являются достаточно серьезными для того, чтобы считать их уголовными правонарушениями. В число этих шести элементов входят: социальный и политический контекст; автор высказывания (например, его статус и влияние); намерение (в противоположность просто неосторожному высказыванию); его содержание или форма (например, стиль, степень провокационности); охват высказывания (например, его публичный характер и численность аудитории); вероятность и неизбежность действительного нанесения вреда (пункт 57 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 23 декабря 2015 г. A/HRC/31/18).

В пункте 2 статьи 20 [Международного пакта о гражданских и политических правах] предусматривается запрещение пропаганды ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию; однако в нем не допускается введение ограничений на выражение мнений только на основании «несовместимости» с ценностями той или иной конкретной веры (пункт 43 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 6 сентября 2016 г. A/71/373).

1.5. Информация, могущая представлять общественный интерес

Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации

[О]свещение вопросов, касающихся управления общественными ресурсами, выступает существенной составляющей обязанности средств массовой информации и права общественности на получение информации (пункт 42 постановления от 8 октября 2009 г. по делу *Романенко и другие против Российской Федерации*).

[Ч]астные лица открывают себя для контроля, если они вступают в сферу публичных отношений, и полагает, что вопрос надлежащего использования публичных финансов несомненно является предметом для открытого публичного обсуждения (пункт 46 постановления от 21 декабря 2010 г. по делу *Новая газета в Воронеже против Российской Федерации*).

[П]раво общественности быть информированной, которое имеет существенное значение в демократическом обществе, может распространяться даже на аспекты частной жизни публичных фигур, особенно если речь идет о политиках ... Путем сообщения фактов - даже спорных, способствующих дискуссии в демократическом обществе относительно политиков при исполнении ими своих обязанностей, пресса исполняет свою крайне важную роль «публичного контролера» в демократическом обществе, обеспечивая «распространение информации и идей по вопросам всеобщего интереса» (пункт 45 постановления от 8 октября 2009 г. по делу *Порубова против Российской Федерации*).

[Т]ребование об уважении частной жизни автоматически сокращается в той степени, в какой лицо делает свою частную жизнь достоянием общественной жизни. Таким образом, сообщение сведений, сделанное в ходе открытого разбирательства, не рассматривалось как приводящее к вмешательству в частную жизнь... Когда люди сознательно или намеренно участвуют в деятельности, которая фиксируется и сообщается или может фиксироваться и сообщаться любым лицом (любому лицу), разумные ожидания относительно конфиденциальности (privacy) могут быть существенным, хотя и не обязательно решающим фактором. Также имеет значение тот факт, предоставило ли лицо соответствующую информацию добровольно и могло ли оно разумно предвидеть дальнейшее использование предоставленных материалов (пункт 46 постановления от 14 декабря 2006 г. по делу *Шабанов и Трень против Российской Федерации*).

[К]ак правило, любое мнение и информация, касающиеся выборов, распространяемые в период предвыборной кампании, должны рассматриваться как часть дебатов по вопросам общественного интереса... В соответствии с выработавшейся прецедентной практикой существуют совсем небольшие рамки в соответствии с пунктом 2 статьи 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] для ограничений в отношении политических речей или дебатов по вопросам, вызывающим общественный интерес, для обоснования которых необходимы очень веские причины (пункт 45 постановления от 14 октября 2010 г. по делу *Андрушко против Российской Федерации*).

[Н]еприемлемо подвергать должностное лицо нападкам в связи с вопросами, касающимися членов его семьи... По мнению Европейского Суда,... когда действие, имеющее признаки преступления, было совершено несовершеннолетним, не достигшим установленного законом возраста, с которого наступает уголовная ответственность, и который не считается лицом, способным отвечать за свои действия, журналистская свобода распространения информации о тяжких преступлениях должна уступать

праву несовершеннолетнего на эффективную защиту личной жизни (пункт 51 постановления от 16 декабря 2010 г. по делу Алексей Овчинников против Российской Федерации).

*Практика Европейского Суда по правам человека
в отношении третьих государств*

[В] интересах общества поддерживать веру граждан в независимость и политический нейтралитет прокурорских органов государства (пункт 90 постановления Большой Палаты от 12 февраля 2008 г. по делу Гужа против Молдовы).¹³⁴

[О]бщественный интерес в получении информации о противоправном давлении на прокуратуру и вскрытых отклонениях от норм внутри прокуратуры насколько важен в демократическом обществе, что он перевешивает интерес в поддержании общественного доверия к Генеральной прокуратуре. Суд вновь подтверждает в этом контексте, что открытое обсуждение тем, являющихся предметом озабоченности общества, чрезвычайно важно для демократии и необходимо учитывать огромную важность того, чтобы гражданам не препятствовали высказывать свои мнения по таким темам (пункт 91 постановления Большой Палаты от 12 февраля 2008 г. по делу Гужа против Молдовы).

[Н]еобходимо проводить различие между сообщением, даже противоречивом, о фактах, которое способно внести вклад в дискуссию, имеющую важное значение в демократическом обществе, и низкопробными голословными утверждениями, касающимися чей-то личной жизни... Что

¹³⁴ Режим доступа: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-99501>

По делу заявитель — руководитель Пресс-центра Генеральной прокуратуры Республики Молдова — передал в редакцию газеты два полученных прокуратурой письма. В первом, сопроводительном письме, заместитель Председателя Парламента страны просил Генерального прокурора разобраться в деле четырех сотрудников полиции, которым было предъявлено обвинение в жестоком обращении с задержанными; во втором письме описывались обстоятельства уголовного дела в отношении полицейских. Эти письма не были конфиденциальными документами. Однако заявителя уволили из прокуратуры за то, что он, не обратившись сначала к руководству Генеральной прокуратуры, разгласил содержание якобы конфиденциальных документов, передав письма в газету, считая, что заместитель Председателя Парламента страны оказывает незаконное политическое давление на Генеральную прокуратуру. Иск заявителя о восстановлении на работе удовлетворен не был. Европейский Суд пришел к выводу, что заявитель действовал добросовестно и что опубликование писем отвечало интересам общества. Отметив суровость наказания, которому подвергся заявитель, Суд установил факт нарушения положения статьи 10 Конвенции о праве человека на распространение.

касается вклада в публичную дискуссию, исключительная роль средств массовой информации в демократическом обществе и их контрольная функция являются достаточными основаниями для ограничительного толкования любых мер, устанавливающих препятствия для реализации свободы выражения мнений. *Однако иной подход должен быть применен к имеющим развлекательный характер публикациям, которые сосредотачивают внимание на сенсационных и порой щекотливых новостях, цель которых состоит исключительно в удовлетворении любопытства, которое определенная группа читателей питает к подробностям личной жизни частных лиц ... Такие публикации не подпадают под серьезную защиту, которую статья 10 Конвенции гарантирует средствам массовой информации. В результате в подобных делах свобода выражения мнений должна толковаться ограничительно...* Европейский Суд, подтверждая предусмотренное статьей 10 Конвенции право граждан на доступ к широкому кругу публикаций, посвященных различным проблемам, подчеркивает, что при оценке – в контексте конкретной публикации – того, существует ли публичный интерес, обосновывающий вмешательство в право на уважение личной жизни, *необходимо установить, является ли опубликование информации в интересах общества, а не то, может ли общественность быть заинтересована в ознакомлении с ней* (пункт 114 постановления от 10 мая 2011 г. по делу *Мосли против Соединенного Королевства*).¹³⁵

Тот факт, что аудиовизуальные средства массовой информации отличаются от печатных тем, что способны оказывать более непосредственное и серьезное воздействие, широко признан... Следовательно, хотя свобода выражения мнений также распространяется и на публикацию фотографий, Европейский Суд напоминает, что последняя представляет собой сферу, в которой защита прав других лиц приобретает особое значение, особенно в случае, если фотографии содержат «информацию» чрезвычайно интимного характера, касающуюся личности, или если они сделаны в частных помещениях при помощи скрытых записывающих устройств... *К факторам, имеющим значение для определения баланса между соперничающими интересами, относятся содержание фотографий, а также вклад, который их публикация может внести в дискуссию, имеющую общественное значение* (пункт 115 постановления от 10 мая 2011 г. по делу *Мосли против Соединенного Королевства*).

135

*[Г]азеты и журналисты достаточно хорошо понимают содержание понятия «личная жизнь», и они способны определить случаи, в которых публикация может нарушить право на уважение личной жизни. Специфические проблемы могут возникнуть в контексте публикации фотографий больших скоплений людей, однако такие случаи можно подходящим образом законодательно урегулировать. Европейский Суд считает, следовательно, что может быть найдено удовлетворительное определение для категории лиц, охватываемых указанным требованием. Например, возможным представляется решение, при котором соответствующая обязанность будет распространяться на лица, подпадающие под действие Редакционного кодекса (пункт 125 постановления от 10 мая 2011 г. по делу *Мосли против Соединенного Королевства*).*

Европейский Суд, как и Парламентская Ассамблея Совета Европы, считает, что личная жизнь публичных лиц стала для отдельного сегмента прессы предметом чрезвычайно выгодной купли-продажи... Обнародование новостей о таких лицах дополняет богатую по своему содержанию и характеру информацию, доступную публике, и – хотя она в основном преследует цели развлечения, а не просвещения – находится под защитой статьи 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод]. Однако... *такая защита может уступить требованиям статьи 8, если публикуемая информация носит личный и интимный характер, и общественный интерес в ее обнародовании отсутствует.* В этой связи Европейский Суд отмечает рекомендацию комитета Палаты общин о внесении поправок в Редакционный кодекс, обязывающих журналистов уведомлять героев статей до их публикации, за исключением случаев, в которых общественный интерес требует иного (пункт 131 постановления от 10 мая 2011 г. по делу *Мосли против Соединенного Королевства*).

*[П]ункт 2 статьи 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] практически не допускает ограничений при выражении мнений политического характера или, как в настоящем деле, при обсуждении вопросов, представляющих интерес для общества... [В] телевизионном рекламном ролике, являющемся предметом спора, речь идёт о системе клеточного содержания свиней на животноводческих фермах. Соответственно, он касается здоровья потребителей, защиты животных и окружающей среды и поэтому, несомненно, представляет интерес для общества (пункт 92 постановления от 30 июня 2009 г. по делу *Объединение «Швейцарское движение против животноводческих ферм» против Швейцарии» (№ 2)*).¹³⁶*

¹³⁶ Режим доступа: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119944>

Первоначальным важным критерием является вклад фотографий или статей, опубликованных в прессе, в дискуссию, представляющую общественный интерес... *Определение того, что является предметом всеобщего интереса, зависит от обстоятельств дела.* Суд, тем не менее, считает целесообразным отметить, что он признавал существование такого интереса не только тогда, когда публикации касались политических вопросов или преступлений..., но и когда они касались вопросов, связанных со спортом или известными артистами... Тем не менее, основанные на слухах семейные проблемы президента Республики или финансовые трудности знаменитого певца не были сочтены вопросами, представляющими общий интерес (пункт 90 постановления от 7 февраля 2012 г. по делу *Аксель Шпрингер АГ против Германии*).

Практика Комитета по правам человека

В своем [З]амечании общего порядка № 25 об участии в ведении государственных дел и праве голоса *Комитет [по правам человека] рассматривает важность права на свободное выражение мнений для ведения государственных дел и эффективной реализации права голоса.* Особое значение имеет свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями народа. Это предполагает свободу прессы и других средств информации, которые могли бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность¹³⁷ (пункт 20 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

1.5.1. Критика должностных лиц государства и органов местного самоуправления

Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации

В рамках демократической системы действия или бездействие правительства должны быть объектом пристального контроля не только со стороны законодательной и судебной властей, но также прессы и общественного мнения. Более того, главенствующее положение, занимаемое правительством, требует от него ограниченного использования исков по поводу диффамации, особенно если доступны иные средства для ответа на

¹³⁷ См. Замечание общего порядка № 25 в отношении статьи 25 Пакта, пункт 25.

необоснованные нападки и критику со стороны оппозиции или средств массовой информации (пункт 45 постановления от 31 июля 2007 г. по делу *Дюльдин и Кислов против Российской Федерации*).

*[Г]раницы допустимой критики в отношении государственного служащего, осуществляющего свои властные полномочия, могут быть шире, чем пределы критики в отношении частного лица, поскольку первый неизбежно и сознательно открывает себя для тщательного наблюдения за каждым своим словом и поступком со стороны журналистов и большей части общества и, следовательно, он должен проявлять большую степень терпимости. Безусловно, политический деятель имеет право на защиту собственной репутации даже тогда, когда он не действует в своих личных интересах, однако интересы защиты репутации должны ставиться в сравнение с интересами открытой дискуссии по политическим вопросам (пункт 25 постановления от 21 июля 2005 г. по делу *Гринберг против Российской Федерации*).*

[Д]аже общественные деятели могут законно требовать защиту от распространения необоснованных слухов, касающихся их частной жизни (пункт 65 постановления от 30 мая 2013 г. по делу *ООО «Вести» и Ухов против Российской Федерации*).

*[Н]еобходимо защищать государственных служащих от обидных, оскорбительных и клеветнических нападок, которые могут оказать влияние на выполнение ими своих обязанностей и подорвать общественное доверие к ним и к той должности, которую они занимают... Пределы, в которых такая защита может рассматриваться как необходимая, зависят от конкретных обстоятельств дела (пункт 23 постановления от 5 октября 2006 г. по делу *Захаров против Российской Федерации*).*

*Необходимость обеспечения общественного доверия к гражданским служащим... может оправдать вмешательство в право на свободу выражения мнения лишь при наличии реальной угрозы в этом отношении (пункт 42 постановления от 8 апреля 2010 г. по делу *Безымянный против Российской Федерации*).*

*Сама возможность граждан информировать органы государственной власти о поведении государственных служащих, которое ими рассматривается как неправильное или незаконное, является одной из составляющих принципа господства права (пункт 26 постановления от 5 октября 2006 г. по делу *Захаров против Российской Федерации*).*

[Э]ффективная критика невозможна без упоминания конкретных цифр и лиц. Иное заключение означало бы нарушение существа права на публичные дебаты по вопросам, представляющим всеобщий интерес, и превращение его в совершенно нереальное понятие (пункт 59 постановления от 11 февраля 2010 г. по делу Федченко против Российской Федерации (№ 2).

[О]т ответчика по делу о защите, чести, достоинства и деловой репутации, касающемуся критики исполнения обязанностей публичным должностным лицом, может не требоваться доказывать достоверность всех его фактических утверждений. Это бы сдерживало публичную дискуссию по вопросам, представляющим реальный всеобщий интерес (пункт 56 постановления от 11 февраля 2010 г. по делу Федченко против Российской Федерации (№ 2).

Практика Комитета по правам человека

[В]... [Международном пакте о гражданских и политических правах] уделяется особое внимание праву на беспрепятственное выражение мнений при проведении дискуссий с участием политических и государственных деятелей¹³⁸. Таким образом, одного лишь факта, что формы выражения мнений оскорбляют какого-либо общественного деятеля, недостаточно для того, чтобы обосновать установление наказаний, хотя общественные деятели также могут в своих интересах использовать положения Пакта¹³⁹. Более того, все общественные деятели, в том числе представители высшей политической власти, такие как главы государств и правительств, могут на законных основаниях становиться объектом критики и нападков политической оппозиции¹⁴⁰ (пункт 38 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). CCPR/C/GC/34).

1.5.2. Обсуждение хода судебного разбирательства или состояния судебной системы государства

Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации

[Европейский] Суд... заявлял, что было бы невообразимо считать, что может не быть предварительного или одновременного обсуждения предмета судебного разбирательства, будь то в специализированных журналах, в

¹³⁸ См. сообщение № 1180/2003, *Бодрожич против Сербии и Черногории*, Соображения приняты 31 октября 2005 г.

¹³⁹ Там же.

¹⁴⁰ См. сообщение № 1128/2002, *Маркес против Анголы*.

общей прессе или среди широкой общественности... В то же время, [Европейский] Суд... отметил, что в этом контексте *следует уважать гарантии справедливого судебного разбирательства* (пункт 225 постановления от 18 апреля 2013 г. по делу *Агеевы против Российской Федерации*).

Европейский Суд напоминает, что может быть необходимо защищать государственных служащих от оскорбительных, недобросовестных и диффамационных нападок, рассчитанных на воспрепятствование исполнению их обязанностей и нарушению общественного доверия в их отношении и в отношении занимаемой ими должности... Это приобретает особое значение, когда речь идет о судьях, поскольку *утверждения о незаконных действиях, содержащие обвинения в нарушении закона или пренебрежении профессиональными обязанностями, могут не только умалить репутацию таких судей, но также подорвать веру общества в честность судебной власти в целом* (пункт 38 постановления от 8 апреля 2010 г. по делу *Безымянный против Российской Федерации*).

[О]дной из составляющих верховенства права является возможность граждан сообщать компетентным государственным органам о действиях государственных служащих, которые представляются им неправильными или незаконными... *Важная роль, которую играет судебная власть в демократическом обществе, сама по себе не может предоставить судьям иммунитет от жалоб граждан* (пункт 40 постановления от 8 апреля 2010 г. по делу *Безымянный против Российской Федерации*).

Практика Европейского Суда по правам человека в отношении третьих государств

Деятельность судов, которые являются гарантом осуществления правосудия и которые играют очень важную роль в правовом государстве, должна пользоваться общественным доверием. Поэтому суды должны быть защищены от необоснованных нападок... Суды, как и остальные государственные учреждения, не имеют иммунитета против критики и надзора... Однако необходимо четко различать критику и оскорбление. Если единственной целью любой формы выражения является оскорбление суда, соответствующее наказание, как правило, не нарушало бы пункт 2 [с]татья 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] (пункт 34 постановления от 27 мая 2003 г. по делу *Скалка против Польши*).¹⁴¹

¹⁴¹ Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

Не вызывает сомнений, что в демократическом обществе частные лица имеют право выступать с замечаниями по поводу функционирования, или с критикой системы отправления правосудия и служащих этой системы. Однако такого рода *критика не должна преступать определенных границ*. Суд признал, что национальные власти в принципе находятся в лучшем положении для того, чтобы обеспечить, в предоставленной национальным властям сфере усмотрения, справедливый баланс между различными интересами, поставленными на карту в такого рода делах (пункт 55 постановления от 11 марта 2003 г. по делу *Лесник против Словакии*).¹⁴²

[О]бщественность имеет интерес в получении информации об уголовных разбирательствах, при строгом соблюдении презумпции невиновности... Интенсивность этого интереса, однако, будет варьироваться, так что он может возрасти в ходе судебного разбирательства – по сравнению с моментом задержания – под влиянием ряда различных факторов, таких как степень известности¹⁴³ заинтересованного лица, обстоятельства дела и любые дальнейшие события, происходящие в ходе судебного разбирательства (пункт 96 постановления от 7 февраля 2012 г. по делу *Аксель Шпрингер АГ против Германии*).

Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека

Официальные выступления против независимости судей, адвокатов и/или прокуроров, даже если они не подкрепляются конкретными действиями, способствует делигитимизации судебной системы и подрыву основного механизма, которым располагают демократические общества в области мирного урегулирования споров и обеспечения эффективных средств правовой защиты жертвам нарушений прав человека (пункт 48 Доклада Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов. Размещен 5 апреля 2016 г. A/HRC/32/34).

¹⁴² Режим доступа: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-94286>

Заявитель жалуется на нарушение его права на свободу выражения в связи с осуждением его за критику действий прокурора, которые он считал противоправными.

¹⁴³ Суд считает, что... *именно национальные суды, в первую очередь, должны оценивать степень известности лица*, особенно если это лицо в основном известно на национальном уровне (пункт 98 постановления от 7 февраля 2012 г. по делу *Аксель Шпрингер АГ против Германии*).

*[О]бщественность обычно различает актера и персонажа, которого он играет, тем не менее, может существовать тесная связь между актером и его персонажем, если, как в настоящем деле, актер известен, прежде всего, благодаря этой конкретной роли (пункт 99 постановления от 7 февраля 2012 г. по делу *Аксель Шпрингер АГ против Германии*).*

1.6. Оценочные суждения и суждения о фактах

Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации

Европейский Суд последовательно придерживается позиции, согласно которой *существование фактов может быть доказано, тогда как достоверность оценочных суждений доказыванию не подлежит*. Требование доказать достоверность оценочного суждения неисполнимо, и оно само по себе нарушает свободу выражения мнения, которая является основополагающей составной частью права, предусмотренного [с]татьей 10 Конвенции (пункт 46 постановления от 31 июля 2007 г. по делу *Дюльдин и Кислов против Российской Федерации*).

[Д]аже когда утверждение представляет собой оценочное суждение, соразмерность вмешательства может зависеть от того, существуют ли достаточные фактические основания для оспариваемых утверждений, поскольку *даже оценочное суждение, не имеющее каких-либо фактических оснований, может быть чрезмерным* (пункт 41 постановления от 14 декабря 2006 г. по делу *Шабанов и Трень против Российской Федерации*).

[С]оразмерность вмешательства правомерной цели защиты репутации других лиц *требует существования объективной связи между спорным высказыванием и лицом, предъявляющим иск о диффамации*. Только личное предположение или субъективное восприятие публикации в качестве диффамационной не позволяет установить, что лицо было прямо затронуто публикацией. *Обстоятельства конкретного дела должны приводить обычного читателя к убеждению, что утверждение прямо отражалось на определенном истце или он выступал объектом критики* (пункт 44 постановления от 31 июля 2007 г. по делу *Дюльдин и Кислов против Российской Федерации*).

Название периодического издания как таковое не является утверждением, поскольку его функция заключается, главным образом, в идентификации данного периодического издания для своих фактических и потенциальных читателей на рынке печатной продукции (пункт 38 постановления от 27 сентября 2007 г. по делу *Джавадов против Российской Федерации*).

1.7. Право на свободу выражения мнения и деятельность средств массовой информации

Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации

Пресса выполняет существенную функцию в демократическом обществе. Несмотря на то, что пресса не должна переступать через определенные пределы, в частности, касаясь репутации и прав других лиц, а также необходимости предотвращения разглашения конфиденциальной информации, тем не менее *основной ее задачей является распространение - способом, согласующимся с ее обязательствами и ответственностью, - информации и идей по всем вопросам, вызывающим общественный интерес...* Не только у прессы есть задача распространять подобную информацию и мнения: общество имеет право на получение указанных сведений. В противном случае пресса не могла бы исполнять свою крайне необходимую роль «наблюдателя общества»... *Журналистская свобода распространяется на возможное использование в определенной степени преувеличений или даже провокации...* Данная свобода содержит ряд исключений, изложенных в пункте 2 [с]татьи 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод], подлежащем строгому толкованию. Необходимость применения каких бы то ни было ограничений должна быть установлена без всяких сомнений (пункт 24 постановления от 21 июля 2005 г. по делу *Гринберг против Российской Федерации*).

Статья 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] защищает право журналистов распространять информацию по вопросам, представляющим общий интерес, и предусматривает, что они действуют добросовестно, основываясь на достоверных фактах, и предоставляют «заслуживающую доверия и точную» информацию в соответствии с журналистской этикой (пункт 40 постановления от 14 декабря 2006 г. по делу *Шабанов и Трень против Российской Федерации*).

[В]ыражение или публикация мнения могут также быть неумеренными, в частности, если единственной целью этого является оскорбление. Соответственно, *необходимо провести четкое разграничение между критикой и оскорблением...* Тем не менее необходимо учитывать, что *политическая ругань часто проливается в личностную область*; таковы недостатки политики и свободного обсуждения мнений, которые являются гарантиями демократического общества (пункт 48 постановления от 14 октября 2010 г. по делу *Андрушко против Российской Федерации*).

*Свобода прессы предоставляет для граждан один из самых совершенных способов открывать для себя и вырабатывать мнение о взглядах и позиции своих политических лидеров. В частности, она дает политикам возможность высказываться по поводу того, что заботит общественное мнение, и позволяет каждому участвовать в свободной политической дискуссии, что является стержнем понятия демократического общества (пункт 38 постановления от 31 июля 2007 г. по делу *Дюльдин и Кислов против Российской Федерации*).*

*[П]ри определенных обстоятельствах ограничение на воспроизведение информации, которая уже стала общедоступной, может быть оправданным, например, для предотвращения дальнейшего публичного обсуждения подробностей частной жизни лица, когда такое обсуждение не является частью политической или публичной дискуссии по вопросу, представляющему общественный интерес. Европейский Суд напоминает..., что в делах о публикациях, касающихся подробностей частной жизни лица с единственной целью удовлетворения любопытства отдельных читателей, право лица на эффективную защиту его или ее частной жизни имеет приоритет над журналистской свободой выражения мнения (пункт 50 постановления от 16 декабря 2010 г. по делу *Алексей Овчинников против Российской Федерации*).*

При изучении обстоятельств.... дела¹⁴⁴ Европейский Суд примет во внимание следующие моменты: *положение заявителя, положение лица, против которого была направлена критика, предмет публикации, характеристика оспариваемых утверждений внутригосударственными судами, формулировка, использованная заявителем, и примененная к нему санкция (пункт 35 постановления от 22 февраля 2007 г. по делу *Красуля против Российской Федерации*).*

Практика Европейского Суда по правам человека в отношении третьих государств

Если говорить о распоряжениях о раскрытии содержащихся в документах сведений, Европейский Суд отмечает, что они негативно влияют не только на лиц, предоставляющих информацию, которые при этом могут стать известными другим людям, но и на газету, в отношении которой было выдано такое распоряжение, так как раскрытие содержащихся в документах сведений может ухудшить её репутацию в глазах тех, кто потенциально мог бы сообщить какие-то сведения в будущем, на людей, заинтересованных в получении информации, которая распространяется лицами, желающими

¹⁴⁴ О защите репутации.

остаться неизвестными, и на людей, которые сами потенциально могут сообщить какие-то сведения... Действительно, возможно, в действительности *общественное восприятие принципа недопустимости раскрытия источников никак не страдает в случаях, когда в обстоятельствах дела этот принцип не будет применяться из-за того, что источник явно действует недобросовестно с целью причинить ущерб и распространяет умышленно искажённую информацию*. Однако суды не должны в отсутствие убедительных доказательств с готовностью допускать, что в том или ином деле эти факторы присутствуют. В любом случае, учитывая, что в данном деле задействовано множество интересов, Суд подчёркивает, что *поведение лица, предоставившего информацию, ни при каких обстоятельствах не может иметь решающее значение при определении необходимости выдачи распоряжения о раскрытии содержащихся в документах сведений*; это лишь один из факторов (хотя и немаловажный), которые следует принимать во внимание при нахождении равновесия между различными интересами согласно требованиям пункта 2 статьи 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] (пункт 63 постановления от 15 декабря 2009 г. по делу *Файнэншил таймс Лтд. и другие против Соединённого Королевства*).¹⁴⁵

Европейский Суд напоминает об обязанности журналистов вносить свой вклад в обсуждение обществом спорных вопросов путём предоставления точной и заслуживающей доверия информации о текущих событиях. При оценке обоснованности распоряжения о раскрытии источника в делах, где просочившаяся в прессу информация и последующее её опубликование являются неточными, *принятые журналистами меры по проверке точности этой информации могут стать одним из факторов, которые примет во внимание [С]уд*. С другой стороны, особый характер принципа защиты источников информации означает, что эти меры ни при каких обстоятельствах не могут иметь решающего значения, а должны рассматриваться в контексте всего дела в целом (пункт 67 постановления от 15 декабря 2009 г. по делу *Файнэншил таймс Лтд. и другие против Соединённого Королевства*).

[Е]сли произошла несанкционированная утечка информации, во всех случаях, когда она остаётся необнаруженной, сохраняется общая опасность несанкционированных утечек информации в будущем... [Ц]ель,

¹⁴⁵ Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

Заявители жалуются в Европейский Суд на то, что решение Высокого суда правосудия от 19 декабря 2001 г., обязывающее их раскрыть компании «Интербрю» сведения, которые содержались в просочившемся в прессу документе, нарушило их право свободно выражать своё мнение, предусмотренное статьёй 10 Конвенции.

закрывающаяся в предотвращении дальнейших утечек информации, оправдывает выдачу распоряжения о раскрытии её источника лишь в исключительных обстоятельствах, когда отсутствуют разумные и менее болезненные альтернативные способы избежать опасности, при том что эта опасность является достаточно серьёзной и определённой, чтобы выдача такого распоряжения стала необходимой по смыслу положений пункта 2 статьи 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] (пункт 69 постановления от 15 декабря 2009 г. по делу *Файнэншил таймс Лтд. и другие против Соединённого Королевства*).

[3]аморализующий эффект в отношении свободы печати возникает во всех случаях, когда журналисты замечены в помощи в установлении анонимных источников (пункт 70 постановления от 15 декабря 2009 г. по делу *Файнэншил таймс Лтд. и другие против Соединённого Королевства*).

Практика Комитета по правам человека

Свободная, не подлежащая цензуре и ограничениям пресса, или другие средства информации в любом обществе являются важным элементом обеспечения свободы мнений и их выражения, а также реализации других предусмотренных... [Международным пактом о гражданских и политических правах] прав. Она является одним из краеугольных камней демократического общества¹⁴⁶. В Пакте закреплено право, в соответствии с которым средства массовой информации могут получать сведения, на которые они опираются при выполнении своих функций¹⁴⁷. Особое значение имеет свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями народа. Это предполагает свободу прессы и других средств информации, которые могли бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность¹⁴⁸. Широкая общественность в свою очередь имеет право получать продукт деятельности средств информации¹⁴⁹ (пункт 13 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

¹⁴⁶ См. сообщение № 1128/2002, *Маркес против Анголы*, Соображения приняты 29 марта 2005 г.

¹⁴⁷ См. сообщение № 633/95, *Готье против Канады*.

¹⁴⁸ См. замечание общего порядка № 25 (1996) Комитета в отношении статьи 25 (Участие в ведении государственных дел и право голоса), пункт 25, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия, Дополнение № 40*, том I (A/51/40 (том I)), приложение V.

¹⁴⁹ См. сообщение № 1334/2004, *Мавлонов и Сайди против Узбекистана*.

Государствам–участникам следует учитывать масштабы изменений в информационных и коммуникационных технологиях, таких как электронные системы распространения информации на базе Интернета и мобильной связи, которые существенно изменили методы общения во всем мире. Сегодня создана новая глобальная сеть для обмена идеями и мнениями, которая не обязательно опирается на традиционные средства массовой информации. Государствам–участникам следует принять все необходимые меры для укрепления независимости этих новых СМИ и обеспечить к ним доступ для населения (пункт 15 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

В своем [3]амечании общего порядка № 25 об участии в ведении государственных дел и праве голоса *Комитет [по правам человека] рассматривает важность права на свободное выражение мнений для ведения государственных дел и эффективной реализации права голоса. Особое значение имеет свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями народа. Это предполагает свободу прессы и других средств информации, которые могли бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность¹⁵⁰. В этой связи государствам–участникам следует обратить внимание на руководящие указания о поощрении и защите права на свободное выражения мнений, содержащиеся в [3]амечании общего порядка № 25¹⁵¹ (пункт 20 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: Свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека. Размещено 12 сентября 2011 г. ССРР/С/ГС/34).*

Государствам–участникам следует обеспечивать соответствие законодательных и административных основ, регулирующих деятельность СМИ, положениям пункта 3 [статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах]¹⁵². Системы регулирования должны принимать во внимание различия между печатными и вещательными СМИ и Интернетом с учетом точек соприкосновения различных форматов СМИ. Запрет на выпуск газет и других печатных СМИ при отсутствии особых

¹⁵⁰ См. Замечание общего порядка № 25 в отношении статьи 25 Пакта, пункт 25.

¹⁵¹ Режим доступа:
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en

¹⁵² См. заключительные замечания в отношении Вьетнама (ССРР/СО/75/VNM), пункт 18, и заключительные замечания в отношении Лесото (ССРР/СО/79/Add.106), пункт 23.

условий, закрепленных в пункте 3 статьи 19, является нарушением этой статьи. *Запрет на выпуск какого-либо конкретного издания может быть установлен лишь в том случае, если конкретные, неразрывно связанные с данным изданием материалы могут быть на законных основаниях запрещены в соответствии с пунктом 3.* Государства–участники не должны вводить для вещательных СМИ, в том числе небольших и коммерческих станций, обременительные лицензионные условия и облагать их сборами¹⁵³. Критерии для введения таких условий и лицензионных сборов должны быть целесообразными и объективными¹⁵⁴, четкими¹⁵⁵, прозрачными¹⁵⁶, не должны носить дискриминационного характера и должны отвечать иным характеристикам в соответствии с Пактом¹⁵⁷. Порядок выдачи лицензий на вещание при помощи средств ограниченных возможностей, таких как аудиовизуальные наземные и спутниковые службы, должен обеспечивать равное распределение доступа и частот для государственных, коммерческих и местных вещательных служб. Государствам–участникам, которые еще этого не сделали, рекомендуется учредить независимый государственный орган по выдаче лицензий на вещание, уполномоченный рассматривать заявки на вещание и выдавать лицензии¹⁵⁸ (пункт 39 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). ССРР/С/ГС/34).

Любые ограничения на работу вебсайтов, блогов и любых других подобных систем распространения электронной и иной информации, основанных на Интернет-технологиях, в том числе систем, обеспечивающих работу подобных средств коммуникации, таких как системы доступа к сети Интернет или поисковые системы, допустимы в той мере, в какой они совместимы с пунктом 3 [статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах]. Допустимые ограничения должны основываться главным образом на содержании конкретных материалов; общие запреты на функционирование определенных сайтов и систем несовместимы с пунктом 3. Кроме того, несовместимым с пунктом 3 является запрет на публикацию сайтами или системами распространения информации каких-либо материалов исключительно по той причине, что они могут содержать критику правительства или социально-политической системы, которой

¹⁵³ Заключительные замечания в отношении Гамбии (ССРР/СО/75/GMB).

¹⁵⁴ См. заключительные замечания в отношении Ливана (ССРР/СО/79/Add.78), пункт 25.

¹⁵⁵ Заключительные замечания в отношении Кувейта (ССРР/СО/69/KWT); заключительные замечания в отношении Украины (ССРР/СО/73/UKR).

¹⁵⁶ Заключительные замечания в отношении Киргизии (ССРР/СО/69/KGZ).

¹⁵⁷ Заключительные замечания в отношении Украины (ССРР/СО/73/UKR).

¹⁵⁸ Заключительные замечания в отношении Ливана (ССРР/СО/79/Add.78).

придерживается правительство¹⁵⁹ (пункт 43 Замечания общего порядка № 34. Статья 19: свобода мнений и их выражения. Принято Комитетом по правам человека на его 102-й сессии (11-29 июля 2011 г.). CCPR/C/GC/34).

Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека

Европейский [С]уд по правам человека подробно изучил вопрос о необходимости живой и критической дискуссии, ничем не ограниченной ни по форме, ни по содержанию выражаемого политического мнения, и подчеркнул, что «пределы допустимой критики в отношении правительства шире, чем в отношении частного лица или даже политика». Государственные органы могут, «выступая в качестве гарантов общественного порядка», назначать наказания за диффамацию, соразмерные причиненному ущербу, только в том случае, если обвинения «лишены оснований или сформулированы недобросовестно». Ссылка на общественный порядок предполагает, что дискреционные полномочия правительства ограничивать возможность делать направленные против него потенциально клеветнические заявления должны быть ограничены ситуациями, в которых имеется угроза общественному порядку: «Хотя свобода выражения мнений имеет важное значение для всех людей, она особенно важна для избранного представителя народа. Он представляет свой электорат, привлекает внимание к его проблемам и защищает его интересы. Соответственно, создание препятствий для реализации свободы выражения мнений оппозиционного члена парламента, как и заявителя, требует самого пристального внимания со стороны суда» (пункт 29 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 2 июля 2014 г. A/HRC/26/30).

Средствам массовой информации принадлежит основополагающая и ключевая роль в деле обеспечения и облегчения свободного выражения мнений в ходе избирательных процессов: выступая в качестве посредника между избирателями и их политическими представителями, СМИ создают платформу для передачи политических идей, информируют избирателей о кандидатах и их воззрениях, а также самом процессе выборов, пристально изучают политические обещания и оценивают их надежность и достоверность, а также обеспечивают отчетность в рамках избирательного процесса путем отражения настроения населения, проведения опросов общественного мнения, изучения процедур выборов и выявления фактов оказания давления в ходе избирательного процесса. Единственный способ

¹⁵⁹ Заключительные замечания в отношении Сирийской Арабской Республики (CCPR/CO/84/SYR).

гарантировать равноценное и беспрепятственное осуществление каждой из основных функций заключаются в том, чтобы предоставить средствам массовой информации независимое пространство, с тем чтобы они могли свободно публиковать любую информацию, не опасаясь возмездия или нападения (пункт 42 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 2 июля 2014 г. A/HRC/26/30).

Государство обязано создать нормативно-правовую среду, которая обеспечивает возможность выражения различных политических мнений и гарантирует избирателям доступ к исчерпывающей, точной и надежной информации о всех аспектах избирательного процесса. Это может потребовать установления правил, которые предусматривают ограничения в отношении проведения агитационных кампаний, рекламы, опросов общественного мнения, расходования средств и финансирования. Такие *ограничения должны быть направлены на достижение цели создания плюралистических и справедливых условий, в которых политические группы могут высказывать свои идеи, и в их основе должна лежать задача защиты и поощрения свободы мнений и их свободного выражения* (пункт 46 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 2 июля 2014 г. A/HRC/26/30).

[В]се политические партии и кандидаты должны иметь доступ к средствам массовой информации на справедливой и равной основе (пункт 23 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 2 июля 2014 г. A/HRC/26/30).

Специальный докладчик подчеркивает, что *законный интерес в раскрытии содержания конфиденциальных материалов журналистов перевешивает общественный интерес в их нераскрытии только в том случае, когда доказана особая необходимость в таком раскрытии*, обстоятельства имеют достаточно важный и серьезный характер, а необходимость в раскрытии определяется в качестве меры реагирования на не терпящую отлагательства общественную потребность (пункт 35 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом. A/HRC/13/37. Размещен 28 декабря 2009 г.).

[Государство] несет постоянную ответственность за обеспечение безопасности всех журналистов в любое время (пункт 36 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на

свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 2 июля 2014 г. A/HRC/26/30).

1.8. Соотношение права на свободу выражения мнения и иных прав и свобод человека

Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации

*[В]опросы, касающиеся свободы выражения мнений и свободы мирных собраний, тесно переплетены... Действительно, гарантия свободы высказывания личных мнений, предусмотренная статьей 10 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод], является одним из объектов права на свободу мирных собраний, закрепленного в статье 11 Конвенции (пункт 68 постановления от 15 мая 2014 г. по делу *Тараненко против Российской Федерации*).*

*[С]вободные выборы и свобода выражения мнения в совокупности формируют основы любого демократического общества. Данные права взаимосвязаны и значимо укрепляют друг друга, поскольку свобода выражения мнения является одним из «условий», необходимых для того чтобы «гарантировать свободу выражения мнения народа при выборе законодателя». По данному основанию очень важно, чтобы в период избирательной кампании было разрешено свободно распространять мнения или информацию различного рода. Данный принцип применим в равной степени как к федеральным, так и к местным выборам (пункт 41 постановления от 14 октября 2010 г. по делу *Андрушко против Российской Федерации*).*

Суд повторяет принцип, согласно которому, несмотря на признанную важность свободы выражения мнений, *в статье 10 [Конвенции о защите прав человека и основных свобод] не предусматривается свобода собраний для осуществления этого права применительно ко входу на территорию, представляющую собой частную собственность или даже, в силу необходимости, всю государственную собственность (пункт 58 постановления от 10 июля 2012 г. по делу *Берладир и другие против Российской Федерации*).*

Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека

Право на свободу мнений и их свободное выражение является центральным элементом демократического общества и гарантом проведения свободных и

справедливых выборов, а также значимой и представительной общественной и политической дискуссии. В условиях политических перемен право на свободу выражения мнений является наиболее важным, так как благодаря ему хорошо информированная и наделенная соответствующими полномочиями общественность может свободно осуществлять свои гражданские и политические права. Создание условий для свободной и открытой политической коммуникации является ключевым элементом обеспечения справедливого и демократического избирательного процесса (пункт 10 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 2 июля 2014 г. A/HRC/26/30).

Право на свободу мнений и их свободное выражение, как оно сформулировано в статьях 19 Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах, неразрывно связано со статьей 25 Пакта о праве принимать участие в управлении государством через участие в свободных и справедливых выборах. В условиях избирательного процесса и в контексте политической коммуникации равный и беспрепятственный обмен разными идеями является важнейшим условием для принятия избирателями обоснованных решений и поэтому представляют собой один из базовых опорных элементов любой демократической системы. *В отсутствие механизмов защиты, обеспечивающих свободу выражения мнений, коммуникации, опубликования и обсуждения политических и избирательных вопросов, подлинное и эффективное участие в политической жизни невозможно* (пункт 18 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 2 июля 2014 г. A/HRC/26/30).

В своей резолюции 59/201 Генеральная Ассамблея [ООН]¹⁶⁰ заявила, что *свобода ассоциаций и мирных собраний вместе с правом голосовать и быть избранным на подлинных, периодических и свободных выборах являются основополагающими элементами демократии,* и призвала укреплять системы политических партий и организаций гражданского общества (пункт 20 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 2 июля 2014 г. A/HRC/26/30).

¹⁶⁰ Повышение роли региональных, субрегиональных и других организаций и механизмов в деле развития и упрочения демократии. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 20 декабря 2004 г., A/RES/59/201. Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/59/201>

Соотношение свободы религии и свободы выражения мнения

Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека

Свободу религии или убеждений справедливо называют «воротами», ведущими к другим свободам, включая свободу выражения мнений и свободу мирных собраний и ассоциаций. Без соблюдения этих свобод, тесно связанных с самим правом на свободу религии или убеждений, невозможно говорить о свободной жизни религиозных общин (пункт 33 Промежуточного доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Ликвидация всех форм религиозной нетерпимости. Размещен 2 августа 2016 г. A/71/269).

Свобода религии или убеждений в сочетании со свободой выражения мнений помогает открыть религиозные традиции для систематических вопросов и дискуссий. В обсуждении религиозных вопросов каждый человек должен иметь право голоса и возможность быть услышанным — от приверженцев консервативных или традиционных интерпретаций до либеральных критиков и теологов-реформаторов (пункт 28 Промежуточного доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 7 августа 2013 г. A/68/290).

Общей чертой обеих статей¹⁶¹ является безусловная защита *forum internum* - внутреннего мира мыслей и убеждений человека, а критерии определения ограничений в отношении их внешних проявлений, т.е. *forum externum*, очень схожи. Таким образом, имеются веские основания заключить, что *права на свободу религии или убеждений и на свободу выражения мнений не противоположны друг другу, а в общем то вполне схожи по духу и по определению*. Однако такая позитивная взаимосвязь не исключает конфликтов в конкретных случаях, поскольку на стыке этих двух прав могут время от времени возникать спорные вопросы (пункт 7 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 23 декабря 2015 г. A/HRC/31/18).

Как явствует из их названия, *оба права - право на свободу религии или убеждений и право на свободу мнений и их свободное выражение - являются правами на свободу, и эта характеристика роднит их также с правом на свободу мирных собраний и ассоциаций*. Все эти права играют незаменимую роль в формировании свободных и демократических обществ, в которых можно свободно проявлять и защищать многообразие, среди прочего,

¹⁶¹ Статьи 18 и 19 Международного пакта о гражданских и политических правах.

мыслей, идей, мнений, интересов, воззрений, осознанных позиций, религий и убеждений, в том числе совместно с другими людьми и путем создания для этих целей соответствующих институтов или инфраструктур (пункт 12 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 23 декабря 2015 г. A/HRC/31/18).

Правообладателями являются люди, которые имеют право осуществлять эти свободы индивидуально или объединяясь с другими людьми. В контексте прав человека в целом эта мысль может показаться очевидной, однако в некоторых случаях право на свободу религии или убеждений ошибочно понимается как защищающее сами религии или системы убеждений. Это ошибочное понимание приводит к большой путанице, поскольку оно маскирует характер свободы религии или убеждений как права, расширяющего возможности. Игнорирование этого аспекта может привести к неверному предположению о наличии антагонизма между свободой религии или убеждений и свободой выражения мнения. Таким образом, следует подчеркнуть, что *свобода религии или убеждений защищает не религии или убеждения, а верующих* (пункт 13 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 23 декабря 2015 г. A/HRC/31/18).

Только рассмотрение человека как правообладателя может обеспечить применение свободы религии или убеждений к широкому спектру религиозных и нерелигиозных убеждений, самоидентификаций и практик, при этом не выделяя в качестве привилегированной какую-либо одну конкретную религию или убеждение (или один тип религии) (пункт 14 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 23 декабря 2015 г. A/HRC/31/18).¹⁶²

¹⁶² Чтобы исключить возможное ошибочное понимание, следует отметить, что акцент на человеке как на правообладателе не подразумевает какой-либо особо «антропоцентрической» картины мира. Напротив, такой подход вытекает из многообразия существующих картин мира. То есть он означает серьезное отношение к религиозному и философскому плюрализму, в том числе к непримиримым расхождениям в убеждениях и в практике. Например, тогда как одни религии основаны на священных книгах, переданных людям пророками, другие не содержат понятий пророчества, откровения через писание или даже Бога. То, что священно для одной общины, может быть довольно неясным для другой. Не в последнюю очередь в силу именно этой причины правовое признание в контексте прав человека не может сразу же обеспечиваться в отношении конкретных элементов религий или убеждений - таких как их утверждения об истине, писания или обряды, а обеспечивается только в отношении людей как ответственных субъектов, которые имеют определенные убеждения, дорожат ими, развивают их и в соответствии с которыми они стараются жить (пункт 14 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 23 декабря 2015 г. A/HRC/31/18).

[Д]ва рассматриваемые нами права¹⁶³ принадлежат «каждому человеку», и соответственно ими обладают все люди, которым должна быть предоставлена возможность осуществлять их без страха и не подвергаясь дискриминации. *Свобода религии или убеждений и свобода выражения мнений не только являются правами на свободу, но и воплощают в себе принцип равенства, лежащий в основе всего правозащитного подхода, в «признании достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их»*, как подчеркивается в первом предложении преамбулы Всеобщей декларации прав человека (пункт 16 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 23 декабря 2015 г. A/HRC/31/18).

Тогда как законодательные ограничения внешних проявлений, являющихся следствиями убеждений какого-либо лица (т.е. *forum externum*), в отдельных случаях могут быть обоснованными (при условии, что такие ограничения удовлетворяют строгим критериям), *использование принудительных средств для манипулирования внутренними убеждениями человека (т.е. forum internum) никогда не может быть законным* (пункт 19 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 23 декабря 2015 г. A/HRC/31/18).

Статьи 18 и 19... [Международного пакта о гражданских и политических правах]... требуют широкого применения и к forum externum. В соответствии с пунктом 1 статьи 18 Пакта внешние аспекты свободы религии или убеждений включают в себя свободу каждого человека «исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении». *Проявление религии или убеждений включает в себя широкий спектр действий:* например, свидетельство о своей вере в частном порядке или публично, обучение младшего поколения, празднование религиозных праздников, соблюдение постов, совершение молитвы в одиночестве или вместе с другими или создание общинной инфраструктуры. В статье 19 Пакта, в свою очередь, рассматривается «*всякого рода информация и идеи*»; она применима «*независимо от государственных границ*» и *предусматривает использование любых способов.* В соответствии с последним критерием человек может искать, получать и передавать информацию или идеи «устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору». *Религиозные или иные убеждения несомненно подпадают под широкую категорию «всякого рода информации и идей» и*

¹⁶³ Свобода религии или убеждений и свобода выражения мнений.

*тем самым напрямую охвачены широкой концептуализацией свободы выражения мнений, закрепленной в статье 19 Пакта. Точно так же, как оба права в значительной мере совпадают друг другом в части *forum internum*, они также во многом совпадают и в части *forum externum* (пункт 21 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 23 декабря 2015 г. A/HRC/31/18).*

*Forum internum и forum externum следует в целом рассматривать как континуум... Предоставляя безусловную защиту внутреннему миру каждой личности от принуждения и вмешательства, более защищенный в правовом плане статус *forum internum* одновременно расширяет возможности для свободного общения и внешних проявлений в рамках *forum externum*. Иными словами, он укрепляет свободу религии или убеждений и свободу мнений и их выражения во всех их аспектах, как внутреннем, так и внешнем (пункт 22 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 23 декабря 2015 г. A/HRC/31/18).*

Важным аспектом жизни в соответствии со своей религией или убеждениями является, совершенно естественно, семейная жизнь. В пункте 4 статьи 18... [Международного пакта о гражданских и политических правах] государства-участники «обязуются уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями». В статье 19 схожего положения не предусмотрено, что, однако, не должно приводить к неверным выводам. Разумеется, свобода «распространять информацию и идеи любого вида», гарантируемая пунктом 2 статьи 19 Пакта, применяется также к свободной коммуникации внутри семьи, в частности между родителями и детьми. Вместе с тем особое значение, которое религиозные или связанные с верой убеждения имеют для самосознания личности и общин, требует ясного признания процессов религиозной и нравственной социализации внутри семьи. Таким образом, свобода «проявлять» свою религию или убеждения включает в себя практические аспекты организации всей частной и общественной жизни человека, будь то на индивидуальной основе или совместно с другими, в соответствии со сформировавшими его личность религиозными или связанными с верой убеждениями (пункт 24 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 23 декабря 2015 г. A/HRC/31/18).