

Таллиннские рекомендации по национальным меньшинствам и медиа в цифровую эпоху и Пояснительная записка

Февраль 2019 г.

Таллиннские рекомендации по национальным меньшинствам и медиа в цифровую эпоху и пояснительная записка

Февраль 2019 г.



Организация по безопасности и
сотрудничеству в Европе
Верховный комиссар по делам национальных меньшинств

Печать и распространение: Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ)

Вы можете свободно копировать и распространять любую информацию из данной публикации. Мы будем благодарны за указание на источник.

ISBN/EAN 978-90-75989-40-3

© Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств, 2019 г.

Напечатано в Нидерландах

Текст также доступен в электронном виде по адресу: <http://www.osce.org/hcnm/thematic-recommendations-and-guidelines>

Для получения дополнительной информации обращайтесь, пожалуйста, по адресу и по номерам телефонов:

OSCE High Commissioner on National Minorities
Prinsessegracht 22
2514 AP The Hague
Тел: +31 (0)70 312 5500
Факс: +31 (0)70 363 5910
Эл. почта: hcnm@hcnm.org
www.osce.org/HCNM

Содержание

Введение	5
Таллиннские рекомендации	16
I. Создание благоприятных условий для свободы выражения мнения и свободы медиа	16
II. Медиа-среда	18
III. Плюрализм и разнообразие	20
IV. Медиа, информационные технологии и предотвращение конфликтов	25
Пояснительная записка к Таллиннским рекомендациям	28
Примечания по терминологии	84

Введение

В июле 1992 г. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) своим решением, отражённым в Хельсинском документе ОБСЕ, учредила пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ) в качестве инструмента для предотвращения конфликтов на как можно более раннем этапе в случаях напряженных ситуаций, связанных с проблемами национальных меньшинств. В течение более чем 25 лет пять Верховных комиссаров, занимавших последовательно этот высокий пост, в своей работе встречались с рядом повторяющихся проблем. В этой связи они опубликовали восемь тематических рекомендаций, представив в них свое видение и советы государствам, сталкивающимся с такими проблемами. Эти рекомендации, обобщающие накопленный опыт и экспертные знания по отдельным темам, представляют всеобъемлющий, подробный и конкретизированный обзор по существу рассматриваемых вопросов. Они также способствуют улучшению понимания того, как отдельные вопросы влияют на отношения между национальными меньшинствами и другими группами в обществе. Это, в свою очередь, предоставляет Верховному комиссару диапазон возможных вариантов при решении вопроса о том, какие меры являются наиболее подходящими для предотвращения конфликтов, затрагивающих национальные меньшинства.

Первые три рекомендации – *Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование, Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка и Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни* – в первую очередь касаются разработки и уточнения стандартов прав меньшинств в области образования, языка и участия в общественно-политической жизни. Две последующие публикации – *Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании* и *Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе* – затрагивают конкретные проблемы, с которыми сталкиваются многие государства при организации эффективной полицейской деятельности в этнически разнообразных обществах и при обеспечении доступа меньшинств к телерадиовещанию на их языке. *Большанские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях* касаются условий и ограничений, в рамках которых государства могут поддерживать меньшинства, проживающие в других странах. *Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ* направлены на повышение интеграции

и сплоченности этнически неоднородных, многонациональных обществ. Опубликованные недавно *Грацские рекомендации о доступе к правосудию и национальных меньшинствах* обращают внимание на необходимость обеспечения равного и эффективного доступа к правосудию для всех.

Настоящие рекомендации продолжают тематическое направление работы ВКНМ в очень важной области политики – медиа и использовании информационных технологий. Медиа и информационные технологии могут играть исключительно важную роль как в предотвращении, так и разжигании конфликтов, в которые могут быть вовлечены национальные меньшинства, или которые могут затронуть национальные меньшинства, что вызывает первоочередную озабоченность для ВКНМ. Медиа и информационные технологии могут также вносить существенный вклад в урегулирование конфликтов, укрепление мира и процессы примирения. Кроме того, рекомендации направлены на прояснение прав меньшинств в конкретной области – свобода выражения мнения и медиа – и ее релевантности для предотвращения конфликтов. Они обращены к специфическим вызовам, стоящим перед всеми государствами-участниками ОБСЕ, а именно к тому, как обеспечивать на практике право на свободу выражения мнения в разнообразных обществах. Рекомендации представляют собой руководство по созданию и поддержанию структур и процессов, направленных на плюралистический обмен мнениями между сообществами большинства и меньшинств, а также внутри этих сообществ, в эпоху цифровых технологий. Медиа и, более широко, коммуникационные технологии, играют все более важную роль в циклах конфликтов; ими часто злоупотребляют с целью нагнетания напряженности, но они также могут служить эффективным средством, способствующим укреплению диалога и понимания.

Информация и коммуникация, а также технологии, которые позволяют их использовать, могут содействовать демократическому обсуждению, участию в общественных дебатах и общественной жизни, а также интеграции разнообразных обществ в широком смысле Люблянских рекомендаций. Они могут также иметь важные транснациональные и международные аспекты. Право искать, получать и распространять информацию и идеи существует независимо от государственных границ, и критически важно, чтобы это право гарантировалось государствами в межгосударственных отношениях. Это право должно быть гарантировано каждому, в том числе в отношении доступа к медиа, без дискриминации по признаку этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности¹. Кроме того, государства-участники

¹ См. Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), Статья 2.

взяли на себя обязательство предоставлять информацию, которая позволит электронным медиа учитывать в своих программах этническую, культурную, языковую и религиозную идентичность национальных меньшинств².

Настоящие рекомендации также следуют духу Большанских рекомендаций, посвященных национальным меньшинствам в межгосударственных отношениях, поскольку транснациональные и международные аспекты свободы выражения мнения имеют существенное значение для многих национальных меньшинств, которые желают поддерживать эффективные культурные, языковые, политические и иные связи со своими «родственными» государствами или с соседними государствами³. Кроме того, активное участие государств в таких вопросах оказалось чревато возникновением напряженности, часто требующей вмешательства ВКНМ, направленного на поддержку усилий по созданию благоприятных условий для доступа меньшинств к медиа и коммуникационным платформам из соседних государств, оптимально сочетая это с другими законными целями. Таким образом, настоящие рекомендации признают комплементарную роль медиа в содействии цели достижения социальной сплоченности внутри государств, в то же время подтверждая, что права человека на свободу выражения мнения и культурные права не ограничиваются границами государств.

Плюралистическое демократическое общество требует наличия широкого пространства для взаимодействия, обсуждения и дебатов по вопросам, важным для населения и представляющим общественный интерес. Такие пространства должны быть инклюзивны: все члены общества, в том числе национальные меньшинства, должны иметь возможность доступа к этим пространствам без всякой дискриминации и принимать эффективное участие в обсуждении, которое там происходит. Инклюзивные совещательные пространства позволяют различным группам в обществе взаимодействовать друг с другом, изучать и развивать свою идентичность и выражать свои точки зрения, а также обмениваться информацией и мнениями. Эти взаимодействия могут играть важную роль в улучшении понимания

² См.: Доклад совещания экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств, Женева, 1991 г. См. также Большанские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях (Большанские рекомендации), рекомендация 14; Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании (Рекомендации о телерадиовещании), рекомендация 13.

³ «Это понятие употребляется для обозначения тех государств, большинство населения которых разделяет этнические или культурные характеристики с меньшинством населения другой страны. [...] К тому же, употребление понятия «родственное государство» по отношению к государствам и национальным меньшинствам является спорным и не имеет общепринятого научного или правового определения. Поэтому, термин «родственное государство» [...] приводится лишь в отдельных случаях». См.: Большанские рекомендации, с. 3.

и снижении нетерпимости и взаимного недоверия в разнообразных обществах, усиливая тем самым социальную интеграцию, сплочённость и стабильность. Они могут также представлять собой действенную защиту от напряженности в обществе и конфликтов.

Совещательные пространства должны быть не только инклюзивными, но и плюралистическими. Они должны позволять проводить широкие общественные обсуждения и допускать возможность выражения большого спектра точек зрения и мнений, в том числе критических по отношению к государству или любому члену общества, как из числа представителей большинства, так и меньшинств, а также таких мнений, которые даже могут быть восприняты некоторыми как оскорбительные. Этот принцип надежно закреплен в европейском и международном праве по правам человека, но о нем требуется напоминать, поскольку на практике, в пылу политических дискуссий, он часто игнорируется. Осуществление права на свободу выражения мнения регулируется, кроме того, определенными обязанностями и обязательствами. Каждый, принимающий участие в публичном обсуждении, будь то представитель общин большинства или меньшинств, должен неукоснительно следовать этим обязанностям и обязательствам. Понятие «каждый» относится как к физическим, так и к юридическим лицам, то есть к частным лицам и медиа-организациям, интернет-посредникам, организациям гражданского общества и т.д. Такие обязанности и обязательства включают требование избегать в дискуссии голословных оскорблений и негативных стереотипов в отношении отдельных лиц, групп или сообществ.

Европейское и международное право в области прав человека также предусматривают определенные ограничения права на свободу выражения мнения, и это право не может быть ограничено больше, чем предусмотрено авторитетными международными стандартами. Допустимые ограничения должны быть предписаны законом, должны преследовать одну из законных целей, четко определённых в европейском и международном праве, и быть необходимыми и соразмерными для реализации поставленной цели. Европейское и международное право в области прав человека признают также ограниченное количество типов выражения, которые государства должны сделать наказуемыми (по закону), в частности: прямое и публичное подстрекательство к совершению геноцида и любое распространение идей, основанных на идее расового превосходства или расовой ненависти, подстрекательство к расовой дискриминации, а также любые акты насилия или подстрекательство к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц с другим цветом кожи или другого этнического происхождения. Европейское и международное право признают также

ограниченное количество типов выражения, которые государства должны запретить, в частности любую пропаганду войны и призывы к разжиганию национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющие собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Таким типам выражения нет места в общественных обсуждениях.

Тем не менее, совещательные пространства для инклюзивного, плюралистического обсуждения редко возникают спонтанно. Их следует поддерживать, о них надо заботиться и их надо бдительно охранять. Государства могут играть определяющую роль в обеспечении гарантий для функционирования таких пространств, в первую очередь обеспечивая защиту любому, кто хочет принять участие в общественном обсуждении, будь то журналисты, медиа-профессионалы, блоггеры, организации гражданского общества, представители научных кругов и др. Государствам следует также позаботиться о том, чтобы те, кто желает внести свой вклад в общественное обсуждение, не подвергались угрозам или насилию, в том числе путем принятия эффективных мер по борьбе с насилием или угрозой применения такого насилия по гендерному признаку. Государства должны обеспечивать такую защиту даже в случае, если выражаемые идеи содержат критику государства, любой группы в обществе или отдельного члена общества, а также и в том случае, если выражаемые идеи могут быть восприняты некоторыми членами общества как оскорбительные.

Второй определяющей ролью, которую государства могут играть в обеспечении гарантий для функционирования таких пространств, является принятие мер по поддержанию устойчивости и жизнеспособности плюралистических медиа и медиа-контента, которые в достаточной степени служат всем группам в обществе, включая также и национальные меньшинства. При реализации таких мер должна учитываться необходимость достижения равновесия между медиа, представляющими общий интерес, и контентом для всех групп в обществе, с одной стороны, и медиа и контентом, соответствующим культурным и языковым особенностям национальных меньшинств, с другой стороны.

Направленность настоящих рекомендаций на медиа может быть объяснена той фундаментальной ролью, которую медиа играют в поддержании пространств для инклюзивных, плюралистических общественных обсуждений. Медиа информируют и формируют общественное мнение о важности разнообразия в обществе; действуют как институт общественного контроля (выполняя роль «сторожевого пса»), призывая государственные власти или негосударственных акторов к ответственности, если существует

риск того, что их действия могут вести к усугублению разногласий или даже к конфликту; создают совместно используемые форумы и каналы для общественного обсуждения; обеспечивают различные группы, в том числе и группы национальных меньшинств, их собственными форумами и каналами, посредством которых они могут поддерживать, развивать и передавать свою культуру и языки. Все чаще эти роли, в разной степени и различными способами, реализуются также и другими акторами в онлайн-среде.

Настоящие рекомендации основаны и дополняют подходы ВКНМ к медиа и национальным меньшинствам. В 2003 г. были выпущены рекомендации о телерадиовещании, в которых делается особый акцент на использовании языков в телерадиовещательных медиа. Настоящие рекомендации представляют более широкий взгляд на медиа и их роль в обществе; особое внимание в них уделяется цифровой эволюции, произошедшей в медиа-пространстве с 2003 г. и продолжающейся в настоящее время. Они также включают подходы к интеграции общества, изложенные в Люблянских рекомендациях, и той роли, которую медиа могут играть в содействии или препятствовании этому процессу.

С наступлением века цифровых технологий стало доступно множество новых информационных и коммуникационных технологий, а с ними возникло много возможностей и вызовов для свободы выражения мнения. По мере эволюции интернета его архитектура становится все более интерактивной, что содействуют появлению массовой само-коммуникации, наряду с массовой коммуникацией. Отдельные лица и организации теперь могут выражать свое мнение и участвовать в общественном обсуждении более свободно, чем когда-либо. Если говорить более конкретно, все эти тенденции привели к быстрому росту различных социальных сетевых сервисов (или социальных медиа), некоторые из которых прочно утвердились в качестве общепринятых средств коммуникации и источников информации для большого числа людей.

Все больше общество полагается на цифровые технологии, что влечет за собой глубокие изменения в медиа-среде. Если раньше в роли доминирующих игроков выступали институционализированные медиа, которые как обеспечивали, так и выступали медиатором контента, предназначенного для широкой публики, то в настоящее время значительное количество медиа-контента производится отдельными лицами и распространяется через социальные сети. Динамика распределения сетевого контента способствовала сокращению числа разделяемых всеми отправных позиций, традиционно предоставляемых телерадиовещательными и печатными медиа.

Приемы поиска, ранжирования и рекомендательные приемы, используемые операторами социальных медиа, могут усиливать персонализацию коммуникаций, улучшать информационную деятельность и взаимодействие, что, в свою очередь, может влиять на уровне межличностного и межгруппового взаимодействия и обсуждений в онлайн-среде. В целом, существуют определенные противоречия между возросшими возможностями для поиска, получения и распространения информации и совещательного взаимодействия, с одной стороны, и технологически обусловленными тенденциями к информационной изоляции и социальной фрагментации, с другой стороны. Эти сложности и противоречия бросают неотложный вызов как законодателям, так и тем, кто формирует политику.

Настоящие рекомендации разделены на четыре части и посвящены следующим вопросам: свобода выражения мнения и медиа; (эволюционирующая) медиа-среда; плюрализм и разнообразие; медиа, информационные технологии и предотвращение конфликтов. Эти тематические направления являются взаимосвязанными. В первой части излагаются принципы и права, создающие и формирующие среду, благоприятную для свободы выражения мнения и медиа. Во второй части рассматриваются тенденции в медиа-среде, которые привели к тому, что общество все больше полагается на цифровую информацию и коммуникационные технологии, в частности на интернет. В третьей части внимание направлено на широкомасштабный характер этих изменений для плюрализма и разнообразия в обществе и в медиа. Предотвращение конфликтов является главной темой заключительной, четвертой части, в которой предотвращение конфликтов рассматривается как ключевой элемент концепции всеобъемлющей безопасности, как она понимается в ОБСЕ.

Понятие всеобъемлющей безопасности в понимании ОБСЕ включает в себя три различных, но взаимосвязанных аспекта: военно-политическое, экономическое/экологическое, и человеческое измерения. Понятие всеобъемлющей безопасности объединяет различные уровни безопасности: коллективная безопасность на международном и региональном уровнях, национальная безопасность и безопасность человека, в том числе представителей сообществ большинства и меньшинств. Кроме того, все чаще в это понятие включают информационную безопасность и кибербезопасность. ОБСЕ признает, что гендерное равенство способствует обеспечению всеобъемлющей безопасности и стремится к учету гендерной проблематики во всех измерениях⁴.

⁴ План действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства (2004 г.).

Теме предотвращения конфликтов уделяется важное внимание в структуре этих рекомендаций. Одновременно предотвращение конфликтов является сквозной темой настоящих рекомендаций в связи с их основным посылом о том, что медийные и информационные технологии должны способствовать свободе выражения мнения и обеспечению возможности для всех групп в обществе участвовать в общественных обсуждениях. Прямая выгода от вклада медиа в усиление межгрупповых обсуждений и углубление понимания, а также в снижение напряженности и в предотвращение конфликтов имеет явные последствия для вопросов безопасности.

Хотя настоящие рекомендации адресованы в первую очередь государствам-участникам ОБСЕ, их успешное продвижение и реализация будет зависеть от конструктивного взаимодействия и сотрудничества органов государственного управления с широким кругом акторов и заинтересованных сторон на международном, национальном и региональном уровнях, включая межправительственные организации (их специализированные органы), представителей групп национальных меньшинств, независимые национальные медиа-регуляторные органы, медиа, интернет-посредников, гражданское общество и представителей научных кругов.

Государствам-участникам ОБСЕ предлагается принять эти рекомендации в духе общего сотрудничества в рамках ОБСЕ, с должным признанием конкретных мандатов институтов ОБСЕ, в частности, ВКНМ, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Представителя по вопросам свободы СМИ, как главных инструментов по предотвращению конфликтов, обеспечивающих соблюдение прав человека и содействующих укреплению толерантности между этническими группами. Государства-участники ОБСЕ также приглашаются к конструктивному сотрудничеству друг с другом по вопросам, рассмотренным в настоящих рекомендациях.

Термин «национальное меньшинство», как он используется в рекомендациях, относится к широкому кругу лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, включая представителей этнических, религиозных, языковых и культурных сообществ, независимо от того, признаны ли эти группы в качестве таковых государствами, в которых они проживают, и независимо от применяемого по отношению к ним обозначения или от того обозначения, на которое они претендуют. Кроме того, термины «национальное меньшинство» или «меньшинство» часто используются как сокращенное обозначение «лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам». Это вовсе не означает, что все принципы, права меньшинств и варианты политики, представленные в этом документе, применяются одним и тем же образом к каждой ситуации.

Хотя очевидно, что основные стандарты прав человека применимы ко всем, подходы должны быть до некоторой степени адаптированы для того, чтобы соответствовать вызовам и потребностям различных меньшинств, и различным обстоятельствам, в целях обеспечения эффективности реализации этих прав на практике. Содержание медиа-политики может зависеть от таких факторов, как численность национального меньшинства, его географическая концентрация и место его проживания, наличие или отсутствие своего собственного языка, степень интеграции, наличие или отсутствие тесных связей с другими странами, и его специфических социальных, экономических и культурных потребностей, помимо прочего. Кроме того, различные медиа имеют различные цели, функциональные характеристики, аффордансы, сферу охвата и воздействие. Различные медиа используются для достижения различных целей различными способами. То, что многие люди имеют множественную идентичность, которая может утверждаться различными способами в различное время и в различных контекстах, должно также признаваться при разработке политик, касающихся медиа, в эпоху цифровых технологий.

В последние годы, с возникновением и развитием интернета как основной коммуникационной среды, в обществе стали больше использоваться цифровые технологии для получения доступа к информации и коммуникации. Для описания этого явления – массового освоения цифровых технологий – и для отражения его влияния в целом на общество, стали применяться такие термины как «цифровая эпоха» и «информационное общество».

При этом важно понимать, что так называемая цифровая эпоха не является только цифровой. Этот термин подчеркивает центральное место цифрового измерения, но не предполагает, что оно является всеобъемлющим. В действительности, нынешняя эпоха характеризуется сосуществованием различных типов медиа в среде, которая постоянно развивается. Традиционные медиа продолжают играть большую роль в повседневной жизни людей, а также в законотворчестве и формировании политики. Однако их следует рассматривать в одном ряду с цифровыми медиа, а также в плане их взаимоотношений с последними. Эти взаимоотношения являются либо взаимоотношениями комплементарности, либо преемственности, но также и вытеснения, адаптации и возможно даже взаимной дестабилизации.

Настоящие рекомендации основаны на конкретных положениях международного и европейского права в области прав человека, медиа и коммуникаций, в их современных и ориентированных на будущее интерпретациях, а также на стандартах в области права и политики в

сфере медиа и коммуникаций. Некоторые из этих инструментов являются юридически обязательными для всех или некоторых государств-участников ОБСЕ, в то время как другие имеют политический характер. Это означает, что ценность последних состоит, главным образом, в том, что на них можно ссылаться, или что они могут служить для убеждения или в качестве источника вдохновения. Весь диапазон международных стандартов, лежащих в основе Пояснительной записки, служит иллюстративным целям и не претендует быть исчерпывающим. Данные рекомендации не только следуют этим стандартам, но также неизбежно развивают их далее для того, чтобы отражать стремительно происходящие технологические изменения. Это зачастую требует нового осмысления того, как наилучшим образом применить устоявшийся принцип свободы выражения мнения к изменяющемуся технологическому и социальному контексту разнообразных обществ.

Учитывая динамичный характер современной цифровой эпохи, заметим, что мы постарались отобразить все последние нормативные изменения, имеющие отношение к этой области, а также ссылки на них, вплоть до окончания процесса написания рекомендаций, который формально завершился 17 декабря 2018 г. Поэтому, любые изменения, появившиеся после этой даты, не отражены в данном тексте.

Следует также отметить, что, в то время как Таллинские рекомендации несомненно выиграли от помощи и консультационной поддержки обширной междисциплинарной группы экспертов, они, по существу, опираются на конкретный опыт ВКНМ и не отражают взглядов какого-либо одного эксперта. Напротив, институт Верховного Комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств выражает признательность нескольким своим сотрудникам, бывшим и действующим, а также ряду приглашенных экспертов и практических работников за это последнее прибавление к его продолжающейся серии тематических рекомендаций. Тарлак МакГонагл, в особенности, достоин похвалы за свою исключительную работу по составлению и упорядочению различных аспектов исследования, составляющих это уникальное собрание из 37 рекомендаций, а также объединению их перекрестными ссылками. Особой благодарности заслуживают Хенрик Вилладсен, Ирина Уласюк и Майкл Ангерманн за осуществление контроля над подготовкой этого документа и сопровождение процесса от начала до конца. Кроме того, крайне важный вклад международных экспертов благотворно сказался на окончательном тексте на различных этапах процесса его критического анализа. Поэтому, за их готовность работать с нами над данным собранием

рекомендаций и предоставить нам свои специальные знания и глубокое проникновение в суть вопроса, я хотел бы поблагодарить следующих экспертов: Салли Броутон-Микова, Бориса Цилевича, Винсента де Грааф, Пьера Франсуа Докийр, Дженнифер Джэксон-Прис, Тове Маллой, Тоби Мендела, Тома Моринга, Дмитрия Нурумова, Федерику Прина, Эуджению Сиопера и Марка Томпсона.

Также заслуживает высокой оценки великолепное институциональное сотрудничество с Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Отделом Секретариата ОБСЕ по гендерным вопросам. В этом отношении я особенно благодарен Амарсанаа Дарисуран (Отдел Секретариата ОБСЕ по гендерным вопросам) и Андрею Рихтеру (Офис Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ): они не только привнесли новые точки зрения в разработку рекомендаций, но их плодотворное сотрудничество в очередной раз продемонстрировало преимущества совместной работы и дополнительный эффект от долгосрочных взаимоотношений между нашими институтами.

Я уверен, что *Таллинские рекомендации по национальным меньшинствам и медиа в цифровую эпоху* послужат важным и своевременным инструментом для всех 57 государств-участников ОБСЕ в этой динамично изменяющейся сфере. Поэтому я призываю все правительства и парламенты на всем пространстве ОБСЕ активно использовать эти рекомендации на повседневной основе в качестве руководящих принципов для всех медиа-политик, которые оказывают воздействие на меньшинства и разнообразные общества.

Ламберто Занньер
Верховный Комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств
г. Гаага, 13 февраля 2019 г.

Таллиннские рекомендации по национальным меньшинствам и медиа в цифровую эпоху

I. Создание благоприятных условий для свободы выражения мнения и свободы медиа

1. Государствам следует принимать все надлежащие меры для обеспечения того, чтобы каждый, в том числе лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могли на практике эффективно осуществлять свое право на свободу выражения в цифровую эпоху. Это включает в себя право осуществлять поиск информации, получать и распространять информацию вне зависимости от государственных границ, на языках и через медиа по своему выбору.
2. Государствам следует принимать все надлежащие меры для выполнения их положительного обязательства по созданию благоприятных условий для широких, плюралистических общественных обсуждений, в которых каждый, включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, сможет принимать эффективное участие и без страха выражать свои мнения, идеи и идентичность.
3. Государствам следует внедрять эффективные системы правовой и практической защиты, чтобы гарантировать безопасность и охрану для каждого, кто желает принять участие в общественных обсуждениях. Это требует эффективного исполнения законодательства об уголовной ответственности за угрозы и насилие в отношении журналистов и других медиа-акторов, а также уголовного преследования лиц, виновных в таких злоупотреблениях. Системы защиты должны быть в полной мере применимы и доступны для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, чувствительны к их потребностям, в том числе к гендерно-специфическим потребностям. Такие системы могут включать в себя, по мере необходимости, специализированные механизмы защиты.

4. Государство и/или публичные должностные лица не должны препятствовать деятельности журналистов и других медиа-акторов или угрожать им, разжигать ненависть к ним и дискриминировать их на основании принадлежности к национальному меньшинству или за освещение вопросов национальных меньшинств. Также они не должны ставить под сомнение добросовестность журналистов или других медиа-акторов, делая в их отношении заведомо ложные обвинения, и ставить тем самым их безопасность под угрозу. Они должны, кроме того, публично и безоговорочно осуждать все угрозы и насилие в отношении журналистов и других медиа-акторов вне зависимости от источника этих угроз и актов насилия.
5. Государствам следует принимать все надлежащие нормативно-правовые и другие меры для обеспечения того, чтобы ключевые характеристики благоприятной среды для свободы выражения мнения, медиа и общественных обсуждений защищались в рамках закона, политики и практики. В список этих ключевых характеристик входит нормативно-правовая база и общие принципы политики по обеспечению равенства и недискриминации, система защиты национальных меньшинств и их прав, реальная свобода информационного режима, плюрализм в динамически изменяющихся условиях медиа-среды, культура независимости в медиа-секторе, в том числе в отношении национальных регуляторных органов и функционирования общественных, коммерческих, общинных и других медиа.
6. Если вышеуказанные меры не были приняты, государствам предлагается разработать, принять и реализовать чётко сформулированную политику, направленную на обеспечение эффективной реализации права на выражение мнения в эпоху цифровых технологий для каждого, включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, женщин и мужчин. Процесс разработки такой политики должен предусматривать эффективное участие широкого круга заинтересованных сторон, включая представителей национальных меньшинств, независимых национальных медиа-регуляторных органов, медиа, интернет-посредников, гражданского общества (включая женские группы) и научных кругов. Государства должны обеспечить равное участие женщин и мужчин в этих процессах.

II. Медиа-среда

7. Государствам следует разработать и внедрить целый ряд мер для обеспечения того, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могли в полной мере пользоваться всеми преимуществами от наличия беспрецедентных возможностей для поиска, получения и распространения информации и идей любого рода, независимо от государственных границ, в современной медиа-среде. Обилие информации и медиа не означает, однако, умаления обязанностей государства:
- обеспечивать эффективный доступ лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, к таким возможностям выражения мнения и информационным ресурсам; и
 - поддерживать и/или содействовать производству медиа-контента национальными меньшинствами и для национальных меньшинств, в том числе на их собственных языках, а также распространению такого медиа-контента на различных медийных платформах.
8. Государствам следует позаботиться о том, чтобы обязательства по универсальным услугам, регулирующим коммуникационный сектор, были в полной мере реализованы на практике, в том числе и для национальных меньшинств, а также для других сообществ, проживающих в сельской местности или в географически изолированных регионах, или по иным причинам находящихся в маргинальном положении. Такие обязательства включают в себя предоставление услуг электронной связи определенного качества по доступной цене, а также стабильное и надежное подключение к сети связи общего пользования через (мобильную) телефонную связь и интернет.
9. Государствам следует принять меры к тому, чтобы каждый – независимо от возраста, пола, и социального положения – мог выработать навыки, которые позволили бы ему или ей осуществлять доступ, понимать, критически анализировать, оценивать, использовать и создавать медиа-контент, в том числе онлайн и цифровой медиа-контент. Для достижения этой цели государствам следует предпринять эффективные меры, направленные на поощрение медийной и информационной грамотности, в том числе и на языках национальных меньшинств.

10. Государствам следует принимать необходимые и эффективные меры для стимулирования или, в зависимости от обстоятельств, требовать от интернет-посредников, находящихся в пределах юрисдикции этих государств, применения в их операционной деятельности политики должной осмотрительности в области прав человека. При этом следует принимать во внимание любые особые последствия для прав национальных меньшинств, в том числе пресекать любые формы насилия в отношении женщин в онлайн-среде. Все подобные меры, предпринимаемые как государствами, так и интернет-посредниками, и которые также могут включать механизмы саморегулирования и/или со-регулирования, должны полностью соответствовать изменяющимся интерпретациям международного и европейского права в области прав человека, включая также право на недискриминацию, неприкосновенность частной жизни и защиту данных, а также права на информацию о технологических и регулятивных изменениях.
11. Следует разрешать и стимулировать предложение интернет-посредниками своих услуг на языках национальных меньшинств. Также следует поощрять их к разработке и реализации стратегических планов и конкретных мер по повышению степени наличия, а также визуальной и поисковой доступности контента, произведенного национальными меньшинствами, в том числе на языках национальных меньшинств, в онлайн-среде. Посредников, которые используют поисковые системы на основе алгоритмов или рекомендательные системы, следует поощрять к обеспечению большей прозрачности в отношении того, как именно работают эти системы, и каким образом они оказывают влияние на контент, касающийся национальных меньшинств. Им также следует обеспечить повышение уровней индивидуальной автономии в отношении персональных данных и настроек, которые они используют, включая те, которые могут вести (или не вести) к их идентификации как лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

III. Плюрализм и разнообразие

12. Государствам рекомендуется принять ряд мер, направленных на поддержку медиа инициатив по содействию межкультурному диалогу, предлагая медиа-контент, программы и услуги для всего общества и, таким образом, поддерживать разделяемые всеми отправные позиции. Государствам следует поддерживать производство медиа-контента национальными меньшинствами и широкое его распространение посредством разнообразных медийных платформ. Любые меры, предпринятые для обеспечения такой поддержки, не должны никоим образом затрагивать редакционную и операционную независимость медиа.
13. Государства могут использовать нормативно-правовые и другие меры для содействия использованию отдельных языков в медиа, в том числе государственного/официального языка(ов) или других языков, например, для укрепления социальной сплоченности и интеграции или для обеспечения общего языка коммуникации при условии, что эти цели законные и ясно сформулированы, и такое регулирование соразмерно преследуемым целям. Государства могут аналогичным образом способствовать поддержке языков национальных меньшинств, для которых язык является основополагающим элементом их идентичности. Любые меры, направленные на поощрение использования конкретных языков в медиа, должны стремиться уравновесить потребности и интересы различных языковых групп в обществе и обеспечить их разумное и справедливое удовлетворение.
14. Языковые квоты для общественного (цифрового) теле- и радиовещания допустимы в случае, если они соответствуют требованиям международного и европейского права в области прав человека и медиа-права, в частности в том, что касается пропорциональности их применения в отношении поставленных перед ними задач. Более того, они не должны иметь своей целью или результатом несправедливое ограничение использования других языков, в особенности языков национальных меньшинств. Введение жестких языковых квот для частных поставщиков услуг теле- и радиовещания может вступать в противоречие с принципами свободы выражения мнения; этого следует избегать путем применения других подходов, содействующих развитию совместно используемого коммуникационного пространства. Такие гарантии для обеспечения плюрализма и разнообразия должны также регулировать любые языковые квоты, которые применяются к музыке или фильмам. Языковые квоты не должны распространяться на рекламу.

15. Государства могут требовать от общественных медиа и призывать к тому аудиовизуальные медиа в целом принимать разумные меры для перевода медиа-контента на государственном/официальном языке (языках) на языки национальных меньшинств и наоборот, в целях усиления языковой доступности обоих типов контента в обществе, и тем самым способствовать межкультурному диалогу. Любые подобные требования к общественным медиа должны быть четко изложены в законодательстве и должны быть соразмерны поставленной цели. Аудиовизуальные линейные медиа на языках меньшинств ни в коем случае не должны подвергаться необоснованным или несоразмерным требованиям к введению субтитров, дублированию, последующему озвучиванию или любым другим формам перевода.
16. Сообщения общественной значимости следует переводить, по мере необходимости, на языки национальных меньшинств и распространять на справедливой и недискриминационной основе через различные медиа, в том числе медиа меньшинств.
17. Государствам следует предпринять эффективные меры для того, чтобы гарантировать плюрализм в развивающейся медиа-среде и обеспечить доступ лиц, принадлежащим к национальным меньшинствам, к широкому ряду медиа, предоставляющих медиа-контент, соответствующий их потребностям и интересам, в том числе и на их собственных языках. Сюда могут быть включены меры, направленные на продвижение такого медиа-контента и обеспечение его визуальной и поисковой доступности.
18. Государствам следует по мере необходимости предпринимать эффективные меры, в том числе нормативно-правовые, для предотвращения концентрации права собственности на медиа и контроля над ними, ставящими под угрозу медиа-плюрализм и наличие медиа-услуг и контента национальных меньшинств, включая соответствующий медиа-контент, в том числе на языках национальных меньшинств.
19. Государствам следует ввести законодательство и/или внести изменения в действующее законодательство для того, чтобы гарантировать независимость и устойчивое развитие общественных медиа, а также позволить им выполнять свои мандаты по обслуживанию всех слоев общества, включая национальные меньшинства, путем предоставления разнообразных высококачественных программ и услуг на различных медийных платформах. Такое законодательство должно предусматривать или, по крайней мере, содействовать эффективному

участию национальных меньшинств в деятельности общественных медиа на различных уровнях, таких как производство медиа-контента, принятие решений в сфере редакционной политики и надзорная деятельность.

20. Государствам рекомендуется ввести законодательство и/или внести изменения в действующее законодательство с целью признания особого характера некоммерческих общинных медиа, которые могут находиться под управлением сообществ национальных меньшинств или иным образом служить их интересам. Такое законодательство должно гарантировать независимость общинных медиа и позволять им выполнять свою задачу по предоставлению членам общин, для которых они работают, включая национальные меньшинства, возможности и обучение, помогающие им производить свой собственный медиа-контент и в полной мере участвовать в деятельности и управлении своих собственных медиа.
21. Государства могут изучить потенциал коммерческих медиа на предмет предоставления плюралистического медиа-контента и, в частности, контента национальных меньшинств, в том числе на языках национальных меньшинств, а также разработать соответствующие меры для стимулирования продвижения такого медиа-контента.
22. Государствам следует принять конкретные законодательные и другие меры поддержки, направленные на содействие независимому и стабильному функционированию различных медиа на региональном или местном уровнях, в том числе в географических местностях, населенных национальными меньшинствами, и/или на языках национальных меньшинств.
23. Государствам не следует препятствовать или ограничивать возможности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в отношении доступа к медиа других стран, которые отвечают интересам национальных меньшинств. Возможность получения доступа к таким медиа не умаляет обязанности государств поддерживать развитие и эффективное функционирование медиа, направленных на удовлетворение интересов национальных меньшинств, в пределах своих собственных юрисдикций. Более того, государствам следует стремиться к тому, чтобы предотвращать или, по крайней мере, смягчать неблагоприятные для национальных меньшинств последствия действия соглашений о соблюдении авторских прав, которые приводят к гео-блокировке медиа-контента.

24. Независимым национальным медиа-регуляторным органам следует разработать механизмы, создающие благоприятные условия женщинам и мужчинам из числа национальных меньшинств, для эффективного участия во всех областях их деятельности, релевантных для таких групп. Государствам рекомендуется рассмотреть вопрос о введении или укреплении, в зависимости от ситуации, структурированного представительства лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в независимых национальных медиа-регуляторных органах. В данных органах следует внедрить соответствующие механизмы для обеспечения гендерного баланса.
25. Лицензирование (цифрового) теле- и радиовещания должно быть основано на заранее определенных, публично доступных, ясных, прозрачных и справедливых критериях. Государствам следует предусматривать, соответствующим образом, в числе этих критериев обслуживание сообществ национальных меньшинств, включая совместно используемые и выделенные каналы и/или каналы или программы на языках национальных меньшинств. Лицензирование должно осуществляться уполномоченными независимыми органами на справедливой и недискриминационной основе в рамках четких процедур, поддерживаемых апелляционными механизмами.
26. Государствам следует изучать, использовать и развивать потенциал режима лицензирования (цифрового) теле- и радиовещания для продвижения медиа меньшинств, в том числе на языках меньшинств, в каждом типе теле- и радиовещания. Такие положения о лицензировании могут включать особый статус для медиа «меньшинств» или «общинных» медиа, отвечающих определенным критериям, которые могли бы дать им право, например, если это уместно, на льготные лицензионные сборы или менее обременительные технические спецификации, налоговые обязательства или требования к предоставлению отчетности.
27. Государствам следует требовать от независимых органов, ответственных за реализацию процессов лицензирования, публикации информации и инструкций о возможностях для медиа меньшинств и требованиях, предъявляемых к ним в рамках существующего режима лицензирования. Информацию и инструкции следует выпускать на государственном/ официальном языке (языках) и на языках национальных меньшинств и их следует публиковать надлежащим образом.

28. Сетевым операторам, в том числе операторам кабельного телевидения, IP-телевидения и спутникового телевидения, а также операторам мультиплексов следует разрешать, чтобы они включали в свои (базовые) пакеты каналы национальных меньшинств, в том числе на языках этих национальных меньшинств, и поощрять их за это. Государства могут рассмотреть вопрос об использовании справедливых и соразмерных требований об обязательном вещании (must-carry), чтобы обеспечить включение общественного теле- и радиовещания или каналов национальных меньшинств в (базовые) пакеты кабельных сетей или операторов мультиплексов.
29. При лицензировании услуг мультиплексов и электронных программ телепередач, государствам следует обеспечить законодательную основу для соответствующего размещения и надлежащего заметного положения медиаканалов национальных меньшинств, в том числе на языках национальных меньшинств.
30. Государствам следует стремиться стимулировать производство, распространение и поддержку медиа-контента, произведенного национальными меньшинствами, в том числе на языках национальных меньшинств, и, особенно, в онлайн-среде. Программы поддержки медиа должны включать соответствующие меры для адекватного удовлетворения потребностей и интересов лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. С этой целью, существующие программы поддержки медиа-контента общего интереса или плюралистического контента, или отдельных типов независимых медиа или медиа-контента могли бы сделать упор на контенте, соответствующем потребностям и интересам национальных меньшинств, включая медиа-контент на их собственных языках и, особенно, в онлайн-среде. Для реализации этих целей может быть выделена часть средств, доступных для использования в рамках существующих программ. Также рекомендуется учреждение целевых программ финансирования.

IV. Медиа, информационные технологии и предотвращение конфликтов

31. Государствам и государственным или общественным акторам следует воздерживаться от какого бы то ни было распространения, поддержки или одобрения дезинформации, пропаганды или провокационной риторики, которые стремятся или, с большой долей вероятности, способны подрывать дружественные отношения между государствами и/или суверенитет других государств; препятствовать интеграции в других государствах и/или вызывать враждебность по отношению к отдельным группам, включая национальные меньшинства. Интернет-посредникам следует придерживаться принципов соблюдения прав человека, проявлять уважение к правам человека в онлайн-среде, добровольно признавать и применять все международные права человека, а также инструменты, гарантирующие права женщин, в цифровой среде.
32. Государства могут ограничивать или запрещать свободу выражения мнения только в строгом соответствии с международным или европейским правом в области прав человека. Это означает, что любое ограничение права на свободу выражения мнения должно быть предусмотрено законом и являться необходимой и соразмерной мерой для достижения заявленной законной цели. Любой запрет на свободу выражения мнения, содержащийся во внутреннем законодательстве, должен чётко соотноситься и быть в полном соответствии с релевантными конкретными положениями международного права. Государства должны воздерживаться от использования расплывчатых или бланкетных терминов для описания типов выражения мнения, используемых в качестве основания для регулирования, ограничения или запрещения медиа-контента.
33. Оскорбительные или причиняющие вред типы выражения мнения, не характеризующиеся степенью тяжести или интенсивности в мере, влекущей за собой ограничение в законном порядке в соответствии с положениями международного права, требуют альтернативных ответов, таких, как ответное выступление, межкультурный диалог, в том числе через медиа и через социальные сети; а также воспитательной и информационно-разъяснительной работы. Интернет-посредникам следует взять на себя обязательство по искоренению в онлайн-среде гендерного насилия и выделять ресурсы для информационно-просветительских кампаний по предотвращению насилия против женщин и девочек с использованием информационно-коммуникационных

технологий (ИКТ). Государствам следует поддерживать такие инициативы и призывать медиа, без ущерба для их редакционной независимости, а также интернет-посредников поступать аналогичным образом.

34. Государствам следует призывать медиа и интернет-посредников к тому, чтобы содействовать межгрупповому диалогу и пониманию способами, соответствующими их роли, функциям и возможностям, в особенности в контекстах предотвращения и урегулирования конфликтов. Медиа и интернет-посредники всегда, при осуществлении своего права на свободу выражения мнения, руководствуются определенными обязанностями и ответственностью.
35. Государства не должны заглушать сигналы вещания, блокировать веб-сайты, веб-сервисы (включая сервисы социальных сетей), приложения или IP-адреса, как в пределах своей юрисдикции, так и за пределами своей юрисдикции, за исключением случаев, подпадающих под действие положений международного права в области прав человека и согласно распоряжению независимого суда или иного независимого, беспристрастного и полномочного органа.
36. Интернет-посредники не должны нести ответственность за контент, распространяемый третьими лицами через их сервисы или сети в случае, если он не подвергался с их стороны изменениям или редактированию, за исключением ситуаций, когда им было известно, или когда имеются разумные основания полагать, что им было известно о противоправном характере конкретного контента, или же за исключением случаев, когда интернет-посредники отказались подчиниться распоряжению независимого и уполномоченного суда, потребовавшего от них блокирования или удаления контента незаконного содержания при том, что у них имелись технические возможности для такового блокирования или удаления. Также на интернет-посредников не должно налагаться обязательство по проведению общего мониторинга контента в целях определения характера содержания контента третьих лиц, распространяемого через их сервисы или сети.
37. Государствам следует требовать принятия и эффективного исполнения интернет-посредниками четко установленных и прозрачных политик и процедур, регулирующих удаление незаконного контента, распространяемого пользователями через их сервисы или сети. Эти процедуры должны соответствовать стандартам надлежащей правовой процедуры, включая соответствующий надзор и эффективные механизмы

обжалования, и, в конечном итоге, подпадать под независимый судебный контроль и позволять средства правовой защиты. Для реагирования на случаи проявления насилия в онлайн-среде и с использованием средств информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), в особенности, в отношении женщин и девочек, интернет-посредникам следует устанавливать легкодоступные, в том числе с языковой и технической точек зрения, механизмы подачи жалоб, удобные для пользователя и легко доступные.

Таллинские рекомендации по национальным меньшинствам и медиа в цифровую эпоху и пояснительная записка

I. Создание благоприятных условий для свободы выражения мнения и свободы медиа

1. Государствам следует принимать все надлежащие меры для обеспечения того, чтобы каждый, в том числе лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могли на практике эффективно осуществлять свое право на свободу выражения в цифровую эпоху. Это включает в себя право осуществлять поиск информации, получать и распространять информацию вне зависимости от государственных границ, на языках и через медиа по своему выбору.

Право на свободу выражения мнения включает свободу придерживаться своего мнения и право искать, получать и распространять информацию и идеи любого рода, с использованием любых средств и вне зависимости от государственных границ. Это многосоставное право прочно закреплено в статье 19 Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ), статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), статье 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее ЕКПЧ) и статье 11 Хартии Европейского Союза об основных правах (Хартия ЕС об основных правах). Эти инструменты дополнены другими юридически и политически связывающими стандартами и являются неотъемлемой частью международной системы защиты и поддержки прав человека.

Комитет ООН по правам человека подтвердил, что «свобода мнений и свобода выражения мнения являются необходимыми условиями для полноценного развития человека», и что они «являются краеугольным камнем любого свободного и демократического общества»⁵. Европейский суд по правам человека неизменно подчеркивает важность свободы выражения мнения почти в таких же формулировках, добавляя, что это также «одно из основных условий общественного прогресса»⁶. Помимо существенного значения для

⁵ Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка (далее по тексту: ЗОП) 34: статья 19 (Свобода мнений и выражения), Док. ООН CCPR/C/GC/34, 12 сентября 2011 г., п. 2. См. также п. 13.

⁶ *Handyside против Соединенного Королевства*, 7 декабря 1976 г., п. 49, Серия А, № 24.

индивидуального и общественного развития, свобода выражения мнения весьма важна также и для развития общественных групп, в том числе и групп национальных меньшинств.

Краеугольным принципом международной системы защиты и поддержки прав человека является то, что все права человека, в том числе и права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, «универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны»⁷. Это означает, что важной является взаимозависимость между всеми правами, которыми пользуются лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, в том числе, между: правами на свободу выражения мнения, на равенство и отсутствие дискриминации, на мирные собрания и ассоциации, на эффективное участие в общественно-политической и культурной жизни, правами на свободу вероисповедания и убеждений, а также культурными и языковыми правами⁸. Специфические аспекты этих прав по отношению к меньшинствам были изложены в различных международных и/или европейских договорах, таких как Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств (РКНМ), а также в политических стандартах, таких как Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам⁹. Лингвистические и культурные аспекты выступают как приоритетные в таких документах, как Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств (ЕХРЯЯМ) и Конвенция ЮНЕСКО об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения.

Обязательства ОБСЕ по вопросам свободы выражения мнения, свободы медиа, свободы информации¹⁰, мандат ВКНМ ОБСЕ¹¹ и рекомендации, разработанные Верховным комиссаром¹², были приняты в контексте и являются частью этих международных рамок и системы. В Хельсинском Заключительном Акте Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе, государства-участники договорились, что «будут... выполнять свои обязательства, как они установлены в международных декларациях и

⁷ Статья 5, Венская декларация Всемирной конференции по правам человека, Вена, 25 июня 1993 г.

⁸ Комитет ООН по правам человека, ЗОП 34, пп. 3–4.

⁹ Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, Генеральная Ассамблея ООН, Резолюция 47/135, 18 декабря 1992 г.

¹⁰ Обязательства ОБСЕ: Свобода СМИ, свобода выражения мнения и свобода информации, 1975-2017 (4-е изд.), доступно по адресу: <https://www.osce.org/ru/fom/354091>.

¹¹ Мандат Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, как первоначально изложено в Хельсинском документе ОБСЕ 1992 г. – Вызов времени перемен. Доступно по адресу: <https://www.osce.org/ru/mc/39534>.

¹² Доступно по адресу: <https://www.osce.org/hcnm/thematic-recommendations-and-guidelines>.

соглашениях в области прав человека и основных свобод, включая в том числе Международные пакты о правах человека, если они ими связаны»¹³.

Хельсинкский Заключительный Акт содержит обширные разделы, посвященные свободе информации, свободе выражения мнения и медиа. Государства-участники на протяжении прошедших с тех пор лет неоднократно подтверждали, что «свобода выражения мнения является фундаментальным правом человека и основным компонентом демократического общества», и заявляли, что они «принимают в качестве рекомендации тот факт, что они будут это право охранять и защищать»¹⁴. Государства-участники также признали, что «есть потребность усилить выполнение обязательств ОБСЕ в области медиа с учетом, при необходимости, работы других международных организаций»¹⁵. В этих целях было принято решение об учреждении поста Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ¹⁶. В декабре 2018 г. Совет министров ОБСЕ призвал государства-участники предпринять ряд действий, направленных на укрепление свободы выражения мнения, свободы медиа и, в частности, на усиление безопасности журналистов¹⁷. Гарантии права на свободу выражения мнения и свободу медиа, кроме того, закреплены в конституциях и законодательстве государств-участников ОБСЕ.

Государства должны позаботиться о том, чтобы каждый, в том числе лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имел возможность осуществлять свое право на свободу выражения мнения «практически и эффективно», тем самым гарантируя, что это право является не только «теоретическим или иллюзорным»¹⁸. Государства должны принять все необходимые меры для выполнения этого обязательства¹⁹. В первую очередь, государства могут ограничить право на свободу выражения мнения только в соответствии с нормами международного и европейского права в области прав человека²⁰.

¹³ Заключительный Акт Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 августа 1975 г., п. 1(а) Декларация принципов, регулирующих отношения между государствами-участниками, VIII. Соблюдение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии или убеждений.

¹⁴ Будапештский Документ: На пути к Подлинному партнерству в Новой эре, Будапештские Решения, Встреча на высшем уровне глав государств и правительств, Будапешт, 5-6 декабря 1994 г., VIII. Человеческое измерение, п. 36.

¹⁵ Декларация Лиссабонского Саммита, Встреча на высшем уровне глав государств и правительств, Лиссабон, 2-3 декабря 1996 г., п. 11.

¹⁶ Создание Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Мандат Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Решение № 193 Постоянного совета, 5 ноября 1997 г.

¹⁷ Совет министров ОБСЕ. Решение № 03/18. «Решение по безопасности журналистов» (MC.DEC/3/18. Милан, 7 декабря 2018 г.).

¹⁸ *Aireu против Ирландии*, 9 октября 1979 г., п. 24, Серия А, № 32.

¹⁹ Статья 1 ЕКПЧ; статья 2(1) МПГПП и Комитет по правам человека, ЗОП № 31– Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта, 29 марта 2004 г.

²⁰ Статья(и) 19 (и 20) МПГПП и статья 10 ЕКПЧ, соответственно.

В частности, любое вмешательство в реализацию права на свободу выражения мнения должно:

- быть определено/предписываться законом (и быть доступным и предсказуемым, а также «сформулированным с достаточной точностью для того, чтобы позволить человеку регулировать его или ее поведение»²¹);
- преследовать законную цель (как это изложено в статье 10 (2) ЕКПЧ) или быть предназначенным для конкретных целей (как это изложено в статье 19 (3) (а) и (б) МПГПП²²); а также:
- [ЕКПЧ] быть необходимым в демократическом обществе (то есть, любая мера вмешательства в права должна предприниматься для удовлетворения насущной общественной потребности, мера должна быть соразмерна преследуемой цели, а причины, выдвинутые государством в качестве обоснования для принятия таких мер, должны быть соответствующими и достаточными)²³ или [МПГПП] быть необходимыми для реализации одной или более конкретных целей, перечисленных в статье 19 (3) (а) и (б) МПГПП (т.е. любая мера, предполагающая вмешательство в права, должна «соответствовать критериям строгих проверок на предмет необходимости и соразмерности»)²⁴.

Вместе с тем для обеспечения того, чтобы каждый мог эффективно и на практике использовать свое право на свободу выражения мнения, не всегда будет достаточно, чтобы государства исполняли свое негативное обязательство по невмешательству в осуществление этого права. У государств имеется соответствующее позитивное обязательство принимать активные меры по обеспечению права; например, путем обеспечения плюрализма в медиа-секторе (аудиовизуальных медиа)²⁵, с помощью создания благоприятных условий или среды для проведения общественных обсуждений²⁶ и посредством обеспечения прав меньшинств²⁷. Такие позитивные обязательства могут, в некоторых случаях, требовать вмешательства государства в отношении между третьими лицами, в ситуациях, когда право на свободу выражения мнения подвергается риску

²¹ Комитет ООН по правам человека, ЗОП 34, п. 25; (и с использованием почти идентичного языка) *The Sunday Times* против *Соединенного Королевства* (№ 1), 26 апреля 1979 г., п. 49, Серия А, № 30.

²² Комитет ООН по правам человека, ЗОП 34, п. 22.

²³ См. в общем *The Sunday Times* против *Соединенного Королевства* (№ 1).

²⁴ Комитет ООН по правам человека, ЗОП 34, п. 22.

²⁵ *Informationsverein Lentia и другие* против *Австрии*, 24 ноября 1993 г., Серия А, № 276.

²⁶ *Dink* против *Турции*, №. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 и 7124/09, п. 137, 14 сентября 2010 г.

²⁷ Комитет ООН по правам человека, ЗОП № 23 – Права меньшинств (статья 27), Док. № ССРР/С/21/Rev.1/Add. 5, 8 апреля 1994 г.; Комитет по правам человека, ЗОП № 31 – Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта, 29 марта 2004 г.

быть нарушенным²⁸. Подобные позитивные обязательства также требуют от государств принятия мер к тому, чтобы эффективные средства правовой защиты были доступны для каждого, чье право на свободу выражения мнения нарушается; такая защита должна обеспечиваться либо государственными органами, либо третьими лицами, такими как интернет-посредники²⁹.

В цифровую эпоху право на свободу выражения мнения должно быть, кроме того, практическим и эффективным. Международные стандарты в области прав человека являются живыми инструментами, эволюционирующими с течением времени³⁰. Действительно, разработчики широкого ряда международных и региональных стандартов в области прав человека предвосхитили последующие достижения технологического прогресса и разработали и сформулировали соответствующие положения в технологически нейтральной манере³¹.

Это позволяет соответствующим стандартам оставаться актуальными, уделяя должное внимание непрерывной, быстрой эволюции медиасреды. То же самое понимание должно быть отражено в положениях национального законодательства и в положениях национальных конституций. Государства-участники ОБСЕ обязались «использовать все возможности, предоставляемые современными средствами связи, включая кабельную и спутниковую связь, для обеспечения более свободного и широкого распространения всех типов информации»³². По этой причине государства должны находиться в процессе постоянного пересмотра своих национальных законов, принципов и подходов и их практического применения, в целях поддержания их в актуальном состоянии и обеспечения полного соответствия нормам международного права в области прав человека, в частности права на свободу выражения мнения и прав лиц, принадлежащих к меньшинствам (для более подробной информации в этом направлении см. рекомендацию 6, с. 41).

Свобода медиа является одним из важнейших принципов, вытекающих из права на свободу выражения мнения. Свобода медиа играет существенную роль для реализации права на свободу выражения мнения на практике³³. Это

²⁸ Комитет ООН по правам человека, ЗОП 34, п. 7; *X и Y против Нидерландов*, 26 марта 1985 г., п. 23, Серия А, N 91; *Özgür Gündem против Турции*, № 23144/93, п. 43, ЕСПЧ 2000-III.

²⁹ См. статью 13 ЕКПЧ.

³⁰ *Tyler против Соединенного Королевства*, 25 апреля 1978 г., п. 31, Серия А, № 26; *Matthews против Соединенного Королевства*, [Большая Палата], № 24833/94, п. 39, ЕСПЧ 1999-I.

³¹ См., например, статью 12(1), ЕХРЯЯМ.

³² Итоговый документ Венской встречи (Третья Последующая встреча по итогам конференции в Хельсинки), Вена, 15 января 1989 г., п. 35, см. также п. 34.

³³ Комитет ООН по правам человека, ЗОП 34, п. 13 и последующие.

связанно с ключевыми ролями, которые исполняют медиа в демократическом обществе: информирование общественности, критическое наблюдение за деятельностью правительства и других влиятельных акторов, предоставление форума для общественных обсуждений. В эпоху цифровых технологий эти роли также исполняются, в различной степени, все большим количеством онлайн-медиа, а также немедийными акторами³⁴.

Общественность имеет право на получение информации и идей по вопросам, представляющим общественный интерес, и в задачу медиа входит распространение такой информации и идей³⁵. Политика, текущие события, вопросы здравоохранения, религии, культуры и истории – все это примеры тем, представляющих интерес для широкой публики, в отличие от строго частных отношений отдельных индивидов или от семейных дел. Медиа широко распространяют информацию и идеи, зачастую с объяснениями и предоставлением контекста, формируя таким образом общественное мнение. Аналогичным образом, путем выбора, формирования рамок восприятия и анализа вопросов, медиа, в частности, публицистические и новостные медиа, могут оказывать влияние на общественное мнение и на политические планы и цели. Очень важно, чтобы задача распространения информации и идей охватывала также вопросы, представляющие интерес для национальных меньшинств. Простой направленности на национальные меньшинства, тем не менее, недостаточно: когда медиа-контент для меньшинств производится фактически самими меньшинствами, в том числе и на их собственных языках, более вероятно, что он будет успешно удовлетворять их информационные потребности. Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в процессе производства таких новостей и информации, в том числе на своих языках, по этой причине должно поощряться.

Медиа играют роль общественного института контроля («сторожевого пса»), проводя расследования и способствуя раскрытию случаев неправомерных действий и коррупции со стороны государственных органов, должностных лиц и влиятельных сил в обществе, подвергая их, таким образом, тщательной проверке и призывая к ответственности³⁶. Влиятельные силы в обществе включают в себя политические, коммерческие и религиозные группы и фигуры, а также медиа и интернет-посредников. Медиа называют иногда «четвертой властью», в знак признания их функции, обеспечивающей

³⁴ Комитет ООН по правам человека, ЗОП 34, пп. 15 и 44.

³⁵ *The Sunday Times* против *Соединенного Королевства* (№ 1), 26 апреля 1979 г., п. 65, Серия А, № 30; Комитет по правам человека, ЗОП 34, п. 13 и Комитет по правам человека, сообщение № 1334/2004, *Mavlonov* и *Sa'di* против Узбекистана.

³⁶ *Barthold* против *Германии*, 25 марта 1985 г., п. 58, Серия А, № 90; *Goodwin* против *Соединенного Королевства*, 27 марта 1996 г., п. 39, Отчеты о постановлениях и решениях 1996-II.

«систему сдержек и противовесов» в отношении трех институциональных основ государственной власти (исполнительной, законодательной и судебной). При исполнении своей роли общественного института контроля, медиа должны также уделять внимание злоупотреблениям политической или экономической властью, конкретно затрагивающим интересы национальных меньшинств.

Медиа также предоставляют платформы и каналы, на которых и с использованием которых проходят общественные обсуждения³⁷. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны иметь возможность доступа к этим совместно используемым форумам и каналам и принимать действенное участие в проводимых там дебатах. Эта роль медиа является очень важной для расширения доли участия и для интеграции в общество лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Посредством предоставления совместно используемых пространств для проведения дискуссий, медиа могут способствовать укреплению межгрупповой и межкультурной информированности, диалога и понимания, а также снижению нетерпимости. Все это может способствовать предотвращению и урегулированию конфликтов, установлению мира, укреплению социальной сплоченности и стабильности³⁸.

Помимо общих пространств для выступлений, предоставленных ведущими медиа, лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, также требуются альтернативные, автономные пространства для проведения общественных обсуждений, которые могут быть предоставлены с участием медиа, находящихся в ведении сообществ меньшинств, и/или обслуживающие сообщества меньшинств. Ценность таких альтернативных пространств для проведения обсуждений заключается в возможностях, которые они создают для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, с тем, чтобы те могли выражать, исследовать и поддерживать свою культурную и языковую идентичность. Широко признано, что меньшинства имеют право на учреждение и использование своих собственных медиа, в том числе на собственных языках³⁹. Задачи медиа меньшинств следует рассматривать в более широком контексте социальной сплоченности и интеграции в разнообразные общества; они не должны вести к обособлению или

³⁷ Társaság Szabadságjogokért против Венгрии, № 37374/05, п. 27, 14 апреля 2009 г.

³⁸ Статьи 6(1) и 9(4), РКНМ.

³⁹ Статья 9(3), РКНМ; статья 11(1), ЕХРЯЯМ; Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка (Ословские рекомендации), рекомендация 8; Рекомендации о телерадиовещании, рекомендация 8.

изоляции групп меньшинств от других групп в обществе и от других точек зрения в обществе⁴⁰. Также право национальных меньшинств на создание и использование своих собственных медиа никоим образом не предполагает, что организации меньшинств должны будут держать данные медиа под своим контролем⁴¹.

2. Государствам следует принимать все надлежащие меры для выполнения их положительного обязательства по созданию благоприятных условий для широких, плюралистических общественных обсуждений, в которых каждый, включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, сможет принимать эффективное участие и без страха выражать свои мнения, идеи и идентичность.

У государств имеется широкое позитивное обязательство по созданию благоприятных возможностей и условий для проведения общественных обсуждений, в которых каждый может принимать участие и без страха выражать свои идеи и мнения по разным вопросам, даже если они могут быть оскорбительными и шокирующими или вызывающими беспокойство у государства или любой части населения⁴². У государств-участников РКНМ также имеется аналогичное обязательство: «создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, и в вопросах, представляющих общественный интерес, особенно в тех, которые их затрагивают»⁴³.

Государства должны содействовать проведению широких общественных обсуждений, в ходе которых могут быть услышаны и оспорены разнообразные высказывания и мнения, включая и противоположные точки зрения. В то время как общественные обсуждения должны быть широкими, они не должны быть ограничительными по своему характеру. Таким образом, инклюзивность форумов, на которых проходят общественные обсуждения, включая медиа и социальные медиа, должна быть гарантирована недискриминационными мерами⁴⁴.

⁴⁰ Статьи 6(1) и 9(4), РКНМ; Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ (Люблянские рекомендации), рекомендация 7.

⁴¹ Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни (Лундские рекомендации), пояснительная записка к рекомендации 18.

⁴² *Dink* против *Турции*, № 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 и 7124/09, п. 137, 14 сентября 2010 г.

⁴³ Статья 15, РКНМ. См. также: статья 25 МПГПП; статья 15 МПЭСКП; статья 2(2) и (3), Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, и в целом Лундские рекомендации.

⁴⁴ Статья 9(1), РКНМ.

В благоприятных условиях, которые государства должны создавать и поддерживать, каждый, включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, должен иметь возможность выражать свою идентичность; «Государства принимают меры для создания благоприятных условий, позволяющих лицам, принадлежащим к меньшинствам, выражать свои характерные особенности и развивать свою культуру, язык, религию, традиции и обычаи, за исключением случаев, когда конкретная деятельность осуществляется с нарушением национального законодательства и противоречит требованиям международных стандартов»⁴⁵. Государства должны также поощрять «отдельных лиц и отдельные социальные группы» к тому, чтобы «создавать, производить, распространять, распределять и иметь доступ к способам своего собственного культурного выражения, уделяя должное внимание особым условиям и потребностям женщин, а также различных социальных групп, в том числе лиц, принадлежащих к меньшинствам, и коренных народов»⁴⁶.

3. Государствам следует внедрять эффективные системы правовой и практической защиты, чтобы гарантировать безопасность и охрану для каждого, кто желает принять участие в общественных обсуждениях. Это требует эффективного исполнения законодательства об уголовной ответственности за угрозы и насилие в отношении журналистов и других медиа-акторов, а также уголовного преследования лиц, виновных в таких злоупотреблениях. Системы защиты должны быть в полной мере применимы и доступны для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, чувствительны к их потребностям, в том числе к гендерно-специфическим потребностям. Такие системы могут включать в себя, по мере необходимости, специализированные механизмы защиты.

Для того, чтобы выполнить свои обязательства по созданию благоприятных условий для общественных обсуждений, государства должны сначала ввести в действие эффективную систему защиты для всех, кто хочет принять участие в публичных дебатах⁴⁷. Такие системы защиты должны в полной мере учитывать конкретные роли журналистов и других медиа-

⁴⁵ Статья 4(2), Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. В преамбуле к РКНМ указывается, что «плюралистическое и подлинно демократическое общество должно не только уважать этническую, культурную, языковую и религиозную самобытность любого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, но также создавать и соответствующие условия, позволяющие выражать, сохранять и развивать эту самобытность», и это было признано Европейским судом по правам человека в его решении по делу *Gorzelik и другие против Польши*, [Большая Палата], № 44158/98, п. 93, ЕСПЧ 2004-I.

⁴⁶ Статья 7(1)(a), Конвенция ЮНЕСКО об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения.

⁴⁷ *Dink против Турции*, № 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 и 7124/09, п. 137, 14 сентября 2010 г. Статья 6(2), РКНМ; Комитет по правам человека, ЗОП 34, п. 23.

актеров в демократическом обществе и включать в себя все необходимые гарантии для обеспечения их безопасности и охраны. Журналисты и другие медиа акторы, а также немедийные акторы, которые вносят вклад в общественные обсуждения, включая общественных разоблачителей, гражданских журналистов, блогеров, организаций гражданского общества, представителей научных кругов и частных комментаторов, иногда подвергаются запугиванию, преследованиям, угрозам, ненадлежащему обращению, нападениям и попыткам, и даже могут лишиться самой жизни из-за их работы по расследованию, из-за мнений, которые они выражают, или фактов, которые они раскрывают⁴⁸. Иногда они становятся мишенью для нападков, поскольку принадлежат к национальным меньшинствам, или из-за их пола, гендерной идентичности, сексуальной ориентации, этнической, культурной или религиозной идентичности⁴⁹. Специфические гендерные опасности, с которыми сталкиваются женщины-журналисты и другие медиа-акторы женского пола, включающие «сексистское, женоненавистническое, и унижающее достоинство обращение; угрозы; запугивание; домогательство и сексуальную агрессию и насилие», являются источником особого беспокойства⁵⁰.

Эти тенденции вызывают опасения и оказывают сковывающее воздействие на свободу выражения мнения. Они «не только [нарушают] право женщины на жизнь без насилия и право на пользование онлайн-средой, но также и [подрывают] демократические практики и эффективное управление»⁵¹. Государства-участники ОБСЕ «осуждают все нападения на журналистов и преследования журналистов» и обязались «привлекать к ответственности лиц, непосредственно виновных в таких нападениях и преследованиях за их действия»⁵². Совет министров ОБСЕ также призвал государства-участники принять «эффективные меры, направленные на то, чтобы положить конец безнаказанности за преступления, совершенные в отношении журналистов»,

⁴⁸ Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2016)4 Комитета министров государствам-членам «О защите журналистики и безопасности журналистов и других медиа-актеров», 13 апреля 2016 г., п. 1; Комитет по правам человека, ЗОП 34, п. 23. См. также, Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2018)11 Комитета министров государствам-членам «О необходимости усиления защиты и поддержки пространства гражданского общества в Европе», 28 ноября 2018 г.

⁴⁹ Там же, п. 2.

⁵⁰ Там же. См. также: Международная программа ЮНЕСКО по развитию коммуникации; План действий ООН по обеспечению безопасности журналистов и проблеме безнаказанности, 2012, п. 1.17; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Коммюнике о растущей угрозе безопасности для женщин-журналистов в онлайн-среде, Коммюнике 02/2015, 6 февраля 2015 г.

⁵¹ Доклад Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях «О насилии против женщин и девочек в онлайн-среде с точки зрения соблюдения прав человека». Док. № A/HRC/38/47, 14 июня 2018 г., п. 29.

⁵² Будапештский Документ: На пути к Подлинному партнерству в Новой эре, Будапештские Решения, встреча на высшем уровне глав государств и правительств, Будапешт, 5-6 декабря 1994 г., VIII. Человеческое измерение, п. 36.

и подчеркнул важность «быстрого, эффективного и беспристрастного расследования актов насилия и угроз в отношении журналистов» и применения соответствующих средств правовой защиты для жертв⁵³.

Эффективные системы защиты должны включать соответствующее законодательство, направленное на обеспечение защиты журналистов и других участников общественных обсуждений, а также системы, предусматривающие расследование угроз и насилия, и уголовное преследование виновных лиц, в соответствии с подробным руководством, изложенным в соответствующем прецедентном праве Европейского суда по правам человека и в Рекомендации CM/Rec (2016) 4 Комитета министров государствам-членам Совета Европы по защите журналистики и безопасности журналистов и других медиа-акторов⁵⁴.

Эффективные системы защиты могут охватывать такие оперативные меры как предоставление полицейской защиты в случае угрозы насилия; эвакуация лиц, находящихся под угрозой, в безопасные жилища; создание механизмов раннего предупреждения и быстрого реагирования, а также обеспечение эффективного доступа к правосудию, в том числе доступ к службе поддержки потерпевших⁵⁵. При применении данных систем защиты следует чутко реагировать на потребности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в частности, женщин из числа меньшинств⁵⁶. Такие меры, как полицейская защита и эвакуация в безопасные жилища, должны осуществляться на основе подробных консультаций с лицами, оказавшимися жертвами преследования.

⁵³ Совет министров ОБСЕ, Решение № 03/18. «Решение по безопасности журналистов» (MC.DEC/3/18. Милан, 7 декабря 2018 г.), п. 6.

⁵⁴ Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2016)4 Комитета министров государствам-членам «О защите журналистики и безопасности журналистов и других медиа-акторов», 13 апреля 2016 г.

⁵⁵ Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2016)4 Комитета министров государствам-членам «О защите журналистики и безопасности журналистов и других медиа-акторов», 13 апреля 2016 г., пар. 8 и далее.

⁵⁶ Опираясь на Грацские рекомендации о доступе к правосудию и национальных меньшинствах (Грацские рекомендации), рекомендация 7.

4. Государство и/или публичные должностные лица не должны препятствовать деятельности журналистов и других медиа-акторов или угрожать им, разжигать ненависть к ним и дискриминировать их на основании принадлежности к национальному меньшинству или за освещение вопросов национальных меньшинств. Также они не должны ставить под сомнение добросовестность журналистов или других медиа-акторов, делая в их отношении заведомо ложные обвинения, и ставить тем самым их безопасность под угрозу. Они должны, кроме того, публично и безоговорочно осуждать все угрозы и насилие в отношении журналистов и других медиа-акторов вне зависимости от источника этих угроз и актов насилия.

В силу своих официальных и/или публичных ролей и функций, а также связанных с ними обязанностей и ответственности, государственные должностные лица и другие публичные деятели не должны разжигать ненависть или подстрекать к дискриминации по отношению к кому-либо, в том числе к лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам⁵⁷.

Государственные должностные лица и/или публичные деятели должны всегда воздерживаться от заведомо ложных обвинений, направленных против отдельных журналистов, конкретных медиа-организаций и медиа в целом, которые делаются с целью подрыва их репутации и авторитета. Такие ложные обвинения могут привести к общественному недоверию и способствовать созданию атмосферы враждебности и агрессии по отношению к журналистам и медиа⁵⁸. Официальное, однозначно выраженное и безусловное осуждение угроз, насилия и «языка вражды», направленных против журналистов и других медиа-акторов со стороны государственных должностных лиц и публичных деятелей, может четко дать понять, что такие угрозы и насилие являются неприемлемыми в демократическом обществе⁵⁹. Особое внимание необходимо уделить нападкам и угрозам в адрес женщин-журналистов⁶⁰.

⁵⁷ Статья 4(с), МКЛФРД; *Féret* против *Бельгии*, № 15615/07, 16 июля 2009 г.

⁵⁸ Совет министров ОБСЕ, Решение № 03/18. «Решение по безопасности журналистов» (MC.DEC/3/18. Милан, 7 декабря 2018 г.), пп. 3, 4 и 6. Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2016)4 Комитета министров государствам-членам «О защите журналистики и безопасности журналистов и других медиа-акторов», 13 апреля 2016 г., п. 15.

⁵⁹ КЛРД, Общая рекомендация № 35 – Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка (ОР 35), Док. № КЛРД/С/GC/35, 23 сентября 2013 г., п. 37; Совет Европы, рекомендация № R (97) 20 Комитета министров государствам-членам «О языке вражды», 30 октября 1997 г., Приложение, Принцип 1.

⁶⁰ Совет министров ОБСЕ, Решение № 03/18. «Решение по безопасности журналистов» (MC.DEC/3/18. Милан, 7 декабря 2018 г.), п. 4.

5. Государствам следует принимать все надлежащие нормативно-правовые и другие меры для обеспечения того, чтобы ключевые характеристики благоприятной среды для свободы выражения мнения, медиа и общественных обсуждений защищались в рамках закона, политики и практики. В список этих ключевых характеристик входит нормативно-правовая база и общие принципы политики по обеспечению равенства и недискриминации, система защиты национальных меньшинств и их прав, реальная свобода информационного режима, плюрализм в динамически изменяющихся условиях медиа-среды, культура независимости в медиа-секторе, в том числе в отношении национальных регуляторных органов и функционирования общественных, коммерческих, общинных и других медиа.

В дополнение к обеспечению безопасности участников общественного обсуждения государство обязано также обеспечивать защиту проведения общественных дебатов. Это требование предполагает установление общих принципов политики по обеспечению равенства и недискриминации. Это также влечет установление эффективного режима обеспечения свободы информации⁶¹, при котором официальная информация, находящаяся в ведении государственных, полугосударственных и других публичных органов является доступной для всех, в том числе и на языках национальных меньшинств⁶². Для обеспечения эффективного доступа к официальной информации в эпоху цифровых технологий государствам рекомендуется расширить рамки своих режимов свободы информации для того, чтобы включать в него предоставление широкого спектра публичных услуг в электронной форме на языках национальных меньшинств. Защита функционирования общественных обсуждений также требует внедрения мер по обеспечению эффективного плюрализма в различных медиа и подлинного разнообразия медиа продукции, которая всегда имеется в наличии, которую легко найти и которая доступна для всех лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам⁶³.

В условиях, благоприятных для свободы выражения мнения и медиа, культура независимости должна превалировать для всех заинтересованных акторов, включая отдельных лиц, медиа и немедийных акторов, а также национальные

⁶¹ Комитет ООН по правам человека, ЗОП 34, пп. 18–19.

⁶² Согласно соответствующим разделам РКНМ, ЕХРЯМ и Ословских рекомендаций, Лундских рекомендаций и Люблянских рекомендаций.

⁶³ Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2018)1 Комитета министров государствам-членам «О медиа-плюрализме и прозрачности медиа-собственности», 7 марта 2018 г., приложение/рекомендации, п. 2.6. См. также: рекомендация 19, на с. 63; статья 10-бис, Европейская конвенция о трансграничном телевидении (в новой редакции); статья 11(2), Европейская Хартия основных прав; КЛРД, ОР 35, п. 41.

(и/или региональные) медиа-регулирующие органы. Это означает, что медиа-регуляторные органы должны быть защищены от политических, коммерческих, религиозных или других форм вмешательства⁶⁴.

Эта культура независимости должна базироваться на верховенстве права, руководствоваться ценностями прав человека и поддерживаться независимыми демократическими институтами.

6. Если вышеуказанные меры не были приняты, государствам предлагается разработать, принять и реализовать чётко сформулированную политику, направленную на обеспечение эффективной реализации права на выражение мнения в эпоху цифровых технологий для каждого, включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, женщин и мужчин. Процесс разработки такой политики должен предусматривать эффективное участие широкого круга заинтересованных сторон, включая представителей национальных меньшинств, независимых национальных медиа-регуляторных органов, медиа, интернет-посредников, гражданского общества (включая женские группы) и научных кругов. Государства должны обеспечить равное участие женщин и мужчин в этих процессах.

Государствам следует постоянно пересматривать свои законы, политики и практику в целях обеспечения их соответствия положениям международного и европейского законодательства в области прав человека⁶⁵. Как часть таких постоянных пересмотров в отношении права на свободу выражения мнения, государствам следует проверять, защищаются ли надлежащим образом ключевые характеристики благоприятной среды, упомянутые в предыдущих пунктах. Государствам также следует разработать чёткую политику в ходе инклюзивных процессов консультаций или сотрудничества с широким

⁶⁴ Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2018)1 Комитета министров государствам-членам «О медиа-плюрализме и прозрачности медиа-собственности», 7 марта 2018 г., приложение/рекомендации, пп. 1.5 и 1.6; Совет Европы, Комитет министров, рекомендация Rec(2000)23 «О независимости и функциях регулирующих органов в вещательном секторе», 20 декабря 2000 г.; Рекомендации по телерадиовещанию, рекомендация 6; статья 30, Директива 2010/13/ЕС Европейского парламента и Совета от 10 марта 2010 г. по координации определенных положений, установленных законом, регулятивных или административных действий в государствах-членах относительно предоставления аудиовизуальных медиа-услуг (Директива по аудиовизуальным медиа-услугам) с поправками, внесенными Директивой (ЕС) 2018/1808 Европейского парламента и Совета от 14 ноября 2018 г.

⁶⁵ Это подразумевается в общих требованиях к предоставлению отчетности государствами в соответствии с международным и европейским (договорным) правом, и специально упоминается в: Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2016)4 Комитета министров государствам-членам «О защите журналистики и обеспечению безопасности журналистов и других медиа акторов», 13 апреля 2016 г., п. 7(ii). См. также: Совет министров ОБСЕ, Решение № 03/18, «Решение по безопасности журналистов» (MC.DEC/3/18. Милан, 7 декабря 2018 г.), п. 2.

кругом заинтересованных сторон, включая представителей национальных меньшинств⁶⁶, направленную на создание логически последовательной и всеобъемлющей концепции и постановку ряда целей, которые необходимо достичь. Комитет министров Совета Европы заявил, что «[всем] акторам – будь то новые или традиционные – которые работают в медийной экосистеме, должны быть предложены общие принципы политики, гарантирующей надлежащий уровень защиты и обеспечивающей ясное представление об их обязанностях и обязательствах в соответствии со стандартами Совета Европы»⁶⁷. Такая политика должна быть согласована с другими релевантными политиками государства, например, касающимися национальных меньшинств или интеграции общества.

II. Медиа-среда

7. Государствам следует разработать и внедрить целый ряд мер для обеспечения того, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могли в полной мере пользоваться всеми преимуществами от наличия беспрецедентных возможностей для поиска, получения и распространения информации и идей любого рода, независимо от государственных границ, в современной медиа-среде. Обилие информации и медиа не означает, однако, умаления обязанностей государства:

- обеспечивать эффективный доступ лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, к таким возможностям выражения мнения и информационным ресурсам; и
- поддерживать и/или содействовать производству медиа-контента национальными меньшинствами и для национальных меньшинств, в том числе на их собственных языках, а также распространению такого медиа-контента на различных медийных платформах.

Возрастающее использование обществом цифровых технологий повлекло за собой значительное сокращение институционализированных медиа и рост децентрализованных, сетевых и/или индивидуализированных медиа. Это привело к существенным изменениям в динамике общественных обсуждений. Новые возможности для индивидуального участия в общественных обсуждениях компенсируются новыми возможностями для контроля над требованиями и условиями доступа на форумы, где проходят общественные

⁶⁶ Рекомендации о телерадиовещании, рекомендация 5; Люблянские рекомендации, рекомендация 12; статья 5(1), Декларация ООН по правам лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

⁶⁷ Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2011)7 Комитета министров государствам – членам «О новом понятии медиа», 21 сентября 2011 г.

обсуждения, а также самим предметом этих обсуждений. В различных международных и европейских политических стандартах прослеживается стремление дать рекомендации относительно того, каким образом государства должны продолжать обеспечивать право на свободу выражения мнения⁶⁸ и медиа-свободу⁶⁹ в развивающейся медиа-экосистеме.

Развитие партисипаторных возможностей в веб-технологиях сделало доступным для частных лиц создание своего собственного цифрового контента и его быстрого распространения по всему миру. Это привело к появлению широких и беспрецедентных возможностей для появления и функционирования индивидуализированной массовой коммуникации. Как заметил Европейский суд по правам человека, интернет «стал сегодня одним из основных средств, с помощью которых люди осуществляют свое право на свободу выражения мнения и свободу информации, фактически обеспечивая предоставление основных инструментов, необходимых для участия в мероприятиях и обсуждениях, касающихся как политических вопросов, так и вопросов, представляющих общий интерес»⁷⁰. В результате такого развития событий появились возможности доступа к огромному количеству разнообразного онлайн-контента, в том числе произведенного в других странах.

Тем не менее, такие возможности ни в коей мере не умаляют существующих обязательств государств по поддержке отечественного производства контента для широкоэвещательных и других медиа, в том числе на языках национальных меньшинств (см. рекомендацию 25 на с. 70)⁷¹.

⁶⁸ Совместная декларация держателей специализированных мандатов: Десять основных проблем свободы выражения мнения на ближайшее десятилетие от 3 февраля 2010 г. и их Совместная декларация «О свободе выражения мнений и Интернете» от 1 июня 2011 г.

⁶⁹ Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2011)7 Комитета министров государствам-членам «О новом понятии медиа», 21 сентября 2011 г.

⁷⁰ *Ahmet Yildirim* против Турции, № 3111/10, п. 54, ЕСПЧ 2012.

⁷¹ Статья 9, РКНМ; статья 11, ЕХРЯМ; Рекомендации о телерадиовещании, Директива 13(2); Ословские рекомендации, рекомендация 11; Больцанские рекомендации, пояснительная записка к рекомендациям 14 и Люблянские рекомендации, рекомендация 49.

8. Государствам следует позаботиться о том, чтобы обязательства по универсальным услугам, регулирующим коммуникационный сектор, были в полной мере реализованы на практике, в том числе и для национальных меньшинств, а также для других сообществ, проживающих в сельской местности или в географически изолированных регионах, или по иным причинам находящимся в маргинальном положении. Такие обязательства включают в себя предоставление услуг электронной связи определенного качества по доступной цене, а также стабильное и надежное подключение к сети связи общего пользования через (мобильную) телефонную связь и интернет.

Географическая изоляция, усугубленная недостаточным доступом к сетям и услугам электронной связи, может стать препятствием для эффективного участия в общественно-политической жизни, в том числе и для национальных меньшинств. Обеспечение эффективного доступа к сетям и услугам электронной связи для жителей удаленных районов может показаться менее коммерчески привлекательным для частных поставщиков услуг, чем предоставление доступа в густонаселенных районах. Поэтому государствам следует использовать надлежащие средства для того, чтобы гарантировать ситуацию, при которой обязательства по универсальным услугам поддерживались бы провайдерами электронных коммуникационных сетей и сервисов⁷². По мере роста значимости интернета для поиска, получения и распространения информации в цифровом веке, возрастает также и значимость вопросов, связанных с доступом и подключенностью.

⁷² См., например, Директива N 2002/22/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об универсальных услугах и правах пользователей в отношении электронных коммуникационных сетей и услуг» (Директива об универсальных услугах), с поправками, внесенными Директивой 2009/136/ЕС (Директива о правах граждан).

9. Государствам следует принять меры к тому, чтобы каждый – независимо от возраста, пола, и социального положения – мог выработать навыки, которые позволили бы ему или ей осуществлять доступ, понимать, критически анализировать, оценивать, использовать и создавать медиа-контент, в том числе онлайн и цифровой медиа-контент. Для достижения этой цели государствам следует предпринять эффективные меры, направленные на поощрение медийной и информационной грамотности, в том числе и на языках национальных меньшинств.

В обществе имеются многочисленные барьеры в сфере использования цифровых технологий, которые могут по-разному отразиться на лицах, принадлежащих к национальным меньшинствам. Такие барьеры могут быть связаны с гендерными или с возрастными характеристиками или появляться в связи с ограниченными физическими или когнитивными возможностями. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, не всегда бывают в состоянии использовать весь потенциал этих информационных возможностей и возможностей выражения, а также ресурсов, по причине препятствий, возникающих из-за языковых барьеров, отсутствия технологических ноу-хау, проблем с подключенностью и других технологических препятствий, отсутствием доступа к оборудованию и гео-блокировкой (см. далее рекомендацию 25 на с. 70). Государствам следует принимать надлежащие и эффективные нормативно-правовые, политические, финансовые и другие меры по сокращению многочисленных барьеров в цифровой сфере в обществе. Государствам следует иметь ввиду различные особенности, в результате которых отдельные группы, а также отдельные лица в особых группах, могут оказаться в неблагоприятном положении или столкнуться с препятствиями в плане освоения новых технологий. Государствам следует позаботиться о том, чтобы подходы и меры, направленные на устранение неравенства в плане доступа к новым технологиям, включая гендерное неравенство, были основаны на научных исследованиях и/или доказательствах и подтверждались точными и там, где это уместно, детализированными данными.

Ряд навыков медийной и информационной грамотности нужен для эффективного использования новых коммуникационных технологий: когнитивных, технических, гражданских и социальных⁷³. Овладение этими навыками может усилить позиции людей при взаимодействии с

⁷³ Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2018)1 Комитета министров государствам-членам «О медиа-плюрализме и прозрачности медиа-собственности», 7 марта 2018 г., Преамбула, п. 10.

мультимедийной средой и облегчить их участие в публичных обсуждениях и в общественно-политических делах в более широком плане. Эти навыки приобретают дополнительную важность в контексте растущего превалирования недостоверной информации или дезинформации в цифровой среде, и особенно в контексте конфликтного цикла. Любые меры, предпринятые с целью поощрения медийной и информационной грамотности, должны учитывать все специфические гендерные, возрастные или другие подобные препятствия для того, чтобы быть эффективными на практике⁷⁴.

Государства могут играть очень важную роль в содействии развитию навыков медийной и информационной грамотности и могут принимать различные меры для достижения этой цели⁷⁵. Такие меры могут включать в себя разработку и осуществление национальной политики в области медийной грамотности и содействие созданию или укреплению существующих сетей соответствующих заинтересованных сторон, включая также и национальные меньшинства. Они могут включать в себя поддержку соответствующих инициатив, поступающих со стороны медиа, в частности, с использованием общественных медиа и общинных медиа. Они могут также включать в себя поддержку образовательных и учебных инициатив, начиная с раннего детского возраста, в образовательных учреждениях и в рамках программ непрерывного обучения на протяжении всей жизни, а также проведение кампаний для того, чтобы поощрять представителей общественности, в том числе представителей национальных меньшинств, участвовать в этих инициативах и программах.

⁷⁴ См. далее раздел «Цифровая грамотность» в Приложении к: Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2018)7 Комитета министров государствам-членам «О Руководящих принципах по обеспечению уважения, защиты и осуществления прав ребенка в цифровой среде», 4 июля 2018 г.

⁷⁵ Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2018)1 Комитета министров государствам-членам «О медиа-плюрализме и прозрачности медиа-собственности», 7 марта 2018 г., приложение/рекомендации, Раздел 5 - «Медиа-грамотность и медиа-образование»: статья 33а, Директива 2010/13/ЕС Европейского парламента и Совета от 10 марта 2010 г. «О координации определенных положений, установленных законом, регулятивных или административных действий государств-членов, касающихся предоставления аудиовизуальных медиа-услуг» (Директива по аудиовизуальным медиа-услугам) с поправками, внесенными Директивой (ЕС) 2018/1808 Европейского парламента и Совета от 14 ноября 2018 г.

10. Государствам следует принимать необходимые и эффективные меры для стимулирования или, в зависимости от обстоятельств, требовать от интернет-посредников, находящихся в пределах юрисдикции этих государств, применения в их операционной деятельности политики должной осмотрительности в области прав человека. При этом следует принимать во внимание любые особые последствия для прав национальных меньшинств, в том числе пресекать любые формы насилия в отношении женщин в онлайн-среде. Все подобные меры, предпринимаемые как государствами, так и интернет-посредниками, и которые также могут включать механизмы саморегулирования и/или со-регулирувания, должны полностью соответствовать изменяющимся интерпретациям международного и европейского права в области прав человека, включая также право на недискриминацию, неприкосновенность частной жизни и защиту данных, а также права на информацию о технологических и регулятивных изменениях.

В цифровую эпоху наблюдается появление новых медийных и немедийных акторов, которые различными способами участвуют в общественных обсуждениях. Многие из этих акторов, такие как операторы поисковых систем⁷⁶ и социальных сетей⁷⁷, могут рассматриваться как интернет-посредники в связи с функциями контроля за доступом, которые они выполняют в отношении контента цифровых и онлайн-медиа, а также других типов контента. Интернет-посредники имеют возможность оказывать влияние на/или осуществлять контроль над наличием, визуальной и поисковой доступностью контента с применением приемов отбора, продвижения, ранжирования, деиндексации и т.д., которые они используют. Поэтому их роль по контролю за доступом оказывает определяющее влияние на взаимоотношения между отдельными лицами и разнообразием онлайн-контента. На практике это привело к появлению новых важных форумов для проведения общественных обсуждений, находящихся под контролем влиятельных частных акторов. Если отказ в доступе к таким форумам имеет вид «предотвращения любого эффективного осуществления свободы выражения мнения или если можно сказать, что по сути право было нарушено», это может служить поводом для введения в действие позитивного обязательства государства по регулированию прав собственности для обеспечения доступа⁷⁸.

⁷⁶ Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2012)3 Комитета министров государствам-членам «О защите прав человека применительно к поисковым системам», 4 апреля 2012 г.

⁷⁷ Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2012)4 Комитета министров государствам-членам «О защите прав человека применительно к социальным сетевым сервисам», 4 апреля 2012 г.; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Путеводитель по социальным медиа, 2013 г.

⁷⁸ *Appleby и другие против Соединенного Королевства*, № 44306/98, п. 47, ЕСПЧ 2003-VI.

Режимы саморегулирования и/или режимы совместного регулирования должны опираться на принципы ООН по вопросам бизнеса и правам человека: реализуя рамочную программу Организации Объединенных Наций «Защищать, Уважать, Представлять средства правовой защиты» (известную также как «Принципы Рагги»)⁷⁹, а также обеспечивать их эффективное осуществление. В данном документе корпоративная ответственность за соблюдением прав человека занимает центральное место. Руководящие принципы требуют от компаний осуществления политики должной осмотрительности в вопросах прав человека, целью которой «выявлять, предотвращать, минимизировать и отчитываться за то, как они решают вопросы, связанные с их воздействием на права человека»⁸⁰.

Это потребует от компаний выделить критерии для своей деятельности из основных международных документов в области прав человека и разработать процедуру по должной осмотрительности в области прав человека, которая должна включать в себя подходы, оценки воздействия, интеграцию политики в области прав человека по компании в целом и отслеживание эффективности. Специальный докладчик ООН по вопросу о насилии в отношении женщин призвал к расширению принципов Рагги с тем, чтобы они в прямой форме включали инструменты, запрещающие гендерное насилие в онлайн-среде⁸¹. Размер, диапазон и сложность деятельности, осуществляемой интернет-посредниками, могут служить релевантными ориентирами в этой связи. Совет Европейского комитета министров определил конкретную ответственность интернет-посредников, состоящую в проведении регулярной оценки должной осмотрительности в области прав человека⁸². При проведении таких оценок интернет-посредники должны принимать во внимание любые специфические последствия, включая последствия по гендерному признаку, для прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на свободу слова, неприкосновенность частной жизни и защиту данных. Оценка должной осмотрительности в области прав человека должна помогать интернет-посредникам принимать соответствующие адресные меры для решения любых проблем или устранения неудобств в использовании меньшинствами

⁷⁹ Одобрено Советом по правам человека ООН в своей резолюции 17/4 от 16 июня 2011 г. См. также Совет Европы, рекомендация CM/Rec (2016)3 Комитета министров государствам-членам «О правах человека и предпринимательской деятельности», 2 марта 2016 г.,

⁸⁰ Принцип 15(b); см. также Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2016)3 Комитета министров государствам – членам «О правах человека и предпринимательской деятельности», 2 марта 2016 г., п. 20.

⁸¹ Доклад Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях «О насилии против женщин и девочек в онлайн-среде с точки зрения соблюдения прав человека». Док. № A/HRC/38/47, 14 июня 2018 г.

⁸² Совет Европы, рекомендация CM/Rec (2018)2 Комитета министров государствам-членам «О роли и ответственности интернет-посредников», 7 марта 2018 г., п. 2.1.4.

их услуг, и в целом улучшать то, как национальные меньшинства используют их услуги для того, чтобы искать, получать и передавать информацию и идеи, в том числе и на своих собственных языках.

Ведущиеся технологические разработки, такие как те, которые касаются больших объемов данных, интернета вещей, искусственного интеллекта, автоматизированных систем принятия решений, прогнозной аналитики и персонализированных рекомендательных систем, основанных на алгоритмах, все в большей степени способствуют формированию того, каким образом отдельные лица и группы осуществляют коммуникацию в цифровой среде. Международные и европейские стандарты в области прав человека являются актуальными инструментами, и современные интерпретации этих стандартов должны «подпитываться» с такими технологическими разработками, которые могут иметь далеко идущие последствия, например, для прав на недискриминацию, неприкосновенность частной жизни и защиту персональных данных, и стремиться «идти в ногу» с ними.

В соответствии с международным и европейским правом в области прав человека, государства обязаны на практике эффективно защищать недискриминации, что может повлечь за собой принятие мер по предотвращению нарушения индивидуального права на недопущение дискриминации в отношениях между третьими лицами, в том числе между интернет-посредниками и пользователями их услуг. Одним из способов достижения этой цели может стать приверженность соблюдению принципа сетевого нейтралитета, что подразумевает, что интернет-провайдеры обращаются со всеми данными, проходящими через их сети, в равной мере справедливо, без какой-либо дискриминации по отношению к различным типам пользователей, контента, веб-сайтов, приложений или сервисов. Целью правил сетевого нейтралитета является предотвращение дискриминационных практик со стороны провайдеров интернет-услуг, которые могут повлиять на право получать и распространять информацию в интернете в недискриминационном виде⁸³.

⁸³ См, например, Постановление (ЕС) 2015/2120 Европейского парламента и Совета от 25 ноября 2015 г., устанавливающее меры в отношении открытого доступа в интернет, которым вносятся изменения в Директиву 2002/22/ЕС об универсальных услугах и правах пользователей в отношении электронных коммуникационных сетей и услуг и Правило № 531/2012 (ЕС) по роумингу в публичных мобильных коммуникационных сетях в пределах Союза.

В современных нормативно-правовых тенденциях в области неприкосновенности частной жизни и защиты персональных данных подчеркивается важность таких принципов, как законность, справедливость и прозрачность обработки персональных данных; суверенитет данных; информированное согласие; ограничение цели; минимизация данных; ограничение сроков хранения и конфиденциальность; защита данных в процессе проектирования и по умолчанию⁸⁴. Включение этих принципов в нормативные требования направлено на то, чтобы у людей было больше контроля над своими личными данными, и чтобы их данные обрабатывались только для конкретных целей, для которых они дали осознанное и недвусмысленное согласие. Персональные данные могут быть обработаны только в той степени, которая необходима для заявленной цели, и данные могут быть сохранены только в течение периода, который необходим для этих целей. Кроме того, технологии и сервисы, в рамках которых обрабатываются персональные данные, должны быть разработаны таким образом, чтобы они были адаптированы к соблюдению приватности *ab initio* (с самого начала).

Эти принципы и соответствующие нормативно-правовые гарантии особенно важны для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, поскольку они помогают предотвратить сбор, обработку и использование их персональных данных способами, приводящими к тем или иным видам персонализации, профайлинга или прогнозной аналитике, которые могут оказаться дискриминационными.

⁸⁴ См., например, Постановление (ЕС) 2016/679 Европейского Парламента и Совета от 27 апреля 2016 г. «О защите физических лиц с учетом обработки персональных данных и о свободном перемещении таких данных, а также об отмене Директивы 95/46/ЕС (Общие правила о защите данных).

11. Следует разрешать и стимулировать предложение интернет-посредниками своих услуг на языках национальных меньшинств. Также следует поощрять их к разработке и реализации стратегических планов и конкретных мер по повышению степени наличия, а также визуальной и поисковой доступности контента, произведенного национальными меньшинствами, в том числе на языках национальных меньшинств, в онлайн-среде. Посредников, которые используют поисковые системы на основе алгоритмов или рекомендательные системы, следует поощрять к обеспечению большей прозрачности в отношении того, как именно работают эти системы, и каким образом они оказывают влияние на контент, касающийся национальных меньшинств. Им также следует обеспечить повышение уровней индивидуальной автономии в отношении персональных данных и настроек, которые они используют, включая те, которые могут вести (или не вести) к их идентификации как лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Интернет-посредники должны стремиться выяснять особые потребности групп меньшинств и принимать соответствующие меры, например, путем разработки и реализации стратегических планов по предложению своих услуг на языках национальных меньшинств, а также для оптимизации наличия, улучшения доступа, а также визуальной и поисковой доступности контента меньшинств, в том числе и на языках меньшинств, в онлайн-среде. Потенциал алгоритмических решений в этом отношении должен быть использован в полной мере, в том числе путем повышения степени прозрачности и ответственности за алгоритмы, при этом отдавая должное внимание коммерческим тайнам, а также путем предоставления более высоких уровней контроля со стороны индивидуального пользователя над использованием сервисов, функционирующих на основе алгоритмов⁸⁵. Комитет министров Совета Европы призывает к повышению прозрачности процессов распространения в интернете медиа-контента и расширению многообразия контента, включая контент предназначенный или производимый меньшинствами⁸⁶.

Комитет министров также рекомендует, чтобы «интернет-посредники предоставляли в четкой и прозрачной форме значимую информацию, представляющую общественный интерес, о том, как работают

⁸⁵ См., например, Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2012)4 Комитета министров государствам-членам «О защите прав человека применительно к социальным сетевым сервисам», 4 апреля 2012 г.; Приложение, п. 3. См. также Общие правила защиты данных, Декларативная часть 71 и пп. 13–15 и 22.

⁸⁶ Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2018)1 Комитета министров государствам-членам «О медиа-плюрализме и прозрачности медиа-собственности», 7 марта 2018 г., п. 2.5.

автоматические методы обработки данных, используемые ими в ходе их деятельности, в том числе о функционировании алгоритмов, которые облегчают поиск на основе профайлинга пользователя или о распространении алгоритмически отобранного и персонализированного контента, такого как, например, новости»⁸⁷.

III. Плюрализм и разнообразие

12. Государствам рекомендуется принять ряд мер, направленных на поддержку медиа инициатив по содействию межкультурному диалогу, предлагая медиа-контент, программы и услуги для всего общества и, таким образом, поддерживать разделяемые всеми отправные позиции. Государствам следует поддерживать производство медиа-контента национальными меньшинствами и широкое его распространение посредством разнообразных медийных платформ. Любые меры, предпринятые для обеспечения такой поддержки, не должны никоим образом затрагивать редакционную и операционную независимость медиа.

Известно, что государства являются плюралистическими или разнородными по своему характеру, и некоторые в большей степени, чем другие: часто различные группы с отличной культурной идентичностью и образом жизни сосуществуют. Разнообразие также присутствует и внутри групп, то есть среди их отдельных членов. Индивидуальные идентичности могут быть «многочисленными, многослойными, контекстными и динамическими», и это богатство должно признаваться на уровне нормативно-правового регулирования и политик⁸⁸. Иногда, однако, реальность и ценность общественного плюрализма недооценивают или даже рассматривают негативно, как возможные угрозы общей идентичности, сплоченности и безопасности. Аналогично, ценность и факт существования национальных меньшинств не всегда признаются государственными властями. Этот факт может иметь далеко идущие последствия для прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а также для интеграции общества⁸⁹. В свою очередь, такое обстоятельство может вести к возникновению напряженности и конфликтов между национальными меньшинствами и другими группами в обществе.

⁸⁷ Совет Европы, рекомендация CM/Rec (2018)2 Комитета министров государствам-членам «О ролях и ответственности интернет-посредников», 7 марта 2018 г., п. 2.2.3.

⁸⁸ Люблянские рекомендации, рекомендация 5.

⁸⁹ См. в целом Люблянские рекомендации.

Межкультурный диалог получил широкое признание в качестве одного из основных средств повышения уровня информированности и понимания между различными группами в обществе, а также снижения потенциала для нетерпимости и конфликтов между ними. Такой диалог включает и развивает принципы равной ценности или достоинства культур и взаимного уважения между ними⁹⁰.

Медиа, особенно общественные медиа и общинные медиа, могут играть очень важную роль в содействии и поддержке развития межкультурного или межгруппового диалога. Эта задача может быть ими реализована путем поддержания общей системы ценностей для всех групп в обществе и площадок, на которых члены этих групп могут общаться и взаимодействовать друг с другом. Для этого важно, чтобы контент, произведенный различными группами в обществе, в том числе национальными меньшинствами, также широко распространялся и был доступен всем желающим. Государствам следует полагаться на меры поощрения, нежели на меры, носящие юридически обязывающий характер, для того, чтобы содействовать позитивному вкладу со стороны медиа⁹¹.

Такой подход обусловлен сферой действия права на свободу выражения мнения и принципа свободы журналистики/свободы медиа, а также принципа редакторской независимости. Право на свободу выражения мнения «защищает не только содержание выражаемых идей и информации, но и форму, в которой они передаются»⁹². Соблюдение принципа свободы журналистики «означает, что суды или органы государственной власти не могут навязывать медиа свои взгляды в отношении типов журналистских приемов, которые должны быть приняты журналистами»⁹³. Журналистам должна быть предоставлена свобода действовать самостоятельно, в рамках, установленных законом, и с учетом обязанностей и ответственности, которые регулируют осуществление их права на свободу выражения мнения⁹⁴.

⁹⁰ Статья 2(3), Конвенция ЮНЕСКО об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения.

⁹¹ Люблянские рекомендации, рекомендация 11.

⁹² *Oberschlick* против *Австрии* (№ 1), 23 мая 1991 г., п. 57, Серия А, № 204.

⁹³ Совет Европы, рекомендация № R(97)20 Комитета министров государствам-членам «О языке вражды», 30 октября 1997 г., Приложение, Принцип 7, выведенный из *Jersild* против *Дании*, 23 сентября 1994 г., Серия А, № 298, п. 31.

⁹⁴ Пояснительный меморандум к рекомендации № R(97)20 Комитета министров государствам-членам «О языке вражды» и рекомендации №R(97)21 Комитета министров государствам-членам «О медиа и поддержке культуры толерантности», которые были приняты 30 октября 1997 года, п. 12.

Такой подход нашел широкое применение в европейском и международном праве в области прав человека⁹⁵. В свете вышеизложенных принципов имеется множество различных способов, которые Государства могли бы использовать для поддержки и поощрения межкультурного диалога с использованием возможностей медиа, как описано далее в рекомендации 30 на с. 74.

13. Государства могут использовать нормативно-правовые и другие меры для содействия использованию отдельных языков в медиа, в том числе государственного/официального языка(ов) или других языков, например, для укрепления социальной сплоченности и интеграции или для обеспечения общего языка коммуникации при условии, что эти цели законные и ясно сформулированы, и такое регулирование соразмерно преследуемым целям. Государства могут аналогичным образом способствовать поддержке языков национальных меньшинств, для которых язык является основополагающим элементом их идентичности. Любые меры, направленные на поощрение использования конкретных языков в медиа, должны стремиться уравновесить потребности и интересы различных языковых групп в обществе и обеспечить их разумное и справедливое удовлетворение.

Государствам разрешается использование нормативно-правовых мер или политик, которые могут способствовать поддержке совместного использования одного языка или нескольких языков «в качестве общей основы для интеграции и функционирования общества», при условии, что такие меры уравниваются обязательством государства «гарантировать и поощрять языковое разнообразие, в том числе путем защиты языковых прав меньшинств»⁹⁶, как оффлайн, так и онлайн⁹⁷.

Такие нормативно-правовые и другие меры подпадают под действие общих требований в отношении свободы выражения мнения, как изложено ранее в рекомендации 1.

⁹⁵ См. в целом деятельность по мониторингу Консультативного комитета РКНМ, Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) и КЛРД, ОР 35.

⁹⁶ Люблянские рекомендации, рекомендация 42.

⁹⁷ Рекомендация Генеральной конференции ЮНЕСКО «О продвижении и использовании многоязычия и всеобщем доступе к киберпространству» (2003 г.).

14. Языковые квоты для общественного (цифрового) теле- и радиовещания допустимы в случае, если они соответствуют требованиям международного и европейского права в области прав человека и медиа-права, в частности в том, что касается пропорциональности их применения в отношении поставленных перед ними задач. Более того, они не должны иметь своей целью или результатом несправедливое ограничение использования других языков, в особенности языков национальных меньшинств. Введение жестких языковых квот для частных поставщиков услуг теле- и радиовещания может вступать в противоречие с принципами свободы выражения мнения; этого следует избегать путем применения других подходов, содействующих развитию совместно используемого коммуникационного пространства. Такие гарантии для обеспечения плюрализма и разнообразия должны также регулировать любые языковые квоты, которые применяются к музыке или фильмам. Языковые квоты не должны распространяться на рекламу.

В то время как продвижение государственного/официального языка/языков в аудиовизуальных медиа является законной целью государств, законный общественный интерес заключается также в продвижении в аудиовизуальных медиа других языков, в том числе языков национальных меньшинств. Продвижение государственного/официального языка/языков не должно иметь своей целью или своим результатом несправедливое ограничение использования других языков⁹⁸. В силу своего мандата и роли в обществе общественные медиа поддерживают использование государственного/официального языка или других языков. Для других типов аудиовизуальных медиа требования к продвижению языков должны быть гибкими по своей природе и приниматься наряду с мерами по поддержке производства контента на языках меньшинств. Эти требования должны также уважать принцип редакторской независимости. Реклама, в отличие от редакционных материалов, в том числе телевизионных программ, музыкальных программ и фильмов, производится в целях продажи товаров и/или услуг определенным группам населения. Ее цель – коммерческая, и обычно она не ставит своей задачей и не имеет своим результатом внесение вклада в общественные обсуждения или способствование социальной сплоченности. Как таковая, реклама не должна подлежать языковым квотам. Комитет по правам человека пришел к выводу, что «запрет на коммерческую рекламу на одном языке, с целью защиты языка конкретного сообщества, не проходит проверку на необходимость в случае, если таковая защита может быть достигнута иными путями, не ограничивающими свободу выражения мнения⁹⁹.

⁹⁸ Люблянские рекомендации, рекомендация 49.

⁹⁹ Комитет по правам человека ООН, ЗОП 34, п. 33 и ранее в Сообщении № 359, 385/89, Ballantyne, Davidson and McIntyre против Канады.

15. Государства могут требовать от общественных медиа и призывать к тому аудиовизуальные медиа в целом принимать разумные меры для перевода медиа-контента на государственном/официальном языке (языках) на языки национальных меньшинств и наоборот, в целях усиления языковой доступности обоих типов контента в обществе, и тем самым способствовать межкультурному диалогу. Любые подобные требования к общественным медиа должны быть четко изложены в законодательстве и должны быть соразмерны поставленной цели. Аудиовизуальные линейные медиа на языках меньшинств ни в коем случае не должны подвергаться необоснованным или несоразмерным требованиям к введению субтитров, дублированию, последующему озвучиванию или любым другим формам перевода.

Перевод на другие языки медиа-контента, произведенного на языках национальных меньшинств, может способствовать языковому и культурному разнообразию в обществе. Наличие и медиа доступность переведенного контента может обеспечить контенту, произведенному на языках меньшинств, более широкий охват аудитории, для которой данный язык не является родным, таким образом содействуя освоению ей данного контента¹⁰⁰. Тем не менее, может потребоваться финансовая поддержка для компенсации затрат, ассоциирующихся с предоставлением таких услуг по переводу. Аудиовизуальные медиа, распространяющие продукцию, произведенную на языках меньшинств, не должны подпадать под какие-либо неправомочные или избыточные требования в отношении предоставления таких услуг по переводу¹⁰¹.

Обмен информацией и точками зрения в рамках более широкого диалогического взаимодействия является ключом к предотвращению или снижению напряженности между национальными меньшинствами и другими группами в обществе. Это предполагает наличие свободы распространения информации и существование диалогических форумов и каналов, таких как медиа. Диалогическое взаимодействие между линиями, разделяющими сообщества, обеспечивает возможность различным группам артикулировать и продвигать их идентичности, ценности и точки зрения, а также соответствующую возможность для того, чтобы ознакомиться с идентичностями, ценностями и точками зрения других групп (которые часто бывают им неизвестны). Обмен точками зрения и их взаимодействие имеют центральное значение для этой формы диалога. То же самое может быть сказано и об общности языка.

¹⁰⁰ Статьи 7(1)(g) и 12(1)(b) и (c), ЕХРЯЯМ.

¹⁰¹ Рекомендации о телерадиовещании, п. 12.

Постоянно поддерживаемое диалогическое взаимодействие в инклюзивных форумах для широких общественных обсуждений может противостоять отрицательным и провоцирующим разделением последствиям неполной или недостоверной информации, циркулирующей в обществе, которая может вести к недостатку понимания или вовсе к непониманию. Такое взаимодействие может также помочь в борьбе с негативными стереотипами и основанными на предубеждениях мнениями, которые «подогреваются» необъективной информацией¹⁰². По этим причинам диалогическое взаимодействие может внести существенный вклад в достижение плюралистической социальной толерантности и безопасности.

Поощряя и поддерживая совместные пространства для межгруппового диалога, государства делают инвестиции в социальные ресурсы, против распространения «эхо-камер» и «информационных пузырей», то есть замкнутых дискурсивных и информационных пространств, внутри которых люди с аналогичными взглядами повторяют и усиливают свои собственные мнения, и иногда, в результате, становятся еще более глубоко укоренившимися в своих мнениях. В то время как автономные дискурсивные и информационные пространства имеют важное значение для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, для развития их идентичностей и мнений, а также для поддержания их культур и языков, эти пространства не должны быть изолированы от социального плюрализма вокруг них¹⁰³.

16. Сообщения общественной значимости следует переводить, по мере необходимости, на языки национальных меньшинств и распространять на справедливой и недискриминационной основе через различные медиа, в том числе медиа меньшинств.

Сообщения общественной значимости или официальные сообщения государственных или других публичных органов могут быть важным источником дохода для медиа, особенно в период рыночных изменений и/или принятия жестких экономических мер. Государственная политика в этой области должна быть прозрачной и защищенной от политического вмешательства в редакционную независимость и функциональную свободу

¹⁰² КЛРД, ОР 35, п. 29.

¹⁰³ Статьи 6(1) и 9(4), РКНМ; Люблянские рекомендации, рекомендация 7.

медиа¹⁰⁴, применяться ко всем медиа, без дискриминации¹⁰⁵, и обеспечивать перевод на языки меньшинств, в зависимости от обстоятельств. Такая политика может способствовать тому, что информация, содержащаяся в сообщениях общественной значимости или официальных сообщениях (которые всегда должны быть явным образом отмечены как таковые) станет доступной лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, и будет иметь больше шансов дойти до них. Это, в свою очередь, может способствовать эффективному участию национальных меньшинств в общественной жизни, поскольку они будут обеспечены информацией, необходимой для формирования мнения, принятия обоснованных решений и проявления активной гражданской позиции¹⁰⁶.

17. Государствам следует предпринять эффективные меры для того, чтобы гарантировать плюрализм в развивающейся медиа-среде и обеспечить доступ лиц, принадлежащим к национальным меньшинствам, к широкому ряду медиа, предоставляющих медиа-контент, соответствующий их потребностям и интересам, в том числе и на их собственных языках. Сюда могут быть включены меры, направленные на продвижение такого медиа-контента и обеспечение его визуальной и поисковой доступности.

Европейский суд по правам человека постановил, что государства являются основными гарантами плюрализма в медиа секторе¹⁰⁷. Они обязаны предпринимать необходимые меры для обеспечения того, чтобы плюрализм в медиа-сфере эффективно осуществлялся на практике¹⁰⁸. В центре внимания обязательства традиционно были СМИ благодаря их воздействию и влиянию, но в цифровую эпоху фокус внимания расширился, чтобы включить более разнообразную и все более цифровую медиа-среду. Реализация эффективного медиа-плюрализма влечет за собой целенаправленные меры по созданию и поддержанию широкого спектра типов медиа и контента, производимого лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, и для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в более широком контексте плюралистических демократических обществ. Хартия основных

¹⁰⁴ Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе мнений и свободе выражения, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специальный докладчик ОАГ по вопросу о свободе выражения мнений и Специальный докладчик АКПЧН по вопросам свободы слова и доступа к информации, Совместная декларация о вещательном разнообразии, 12 декабря 2007 г., в разделе «Общие положения».

¹⁰⁵ Комитет ООН по правам человека, ЗОП 34, п. 41.

¹⁰⁶ Совет Европы, рекомендация CM/Rec (2018)4 Комитета министров государствам-членам «Об участии граждан в местной общественной жизни», 21 марта 2018 г., Приложение, Раздел В. IV, п. 2(i).

¹⁰⁷ *Informationsverein Lentia и другие против Австрии*, 24 ноября 1993 г., Серия А, № 276.

¹⁰⁸ *Centro Europa 7 S.r.l. и Di Stefano против Италии*, [Большая Палата], № 38433/09, п. 134, ЕСПЧ 2012.

прав ЕС устанавливает, что «должны соблюдаться свобода и плюрализм медиа»¹⁰⁹. Конвенция ЮНЕСКО об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения подтверждает, что государства-участники «могут принимать меры, направленные на защиту и поощрение разнообразия форм культурного самовыражения на своей территории», такие как нормативно-правовые меры и «меры, направленные на поощрение разнообразия медиа, в том числе за счет общественного вещания»¹¹⁰.

В духе эффективного права на свободу выражения мнения и эффективного плюрализма, законы, политики и практики, направленные на обеспечение наличия разнообразного медиа-контента, недостаточны. Наряду с мерами по расширению производства и распространения разнообразного медиа-контента, в том числе на языках национальных меньшинств¹¹¹, государствам рекомендуется принимать меры по содействию визуальной и поисковой доступности разнообразного медиа-контента, чтобы гарантировать доступность такого контента для всех групп в обществе, в частности, для национальных меньшинств, в особенности, в обстоятельствах, когда последние испытывают неудобства или сталкиваются с препятствиями при поиске медиа-контента и доступе к медиа.

Разнообразие медиа-контента должно быть отражением фактического разнообразия идентичностей, идей и интересов в обществе. Подлинное разнообразие в обязательном порядке охватывает не только идеи и информацию, которые воспринимаются одобрительно, но также и те, которые оскорбляют, шокируют или вызывают беспокойство со стороны государства или отдельных групп населения. Ключевые демократические ценности плюрализма, толерантности и широты взглядов требуют именно этого¹¹².

Существование множества медиа разного типа (известное как внешний или структурный плюрализм) может способствовать созданию и поддержанию разнообразия контента¹¹³.

¹⁰⁹ Статья 11(2), Хартия Европейского союза по правам человека.

¹¹⁰ Статья 6(1) и 6(2) (а) и (h), Конвенция ЮНЕСКО об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения.

¹¹¹ Статья 11(d), ЕХРЯЯМ; Рекомендации о телерадиовещании, рекомендация 17.

¹¹² *Handyside* против *Соединенного Королевства*, 7 декабря 1976 г., п. 49, Серия А, № 24; Комитет по правам человека, ЗОП 34, п. 11.

¹¹³ См. в целом, Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2007)2 Комитета министров государствам-членам «О медиа-плюрализме и разнообразии медиа-контента», 31 января 2007 г.

Общественные медиа могут играть существенную роль с точки зрения структурного плюрализма, не только обеспечивая широкий спектр контента, соответствующего различным идентичностям, идеям и интересам в обществе, но также и предоставляя совместно используемый диалогический форум, в рамках которого может происходить обмен таким неоднородным контентом, а также контентом, который иногда может вызывать трения. Это, в свою очередь, может способствовать распространению плюрализма, толерантности и широты взглядов, а также социальной сплоченности. Общественные медиа могут внести заметный вклад в общее разнообразие медиа-контента в обществе, задействуя производство и распространение контента, специально ориентированного на различные сообщества.

Медиа различаются с точки зрения их целей, функций и географического охвата. Соответственно, они не используются одним и тем же образом всеми индивидами или группами в обществе, и они не должны рассматриваться как взаимозаменяемые¹¹⁴. В современной медиа-среде особенно очевидны различные функциональные характеристики различных медиа, социальных медиа и медиа-сервисов, а также аффордансы, которые они могут предоставить.

В контексте медиа-плюрализма важно, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могли получить доступ к различным типам медиа и форматам по интересующим их темам, в том числе и на их собственных языках¹¹⁵. Другими словами, подобный контент должен быть в наличии на всех соответствующих платформах как часть богатого и разнообразного спектра качественного контента. Важно, чтобы присутствовало достаточное разнообразие в общем спектре типов медиа и форматов для того, чтобы обеспечить эффективный плюрализм, а также и для того, чтобы у отдельных лиц и групп были реальные возможности создания разнообразного медиа-контента и доступа к такому контенту¹¹⁶.

В дополнение к различным типам медиа (медиа-площадкам), внесению разнообразия в контент могут способствовать различные формы, жанры или форматы редакторского контента или программ. Несмотря на то, что контент, сосредоточенный на новостях и текущих делах, имеет самое непосредственное отношение к укреплению информированности общественности и содействует

¹¹⁴ *Khurshid Mustafa и Tarzibachi* против *Швейцарии*, № 23883/06, п. 45, 16 декабря 2008 г.

¹¹⁵ Комитет ООН по правам человека, ЗОП 34, п. 14, и, в более общем плане, Заключительный документ Венской встречи (Третья последующая встреча по итогам конференции в Хельсинки), Вена, 15 января 1989 г., Сотрудничество в гуманитарной и других областях, Информация, п. 45.

¹¹⁶ VGT Verein gegen *Tierfabriken* против *Швейцарии* № 24699/94, ЕСПЧ 2001-V1 и *Centro Europa 7 S.r.l. и Di Stefano* против *Италии*.

участию в общественных обсуждениях, другие жанры также очень важны для общества. Примеры включают в себя культурный, образовательный и развлекательный контент, в том числе на языках национальных меньшинств.

Следует иметь в виду, что внутри групп национальных меньшинств существуют различные информационные потребности и предпочтения, в зависимости, частично, от пола и возраста. Например, дети, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны иметь возможность использовать медиа (в том числе и социальные медиа) для поиска, получения и распространения информации, идей и мнений. У них есть потребность и право согласно международному праву в области прав человека посредством медиа получить доступ к контенту, соответствующему их возрасту, а также их культурной и языковой специфике. В связи с этим государства-участники Конвенции о правах ребенка обязаны «поощрять СМИ за уделение особого внимания к языковым потребностям ребенка, принадлежащего к какой-либо группе меньшинств или коренному населению»¹¹⁷.

В цифровую эпоху, характеризующуюся сосуществованием множества медиа и обилием контента, функции онлайн-медиа и других интернет-приложений и услуг заслуживают особого внимания с точки зрения плюрализма¹¹⁸. Традиционные различия между различными типами медиа все еще могут быть полезными, указывая на их соответствующий вклад в медиа-плюрализм, несмотря на то, что в настоящий момент они, как правило, действуют на различных платформах, как оффлайн, так и онлайн. Различные типы медиа включают в себя общественные медиа, общинные медиа и коммерческие медиа, а также медиа, классифицируемые по уровню географического охвата, на котором они функционируют: субрегиональные, транснациональные и глобальные.

¹¹⁷ Статья 17(d), Конвенция о правах ребенка.

¹¹⁸ Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2018)1 Комитета министров государствам-членам «О медиа-плюрализме и прозрачности медиа-собственности», 7 марта 2018 г.

18. Государствам следует по мере необходимости предпринимать эффективные меры, в том числе нормативно-правовые, для предотвращения концентрации права собственности на медиа и контроля над ними, ставящими под угрозу медиа-плюрализм и наличие медиа-услуг и контента национальных меньшинств, включая соответствующий медиа-контент, в том числе на языках национальных меньшинств.

Поощрение медиа-плюрализма и облегчение доступа к медиа и к праву собственности на них для меньшинств и других групп, включая также и медиа на их собственных языках, может способствовать пониманию между группами и снижению нетерпимости в обществе¹¹⁹. Наоборот, концентрация собственности на медиа на различных медиа-рынках может оказать негативное влияние на плюрализм и разнообразие. Такая концентрация может приводить к ситуациям, которые ставят под угрозу доступность контента, произведенного национальными меньшинствами, и контента, предназначенного для национальных меньшинств, в том числе на их собственных языках¹²⁰. Такое положение дел требует принятия эффективных мер со стороны государств, в том числе мер нормативно-правовых, если потребуется¹²¹.

На пространстве ОБСЕ существует огромное разнообразие того, как право собственности на медиа и осуществление контроля над медиа регулируются на государственном уровне. Соответствующее регулирование должно следовать международным стандартам в области прав человека и принимать во внимание такие соображения, как прямое, косвенное и бенефициарное владение, перекрестное владение и иностранное владение медиа, прозрачность по отношению к регулирующим органам и обществу¹²².

¹¹⁹ КЛРД, ОР 35, п. 41.

¹²⁰ Совет Европы, Комитет министров, Декларация о защите роли медиа в демократии в контексте концентрации медиа, 31 января 2007 г.

¹²¹ Совместная декларация о вещательном разнообразии, раздел «О разнообразии источников». См. сноску 104.

¹²² Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2018)1 Комитета министров государствам-членам «О медиа-плюрализме и прозрачности медиа-собственности», 7 марта 2018 г.; рекомендация CM/Rec(2007)2 Комитета министров государствам-членам «О медиа-плюрализме и разнообразии медиа-контента», 31 января 2007 г.

19. Государствам следует ввести законодательство и/или внести изменения в действующее законодательство для того, чтобы гарантировать независимость и устойчивое развитие общественных медиа, а также позволить им выполнять свои мандаты по обслуживанию всех слоев общества, включая национальные меньшинства, путем предоставления разнообразных высококачественных программ и услуг на различных медийных платформах. Такое законодательство должно предусматривать или, по крайней мере, содействовать эффективному участию национальных меньшинств в деятельности общественных медиа на различных уровнях, таких как производство медиа-контента, принятие решений в сфере редакционной политики и надзорная деятельность.

Общественные медиа имеют мандат обслуживать все слои общества, в том числе лица, принадлежащие к национальным меньшинствам. Они могут способствовать обеспечению качества и сбалансированности программ в более широком контексте внешнего плюрализма. Там, где существует система общественного вещания, внутригосударственное право и практика должны гарантировать, что система обеспечивает плюралистические услуги¹²³. Для надлежащего функционирования демократии очень важно, чтобы общественные медиа передавали объективно, независимо и сбалансированно новости, информацию и комментарии к ним и, кроме того, служили форумом для общественного обсуждения, в рамках которого может быть выражен как можно более широкий спектр различных мнений и точек зрения. Поступая таким образом, они могут «способствовать межкультурному взаимопониманию и содействовать решению проблем меньшинств»¹²⁴.

В рамках мандата общественных медиа по предоставлению услуг всем слоям общества государства могут поручить им выполнение определенных обязанностей и задач, как-то:

- избегать использования негативных стереотипов в отношении отдельных лиц или групп, а также других форм предвзятого, необъективного или дискриминационного репортажа;
- избегать сексистских и женоненавистнических представлений женщин и девочек, в том числе тех, которые принадлежат к группам меньшинств;
- способствовать проявлениям национальной самобытности, культуры и языков, а также социального разнообразия, порождаемого их сосуществованием;

¹²³ Manole и другие против Молдовы, № 13936/02, ЕСПЧ, 2009 г. См., в частности, пп. 98 и 107.

¹²⁴ Лундские рекомендации, рекомендация 5.

- обеспечивать широкий спектр программ и услуг для национальных меньшинств, в том числе на их языках, отвечающий имеющимся потребностям в количественном и качественном отношении;
- способствовать межобщинной осведомленности, пониманию и диалогу и, тем самым, социальной сплоченности.

Крайне важно, чтобы общественные медиа располагали полномочиями и ресурсами для того, чтобы эффективно и независимо выполнять свои ключевые задачи по просвещению, информированию и развлечению различных слоев общества, включая также и меньшинства, в цифровую эпоху¹²⁵. Для этого надо, чтобы общественные медиа охватывали своей работой различные медиа (сервисы), в том числе и онлайн. Эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в различных общественных медийных структурах и процессах, связанных с функционированием общественных медиа, таких как редакционные советы, может помочь обеспечить, чтобы программы, предназначенные для национальных меньшинств, отвечали их нуждам и интересам на практике¹²⁶.

20. Государствам рекомендуется ввести законодательство и/или внести изменения в действующее законодательство с целью признания особого характера некоммерческих общинных медиа, которые могут находиться под управлением сообществ национальных меньшинств или иным образом служить их интересам. Такое законодательство должно гарантировать независимость общинных медиа и позволять им выполнять свою задачу по предоставлению членам общин, для которых они работают, включая национальные меньшинства, возможности и обучение, помогающие им производить свой собственный медиа-контент и в полной мере участвовать в деятельности и управлении своих собственных медиа.

Общинные медиа являются независимыми, некоммерческими медиа, которые управляются членами сообщества и работают для членов сообщества, например, сообщества, расположенного в определенной географической зоне или объединяемого общим интересом. Их рабочая этика и организационные структуры располагают к активному участию в процессах редактирования, производства и публикации/распространения, а также к автономии данных

¹²⁵ Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2007)3 Комитета министров государствам-членам «О роли общественных медиа в информационном обществе», 31 января 2007 г. См. также Рекомендации о телерадиовещании, рекомендация 7.

¹²⁶ Ословские рекомендации, рекомендация 10; Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2012)1 Комитета министров государствам-членам «О вопросах управления общественными медиа», 15 февраля 2012 г., п. 43.

процессов. Они дают гражданам возможность выражать свое мнение и обучают их; в особенности, это касается сообществ и отдельных лиц, не представленных в ведущих медиа. Организации общинных медиа играют особенно важную роль, поскольку они предлагают и поощряют участие на разных уровнях структуры своих организаций и воспитывают чувство активного участия. Организации общинных медиа также могут вносить весомый вклад в социальную сплоченность и межкультурный диалог¹²⁷. Явное признание в законодательстве роли общинных медиа как отдельного типа медиа может способствовать повышению стабильности их положения, в особенности, если такое признание будет использовано в качестве основания для процедур лицензирования, разработанных специально для них, и/или льготных лицензионных сборов¹²⁸.

21. Государства могут изучить потенциал коммерческих медиа на предмет предоставления плюралистического медиа-контента и, в частности, контента национальных меньшинств, в том числе на языках национальных меньшинств, а также разработать соответствующие меры для стимулирования продвижения такого медиа-контента.

Функционирование коммерческих медиа предназначено, как правило, для массовой аудитории, поэтому их продукция направлена на удовлетворение широкого разнообразия вкусов, что само по себе вносит важный вклад в поддержку медиа-плюрализма и в общее многообразие медиа-контента. Коммерческие медиа, имеющие обязательства по общественному вещанию (в соответствии с требованиями законодательства, либо в виде части условий лицензии на вещание) могут дополнять продукцию, производимую и распространяемую общественными медиа.

22. Государствам следует принять конкретные законодательные и другие меры поддержки, направленные на содействие независимому и стабильному функционированию различных медиа на региональном или местном уровнях, в том числе в географических местностях, населенных национальными меньшинствами, и/или на языках национальных меньшинств.

Субнациональные медиа являются региональными и/или местными медиа, и они могут быть по своей природе общественными, общинными или коммерческими. Действуя на географическом уровне, близком к

¹²⁷ Совет Европы, Комитет министров, Декларация о роли общинных медиа в укреплении социальной сплоченности и поддержке межкультурного диалога, 11 февраля 2009 г.

¹²⁸ На основе Совместной декларации о вещательном разнообразии, в разделе «О разнообразии медиа-структур».

их целевой аудитории, региональные и/или местные медиа занимают позицию, благоприятную для удовлетворения потребностей национальных меньшинств в местах их проживания¹²⁹. Такие медиа могут предложить важные возможности для содействия партисипаторной совещательной демократии на региональном или местном уровне, а также для развития региональных или местных идентичностей, в том числе идентичностей национальных меньшинств.

23. Государствам не следует препятствовать или ограничивать возможности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в отношении доступа к медиа других стран, которые отвечают интересам национальных меньшинств. Возможность получения доступа к таким медиа не умаляет обязанности государств поддерживать развитие и эффективное функционирование медиа, направленных на удовлетворение интересов национальных меньшинств, в пределах своих собственных юрисдикций. Более того, государствам следует стремиться к тому, чтобы предотвращать или, по крайней мере, смягчать неблагоприятные для национальных меньшинств последствия действия соглашений о соблюдении авторских прав, которые приводят к гео-блокировке медиа-контента.

Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право «устанавливать и поддерживать свободные и миролюбивые зарубежные связи с лицами, на законных основаниях пребывающими в других государствах, в частности, с теми, с кем они имеют общую этническую, культурную, языковую или религиозную идентичность, или общее культурное наследие»¹³⁰. Международное право подчеркивает, что для каждого важно иметь «доступ к различным формам культурного самовыражения» как своей собственной страны, так и «других стран мира», а также необходимость для государств обеспечить такой доступ¹³¹. Поскольку ограничение трансграничного доступа к информации или контенту может способствовать

¹²⁹ Совет Европы, Конгресс местных и региональных властей, «Роль региональных медиа как инструмента для построения партисипаторной демократии», рекомендация 364 (2014) и «Роль региональных медиа как инструмента для построения партисипаторной демократии», Резолюция 374 (2014), оба документа были приняты 15 октября 2014 г.

¹³⁰ Статья 17(1), РКНМ; статья 2(5), Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам; Больцанские рекомендации, рекомендация 8.

¹³¹ Статья 7(2), Конвенция ЮНЕСКО об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения.

ассимиляции национальных меньшинств против их воли¹³² или иным образом препятствовать интеграции разнообразных обществ, Болцанские рекомендации и Люблянские рекомендации предоставляют для государств-участников ценное руководство в отношении того, как следует действовать в таких ситуациях.

Право на свободу выражения мнения существует, принципиально и однозначно, вне зависимости от государственных границ¹³³. Государства могут только ограничивать свободные трансграничные потоки информации и выражения мнения в соответствии со строгими ограничениями и запретами, предусмотренными международным и европейским законодательством в области прав человека (см. далее рекомендацию 1 на с. 28 и Раздел IV – Медиа, информационные технологии и предотвращение конфликтов на с. 75).

Государства-участники Европейской конвенции о трансграничном телевидении (ЕКТТ) «должны обеспечить свободу выражения мнения и информации в соответствии со статьей 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и они должны гарантировать свободу приема и не должны ограничивать ретрансляцию на их территории программ, которые соответствуют условиям» ЕКТТ¹³⁴. Все государства-члены ЕС подпадают под действие подобного предписания в силу статьи 3 Директивы по аудиовизуальным медиа-услугам¹³⁵.

Право меньшинств на доступ к транснациональным или трансграничным медиа, с использованием любых средств доступа, не может быть запрещено на основании этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности¹³⁶. Транснациональные медиа, обслуживающие сообщества за пределами той страны, в которой они были учреждены, дополняют национальные медиа и могут помочь некоторым группам в обществе

¹³² В докладе Совещания экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств, Женева, 1991 г. (III), было отмечено, например, что «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право свободно выражать, сохранять и развивать свою этническую, культурную, языковую или религиозную самобытность, и поддерживать и развивать свою культуру во всех ее аспектах, без каких-либо попыток ассимиляции против их воли». См. далее, Хельсинский документ СБСЕ «Вызов времени перемен», Глава IX «СБСЕ и региональное и приграничное сотрудничество», пп. 3, 4 и 5, и пояснение к рекомендации 30 на с. 74.

¹³³ См. рекомендация 1 на с. 28, а также сопроводительное объяснение и ссылки.

¹³⁴ Статья 4, ЕКТТ.

¹³⁵ Директива 2010/13/ЕС Европейского парламента и Совета от 10 марта 2010 г. по координации определенных положений, установленных законом, регулятивных или административных действий в государствах-членах относительно предоставления аудиовизуальных медиа услуг (Директива по аудиовизуальным услугам средств массовой информации) с поправками, внесенными Директивой (ЕС) 2018/1808 Европейского парламента и Совета от 14 ноября 2018 г.

¹³⁶ Болцанские рекомендации, рекомендация 14; Рекомендации о телерадиовещании, рекомендация 13.

поддерживать отношения со странами, с которыми у них имеются общие лингвистические, культурные, этнические связи, а также и с другими странами. Это очень важно для национальных меньшинств, у которых имеются общие связи с другими государствами, национальных меньшинств, чья географическая концентрация охватывает два или более (соседних) государства, и меньшинств, чей номадический образ жизни предполагает пересечение границ. Это также становится все более важным для мигрантов, иммигрантов и беженцев, желающих поддерживать связи с их родной культурой и языком¹³⁷.

Глобальные медиа также очень актуальны для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В то время как важным является признание специфичности информационных потребностей и предпочтений национальных меньшинств, эти потребности и предпочтения являются комплексными, разнообразными и динамически изменяющимися. Они не могут быть разнесены по отдельным категориям, а также они не могут быть сведены к вопросам, имеющим отношение только к их собственной идентичности или ситуациям. Во все более взаимосвязанном мире крайне важно, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имели возможность доступа к медиа и к использованию медиа, функционирующими на мировом уровне. Свобода распространения информации и идей, гарантированная правом на свободу выражения, является разнонаправленной и выходит за пределы государственных границ.

Наличие зарубежного вещания и другого контента на языках меньшинств и обеспеченная меньшинствам возможность доступа к транснациональным и глобальным медиа и контенту не устраняет и не уменьшает обязанностей государств содействовать развитию внутреннего вещания и другого контента на языках меньшинств¹³⁸. Также наличие такого зарубежного вещания и контента не должно оправдывать сокращение времени вещания на языках упомянутых меньшинств¹³⁹.

Гео-блокировка в целях соблюдения авторского права или договорных обязательств может в некоторых случаях вести к лишению национальных меньшинств возможности доступа к определенным типам медиа-контента из

¹³⁷ *Khurshid Mustafa и Tarzibachi* против *Швеции*, № 23883/06, п. 44, 16 декабря 2008 г.

¹³⁸ В этой связи см. также рекомендацию 7 выше. Статья 9, РКНМ; статья 11, ЕХРЯМ; Рекомендации о телерадиовещании, рекомендация 13(2); Ословские рекомендации, рекомендация 11; Больцанские рекомендации, пояснительная записка к рекомендации 14 и Люблянские рекомендации, рекомендация 49.

¹³⁹ Рекомендации о телерадиовещании, рекомендация 13(2); Ословские рекомендации, рекомендация 11; Больцанские рекомендации, пояснительная записка к рекомендации 14.

соседних государств. Для того, чтобы предотвратить или смягчить негативные последствия таких ограничений для национальных меньшинств, государствам рекомендуется использовать свое влияние в двусторонних отношениях, например, чтобы обеспечить исключения из таких правил на равнозначной основе и тем самым предоставить национальным меньшинствам возможность получить доступ к медиа-контенту. Такое поощрение соответствует духу исторических обязательств со стороны государств-участников ОБСЕ, таких как, например, обязательство «поддерживать компетентными организациями и фирмами импорт записанных аудиовизуальных материалов из других государств-участников»¹⁴⁰.

24. Независимым национальным медиа-регуляторным органам следует разработать механизмы, создающие благоприятные условия женщинам и мужчинам из числа национальных меньшинств, для эффективного участия во всех областях их деятельности, релевантных для таких групп. Государствам рекомендуется рассмотреть вопрос о введении или укреплении, в зависимости от ситуации, структурированного представительства лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в независимых национальных медиа-регуляторных органах. В данных органах следует внедрить соответствующие механизмы для обеспечения гендерного баланса.

Государства обязаны принимать соответствующие меры для согласования конкурирующих интересов различных групп в обществе, оставаясь при этом беспристрастными. При этом они должны сохранять плюрализм и поддерживать надлежащее функционирование демократии¹⁴¹. Как правило, это может быть достигнуто путем содействия общим пространствам для диалога между различными группами. Этого, например, можно добиться, позаботившись о том, чтобы различные группы в обществе были справедливо представлены, или чтобы их точки зрения принимались во внимание в той мере, в какой это уместно в независимых национальных медиа-регуляторных органах¹⁴².

¹⁴⁰ Заключительный Акт Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 августа 1975 г., в документе «Сотрудничество в гуманитарной и других областях, 2. Информация, (а) Усовершенствование обращения информации, доступа к информации и обмена информацией».

¹⁴¹ *Supreme Holy Council of the Muslim Community против Болгарии* № 39023/97, п. 93, 16 декабря 2004 г.

¹⁴² Статья 11(3), ЕХРЯЯМ.

25. Лицензирование (цифрового) теле- и радиовещания должно быть основано на заранее определенных, публично доступных, ясных, прозрачных и справедливых критериях. Государствам следует предусматривать, соответствующим образом, в числе этих критериев обслуживание сообществ национальных меньшинств, включая совместно используемые и выделенные каналы и/или каналы или программы на языках национальных меньшинств. Лицензирование должно осуществляться уполномоченными независимыми органами на справедливой и недискриминационной основе в рамках четких процедур, поддерживаемых апелляционными механизмами.

Важной особенностью структурного плюрализма является взаимодополняющий характер различных типов задействованных медиа. Каждое из вышеуказанных типов медиа по-разному вносит свой собственный вклад в общий медиа-плюрализм¹⁴³. Государственные законы и политики должны отражать, поддерживать и поощрять практическую реализацию таких вкладов. Законодательство и процедуры, касающиеся лицензирования, предлагают многочисленные возможности для поддержания и развития конкретных типов медиа.

Европейские договоры о правах человека признают, что лицензирование государствами аудиовизуальных медиа совместимо с правом на свободу выражения мнения при условии, что удовлетворяются различные критерии, касающиеся вопроса по существу, и процедурные критерии, а также обеспечиваются гарантии защиты. Они говорят об этом в общих терминах¹⁴⁴ в отношении национальных меньшинств¹⁴⁵ и региональных языков или языков меньшинств¹⁴⁶. Статья 19 МПГПП в явном виде не предусматривает лицензирование аудиовизуальных медиа, но Замечание общего порядка 34 показывает, что подход Комитета по правам человека в рамках МПГПП в значительной степени согласуется с подходом, принятым в европейском праве в области прав человека¹⁴⁷.

¹⁴³ См. в целом, Совместная декларация о вещательном разнообразии.

¹⁴⁴ Статья 10(1) ЕКПЧ.

¹⁴⁵ Статья 9(2), РКЗНМ.

¹⁴⁶ Статья 11(2), ЕХРЯЯМ.

¹⁴⁷ Статья 19 МПГПП и Комитет по правам человека, ЗОП 34, п. 39.

26. Государствам следует изучать, использовать и развивать потенциал режима лицензирования (цифрового) теле- и радиовещания для продвижения медиа меньшинств, в том числе на языках меньшинств, в каждом типе теле- и радиовещания. Такие положения о лицензировании могут включать особый статус для медиа «меньшинств» или «общинных» медиа, отвечающих определенным критериям, которые могли бы дать им право, например, если это уместно, на льготные лицензионные сборы или менее обременительные технические спецификации, налоговые обязательства или требования к предоставлению отчетности.

Разработка и имплементация режима лицензирования предоставляет государствам возможности для поддержания телерадиовещания, осуществляемого меньшинствами и для меньшинств, в том числе, на их собственных языках, например, путем выделения определенных частот для такого вещания (полностью или частично)¹⁴⁸ и через соответствующие освобождения от фискальных и технических обязательств, или обязательств по предоставлению отчетности после присуждения или изменения лицензии¹⁴⁹.

27. Государствам следует требовать от независимых органов, ответственных за реализацию процессов лицензирования, публикации информации и инструкций о возможностях для медиа меньшинств и требованиях, предъявляемых к ним в рамках существующего режима лицензирования. Информацию и инструкции следует выпускать на государственном/официальном языке (языках) и на языках национальных меньшинств и их следует публиковать надлежащим образом.

Для того, чтобы подать заявку и воспользоваться соответствующими возможностями лицензирования для вещания в интересах национальных меньшинств, в том числе на своих собственных языках, лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны прежде всего знать о существовании таких возможностей и о процедурах, которые следует соблюдать. В соответствии с передовым опытом, для того, чтобы национальные меньшинства могли эффективно участвовать в общественно-политической жизни, независимые органы власти, осуществляющие надзор за процессами лицензирования, должны заблаговременно предоставить им всю необходимую информацию, как на государственном/официальном языке/языках, так и на языках национальных меньшинств, в зависимости от обстоятельств. Эта информация должна включать в себя сведения о текущих и предстоящих тендерах и, в зависимости от обстоятельств, о предыдущих приглашениях к участию в тендере.

¹⁴⁸ Рекомендации о телерадиовещании, рекомендация 15 (А. Частоты).

¹⁴⁹ Там же, рекомендация 16.

28. Сетевым операторам, в том числе операторам кабельного телевидения, IP-телевидения и спутникового телевидения, а также операторам мультимедиа следует разрешать, чтобы они включали в свои (базовые) пакеты каналы национальных меньшинств, в том числе на языках этих национальных меньшинств, и поощрять их за это. Государства могут рассмотреть вопрос об использовании справедливых и соразмерных требований об обязательном вещании (must-carry), чтобы обеспечить включение общественного теле- и радиовещания или каналов национальных меньшинств в (базовые) пакеты кабельных сетей или операторов мультимедиа.

Нормативно-правовыми предписаниями об обязательном вещании (must-carry) являются нормативные положения, которые требуют доступа к электронным коммуникационным сетям для определенных сторон, в зависимости от определенных условий, для того, чтобы обеспечить универсальный и равный подход к программам, представляющим общий интерес. Как таковые, нормативно-правовые предписания об обязательном вещании располагают существенным потенциалом для обеспечения доступа групп меньшинств к структурным средствам аудиовизуальной передачи, например, к разработке программ общественных медиа или к разработке собственных программ¹⁵⁰. В соответствии со статьей 31 (1) Директивы ЕС об универсальных услугах:

«Государства-члены могут налагать разумные обязательства в рамках нормативно-правового предписания об обязательном вещании (must-carry) для трансляции определенных радио- и телевещательных каналов и услуг, находящихся под их юрисдикцией организации, предоставляющие доступ к электронным коммуникационным сетям, используемым для трансляции радио- и телевизионных программ населению, где значительное число конечных пользователей таких сетей пользуются ими как основным способом получения радио- и телевизионного вещания. Такие обязанности должны налагаться только в том случае, если они необходимы для достижения четко определенных целей, отвечающих общим интересам, и должны быть пропорциональными и прозрачными. Данные обязательства должны подлежать периодическому пересмотру»¹⁵¹.

¹⁵⁰ Совет Европы, рекомендация Rec(2003)9 Комитета министров государствам-членам «О мерах по стимулированию демократического и социального вклада цифрового вещания», 28 мая 2003 г., Приложение, п. 21 и рекомендация Rec(2007)2 Комитета министров государствам-членам «О медиа-плюрализме и разнообразии медиа-контента», 31 января 2007 г., п. 3.3.

¹⁵¹ Статья 31(1), Директива N 2002/22/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об универсальных услугах и правах пользователей в отношении электронных коммуникационных сетей и услуг» (Директива об универсальных услугах), с поправками, внесенными Директивой 2009/136/ЕС (Директива о правах граждан).

Типы сетей, предусмотренные данным предписанием, включают в себя кабельные сети, спутниковые сети и цифровые наземные сети вещания, но могут также включать в себя и другие сети «в той мере, в какой значительное число конечных пользователей используют такие сети в качестве основного средства для приема радио и телевизионных передач»¹⁵². Комитет министров Совета Европы рекомендовал также, чтобы государства-члены «анализировали важность предписания об обязательном предложении (must-offer) параллельно с предписанием об обязательном вещании (must-carry) с тем, чтобы побуждать общественные медиа и ведущие коммерческие медиа-компании предоставлять свои каналы для сетевых операторов, которые хотят их использовать»¹⁵³.

29. При лицензировании услуг мультимедиа и электронных программ телепередач, государствам следует обеспечить законодательную основу для соответствующего размещения и надлежащего заметного положения медиаканалов национальных меньшинств, в том числе на языках национальных меньшинств.

Присутствие/заметное положение в мультимедиа-сервисах и электронных программах телепередач усиливает визуальную и поисковую доступность медиаканалов, в том числе на языках меньшинств. Продвижение такой заметности может стимулироваться посредством применения законодательных или других мер, подобных тем мерам, которые предусмотрены для продвижения производства и доступа к европейским аудиовизуальным работам в соответствии с положениями Директивы ЕС по аудиовизуальным медиа-услугам. На основании ст. 13 этой Директивы государства-члены ЕС должны «позаботиться о том, чтобы провайдеры аудиовизуальных медиа-услуг «по заказу» под своей юрисдикцией обеспечивали по меньшей мере 30% европейских работ в своих электронных программах телепередач и принимали все необходимые меры к тому, чтобы эти работы были заметны»¹⁵⁴.

¹⁵² Там же, п. 44 Декларативной части.

¹⁵³ Совет Европы, рекомендация Rec(2007)2 Комитета министров государствам-членам «О медиа-плюрализме и разнообразии медиа-контента», 31 января 2007 г., п. 3.3.

¹⁵⁴ Статья 13, Директива 2010/13/ЕС Европейского парламента и Совета от 10 марта 2010 г. по координации определенных положений, установленных законом, регулятивных или административных действий в государствах-членах относительно предоставления аудиовизуальных медиа услуг (Директива по аудиовизуальным медиа-услугам) с поправками, внесенными Директивой (ЕС) 2018/1808 Европейского парламента и Совета от 14 ноября 2018 г. См., также, там же п. 69 Декларативной части.

30. Государствам следует стремиться стимулировать производство, распространение и поддержку медиа-контента, произведенного национальными меньшинствами, в том числе на языках национальных меньшинств, и, особенно, в онлайн-среде. Программы поддержки медиа должны включать соответствующие меры для адекватного удовлетворения потребностей и интересов лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. С этой целью, существующие программы поддержки медиа-контента общего интереса или плюралистического контента, или отдельных типов независимых медиа или медиа-контента могли бы сделать упор на контенте, соответствующем потребностям и интересам национальных меньшинств, включая медиа-контент на их собственных языках и, особенно, в онлайн-среде. Для реализации этих целей может быть выделена часть средств, доступных для использования в рамках существующих программ. Также рекомендуется учреждение целевых программ финансирования.

Различные международные и европейские инструменты предусматривают поддержку производства и распространения отдельных типов аудиовизуального контента, в рамках которой могла бы быть предоставлена специфическая поддержка контенту национальных меньшинств. Например, Конвенция ЮНЕСКО об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения призывает государства-участники «поощрять заключение договоров на совместное производство и совместное распространение»¹⁵⁵.

Изменяющиеся рынки, финансовое давление, жесткие экономические меры и новые бизнес-модели оказывают влияние на динамику общественных обсуждений. Это очень часто приводит к тому, что уже ослабленные медиа, управляемые национальными меньшинствами или ориентированные на них, становятся еще более уязвимыми или даже вынуждены закрываться. Этим подчеркивается необходимость в том, чтобы в программах поддержки и субсидирования обращалось особое внимание на медиа и контент, производимый национальными меньшинствами и для национальных меньшинств, в том числе на их собственных языках¹⁵⁶. Такие программы должны базироваться на ясных, четко сформулированных, недискриминационных и прозрачных критериях и осуществляться независимыми органами с использованием системы процедурных сдержек и противовесов для того, чтобы предотвратить возможность вмешательства

¹⁵⁵ Статья 12(е), Конвенция ЮНЕСКО об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения.

¹⁵⁶ Статья 12(1) (d), ЕХРЯЯМ; Рекомендации о телерадиовещании, рекомендации 14 и 16.

в редакторскую или операционную независимость (медиа-) бенефициаров этих программ ¹⁵⁷.

Соответствующее финансирование и предоставление фондов является необходимым условием для обеспечения долгосрочного развития плюралистической медиа-среды. Систематическое недостаточное финансирование общественных и общинных медиа является серьезной проблемой в ряде государств-участников ОБСЕ, в результате чего эти медиа не в состоянии воспринимать развитие технологий и, как следствие, отстают и не могут выполнять свои задачи и вносить существенный вклад в медиа-плюрализм¹⁵⁸. В некоторых странах медиа-организации, в частности, общественные и общинные медиа, переживают финансовый кризис, ставящий под угрозу их существование.

IV. Медиа, информационные технологии и предотвращение конфликтов

31. Государствам и государственным или общественным акторам следует воздерживаться от какого бы то ни было распространения, поддержки или одобрения дезинформации, пропаганды или провокационной риторики, которые стремятся или, с большой долей вероятности, способны подрывать дружественные отношения между государствами и/или суверенитет других государств; препятствовать интеграции в других государствах и/или вызывать враждебность по отношению к отдельным группам, включая национальные меньшинства. Интернет-посредникам следует придерживаться принципов соблюдения прав человека, проявлять уважение к правам человека в онлайн-среде, добровольно признавать и применять все международные права человека, а также инструменты, гарантирующие права женщин, в цифровой среде.

В ситуациях, связанных с дипломатической или политической напряженностью между государствами, дезинформация, пропаганда и провокационная риторика могут привести к эскалации словесных войн и усугубить имеющуюся напряженность, особенно, когда они распространяются систематически, с помощью (автоматизированных)

¹⁵⁷ Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2018)1 Комитета министров государствам-членам «О медиа-плюрализме и прозрачности медиа-собственности», 7 марта 2018 г., приложение/рекомендации, пп. 2.13–2.15.

¹⁵⁸ См. в общем: Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2007)2 Комитета министров государствам-членам «О медиа-плюрализме и разнообразии медиа-контента», рекомендация CM/Rec(2007)3 Комитета министров государствам-членам «О роли общественных медиа в информационном обществе; оба документа были приняты 31 января 2007 г.

технологических средств. Поэтому государственным акторам следует избегать обращения к таким типам информации и выражению мнения, поддерживать их или высказывать одобрение по отношению к ним. Более того, в соответствии с Конвенцией ЮНЕСКО об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения, государства должны «содействовать использованию новых технологий, поощрять партнерство для улучшения обмена информацией и культурного взаимопонимания, а также поощрения разнообразия форм культурного самовыражения»¹⁵⁹. На момент подписания Хельсинкского Заключительного акта (1975 г.), который заложил основы для ОБСЕ, государства-участники взяли на себя обязательство, в частности, в своих отношениях друг с другом, содействовать развитию «климата доверия и уважения между народами, гармонизирующего с их обязательством воздерживаться от пропаганды агрессивных войн» против другого государства-участника¹⁶⁰. В духе Большцанских рекомендаций и Люблянских рекомендаций государствам-участникам следует воздерживаться от использования, а также дистанцироваться от типов контента и риторики, которые имеют своей целью и, с большой долей вероятности, способны оказать неблагоприятное влияние на интеграцию национальных меньшинств в других государствах-участниках. Более того, государства-участники ОБСЕ отметили, что «разжигание ненависти и этнической напряженности с использованием медиа, особенно со стороны правительств, могут служить ранним признаком, предупреждающим о потенциальном конфликте»¹⁶¹. Опыт ВКНМ показывает, что использование разъединительной риторики в медиа государств-участников может служить надежным индикатором растущей напряженности.

¹⁵⁹ Статья 12(d).

¹⁶⁰ Заключительный Акт Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 августа 1975 года, п. 1(a) Декларация Принципов, регулирующих отношения между государствами-участниками, X. Добросовестное выполнение обязательств по международному законодательству. См. далее: Хельсинкский документ ОБСЕ «Вызов времени перемен», Глава IX «ОБСЕ и региональное и приграничное сотрудничество», пп. 3, 4 и 5.

¹⁶¹ Будапештский Документ: На пути к Подлинному партнерству в Новой эре, Будапештские Решения, Встреча на высшем уровне глав государств и правительств, Будапешт, 5–6 декабря 1994 г., VIII. Человеческое измерение, п. 38.

32. Государства могут ограничивать или запрещать свободу выражения мнения только в строгом соответствии с международным или европейским правом в области прав человека. Это означает, что любое ограничение права на свободу выражения мнения должно быть предусмотрено законом и являться необходимой и соразмерной мерой для достижения заявленной законной цели. Любой запрет на свободу выражения мнения, содержащийся во внутреннем законодательстве, должен чётко соотноситься и быть в полном соответствии с релевантными конкретными положениями международного права. Государства должны воздерживаться от использования расплывчатых или бланкетных терминов для описания типов выражения мнения, используемых в качестве основания для регулирования, ограничения или запрещения медиа-контента.

Государства могут ограничивать право на свободу выражения мнения только в строгом соответствии с нормами международного или европейского права в области прав человека. Это означает, что вмешательство в реализацию права на свободу выражения мнения должно отвечать всем критериям, изложенным в Статье(ях) 19 (и 20) МПГПП и/или Статье 10 ЕКПЧ, как было указано в пояснении к рекомендации 1 выше.

Кроме того, международное право в области прав человека также признает ограниченное количество типов выражения мнения, подлежащих запрету со стороны государства: «любую пропаганду войны»¹⁶² и «любую пропаганду национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющую собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию»¹⁶³. Государства-участники Конвенции о предупреждении преступления геноцида и о наказании за него обязаны подвергать наказанию «прямое и публичное подстрекательство к совершению геноцида»¹⁶⁴. Государства-участники Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД) обязаны «объявлять караемым по закону преступлением всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательства 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»¹⁶⁵. Хотя оригинальный текст МКЛРД «не предоставляет

¹⁶² Статья 20(1), МПГПП.

¹⁶³ Статья 20(2), МПГПП.

¹⁶⁴ Статья III, Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказания за него.

¹⁶⁵ Статья 4, МКЛРД.

подробное руководство для квалификации форм поведения как преступных деяний», Общая рекомендация № 35 КЛРД «Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка» ориентирована на то, чтобы восполнить этот пробел в интерпретации¹⁶⁶. Ориентируясь на «Рабатский план действий по запрету пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию», данная рекомендация гласит, что следующие факторы должны приниматься во внимание, когда пропаганда и подстрекательство квалифицируются как преступления, караемые законом: содержание и форма речи; экономический, социальный и политический климат; положение или статус говорящего; диапазон воздействия речи и ее цели¹⁶⁷.

Следует также подчеркнуть, что согласно доктрине запрета злоупотребления правами ни одно государство, физическое лицо, группа, организация, медиа-структура или интернет-посредник не могут инициировать использование права на свободу выражения мнения для целей, которые противоречат нормам международного права в области прав человека. Как указано в статье 5 (1) МПГПП: «Никакое из положений настоящего Пакта не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, группа или лицо имеет право заниматься какой-либо деятельностью или совершать какие-либо действия, направленные на уничтожение любых прав и свобод, признанных в настоящем документе, или на их ограничение в большей степени, чем это предусмотрено в настоящем Пакте»¹⁶⁸. Таким образом, право на свободу выражения мнения не предоставляет защиту расистским, ксенофобским или другим типам «языка вражды», нарушающим права других лиц.

Не следует использовать широкие, расплывчатые или всеобъемлющие термины в качестве основания для ограничения свободы выражения мнения. Использование подобных терминов в контексте регулирования свободы выражения мнения влечет за собой риск расширительного или произвольного толкования соответствующего законоположения и его имплементации, что, свою очередь, может оказывать сковывающий эффект на свободу выражения мнения и вести к самоцензуре. Широкие и расплывчатые термины, охватывающие спектр различных типов выражения мнения, должны оцениваться в свете сферы действия права на свободу выражения мнения, как это гарантировано международным правом в области прав человека, а также допускаемыми этим правом ограничениями и предписываемыми им запретами¹⁶⁹.

¹⁶⁶ КЛРД, ОР № 35, п. 15.

¹⁶⁷ Там же.

¹⁶⁸ См. также статью 17 ЕКПЧ и статью 30 ВДПЧ.

¹⁶⁹ Комитет ООН по правам человека, ЗОП 34, п. 46.

33. Оскорбительные или причиняющие вред типы выражения мнения, не характеризующиеся степенью тяжести или интенсивности в мере, влекущей за собой ограничение в законном порядке в соответствии с положениями международного права, требуют альтернативных ответов, таких, как ответное выступление, межкультурный диалог, в том числе через медиа и через социальные сети; а также воспитательной и информационно-разъяснительной работы. Интернет-посредникам следует взять на себя обязательство по искоренению в онлайн-среде гендерного насилия и выделять ресурсы для информационно-просветительских кампаний по предотвращению насилия против женщин и девочек с использованием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Государствам следует поддерживать такие инициативы и призывать медиа, без ущерба для их редакционной независимости, а также интернет-посредников поступать аналогичным образом.

На основании международного и европейского права в области прав человека четко установлено, что право на свободу выражения мнения распространяется не только на непротиворечивые идеи и информацию, но также и на информацию и идеи, которые могут оскорблять, шокировать или вызывать беспокойство у правительств или каких-либо групп в обществе. Это обусловлено тем, что ценности плюрализма, толерантности и широты взглядов являются ключевыми характеристиками демократического общества¹⁷⁰.

Формат ответного реагирования, требуемый от государств с тем, чтобы противодействовать негативным и вредоносным типам выражения мнения, будет зависеть от конкретной специфики выражения мнения и от вреда, которое оно причиняет. В соответствии с принципом пропорциональности, некоторым неприемлемым типам выражения мнения, направленным на лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, таким как, например, отрицательные стереотипы (вплоть до определенного уровня интенсивности¹⁷¹) и необъективные или предвзятые репортажи, следует противостоять с помощью принятия воспитательных и просветительских мер, а также мер по повышению уровня осведомленности. Государствам следует всецело поддерживать такие инициативы в качестве соразмерных и в меньшей степени ограничительных мер, которые также способствуют выработке долгосрочных решений для таких проблем, как «информационный

¹⁷⁰ Эти два предложения перефразируют ключевой фрагмент из основополагающего судебного решения Европейского суда по правам человека: *Handyside против Соединенного Королевства*, 7 декабря 1976 г., п. 49, Серия А, № 24. См. также Комитет ООН по правам человека, ЗОП 34, п. 11.

¹⁷¹ *Aksu против Турции*, [Большая Палата], № 4149/04 и 41029/04, п. 58, ЕСПЧ 2012 г.

пузырь» или групповые анклавы. В отличие от этих мер, уголовные санкции могут быть сочтены уместными в случае самых вопиющих и вредоносных типов выражения мнения, таких как подстрекательство к геноциду, призывы к насилию или разжигание ненависти¹⁷².

34. Государствам следует призывать медиа и интернет-посредников к тому, чтобы содействовать межгрупповому диалогу и пониманию способами, соответствующими их роли, функциям и возможностям, в особенности в контекстах предотвращения и урегулирования конфликтов. Медиа и интернет-посредники всегда, при осуществлении своего права на свободу выражения мнения, руководствуются определенными обязанностями и ответственностью.

Роли, которые играют медиа в отношении конфликтов, являются неоднозначными. С одной стороны, медиа могут быть использованы со злоупотреблениями, в качестве каналов для распространения дезинформации, а также контента, способствующего разжиганию агрессии и ненависти, что ведет к нагнетанию конфликтов. Государства-участники ОБСЕ «глубоко озабочены эксплуатацией медиа в зонах конфликтов для разжигания ненависти и межэтнической напряженности, а также использованием правовых ограничений и притеснений в целях лишения граждан свободных медиа»¹⁷³. С другой стороны, медиа могут служить в качестве каналов или форумов, где происходит обмен информацией и точками зрения между различными группами, и где вышеупомянутым вредоносным типам выражения мнения может быть оказано противодействие, как с упреждающей целью, так и в качестве ответной меры¹⁷⁴.

Вызов для государств заключается в том, чтобы содействовать инклюзивным широким общественным обсуждениям в рамках международного права в области прав человека и, в то же время, эффективно бороться с типами выражения мнения, которые не пользуются защитой международного права в области прав человека. Зачастую это является трудным делом из-за ряда неопределенностей, связанных с конкретным диапазоном защиты, предоставляемой международным правом в области прав человека. При решении этой проблемы государства должны в полной мере учитывать

¹⁷² Также в этой связи см.: рекомендация 10, Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН), Общеполитическая рекомендация № 15 о борьбе с языком ненависти, 8 декабря 2015 г.

¹⁷³ Декларация Стамбульского саммита, Саммит глав государств и правительств, Стамбул 18-19 ноября 1999 г., п. 27.

¹⁷⁴ КЛРД, Общая рекомендация № 35 – Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка (ОР 35), Док. № КЛРД/С/ГС/35, 23 сентября 2013 г., п. 41.

потенциал свободы выражения мнения, необходимый для того, чтобы расширить возможности отдельных лиц, в том числе принадлежащих к национальным меньшинствам, а также вред, который может быть причинен экстремистскими или оскорбительными типами выражения мнения¹⁷⁵.

35. Государства не должны заглушать сигналы вещания, блокировать веб-сайты, веб-сервисы (включая сервисы социальных сетей), приложения или IP-адреса, как в пределах своей юрисдикции, так и за пределами своей юрисдикции, за исключением случаев, подпадающих под действие положений международного права в области прав человека и согласно распоряжению независимого суда или иного независимого, беспристрастного и полномочного органа.

Право на свободу выражения мнения охватывает как саму суть информации и идей, так и технические средства, используемые для их передачи, и им надлежит пользоваться невзирая на границы. Если лицам, в том числе представителям национальных меньшинств, отказано в доступе к медиа и/или медиа-контенту, исходящему из-за рубежа, когда они этого хотят, их право искать и получать доступ к информации и идеям больше не является практическим и эффективным. Это означает, что государства не должны препятствовать распространению или ретрансляции зарубежных, трансграничных и глобальных медиа в пределах своей юрисдикции, за исключением случаев, строго регламентированных положениями международного права в области прав человека¹⁷⁶. Государства-участники ОБСЕ неоднократно подчеркивали важность трансграничных аспектов свободы выражения мнения и распространения информации¹⁷⁷.

В тех случаях, когда государства-участники сталкиваются в пределах своей юрисдикции с проявлением социальной напряженности, к тому же подстёгиваемой из-за рубежа государственными или негосударственными акторами, в той или иной форме затрагивающей национальные меньшинства или воздействующей на них, свобода выражения мнения и свобода медиа представляют собой важные ресурсы, способные ослабить напряженность. Медиа могут освещать вопросы, связанные с напряженностью и конфликтами, явно вызывающими наибольший общественный интерес, и предоставлять широкой публике достоверную информацию об этом.

¹⁷⁵ См. в целом, КЛРД, Общая рекомендация № 35 – Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка (ОР 35), Док. № КЛРД/С/ГС/35, 23 сентября 2013 г.

¹⁷⁶ См. далее, рекомендация 26 и сопроводительные пояснения, и ссылки на с. 26 этой публикации и Итальянские рекомендации, рекомендация 14.

¹⁷⁷ См., например, Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, Москва, 3 октября 1991 года, п. 26.1.

36. Интернет-посредники не должны нести ответственность за контент, распространяемый третьими лицами через их сервисы или сети в случае, если он не подвергался с их стороны изменениям или редактированию, за исключением ситуаций, когда им было известно, или когда имеются разумные основания полагать, что им было известно о противоправном характере конкретного контента, или же за исключением случаев, когда интернет-посредники отказались подчиниться распоряжению независимого и уполномоченного суда, потребовавшего от них блокирования или удаления контента незаконного содержания при том, что у них имелись технические возможности для такового блокирования или удаления. Также на интернет-посредников не должно налагаться обязательство по проведению общего мониторинга контента в целях определения характера содержания контента третьих лиц, распространяемого через их сервисы или сети.

При определении меры адекватного реагирования на сторонний контент, размещенный с использованием хостинга интернет-посредников, государствам следует принимать во внимание динамику общественных обсуждений в мультимедийной среде, в том числе усиление и усугубление воздействия, которое такой контент может оказывать в силу своего широкого распространения и постоянного присутствия в онлайн-среде после того, как он был единожды размещен. Например, Комитет министров Совета Европы призвал к «градуированному и дифференцированному ответу в зависимости от того, какую роль играют медиа-услуги в процессах производства и распространения контента»¹⁷⁸. Государства должны также принимать во внимание роли, обязанности, ответственность и возможности соответствующих акторов для борьбы с таким типом выражения мнения¹⁷⁹.

Директива ЕС об электронной коммерции¹⁸⁰ также предоставляет руководство в отношении освобождения от ответственности поставщиков услуг, действующих в качестве «исключительно проводника» для передачи информации, или поставщиков, предоставляющих услуги «кэширования» или «хостинга»¹⁸¹.

¹⁷⁸ Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2011)7 Комитета министров государствам-членам «О новом понятии медиа», 21 сентября 2011 г.

¹⁷⁹ См., в целом, Совет Европы, рекомендация CM/Rec(2018)1 Комитета министров государствам-членам «О роли и ответственности интернет-посредников», 7 марта 2018 г. и рекомендация CM/Rec(2011)7 Комитета министров государствам-членам «О новом понятии медиа», 21 сентября 2011 г.

¹⁸⁰ Директива 2000/31/ЕС Европейского парламента и Совета от 8 июня 2000 г. «О некоторых правовых аспектах информационных услуг на внутреннем рынке, в частности, об электронной коммерции» (Директива об электронной коммерции).

¹⁸¹ См. статьи 12–14 Директивы. Статья 15 также является релевантной; в соответствии с ней государствам-членам ЕС не разрешается налагать на провайдеров общую обязанность по «отслеживанию информации, которую они передают или хранят, ни общую обязанность по активному поиску фактов или обстоятельств, свидетельствующих о ведении незаконной деятельности».

37. Государствам следует требовать принятия и эффективного исполнения интернет-посредниками четко установленных и прозрачных политик и процедур, регулирующих удаление незаконного контента, распространяемого пользователями через их сервисы или сети. Эти процедуры должны соответствовать стандартам надлежащей правовой процедуры, включая соответствующий надзор и эффективные механизмы обжалования, и, в конечном итоге, подпадать под независимый судебный контроль и позволять средства правовой защиты. Для реагирования на случаи проявления насилия в онлайн-среде и с использованием средств информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), в особенности, в отношении женщин и девочек, интернет-посредникам следует устанавливать легкодоступные, в том числе с языковой и технической точек зрения, механизмы подачи жалоб, удобные для пользователя и легко доступные.

Для борьбы с незаконным сторонним контентом, распространяемым с использованием услуг и сетей интернет-посредников, необходимы эффективные стратегии, пропорциональные нанесенному ущербу. Удаление такого контента интернет-посредниками может осуществляться только в соответствии с международными стандартами в области прав человека, поскольку может вести к приватизированному контролю за соблюдением законов и к приватизированной цензуре и оказывать отрицательное воздействие на свободу выражения мнения. От интернет-посредников надлежит требовать внедрения системы всех обязательных сдержек и противовесов, в том числе четких правил и эффективных процедур с надлежащими процедурными гарантиями, направленных на защиту права их пользователей на свободу выражения мнения. Государствам следует также поддерживать право на эффективные средства правовой защиты во всех случаях, когда имеет место нарушение права на свободу выражения мнения.

Крайне важно, чтобы государства и интернет-посредники понимали и в полной мере осознавали, что блокирование и фильтрование интернет-контента может вести к так называемой «коллатеральной цензуре», которая может приводить к удалению законного контента или лишению доступа к такому контенту, или блокированию законных услуг, которые актуальны для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и представляют для них интерес. Им следует избегать применения превентивных мер, которые могут вести к «лишению доступа к большим объемам информации» и, таким образом, значительно ограничивать права пользователей интернета и оказывать существенное побочное воздействие¹⁸².

¹⁸² *Ahmet Yildirim* против *Турции*, № 3111/10, п. 67, ЕСПЧ 2012 г.

Примечания по терминологии¹⁸³

Возможности (аффордансы)

Свойство технологии, которое показывает, как она может быть использована, или, другими словами, полезность технологии, которая очевидна ее пользователям.

Алгоритм

Вычислительная процедура, состоящая из последовательности шагов, направленных на решение задачи.

Приложение

Программа, часто сокращаемая до «app» при использовании на мобильных устройствах.

Бенефициарное владение

Ситуация, когда (физическое или юридическое) лицо фактически владеет или получает выгоду от формы собственности, например, медиа-компания, несмотря на то, что юридически право собственности принадлежит другому лицу.

Гражданский журналист

Тот, кто занимается журналистской деятельностью, но не в профессиональном качестве, а как частное лицо.

Подключенность

Возможность подключиться или состояние подключенности к другим медиа, компьютерам и т.д.

Минимизация данных

Принцип, по которому количество персональных данных для сбора или хранения не должно быть больше, чем это необходимо.

Защита данных в процессе проектирования/по умолчанию

Принцип, по которому соображения конфиденциальности должны быть включены в процесс проектирования продукта, а параметры защиты конфиденциальности должны быть выбраны по умолчанию.

¹⁸³ Настоящие Примечания по терминологии предназначаются для широкого читателя в качестве руководства в отношении того, как ВКНМ применяет эти термины в данном конкретном документе. Они не являются юридическими определениями. Эти термины могут быть использованы ВКНМ в ином значении в других документах, в зависимости от контекста.

Дезинформация

Ложная информация, которая была подготовлена умышленно, с целью введения других людей в заблуждение.

Суверенитет данных

Принцип, согласно которому данные подлежат регулированию законами той юрисдикции, в которой они собраны.

Эхо-камера

Закрытая система или (онлайн) пространство, в котором аналогичные взгляды усиливаются или подкрепляются путем повторения.

Электронная программа телепередач (ЭПТ)

Приложение, которое позволяет пользователям получать доступ к постоянно обновляемому меню, которые предоставляют информацию о программах и графике вещания теле- и радиоканалов.

Информационный пузырь

Ситуация, в которой отдельное лицо или группа лиц получает только (идеологически) однородный контент и изолировано(-а) от альтернативных и противоположных взглядов.

Четвертая власть

Медиа или пресса, представляемые в качестве корректирующей четвертой власти по отношению к законодательной, исполнительной и судебной ветвям государственной власти.

Контроль за доступом

Практика управления потоками информации и, таким образом, доступом к информации, особенно онлайн.

Гео-блокировка

Ограничение доступа к интернет-контенту (сайтам, сервисам или приложениям) исходя из географического положения конечного пользователя.

ИКТ

Информационно-коммуникационные технологии.

IP-адрес

Адрес интернет-протокола.

IP-телевидение

Телевидение по интернет-протоколу, которое осуществляет доставку телевизионного контента по IP-сетям и включает в себя возможность потоковой передачи такого контента.

Недостоверная информация

Неверная или неточная информация, которая вводит в заблуждение.

Мультиплекс

Электронная система, которая объединяет программный материал, связанные с ним данные и другие данные в цифровой форме и передает его для приема широкой публике.

Нормативно-правовое предписание об обязательном вещании (must-carry)

Нормативно-правовое предписание, которое требует доступ к электронным коммуникационным сетям для определенных сторон; оно часто используется для продвижения определенных типов контента, таких как программы, представляющие общий интерес.

Нормативно-правовое предписание об обязательном предложении (must-offer)

Нормативно-правовое предписание, которое обязывает определенные типы медиа-организаций предоставлять свои каналы сетевым операторам, которые желают включить их в свое вещание.

Сетевой нейтралитет

Принцип, согласно которому интернет-провайдеры должны одинаково обращаться со всеми данными, которые проходят через их сети, без дискриминации относительно типа пользователя, контента, веб-сайта, приложения или услуги.

Персонализированный контент

Контент, который подвергается модификации на основе личной информации о пользователе или в следствие реагирования на эту информацию.

Прогнозная аналитика

Практика составления (статистических) прогнозов о будущих результатах и тенденциях, исходя из информации, полученной с помощью существующих наборов данных; эта практика, как правило, предусматривает использование статистики, интеллектуального анализа данных, машинного обучения и искусственного интеллекта.

Приватизированная цензура

Цензура, которая осуществляется частными акторами (в том числе, по прямому или косвенному указанию или просьбе со стороны государственных органов власти).

Приватизированный контроль за соблюдением законов

Контроль за исполнением законов со стороны частных акторов (в отличие от контроля со стороны государственных органов власти).

Профайлинг

Отнесение физических лиц к определенным категориям, исходя из (статистических) умозаключений, основанных на их личных характеристиках или поведении.

Общественный институт контроля («сторожевой пес»)

Традиционно журналист, пресса или медиа, но в настоящее время также, например, другие организации гражданского общества, осуществляющие критическое наблюдение за деятельностью государственных органов власти и других влиятельных сил в обществе.

Ограничение цели

Принцип, согласно которому персональные данные не могут быть подвергнуты обработке в целях, отличных от первоначальных целей, для которых эти данные были собраны.

Приемы ранжирования

Вычислительные приёмы, используемые для определения порядка (или «очерёдности»), в котором(-ой) отобранный контент предлагается пользователям.

Рекомендательные приемы

Вычислительные приемы, используемые для определения того, какой контент предлагается или рекомендуется пользователям.

Социальный сетевой сервис

Онлайн-платформа или сервис, который даёт возможность пользователям создавать социальные сети с другими пользователями.

Ограничение сроков хранения

Принцип, согласно которому персональные данные не должны храниться дольше, чем это необходимо.

Обязательства по универсальным услугам

Обязательство по обеспечению того, что определенные услуги будут предоставляться всем конечным пользователям на данной территории, вне зависимости от географического положения, при определенном уровне качества и по доступной цене.

Общественный разоблачитель

Человек, который разоблачает нарушения путем оповещения («подавая сигнал свистком») о противозаконных или безнравственных действиях, или бездействии внутри организации (обычно той, в которой он/а работает).

■ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе работает по имя стабильности, процветания и демократии в 57 странах посредством ведения политического диалога об общих ценностях и практической работы, результатом чего являются устойчивые перемены к лучшему.



Организация по безопасности и
сотрудничеству в Европе
Верховный комиссар по делам национальных меньшинств