



**Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ**

**«МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ ДЕЗИНФОРМАЦИИ В
КОНТЕКСТЕ СВОБОДЫ СМИ»**

**Краткий справочный документ для экспертного совещания,
организованного Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ 14 мая 2021 г.**

**Автор: д-р Андрей Рихтер,
старший советник Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ
(перевод с англ. яз. В. Гаспаровой)**

Вена, май 2021 года

Содержание

I. ВВЕДЕНИЕ	27
II. ПРИМЕНИМОЕ МЕЖДУНАРОДНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И СТАНДАРТЫ	29
A. Общие принципы	29
B. Нормы, касающиеся дезинформации, и средства правовой защиты от нее	31
C. Региональные нормы.....	37
III. ПРИНЦИПЫ, РАЗРАБОТАННЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫМИ НПО	50

I. ВВЕДЕНИЕ

1. 14 мая 2021 года Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ (ПССМИ) организует экспертное совещание для обсуждения вопросов международного права и политики в области дезинформации в контексте свободы СМИ. Цель совещания состоит в предоставлении необходимой информации и в содействии проведению дальнейших дискуссий по этому вопросу в государствах-участниках ОБСЕ и на уровне всей организации.
2. Международная проблема распространения ложной информации и информации, несущей угрозу миру, безопасности и сотрудничеству, возникла за последнее столетие. Существует набор норм международного права, имеющих отношение к распространению дезинформации, особенно в контексте того ущерба, который она наносит международным отношениям. Сегодня вместе с ростом влияния СМИ, чему способствует усиление роли социальных медиа в информировании общественности, растет и стремление найти решение этой проблемы. На межгосударственных форумах, помимо ОБСЕ, высказывается ряд идей о том, как ограничить вредное воздействие дезинформации, особенно если она сеет недоверие между народами.
3. Распространение дезинформации в традиционных и интернет-СМИ создает угрозу безопасности в регионе ОБСЕ и подрывает суверенитет, политическую независимость, территориальную целостность и безопасность государств и их граждан. Поэтому в данном документе следует указать на более широкий контекст всеобъемлющего подхода ОБСЕ к проблеме безопасности, при котором защита прав человека, включая права на свободу выражения мнения и свободу СМИ, рассматривается как неотъемлемая часть вклада государств-участников ОБСЕ в дело мира и безопасности. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, как и ее предшественники, неоднократно подчеркивала, что этот подход, признающий взаимосвязь усилий по обеспечению мира и безопасности в трех измерениях (военно-политическом, экономико-экологическом и человеческом), определяет уникальный характер ОБСЕ и неоднократно находил свое подтверждение.
4. Нынешняя медиасреда и повсеместное распространение дезинформации в пропагандистских целях создают новые проблемы для традиционных профессиональных медиаструктур и являются тяжким бременем для журналистов и стандартов журналистики. Размывая границы между правдой и ложью, дезинформация подрывает доверие общества к качественной журналистике и ее роли в демократическом обществе.
5. Проблема распространения дезинформации требует от всех основных заинтересованных сторон, включая политиков, межправительственные организации, гражданское общество и бизнес, безотлагательной оценки целесообразности и эффективности существующих мер по противодействию ее преднамеренному распространению, а также соответствия этих мер

обязательствам в рамках ОБСЕ. При разработке регулирования в сфере дезинформации возникает множество дополнительных политических проблем, одна из которых заключается в том, что некоторые страны могут использовать ограничения на распространение дезинформации с целью ограничения свободы слова. Другая проблема связана с определением этого явления, в частности, с нечеткостью определения дезинформации.

6. Деятельность ОБСЕ основана на положениях Заключительного акта Хельсинкского совещания 1975 года, в котором государства добровольно обязались «содействовать всеми средствами, которые каждое из них сочтет подходящими, созданию атмосферы доверия и уважения между народами».
7. Как показывает история международных дискуссий по данному вопросу, государство не обязано обеспечивать средства защиты от дезинформации, при этом самим средствам массовой информации необходимо предоставить возможность для беспристрастного освещения событий, а общественности – возможность оценивать усилия СМИ по соблюдению высоких профессиональных стандартов. Международное право искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи по определению включает право на любую информацию, истинную или ложную. Хотя для проверки достоверности информации не следует создавать «министерства правды», нынешние и прошлые дискуссии указывают на обязанность каждого, включая органы государственной власти, содействовать распространению правдивой информации.
8. В данном документе проводится ретроспективный анализ существующих международных стандартов и межгосударственной политики. Документ предназначен служить ориентиром для определения круга условий, если таковые имеются, при которых власти могут противодействовать дезинформации в соответствии с международным правом и стандартами. Данный анализ сосредоточен на правовых и политических аспектах вопроса с учетом целого ряда источников¹.
9. Проблема дезинформации вызывает особенную озабоченность у Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, которая принимала участие в обсуждениях и инициативах по данной теме вместе с различными заинтересованными сторонами в регионе ОБСЕ. Предлагая свое содействие, ПССМИ подчеркивает неизменную готовность оказывать дальнейшую помощь по этим вопросам всем заинтересованным государствам-участникам ОБСЕ.

¹ См., напр., International Standards and Comparative National Approaches to Countering Disinformation in the Context of Freedom of the Media («Международные стандарты и сравнительные национальные подходы к борьбе с дезинформацией в контексте свободы СМИ») (по запросу Российской Федерации) <https://www.osce.org/files/f/documents/2/1/424451.pdf>

II. ПРИМЕНИМОЕ МЕЖДУНАРОДНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И СТАНДАРТЫ

A. Общие принципы

Широкая сфера применения свободы выражения мнения

10. Согласно международному праву, право на свободу выражения мнения защищено статьей 19 Всеобщей декларации прав человека и статьей 19 Международного пакта о гражданских и политических правах («МПГПП»). Статья 19 МПГПП, являющаяся ключевым положением международного договорного права о свободе выражения мнения, гласит:

«2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

a) для уважения прав и репутации других лиц;

b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения».

11. Это положение аналогично положениям регионального законодательства по правам человека, включая, в частности, статью 10 Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ) (см. ниже).

12. Далее, статья 20(2) МПГПП гласит, что пропаганда войны и «всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом»².

13. Прежде всего, важно отметить, что право на свободу выражения мнения имеет широкую сферу применения и, согласно Комитету по правам человека, охватывает «даже такую форму выражения мнений, которая может рассматриваться как глубоко оскорбительная»³, или, как считает Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), может применяться к идеям, информации и мнениям, которые «оскорбляют, шокируют или вызывают обеспокоенность у государства или какой-либо части населения»⁴.

14. Международные органы по правам человека, а также ЕСПЧ признают, что права человека, в частности, право на свободу выражения мнения, распространяются и на виртуальное пространство⁵.

² <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20999/volume-999-i-14668-english.pdf>

³ Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 34, ССРР/С/ГС/34, 12 сентября 2011 года, пункт 11.

⁴ Дело «Хендисайд (Handyside) против Соединенного Королевства», жалоба № 5493/72, постановление от 7 декабря 1976 г., п. 49.

⁵ Резолюции Совета по правам человека 26/13 от 26 июня 2014 года и 32/13 от 18 июля 2016 года; Резолюция 68/167

15. Согласно международным правовым стандартам, ограничения права на свободу выражения мнения могут устанавливаться только в том случае, если «не ставят под угрозу само право» и отвечают определенным условиям. В частности, они должны: (1) «устанавливаться законом», который должен быть сформулирован достаточно четко и точно; (2) преследовать законную цель, изложенную в п. 3 ст. 19 МПГПП («уважение прав и репутации других лиц» или «охрана государственной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), здоровья или нравственности населения»); и (3) соответствовать «строгим требованиям необходимости и соразмерности»⁶.

Национальная безопасность и свобода информации

16. В целях данного документа особое внимание следует уделить аргументам о необходимости укрепления национальной безопасности путем введения ограничений на свободу информации, направленных на борьбу с дезинформацией. Полезное руководство по интерпретации ограничений прав человека, закрепленных в МПГПП, представляют собой Сиракузские принципы, принятые в 1984 году группой авторитетных экспертов в области международного права. Несмотря на то, что Сиракузские принципы были приняты по итогам неправительственной конференции, они содержат ценные рекомендации в адрес органов государственной власти относительно того, в каких случаях ограничение свободы выражения мнения может служить интересам национальной безопасности:

- a. «Ссылка на интересы национальной безопасности для оправдания мер по ограничению некоторых прав возможна только в том случае, когда такие меры принимаются для защиты существования государства, его территориальной целостности или политической независимости от применения силы или угрозы ее применения.
- b. На интересы национальной безопасности нельзя ссылаться в качестве основания для введения ограничений с целью предотвращения лишь локальной или относительно изолированной угрозы правопорядку.
- c. Интересы национальной безопасности не могут использоваться в качестве предлога для введения неопределенных или произвольных ограничений, и на них можно ссылаться лишь при наличии адекватных гарантий и эффективных средств правовой защиты от нарушений.
- d. Систематическое нарушение прав человека подрывает истинную государственную безопасность и может представлять угрозу международному миру и безопасности. Государство, несущее ответственность за такое нарушение, не должно ссылаться на

Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 2013 года; Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, 11 мая 2016 года, A/HRC/32/38, п. 6.

⁶ Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 34, CCPR/C/GC/34, 12 сентября 2011 года, п. 22.

интересы национальной безопасности в качестве оправдания мер, направленных на подавление сопротивления такому нарушению или проведение политики репрессий в отношении своего населения»⁷.

17. В 1999 году Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение поддержал Йоханнесбургские принципы национальной безопасности, свободы выражения мнения и доступа к информации, как содержащие «полезные рекомендации по адекватной защите права на свободу выражения мнения и доступа к информации»⁸. Согласно Йоханнесбургским принципам, человек может быть наказан за выражение своего мнения, как угрожающего национальной безопасности, только если правительство может продемонстрировать, что выражение мнения имеет целью призыв к насильственным действиям; может привести к таким насильственным действиям; и что имеется «прямая и непосредственная связь между данным высказыванием и вероятностью или возникновением таких насильственных действий»⁹.

В. Нормы, касающиеся дезинформации, и средства правовой защиты от нее

Баланс между защитой свободы слова и борьбой с дезинформацией

18. Соответствующие органы ООН по правам человека с предельной ясностью заявляют, что криминализация дезинформации несовместима с правом на свободу выражения мнения. Так, в своем замечании в отношении внутренней правовой системы Камеруна Комитет по правам человека ООН (КПЧ ООН) заявил:
- а. «преследование и наказание журналистов за преступную публикации ложных новостей только на основании того, что эти новости были ложными, [является] явным нарушением статьи 19 Пакта [МПГПП]»¹⁰.
19. В 1998 году КПЧ ООН выразил обеспокоенность по поводу совместимости Закона «О печати и других средствах массовой информации Республики Армения» со свободой выражения мнения в соответствии со статьей 19 МПГПП, признав понятие «недоверенная и непроверенная информация» (статья 6 закона) необоснованным ограничением свободы выражения мнения¹¹. Закон был отменен в 2004 году и заменен Законом «О массовой

⁷ Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений МПГПП, Приложение. UN Doc E/CN.4/1984/4. Принцип В (vi). <https://tinyurl.com/y8l2769e>

⁸ Доклад Специального докладчика по вопросу о защите и поощрении права на свободу мнений и их свободное выражение, 29 января 1999 года, пункт 23. <https://bit.ly/2Kaeбuc>

⁹ Йоханнесбургские принципы национальной безопасности, свободы выражения мнения и доступа к информации. Приняты 1 октября 1995 г. Принцип 6. <http://hrlibrary.umn.edu/instree/johannesburg.html#6>

¹⁰ Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со статьей 40 МПГПП: Заключительные замечания Комитета по правам человека. ССРР/C/79/Add.116, ноябрь 1999 года, п. 24.

¹¹ Комитет по правам человека, Заключительные замечания в отношении Армении. UN Doc ССРР/C/79/Add.100, 19 ноября 1998 г, п. 20. <http://www.refworld.org/docid/3df375c24.html>

информации», который не содержал оспоренного положения¹².

20. В другом случае КПЧ ООН отметил, что разделы закона о СМИ, касающиеся ложной информации, неоправданно ограничивают осуществление свободы выражения мнения, предусмотренной статьей 19 МПГПП. В этой связи КПЧ ООН выразил обеспокоенность тем, что предусмотренные законом правонарушения влекут за собой особенно суровые наказания в тех случаях, когда критика направлена в адрес официальных органов, а также армии или органов управления, что неизбежно приводит к самоцензуре со стороны СМИ при освещении государственных дел¹³.
21. Еще в одном случае КПЧ ООН повторил свое заявление о том, что положения о ложных новостях «неоправданно ограничивают осуществление свободы мнений и их выражения». Комитет занял такую позицию даже в отношении законов, которые запрещают только распространение ложной информации, представляющей угрозу общественному порядку¹⁴.
22. В 2000 году Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение настоятельно призвал все страны принять меры к тому, чтобы правонарушения в прессе не карались тюремным заключением, за исключением случаев, связанных с расистскими или дискриминационными комментариями, или призывами к насилию. Он выделил такие правонарушения, как публикация или трансляция «ложной» или «алармистской» информации, при которых «тюремные сроки являются предосудительными и несоизмеримыми ущербом, причиненному жертве <...> поскольку наказание за мирное выражение мнения представляет собой серьезное нарушение прав человека»¹⁵.
23. Наконец, в 2017 году Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик Организации американских государств по вопросу свободы выражения мнения и Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о свободе выражения мнения и доступе к информации приняли Совместную декларацию «О свободе выражения мнения, а также «фейковых» новостях, дезинформации и пропаганде»¹⁶.

¹² См. <https://tinyurl.com/y8zycq4u>

¹³ Комитет по правам человека, Заключительные замечания в отношении Туниса, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.43 (1994). <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/tunisia1994.html>

¹⁴ [19-й ежегодный] доклад Комитета ООН по правам человека. A/50/40. 3 октября 1995 года, §89. <https://bit.ly/2tjV46>

¹⁵ Комиссия ООН по правам человека. Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение г-на Абида Хуссейна, представляемый в соответствии с резолюцией 1999/36 Комиссии. E/CN.4/2000/63. 18 января 2000 г. §205. <http://www.refworld.org/docid/3b00f3e10.html>

¹⁶ «Совместная декларация о свободе выражения мнения, а также «фейковых новостях», дезинформации и пропаганде», 3 марта 2017 года. <https://www.osce.org/ru/fom/302806>. См. анализ этого документа ниже.

24. На ранних этапах межправительственных дебатов об угрозах дезинформации право на опровержение или ответ в СМИ рассматривалось в качестве крайне важного и эффективного средства защиты от информационных атак одного государства на другое. Оно также рассматривалось как отдельное право человека, связанное со свободой информации, и как побочный эффект от международного регулирования проблем дезинформации.
25. В начале 1950-х годов по инициативе Франции Генеральная Ассамблея ООН приняла Конвенцию о международном праве опровержения¹⁷, направленную на поддержание мира и дружественных отношений между народами. В ней, в частности, говорится, что «в соответствии с профессиональной этикой все корреспонденты и информационные агентства должны придерживаться обычной практики передачи в том же порядке или опубликования опровержений тех информационных сообщений, переданных или опубликованных ими, которые оказались ложными или искаженными» (в конвенции приводятся широкие определения терминов «корреспондент» и «информационное агентство»).
26. Договаривающиеся государства признали нецелесообразным устанавливать такой международный порядок проверки правильности сообщений, который мог бы привести к наказанию за опубликование ложных или искаженных сведений. При этом они согласились, что в тех случаях, когда одно из договаривающихся государств утверждает, что информационные сообщения, могущие причинить вред его отношениям с другими государствами или его «национальному престижу и достоинству», являются ложными или искаженными, оно имеет право представить свою версию фактов (именуемую далее «коммюнике») договаривающимся государствам, на территории которых такие сообщения были опубликованы или распространены. Копия этого коммюнике отправляется одновременно соответствующему корреспонденту или информационному агентству, чтобы дать им возможность исправить соответствующее информационное сообщение. В случае невыполнения этого требования коммюнике будет надлежащим образом оглашено Генеральным секретарем ООН.
27. Тем не менее, Конвенция о международном праве опровержения не применяется на практике, поэтому эксперты затрудняются судить о том, насколько эффективно она послужила бы своей первоначальной цели¹⁸. Можно было бы рассмотреть вопрос о том, чтоб вдохнуть в нее новую жизнь.

¹⁷ Конвенция ООН о международном праве опровержения. Открыта для подписания 31 марта 1953 года. Вступила в силу 24 августа 1962 года. См. <https://tinyurl.com/y8ztcfa7>. Подписана двенадцатью государствами и ратифицирована семнадцатью, включая шесть государств-участников ОБСЕ.

¹⁸ Youm, Kyu Ho. Цит. соч., стр.1023-1024.

28. Важным документом в сфере борьбы с дезинформацией является совместная декларация «О свободе выражения мнения, а также о «фейковых» новостях, дезинформации и пропаганде». В 2017 году, в свете растущего беспокойства по поводу потенциального влияния кампаний по распространению ложной информации на избирательные процессы, Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик Организации американских государств по вопросу свободы выражения мнения и Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о свободе выражения мнения и доступе к информации выбрали эту проблему в качестве темы своей 19-й ежегодной декларации.
29. Специальные докладчики по вопросам свободы слова отметили широкое распространение в традиционных СМИ и социальных сетях дезинформации и пропаганды, за которыми стоят как органы государственной власти, так и негосударственные субъекты, а также указали на различные негативные явления, которые могут возникать под воздействием такой практики или в качестве ее прямого следствия. Они выразили обеспокоенность тем, что цели и методы распространения дезинформации и пропаганды зачастую сводятся к тому, чтобы вводить людей в заблуждение, а также препятствовать реализации права общества знать и права граждан искать и получать, а также распространять, независимо от государственных границ, различного рода информацию и идеи. Специальные докладчики подчеркнули, что некоторые формы дезинформации и пропаганды способны наносить ущерб репутации отдельных лиц и принципу неприкосновенности частной жизни, либо подстрекать к насилию, дискриминации или вражде в отношении определенных социальных групп.
30. Привлекая внимание к важности беспрепятственного доступа как к самым разнообразным источникам информации и идей, так и к всевозможным способам их распространения, они отметили важность наличия плюралистичных СМИ в демократическом обществе, в том числе в плане создания условий для общественной дискуссии и открытого столкновения идей в обществе, а также с целью выполнения функции контроля за деятельностью органов государственной власти и влиятельных групп. Помимо этого, они признали, что запрет на дезинформацию может нарушать международные правозащитные нормы. В Совместной декларации 2017 года особо подчеркивается роль интернета и прочих цифровых технологий, которые с одной стороны позволяют реагировать на дезинформацию и пропаганду, а с другой – способствуют их распространению.
31. Докладчики согласовали ряд основных принципов в отношении мер реагирования на дезинформацию и пропаганду, согласно которым:

1. Государства могут ограничивать право на свободу выражения мнения только с соблюдением оговоренных в международном праве критериев для введения таких ограничений, т. е. при том условии, что они предусмотрены законом, предназначены для решения тех или иных законных задач, признаваемых международным правом, необходимы для их решения и соразмерны им.
2. В той мере, в какой они соответствуют требованиям, изложенным в подпункте "а" пункта 1, ограничения на свободу выражения мнения могут вводиться также для запрещения пропаганды ненависти по признакам, которые служат основанием для защиты, к которым относится подстрекательство к насилию, дискриминации или вражде (согласно пункту 2 статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах).
3. Критерии, изложенные в подпунктах «а» и «б» пункта 1, применяются независимо от государственных границ.
4. Посредники ни при каких условиях не должны нести ответственность за любой контент третьих сторон, относящийся к предоставляемым ими услугам, кроме случаев, когда они прямо вмешиваются в этот контент или отказываются выполнить отданное независимым, беспристрастным, авторитетным надзорным органом (например, судом) с соблюдением всех необходимых процессуальных гарантий указание о его удалении, при том что имеется техническая возможность выполнить это указание.
5. Следует рассмотреть вопрос о защите частных лиц от привлечения к ответственности за простую переотправку или привлечение внимания, через интернет-посредников, к контенту, автором которого они не являются и в который ими не были внесены изменения.
6. Предписанное государством блокирование целых вебсайтов, IP-адресов, портов или сетевых протоколов является чрезвычайной мерой, которая может считаться оправданной лишь в тех случаях, когда она предусмотрена законом и необходима для защиты того или иного из прав человека или других законных общественных интересов, в том числе в зависимости от ее соразмерности, отсутствия менее ограничительных альтернативных мер, способных обеспечить защиту этих интересов, и соблюдения минимально необходимых процессуальных норм.
7. Введение ограничения на свободу выражения мнения в виде предписываемого государством внедрения систем фильтрации контента, не контролируемого конечным пользователем, является неправомерным.
8. Право на свободу выражения мнения применяется "независимо от государственных границ"; глушение сигналов, передаваемых вещателем, базирующимся в другой

юрисдикции, либо аннулирование прав на ретрансляцию передач такого вещателя считается законным только в том случае, если суд или иной независимый, авторитетный и беспристрастный орган признал распространяемый этим вещателем контент серьезно и систематически нарушающим законное (т. е. отвечающее критериям, изложенным в подпункте "а" пункта 1) ограничение контента, а прочие способы решения данной проблемы, в том числе связанные с обращением к компетентным органам государства, где базируется вещатель, оказались явно неэффективными.

32. Предусмотренные Совместной декларацией конкретные стандарты реагирования на дезинформацию включают призыв воздержаться от применения общего запрета на распространение информации, основанного на туманных и двусмысленных идеях, включая запрет «фальшивых новостей» или «необъективной информации», как противоречащего международным правилам, касающимся ограничения свободы выражения мнения. Они также содержат призыв к представителям органов государственной власти не делать, не поддерживать, не поощрять и не содействовать дальнейшему распространению заявлений, которые, как им известно или должно быть по разумным соображениям известно, являются ложными (дезинформация) или которые наглядно демонстрируют беззастенчивое пренебрежение поддающейся проверке информацией (пропаганда). Кроме того, руководствуясь своими внутренними и международно-правовыми обязательствами и своим долгом перед обществом, представители органов государственной власти должны прилагать усилия к тому, чтобы распространять надежную и достоверную информацию, в том числе по таким представляющим интерес для общества вопросам, как экономика, здравоохранение, безопасность и окружающая среда.
33. В качестве ключевого средства для решения проблемы дезинформации и пропаганды в Совместной декларации выдвигается позитивное обязательство по содействию плюрализму СМИ, что включает оказание поддержки в интересах производства разнообразного качественного медиаконтента, введение правил, запрещающих неправомерную концентрацию прав собственности на СМИ, а также правил, требующих от органов массовой информации обеспечения прозрачности их структуры собственности.
34. В отношении регулирования деятельности вещателей, декларация содержит призыв к государствам создать четкую нормативно-правовую базу, регулиующую подобную деятельность, с обеспечением защиты надзорного органа от политического или коммерческого вмешательства, или давления и возможности развития свободного, независимого и плюралистического вещательного сектора. Еще одним аспектом в этом контексте является наличие сильных, независимых, опирающихся на достаточные ресурсы общественных средств массовой информации, деятельность которых определяется четкими задачами служения интересам общества в целом, а также установления и поддержания высоких стандартов журналистики.

35. Далее, согласно декларации, государствам следует принимать меры, способствующие формированию медийной и компьютерной грамотности, в том числе посредством повышения осведомленности гражданского общества в этих вопросах. Им также следует принимать другие меры, способствующие утверждению равноправия, недискриминации, межкультурного взаимопонимания и других демократических ценностей, в том числе с прицелом на ослабление негативного воздействия дезинформации и пропаганды.
36. Представленные в декларации конкретные рекомендации для журналистов и СМИ включают поддержку эффективных систем саморегулирования, в том числе введение стандартов, касающихся точности в освещении событий и предусматривающих, в частности, право на опровержение или на ответ в связи с допущенными в сообщениях СМИ неточностями. Им также рекомендовано рассмотреть вопрос о включении в новостные программы материалов с критическим разбором случаев дезинформации и пропаганды, сообразно их контрольной функции в обществе, особенно в ходе выборов и в связи с дискуссией по вопросам, представляющим общественный интерес

С. Региональные нормы

Европейский союз

37. В своей ключевой резолюции 2016 года «Стратегические коммуникации ЕС как противодействие пропаганде третьих сторон» Европейский парламент (ЕП) заложил определенные основы политики как в отношении анти-европейской пропаганды, так и в отношении дезинформации в традиционных СМИ и социальных сетях. В этой резолюции связь между пропагандой и дезинформацией рассматривалась следующим образом:
- «пропаганда против ЕС ведется в самых разнообразных формах и с использованием различных инструментов... с целью искажения истины, провоцирования сомнений, разобщения государств-членов, создания стратегического раскола между Европейским союзом и его североамериканскими партнерами и парализации процесса принятия решений, дискредитации институтов ЕС и трансатлантического партнерства... в глазах и умах граждан ЕС и граждан соседних стран, а также с целью подрыва и ослабления европейского нарратива, основанного на демократических ценностях, правах человека и верховенстве права»¹⁹.
38. Связь между пропагандой и дезинформацией прослеживается также в тезисе о том, что с первой можно бороться только путем опровержения второй, а также путем использования позитивных сообщений и информации²⁰.

¹⁹ European Parliament resolution of 23 November 2016 on EU strategic communication to counteract propaganda against it by third parties (2016/2030(INI)). п. 1. <https://tinyurl.com/ydyfy89k>

²⁰ Там же, п. 46.

39. Резолюция провела дополнительное различие между критикой, с одной стороны, и пропагандой или дезинформацией, с другой, указав на «контекст политического выражения, случаи манипулирования или поддержки, связанные с третьими странами и предназначенные для разжигания или обострения этой критики». В данных обстоятельствах такие нарративы должны давать основания усомниться в достоверности распространяемых сообщений²¹.
40. Описывая текущую ситуацию, Европейский парламент заявляет, что государства-члены и граждане ЕС испытывают растущее систематическое давление при противостоянии информационным и дезинформационным кампаниям и пропаганде со стороны некоторых соседних стран и негосударственных субъектов (таких как транснациональные террористические и криминальные организации). Цель этих кампаний состоит в том, чтобы подорвать само понятие объективного информирования или этичной журналистики, очерняя всю информацию как предвзятую или в качестве инструмента политической власти, а также нанести удар по демократическим ценностям и интересам. Европейский парламент заявил, что целенаправленные информационные кампании, широко применявшиеся во времена «холодной войны», вновь стали неотъемлемой частью современной гибридной войны, которая определяется как «сочетание военных и невоенных мер скрытого и открытого характера, применяемых для дестабилизации политической, экономической и социальной ситуации в стране, подвергшейся нападению, без официального объявления войны»²².
41. По этой причине ЕП призвал разработать правовые инициативы и «по-настоящему эффективную стратегию» на международном и национальном уровнях для обеспечения большей подотчетности в борьбе с дезинформацией. Эти правовые усилия также должны обеспечить и гарантировать основы для развития качественной журналистики и информационного многообразия путем противодействия концентрации собственности на средства массовой информации, которая негативно влияет на плюрализм СМИ²³.
42. Среди прочих инициатив, Резолюция призывает европейские государства развивать медиаграмотность и качественное журналистское образование, а также укреплять ролевую модель общественных СМИ.
43. Однако мер по противодействию дезинформации может быть недостаточно. В этой связи Европейская служба внешних связей (ЕСВС) заявила следующее:
- «К сожалению, как показывает опыт, после появления фейковых новостей бывает уже слишком поздно [оказывать противодействие]. Реагировать крайне важно, но еще важнее сделать так, чтобы правдивые новости достигли как можно более широкой аудитории, как внутри ЕС, так и за его пределами. Поэтому наша главная обязанность состоит в том, чтобы рассказывать о том, что мы делаем, объяснять с максимальной прозрачностью

²¹ Там же, п. 40.

²² Там же, п. D.

²³ Там же, п. п. 35, 46, 48.

нашу политику, распространять правдивую информацию о положительном влиянии наших действий на жизнь многих людей»²⁴.

44. По результатам работы Группы экспертов высокого уровня по «фейковым новостям» и онлайн-дезинформации, в начале 2018 года Европейская комиссия подготовила коммюнике для Европейского парламента и Совета ЕС «О противодействии дезинформации в интернете: европейский подход»²⁵. По словам авторов, в документе «представлен комплексный подход», направленный на борьбу с этим явлением в цифровом пространстве путем обеспечения прозрачности и приоритизации «высококачественной информации, расширения возможностей граждан по противодействию дезинформации» и защиты демократии и процессов формирования политики в ЕС.
45. В декабре 2018 года Европейская комиссия и Верховный представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности направили в Европейский парламент, Европейский совет, Совет ЕС, Европейский экономический и социальный комитет и Комитет регионов совместное коммюнике «План действий по борьбе с дезинформацией»²⁶.
46. План действий содержит определение дезинформации:
- «Под дезинформацией понимается доказуемо ложная или вводящая в заблуждение информация, которая создается, публикуется и распространяется с целью получения экономической выгоды или умышленного обмана общественности, и способна причинить вред обществу, включая угрозы демократическим процессам, а также общественным благам, таким как здоровье граждан ЕС, окружающая среда или безопасность».
47. К дезинформации не относятся непреднамеренные ошибки, сатира и пародия, а также откровенно ангажированные новости и комментарии.
48. План действий 2018 года основан на следующих четырех принципах:
- развитие возможностей институтов ЕС по обнаружению, анализу и разоблачению дезинформации;
 - усиление скоординированных и совместных мер реагирования на дезинформацию

²⁴ В своем выступлении на конференции «Гибридные угрозы и ЕС: состояние дел и будущий прогресс», состоявшейся 2 октября 2017 года, Верховный представитель/Вице-президент ЕС Федерика Могерини заявила, что, по имеющимся данным, в 2017 году «максимально широкая аудитория» сайтов фейковых новостей, по крайней мере во Франции и Италии, в среднем составляла около 3,5% в месяц, при этом большая часть из них охватывала менее 1% интернет-пользователей в обеих странах. И наоборот, среднемесячный охват самых популярных новостных сайтов во Франции и Италии составлял 22,3% и 50,9%, соответственно. См. также Fletcher, Richard, Alessio Cornia, Lucas Graves, and Rasmus Kleis Nielsen “Measuring the reach of “fake news” and online disinformation in Europe”. Factsheet, February 2018, p.1. Reuters Institute for the Study of Journalism at the University of Oxford. <https://bit.ly/2J3UnvH>.

²⁵ Коммюнике Европейской Комиссии «О противодействии дезинформации в интернете: европейский подход» для Европейского парламента, Совета ЕС, Европейского экономического и социального комитета и Комитета регионов. COM/2018/236 final. 26 апреля 2018 г. <https://bit.ly/2rz2WrW>.

²⁶ Action Plan against Disinformation, Brussels, 5.12.2018 JOIN(2018) 36 final.

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/54866/action-plan-against-disinformation_en.

- (включая создание системы быстрого оповещения);
- мобилизация частного сектора для борьбы с дезинформацией (в том числе при помощи «Кодекса практики по борьбе с дезинформацией»);
 - повышение осведомленности и укрепление устойчивости общества к дезинформации.
49. «Кодекс практики по борьбе с дезинформацией» был подписан онлайн-платформами Facebook, Google и Twitter, Mozilla, Microsoft, TikTok, а также рекламодателями и представителями рекламной индустрии²⁷. Как показывает оценка, Кодекс оказался крайне полезным инструментом и обеспечил основу для первого в своем роде структурированного диалога между соответствующими заинтересованными сторонами с целью повышения прозрачности и подотчетности политики интернет-платформ в отношении дезинформации, включая распространившуюся в последнее время дезинформацию вокруг коронавируса COVID-19²⁸.
50. Ведущиеся в ЕС дебаты по вопросу фейковых новостей в значительной степени сосредоточены на ответственности интернет-посредников за распространение провокационной информации. Отправной точкой дебатов стала Директива ЕС 2000 года об электронной торговле²⁹. В разделе 4 этого документа четко указано, что «поставщики услуг информационного общества» не несут ответственности за простую передачу, кэширование или хостинг, а также не обязаны следить за передаваемой или хранимой информацией, в частности, с целью активного поиска фактов или обстоятельств, указывающих на незаконную деятельность. Эти правила применяются только при определенных условиях невмешательства в контент и пассивного предоставления услуг информационного общества (ст. 12). Такие услуги информационного общества включают широкий спектр экономических услуг, осуществляемых в режиме онлайн, например, предоставление информации или коммерческих сообщений в интернете, либо предоставление инструментов, позволяющих осуществлять поиск, доступ и извлечение данных. Они также включают услуги по передаче информации через коммуникационную сеть, предоставлению доступа к коммуникационной сети или размещению предоставленной получателем услуги информации³⁰.
51. Приведенные выше положения Директивы не влияют на возможности судов или

²⁷ Code of Practice on Disinformation, 2018. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>.

²⁸ Там же.

²⁹ Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (Directive on electronic commerce). Section 4: Liability of intermediary service providers: <https://tinyurl.com/jwwnwx8>, В США защиту «провайдеров интерактивных компьютерных услуг» от ответственности за передаваемый ими контент, не произведенный непосредственно ими, обеспечивает §230 закона 1996 года «О пристойности в сфере коммуникаций» (Communications Decency Act, 47 U.S.C. § 230).

³⁰ Телевидение и радиовещание не относятся к услугам информационного общества, поскольку не предоставляются по индивидуальному запросу. К услугам информационного общества относятся услуги прямой связи, например, видео по запросу или рассылка коммерческих сообщений по электронной почте. Использование электронной почты или аналогичных индивидуальных каналов коммуникации, например, физическими лицами, действующими вне рамок своей профессии, бизнеса или специальности, не является услугой информационного общества.

административных органов власти, в соответствии с национальной правовой системой государства-члена ЕС, требовать от поставщика услуг предупреждения или пресечения нарушений, либо создания системы удаления или отключения доступа к незаконной информации (ст. 14). Национальное законодательство может налагать на поставщиков информационных услуг обязательство по оперативному информированию компетентных органов о подозрениях в отношении нелегальной деятельности, осуществляемой получателем услуг, или в отношении информации, предоставленной получателем услуг (ст. 15).

52. Проект закона о цифровых услугах, который сейчас обсуждается в ЕС, в значительной степени улучшает механизмы удаления незаконного контента и эффективной защиты основных прав пользователей в Интернете, включая свободу слова. Он также предусматривает усиление общественного надзора за онлайн-платформами, в частности, теми, что охватывают более 10% населения ЕС³¹.

53. Это, в частности, означает:

- меры по противодействию распространению противоправного контента в сети, например, механизм, позволяющий пользователям отмечать такой контент, а платформам – сотрудничать с «вызывающими доверие сигнальщиками»,
- эффективные гарантии для пользователей, включая возможность оспаривать решения платформ по модерации контента,
- меры по обеспечению прозрачности онлайн-платформ по целому ряду вопросов, включая алгоритмы, используемые для рекомендаций пользователям,
- доступ исследователей к ключевым данным крупнейших платформ для изучения того, как под воздействием онлайн-рисков происходит изменение структуры надзора с целью ее адаптации к сложности интернет-пространства,
- (для очень крупных платформ) усиление надзора и правоприменения со стороны Комиссии.

54. Важное значение в этом контексте имеет Рамочное решение Совета ЕС 2008 года о борьбе с отдельными формами и проявлениями расизма и ксенофобии инструментами уголовного права. Оно предписывает каждому государству-члену ЕС принять необходимые меры для обеспечения наказуемости отдельных видов умышленного поведения, включая публичное подстрекательство к насилию или ненависти по отношению к конкретной группе лиц или члену такой группы, на основании расы, цвета кожи, религии, родового, национального или этнического происхождения. Рамочное решение также призывает наказывать публичную апологию, отрицание или грубую банализацию преступлений геноцида, преступлений против человечности, преступлений против мира и военных преступлений (как они определены в Уставе Международного уголовного суда и Уставе Международного военного трибунала),

³¹ См. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>.

если эти действия направлены против указанной группы лиц или члена такой группы и могут спровоцировать насилие или ненависть в их отношении.

55. Рамочное решение призывает государства-члены ЕС к принятию мер, соответствующих фундаментальным принципам «свободы выражения мнений, и, в частности, свободы печати и свободы выражения мнений в других средствах массовой информации, как они вытекают из конституционных традиций или норм, регулирующих права и ответственность печати или других средств массовой информации, а также процессуальные гарантии в этой сфере, когда данные правила имеют предметом определение или ограничение ответственности»³².

Совет Европы

56. Статья 10 («Свобода выражения мнения») Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейской конвенции по правам человека, или ЕКПЧ) гласит:

- «1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует Государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.
2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия»³³.

57. Европейский суд по правам человека, уполномоченный толковать ЕКПЧ, с предельной ясностью заявил, что:

«Сама по себе статья 10 Конвенции не запрещает обсуждение или распространение полученной информации, даже если возникают серьезные сомнения относительно ее достоверности. Утверждать обратное означало бы лишать людей права выражать свои взгляды и мнения о заявлениях, сделанных в СМИ, что налагало бы необоснованные

³² Рамочное решение Совета Европейского Союза 2008/913/ИНА от 28 ноября 2008 года о борьбе с некоторыми формами и проявлениями расизма и ксенофобии инструментами уголовного права. <https://tinyurl.com/j4vq667>

³³ Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Рим, 4. XI.1950 <https://bit.ly/1foTq0D>

- ограничения на свободу выражения мнения, гарантированную статьей 10 Конвенции»³⁴.
- По мнению Суда, статья 10 касается не только содержания информации, но также и средств ее передачи или получения, исходя из того, что любое ограничение, наложенное на средства, нарушает право на получение и распространение информации³⁵.
58. В то же время действующие в Европе правила вещания более строгие и конкретны в отношении медиаконтента. Согласно Европейской конвенции о трансграничном телевидении, телезаставители обязаны «обеспечивать, чтобы в новостях факты и события представлялись справедливо и поощрялось свободное формирование мнений»³⁶.
59. Проблема дезинформации стала темой Резолюции 2143 (2017) Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) «Интернет-СМИ и журналистика: вызовы и ответственность»³⁷, в которой отмечается размытость границы «между тем, что можно считать законным выражением личных взглядов в попытке убедить читателей, и дезинформацией или манипуляцией». В ней с озабоченностью отмечается растущее число кампаний в интернете, направленных на введение общественности в заблуждение путем распространения намеренно предвзятой или ложной информации, кампаний ненависти в отношении отдельных лиц, а также личных нападок, часто политического характера, направленных на подрыв демократических политических процессов³⁸.
60. Резолюция рекомендует национальным властям предпринять ряд шагов, таких как включение медиаграмотности в школьную программу, поддержка проектов по повышению осведомленности и целевых программ обучения для содействия выработке критического отношения к информации, распространяемой интернет-СМИ, а также поддержка профессиональной подготовки журналистов³⁹.
61. В одной из своих предыдущих резолюций, ПАСЕ, признавая, что «интернет принадлежит всем; поэтому он не принадлежит никому и не имеет границ», и что необходимо сохранять его открытость и нейтральный характер, отмечает, что «интернет усиливает опасность внесения в информацию элементов предвзятости и манипулирования мнением». По этой причине «нельзя допускать, чтобы интернет стал гигантским рычагом, функционирующим вне всякого демократического контроля», или превратился «фактически в некую запретную зону, сферу, где властвуют скрытые силы, где невозможно с определенностью установить ничью ответственность»⁴⁰. ПАСЕ рекомендует государствам-членам Совета Европы рассмотреть

³⁴ «Салов (*Salov*) против Украины». Жалоба №65518/01. Постановление суда от 06/09/2005, п. 113.

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70096>

³⁵ «Аутроник АГ» (*Autronic AG*) против Швейцарии». Жалоба №12726/87. Постановление суда от 22 мая 1990 года.

<https://bit.ly/2KRQT1a>

³⁶ Европейская конвенция о трансграничном телевидении. Страсбург, 5.V.1989. Ст. 7, п. 3. <https://bit.ly/2rzG6Qf>

³⁷ Парламентская ассамблея Совета Европы (2017 г.), Резолюция 2143 (2017) «Интернет-СМИ и журналистика: вызовы и ответственность», 25 января, п. 12.2, <https://tinyurl.com/ydxzsc8k>.

³⁸ Там же, п. 6.

³⁹ Там же, п. 12.1.

⁴⁰ ПАСЕ, Резолюция № 1970 (2014), «Интернет и политика: влияние новых информационно-коммуникационных

- возможность принятия мер для предотвращения опасности искажения информации и манипулирования общественным мнением, - в частности, путем разработки целостных правил и (или) стимулов для саморегулирования в отношении подотчетности интернет-операторов⁴¹.
62. В октябре 2017 года Совет Европы опубликовал доклад под названием «Информационный хаос: на пути к созданию междисциплинарных рамок для проведения исследований и разработки политики»⁴². В документе рассматривается то, каким образом кампании по дезинформации получили широкое распространение и, в значительной степени опираясь на социальные сети, способствуют возникновению информационного хаоса в глобальной медиасреде. Авторы выступают за точность определений, отвергая термин «фейковые новости» как неподходящий для описания сложных явлений, о которых идет речь.
63. Доклад предлагает новую шкалу – трех элементов информационного «беспорядка» – для политиков, законодателей, исследователей, технологов и практиков, работающих над теоретическими и практическими проблемами, связанными с распространением, соответственно:
- a. ошибочной информации, без намерения причинить вред;
 - b. дезинформации, т.е. ложной информации, с намерением причинить вред;
 - c. вредоносной правдивой информации, с намерением причинить вред, часто путем опубликования сведений, предназначенных для частного пользования.
64. «Сложность и масштаб информационного загрязнения в нашем цифровом и все более поляризованном мире представляет собой беспрецедентную проблему», – говорится в докладе. В нем рассматриваются решения, предложенные платформами соцсетей, а также идеи по поддержке существующих СМИ, проекты по повышению медиаграмотности и регулированию. По мнению авторов, несмотря на то, что инициативы по проверке и разоблачению фактов заслуживают одобрения (список таких инициатив, осуществленных в Европе, приводится в приложении к их докладу), крайне важно определить, какие форматы наиболее эффективны в плане пробуждения у аудитории любопытства и скепсиса по отношению к информации, которую она потребляет, и источников этой информации.
65. С учетом необходимости в совместной выработке действенных решений, в докладе предлагаются схемы сотрудничества для различных заинтересованных сторон. В частности, национальным органам власти рекомендуется инициировать исследования для составления карты информационного беспорядка; разработать нормативные акты для предотвращения появления любой рекламы на сайтах, распространяющих дезинформацию; установить требование о прозрачности рекламы в Facebook; оказать поддержку общественным медиа-

технологий на демократию». Принята 29 января, п.п. 12, 14, <https://bit.ly/2qEvqze>.

⁴¹ Там же, п. 19.9.

⁴² Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking. By Claire Wardle and Hossein Derakhshan. Published by the Council of Europe, October, 2017/ <https://bit.ly/2jNx3Yg>

организациям и местным новостным изданиям; организовать курсы повышения квалификации по вопросам кибербезопасности; и обеспечить хотя бы минимальный уровень публикации сообщений общественных СМИ на платформах⁴³.

Европейский суд по правам человека

66. В целом подавляющая часть прецедентного права Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), связанного с распространением ложной информации, касается ограничений или наказаний, налагаемых национальными властями с целью защиты репутации или – в меньшей степени – права на неприкосновенность частной и семейной жизни.
67. Между тем, внутреннее законодательство государств-членов СЕ в большинстве случаев гласит, что суд может счесть авторов диффамационных заявлений подлежащими ответственности только в том случае, если эти заявления являются фактически ложными или необоснованными. Дискредитирующий характер заявления может быть признан не соответствующим действительности, если ответчик не сможет доказать его правдивость. Для того чтобы диффамация представляла собой нарушение закона, как правило, необходимо, чтобы информация не соответствовала действительности. Более того, опровержение как средство правовой защиты может быть использовано только в том случае, если предполагаемое диффамационное заявление состоит из фактов, поскольку правдивость оценочных суждений не подлежит доказыванию. Если заявление признано порочащим, суд может обязать автора выплатить компенсацию пострадавшей стороне.
68. В соответствующей судебной практике ЕСПЧ обнаруживаются многочисленные жалобы на возможное нарушение ограничениями или наказаниями права заявителя на свободу выражения мнения (в соответствии с вышеупомянутой статьей 10 ЕКПЧ). В частности, Суд оценивает, действительно ли вмешательство в осуществление права на свободу выражения мнения было предписано законом и необходимо в демократическом обществе, преследовало законную цель и являлось соразмерным этой цели. Прецедентное право обычно учитывает роль прессы в демократическом обществе, факторы общественных интересов и возможный статус дискредитированного лица как общественного деятеля, в отношении которого рамки допустимой критики шире, чем в отношении частных лиц. Кроме того, ЕСПЧ учитывает тот факт, что журналистская свобода включает и возможность прибегнуть к некоторой степени преувеличения или даже провокации⁴⁴. Трактую пункт 2 статьи 10, Суд указал, что свобода выражения мнения распространяется не только на «информацию» или «идеи», которые благоприятно воспринимаются в обществе, либо рассматриваются как безобидные или нейтральные, но также и на оскорбительные, шокирующие или вызывающие беспокойство.

⁴³ Там же, стр. 8.

⁴⁴ См. «Прагер и Обрешлик (*Prager and Oberschlick*) против Австрии», постановление от 26 апреля 1995 года, серия А № 313, стр. 19, §38.

Таковы требования плюрализма, терпимости и широты взглядов, присущие «демократическому обществу»⁴⁵.

69. ЕСПЧ неоднократно отмечал, что гарантии, предоставляемые журналистам статьей 10 в отношении фактических сообщений по вопросам, представляющим общественный интерес, действуют при условии, что они поступают добросовестно, с целью предоставления точной и надежной информации в соответствии с журналистской этикой, которая обычно предусматривает обязательство проверять соответствие информации фактам⁴⁶. К примеру, в «деле Гудвина» ЕСПЧ отметил, что главным мотивом для защиты конфиденциальности журналистских источников было укрепление «жизненно важной роли прессы как стража интересов общества», а не отрицательное воздействие на способность СМИ «предоставлять точную и надежную информацию»⁴⁷.
70. Несмотря на преобладание в судебной практике ЕСПЧ дел о диффамации и неприкосновенность частной жизни, существует несколько постановлений, имеющих отношение к теме данного документа, поскольку в них оцениваются ложные высказывания в политической речи, не связанные с репутацией или частной жизнью.
71. Например, в решении ЕСПЧ о приемлемости жалобы в деле «Бадер против Австрии» (*Bader v. Austria*)⁴⁸ рассматривается утверждение заявителя, австрийского профессора, о том, что общественный вещатель ORF распространял предвзятую информацию о необходимости вступления Австрии в ЕС, что было несовместимо с его обязательством о беспристрастности в соответствии с национальным Законом о вещании. В связи с этим заявитель потребовал аннулировать результаты проведенного референдума о вступлении в ЕС.
72. Однако Европейская комиссия по правам человека (которая до 1998 года служила неким буфером между заявителями и ЕСПЧ) установила, что заявитель фактически не пострадал от заявленного нарушения его права на свободу получения информации и сформировал свое мнение о цели референдума независимо от возможной предвзятости ORF. Комиссия отметила, что «право на свободу получения информации в основном запрещает правительству ограничивать право лица на получение информации, которую другие хотят или могут быть готовы ему предоставить». Комиссия пришла к выводу, что статья 10 ЕКПЧ не гарантирует неограниченного индивидуального права быть проинформированным органами государственной власти. Комиссия не смогла найти оснований для утверждения о том, что неполнота информации о референдуме, предоставленной австрийскими властями, помешала

⁴⁵ «Йерсилд (*Jersild*) против Дании», постановление от 23 сентября 1994 года, серия А, № 298, стр. 23-24, §31 и «Стил и Моррис (*Steel and Morris*) против Соединенного Королевства», № 68416/01, §87, ВСПЧ 2005-II.

⁴⁶ См. постановление по делу «Гудвин (*Goodwin*) против Соединенного Королевства», стр. 500, §39, дела «Фрезос и Руар (*Fressoz and Roire*)», §54, и «Бладет Тромсе и Стенсаас (*Bladet Tromso and Stensaas*)», §65.

⁴⁷ «Гудвин (*Goodwin*) против Соединенного Королевства», §39. Постановление № 17488/90, 27 марта 1996 года. <https://bit.ly/2KRQYCO>

⁴⁸ «Бадер (*Bader*) против Австрии», жалоба № 26633/95. Решение о приемлемости, 15 мая 1996 года. <https://bit.ly/2G3H0tl>

заявителю эффективно осуществить свое право на свободу убеждений, тем самым признав заявление неприемлемым.

73. В постановлении по делу *Балсите-Лидейкиене (Balsytė-Lideikienė) против Литвы*⁴⁹, вынесенном в 2008 году, ЕСПЧ рассмотрел заявление редактора и издателя «Литовского календаря на 2000 год». Заявительница жаловалась на нарушение ее права на свободу выражения мнения, заключавшееся в том, что национальные власти конфисковали и уничтожили нераспроданные экземпляры изданного ею календаря, а затем запретили его дальнейшее распространение. Конфискация тиража произошла после того, как национальные власти (парламентский комитет и канцелярия премьер-министра) потребовали расследования возможного нарушения национального законодательства в результате распространения календаря в книжных магазинах. Особым поводом послужило то, что на задней странице обложки «Литовского календаря на 2000 год» была размещена карта Литовской Республики, на которой территории соседних Республики Польша, Российской Федерации и Республики Беларусь были ложно изображены как «временно оккупированные этнически литовские земли». Более того, Министерство иностранных дел Литвы получило дипломатические ноты от посольств России и Беларуси. Примечательно, что национальные суды не усмотрели в календаре призывов к насилию, выражения ненависти к этническим группам или утверждения национального превосходства литовцев по отношению к другим этническим группам, а негативные высказывания в тексте календаря о еврейском населении не были признаны антисемитскими. Однако суды отметили, что публикация вызвала негативную реакцию со стороны части общества, а также посольств некоторых иностранных государств. Кроме того, апелляционная инстанция подтвердила, что комментарии в календаре были основаны на идеологии крайнего национализма, которая отвергает идею интеграции гражданского общества и поощряет ксенофобию, национальную ненависть и территориальные претензии. При этом было подчеркнуто, что совершенное заявителем нарушением административного законодательства не являлось серьезным и не нанесло существенного вреда интересам общества. В результате было одобрено решение о вынесении заявителю административного предупреждения и конфискации тиража.
74. В ЕСПЧ правительство Литвы утверждало, что, конфисковав непроданные экземпляры публикации и вынеся административное предупреждение заявителю, власти стремились предотвратить распространение идей, которые могли нарушить права проживающих в стране этнических меньшинств, а также поставить под угрозу отношения Литвы с соседями.
75. В своем постановлении по делу ЕСПЧ уделил особое внимание общей ситуации в Литовской Республике. Суд принял к сведению разъяснение государства-ответчика о том, что после восстановления литовской независимости в 1990 году вопросы территориальной целостности

⁴⁹ «Балсите-Лидейкиене (*Balsytė-Lideikienė*) против Литвы», жалоба № 72596/01, 4 ноября 2008 года.
<https://bit.ly/2wtV0x5>

и национальных меньшинств воспринимались болезненно. ЕСПЧ также отметил, что публикация вызвала негативную реакцию со стороны дипломатических представительств Республики Польша, Российской Федерации и Республики Беларусь. В отношении языка публикации ЕСПЧ постановил, что заявительница «выразила агрессивный национализм и этноцентризм», что вызвало серьезную озабоченность литовских властей. Таким образом, ЕСПЧ не обнаружил нарушения требований статьи 10 ЕКПЧ.

76. В другом деле (*М.С. и П.С. против Швейцарии*) заявители, сотрудники бюро советского Агентства печати «Новости» (АПН)⁵⁰ в Швейцарии, жаловались на потерю работы в результате решения коллегиального органа исполнительной власти страны – Федерального совета – о закрытии их агентства. Решение было принято в 1983 году на основании конституционного положения, которое дает право на высылку иностранцев, представляющих опасность для безопасности государства. Это решение было основано на выводах полицейского отчета и заключениях федерального генерального прокурора, которые были засекречены. Выводы полицейского отчета якобы показали, что с самого начала бюро АПН в Берне занималось не распространением информации, а «действовало как центр дезинформации, подрывной деятельности и агитации». В заключении также говорилось:

«Деятельность, осуществляемая с целью повлиять на процесс принятия политических решений в нашей стране, явно представляет собой вмешательство во внутренние дела Швейцарии. Она нарушает суверенитет Швейцарии и ставит под угрозу наши отношения с другими странами».

77. ЕСПЧ отметил, что закрытие АПН было направлено не на наказание заявителей, а на предотвращение определенной деятельности. Отклоняя жалобу, Суд подчеркнул, что закрытие «возможно, является нарушением основных прав агентства, но не прав заявителей»⁵¹.
78. Пять лет спустя в другом деле против Швейцарии было действительно обнаружено нарушение статьи 10. Все началось с того, что национальный регулирующий орган наложил запрет на использование определенных спутниковых антенн, позволявших абонентам смотреть советское телевидение. Правительство Швейцарии утверждало в ЕСПЧ, что полный запрет на несанкционированный прием передач со спутников связи является единственным способом обеспечения «тайны международной переписки», поскольку не существует способов отличить сигналы, предназначенные для передачи такой переписки, от сигналов, предназначенных для всеобщего использования. ЕСПЧ счел доводы властей «неубедительными» ввиду отсутствия риска получения секретной информации с помощью антенн, принимающих сигналы со спутников. Вмешательство государства в право на получение информации из-за рубежа не

⁵⁰ Предшественник нынешнего информационного агентства назывался «Россия сегодня» (англ. Russia Today): <https://bit.ly/2HIdUSW>

⁵¹ «М.С. и П.С. (*M.S. and P.S.*) против Швейцарии», жалоба № 10628/83, решение от 14 октября 1985 года о приемлемости жалобы. <https://bit.ly/2rzAK7p>

было признано необходимым в демократическом обществе. Более того, в решении ЕСПЧ говорится, что вмешательство могло иметь место только на основании пункта 2 статьи 10 ЕКПЧ. В совпадающем мнении судьи Де Мейера, в частности, говорится следующее: «Свобода видеть и смотреть, слышать и слушать как таковая не подлежит государственному регулированию»⁵².

79. Следует также отметить, что ЕСПЧ в целом признал неприемлемыми все заявления о нарушении статьи 10, связанные с отрицанием геноцида, на том основании, что подобные высказывания не только противоречат фактам, установленным международными трибуналами, но и нарушают статью 17 ЕКПЧ («Запрещение злоупотреблений правами»), которая гласит:

«Ничто в настоящей Конвенции не может толковаться как означающее, что какое-либо Государство, какая-либо группа лиц или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на упразднение прав и свобод, признанных в настоящей Конвенции, или на их ограничение в большей мере, чем это предусматривается в Конвенции».

80. Статья 17 уполномочивает ЕСПЧ признавать любую деятельность, направленную против предусмотренных в ней прав человека (таких как право на жизнь и недискриминацию), деятельностью, которая не может рассчитывать на защиту ЕКПЧ в целом, включая статью 10 о свободе выражения мнения.

81. Таким образом, критериями для ограничения свободы слова по мнению ЕСПЧ являются не столько ложность или правдивость информации, сколько другие факторы, такие как вред, причиненный или не причиненный этой информацией.

⁵² «Аутроник АГ» (Autronic AG) против Швейцарии, жалоба №12726/87. Постановление суда от 22 мая 1990 года. <https://bit.ly/2KRQT1a>

III. ПРИНЦИПЫ, РАЗРАБОТАННЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫМИ НПО

82. Ряд международных неправительственных организаций (НПО), занимающихся вопросами свободы СМИ, а также профессиональных медиа-ассоциаций неоднократно высказывались по вопросу о правовом регулировании распространения ложной информации⁵³. Наиболее системным представляется подход, представленный базирующейся в Великобритании НПО «Инициатива по правовой защите СМИ» (Media Legal Defence Initiative (MLDI))⁵⁴, предоставляющей юридическую защиту независимым СМИ, журналистам и блогерам, подвергающимся опасности в связи со своей профессиональной деятельностью⁵⁵.
83. Доводы международных НПО, занимающихся защитой свободы СМИ, можно кратко сформулировать и прокомментировать следующим образом:
84. Законодательный запрет на распространение фейковых новостей может оказать существенное сдерживающее влияние на деятельность журналистов. В случае быстрого появления новостей или наличия противоречий между различными источниками информации могут возникнуть трудности с проверкой фактов. Учитывая, что репутация журналистов зависит от качества публикуемой ими информации, они кровно заинтересованы в том, чтобы сообщать только те новости, в достоверности которых они уверены, и предупреждать свою аудиторию о невозможности проверки того или иного факта. Однако если над головой журналистов нависнет «дамоклов меч» в виде общего законодательного запрета на дезинформацию, то страх нарушить закон может побудить их сообщать только те новости, в которых они полностью уверены. Это произойдет на фоне участвовавших попыток исключить из закона одно из важнейших прав журналиста – право на неразглашение конфиденциальных источников информации. В результате журналисты, стремящиеся в полной мере доказать правдивость своих сообщений, зачастую не смогут этого сделать⁵⁶ и, как следствие, граждане могут оказаться лишены жизненно важной информации о текущих событиях.
85. Хотя в некоторых случаях закон может предусматривать требование о разграничении потенциально достоверных фактов и свободного мнения, выполнить это требование порой нелегко. Зачастую люди выражают свое мнение в форме саркастических, сатирических, гиперболических или комических заявлений, которые на первый взгляд выглядят ложными. В

⁵³ См., напр., Reporters Without Borders “Predators of press freedom use fake news as a *censorship* tool”, 16 марта 2017 года. <https://tinyurl.com/yd8qn9kw>; Freedom House. Freedom on the Net 2017: Manipulating Social Media to Undermine Democracy. <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2017>

⁵⁴ <https://www.mediadefence.org/>

⁵⁵ Стивенс, Марк, и др. по делу ««Дарескизб» (of *Dareskizb Ltd*) против Армении». Жалоба № 61737/08. Представление в Европейский суд по правам человека от имени «Инициативы по правовой защите СМИ», 15 марта 2012 года, п.п. 13-27. <https://tinyurl.com/y99tysnw>

⁵⁶ В этой связи любопытно будет взглянуть на российский закон «О СМИ», согласно которому журналисты обязаны проверять «достоверность», а не «бесспорную истинность» распространяемой ими информации. Это положение, скорее всего, продиктовано тем, что СМИ не обладают ни статусом, ни инструментами для предъявления неопровержимых доказательств.

иска о диффамации суд обычно принимает во внимание жанр и контекст, но в случае введения общего запрета на фейковые новости он может легко превратиться в запрет на выражение мнения. Это поставит под угрозу свободу противопоставления различных точек зрения, которая лежит в основе демократии.

86. Правовые положения о фейковых новостях не смогут отразить тот факт, что в некоторых случаях «истина» далеко не очевидна. Подобные положения по определению будут слишком расплывчатыми, не будут отвечать критериям правовой определенности и предсказуемости, которые характерны для верховенства права. Более того, за редчайшими исключениями, даже общепризнанная истина когда-нибудь может перестать быть таковой.
87. Отделить факты от истины порой совсем нелегко. Существует правдивое сообщение фактов, например, чья-то версия событий, но также существует изложение истинных событий, основанное на полученной из целого ряда источников информации о событии и свободное от влияния возможных личных предубеждений автора. Последнее является целью для СМИ, которой очень часто трудно достичь.
88. Органы государственной власти, как правило, обладают достаточными возможностями и полномочиями, включая свободный доступ к частным и государственным СМИ, для опровержения ложных заявлений. Это лидирующая позиция правительств на информационном рынке заставляет их проявлять сдержанность в использовании административных или уголовно-правовых инструментов в случаях, когда им доступны альтернативные средства реагирования на ложные заявления.
89. Даже если при определенных обстоятельствах публикация фейковых новостей определенного содержания может привести к риску возникновения общественных беспорядков, такие случаи, скорее всего, крайне редки и сами по себе не могут служить достаточным основанием для общего запрета на дезинформацию. Несомненно, в определенных обстоятельствах некоторые правдивые новости также могут привести к риску возникновения общественных беспорядков, но сама по себе эта характеристика не предполагает и не может предполагать гипотетического запрета на «правдивые новости».
90. Более того, по мнению международных НПО, занимающихся вопросами свободы СМИ, хотя публикация фейковых новостей может рассматриваться как потенциально вредная для общественного блага, ее ограничение сопряжено с гораздо большими рисками, поскольку оно подрывает сами принципы демократии. Это особенно справедливо в странах с нестабильными государственными институтами, такими как судебная системы, гражданское общество, а также сильные и независимые СМИ. «Инициатива по правовой защите СМИ» отмечает, что наложение предварительных ограничений на свободу слова сопряжено с очевидными опасностями, и уже одно это требует подвергать такие ограничения соответствующей проверке.
91. Кемденские принципы по свободе выражения мнения и равенству, разработанные

организацией АРТИКЛЬ 19 – еще одной НПО по защите свободы СМИ⁵⁷, на основе обсуждений с высокопоставленными международными чиновниками, представителями гражданского общества и учеными, представляют собой интерпретацию международного права и стандартов. Один из двенадцати принципов (Принцип 7) закрепляет право на исправление и ответ (см. выше), которое лучше всего защищать с помощью систем саморегулирования:

«Право на ответ дает каждому право обязать СМИ распространить его/ее ответ, если изначальная публикация или передача ошибочных или неверных фактов ущемили признанные права данного лица, и когда исправление не может компенсировать ущерба»⁵⁸.

92. Подводя итог, можно сказать, что на межправительственных форумах высказывается ряд идей о том, как ограничить влияние дезинформации, наносящей ущерб всеобщему миру, безопасности и сотрудничеству. В дебатах традиционно отмечается обязанность правительств воздерживаться от спонсирования, поощрения, производства, одобрения или распространения ложной информации, особенно если она сеет недоверие между странами.

⁵⁷ См.: <https://www.article19.org>.

⁵⁸ Кемденские принципы по свободе выражения мнения и равенству, 2009, Принцип 7. <https://bit.ly/1XfMDrL>.