

С П Е Ц И А Л Ь Н А Я Ч А С Т Ъ

РАЗДЕЛ II. СВОБОДА ИНФОРМАЦИИ

2.1. Свобода информации как институт международного права.

Ключевые слова: свобода информации — субъективная и объективная стороны свободы информации — кодификация — конвенция о свободе информации — права человека — право на коммуникацию.

Свобода информации является ценностью, которая непосредственно связана со свободой личности. Без свободы личности невозможно говорить о какой-либо свободе слова. В то же время, личность не может быть свободной, не имея свободы слова.

Свобода информации имеет как объективную, так и субъективную составляющие. Объективная сторона этой свободы подразумевает существование свободного и открытого демократического общества, в котором права человека уважаются и созданы условия для их реализации, в том числе путем свободного выражения своих взглядов и убеждений. Субъективная сторона свободы информации имеет отношение к двум субъектам — источнику информации и получателю. Первый — имеет право реализовать свое выражение взглядов и мнений, а реципиенты — получить необходимую для них информацию, что также является необходимым для реализации человеком своей свободы.

При этом, объективная составляющая свободы информации, в основе которой находится общественный интерес, подразумеваемый как открытость общества, имеет доминирующее значение при принятии решения в случае конкуренции между коллективными интересами и интересами отдельного лица, такими как защита частной жизни, чести или деловой репутации. Субъективная сторона свободы информации в виде информационных прав человека включает все права и свободы

человека, обеспечивающие участие человека как субъекта права в информационных отношениях.

Вопрос о кодификации института свободы информации неоднократно находился в повестке дня Организации Объединенных Наций. В принятой по инициативе СССР резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 59(I) от 14 декабря 1946 г. под названием «Созыв международной конференции по вопросу о свободе информации» отмечается: «свобода информации безусловно требует от тех, кто пользуется ее привилегиями, желания и навыки не злоупотреблять ими. Основным принципом ее является моральная обязанность стремиться к выявлению объективных фактов и распространению информации без злостных намерений».

Проект конвенции о свободе информации был подготовлен в 1948 г. и одобрен на Конференции ООН, проходившей в Женеве с 23 февраля по 21 апреля 1948 г. вместе с проектами конвенций о сборе и международном распространении новостей (*Draft Convention on the Gathering and International Transmission of News*), об утверждении международного права на исправление (*Draft Convention Concerning the Institution of an International Right of Correction*), проектом статьи о свободе информации для Декларации по правам человека и Международного Билля по правам человека и 43-я резолюция конференции по различным аспектам свободы информации. Проект конвенции о свободе информации состоял из 14 статей, а преамбула проекта конвенции начиналась словами: «Считая, что свободный обмен информацией и мнениями, как в национальной, так и международной сфере, является фундаментальным правом человека и существенным для мира и достижения политического, социального и экономического прогресса...»¹.

1. UN Conference on Freedom of Information, held at Geneva, Switzerland, from 23 March to 21 April, 1948. – Final Act. – Lake Success, New York.

59 (I). СОЗЫВ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ ПО ВОПРОСУ О СВОБОДЕ ИНФОРМАЦИИ

*Генеральная Ассамблея,
принимая во внимание, что*

свобода информации является основным правом человека и представляет собой критерий всех видов свободы, защиты которых Объединенные Нации себя посвятили;

свобода информации подразумевает право повсеместно и беспрепятственно собирать, передавать и опубликовывать информационные сведения. Вследствие этого она является основной предпосылкой для всякой серьезной попытки способствовать достижению мира и мировому прогрессу;

свобода информации безусловно требует от тех, кто пользуется ее привилегиями, желания и умения не злоупотреблять ими. Основным принципом ее является моральная обязанность стремиться в выявлению объективных фактов и к распространению информации без злостных намерений;

взаимопонимание и сотрудничество между народами невозможно при отсутствии благотворного и здорового мирового общественного мнения, которое, в свою очередь, всецело зависит от свободы информации;

постановляет, в соответствии с положениями пунктов 3 и 4 статьи 1 Устава, разрешить созыв Конференции с участием всех Членов Объединенных Наций по вопросу о свободе информации;

поручает Экономическому и Социальному Совету приступить, на основании статьи 60 и пункта 4 статьи 62 Устава, к созыву такой Конференции, в соответствии со следующими руководящими принципами:

а) целью Конференции является формирование ее точки зрения относительно прав, обязательств и практического применения, которые должны быть включены в понятие свободы информации;

б) в состав делегаций на эту Конференцию должны войти лица, фактически работающие или имеющие опыт в области прессы, радио, кинематографии и других видах работы по распространению информации;

с) Конференция должна быть созвана до конца 1947 г., в месте, установленном Экономическим и Социальным Советом, с тем, чтобы последний имел возможность представить на ближайшей очередной сессии Генеральной Ассамблеи доклад относительно происходившего на Конференции обсуждения вопроса и принятых рекомендаций.

*Шестьдесят пятое пленарное заседание,
14 декабря 1946 г.*

UNITED NATIONS
CONFERENCE
ON
FREEDOM OF INFORMATION

Held at Geneva, Switzerland,
 from 23 March to 21 April, 1949

FINAL ACT

TABLE OF CONTENTS

- final Act of the United Nations Conference on Freedom of Information ANNEX A. Draft Conventions: I. Draft Convention on the Gathering and International Transmission of News II. Draft Convention Concerning the Protection of Intellectual Rights of Countries III. Draft Convention on Freedom of Information ANNEX B. Articles for Draft Conventions and Draft Convention on Copyrights: ANNEX C. Resolutions: Chapter I. Budget Projects Chapter II. Measures to facilitate the gathering and international transmission of information Chapter III. Measures concerning the protection and reception of intellectual rights Chapter IV. Measures purposed to promote the free flow of information Chapter V. Miscellaneous Chapter VI. Provisions relating to actions by means of which the present resolution of the Conference can best be put into effect 26 7 12 14 26 28 29 30 30 31

26

Для доработки проекта конвенции Генеральная Ассамблея ООН своей резолюцией 426 (V) от 14 декабря 1950 г. образовала Комитет. В 1951 г. Комитет представил обновленный проект конвенции, которая состояла из преамбулы и 19 статей, на рассмотрение Генеральной Ассамблеи. Отсутствие единства в подходах к определению содержания свободы информации и рамок ее ограничения не давало возможности Генеральной Ассамблеи завершить эту работу на более чем двадцати сессиях. В то время как западные страны выступали за полную свободу СМИ и беспрепятственную трансграничную передачу информации, страны социалистического лагеря отстаивали принцип информационного невмешательства во внутренние дела государств и государственный контроль над редакционной политической СМИ. Вопрос о конвенции откладывался из года в год на рассмотрение следующей сессии, пока не был исключен из перечня актуальных вопросов повестки дня после тематического обсуждения на 26-й сессии в 1971 г.

Между тем, свобода информации получила свое международное признание благодаря развитию международного права защиты прав человека.

Всеобщая декларация прав человека, принятая резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г., предусматривает такие права и свободы в этой сфере: защита приватности (Статья 12), свобода мысли (статья 18), свобода убеждений и их выражения (Статья 19), свобода мирных собраний (статья 20).

Международный Пакт о гражданских и политических правах, принятый Генеральной Ассамблей ООН на заседании 16 декабря 1966 г., признает право на приватность (Статья 17), свободу мысли (статья 18), свободу взглядов и их выражения, что включает свободу искать, получать и распространять любую информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно либо посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору (статья 19), запрет пропаганды войны, национальной, расовой или религиозной ненависти (Статья 20), право на мирные собрания (статья 21), право участвовать в управлении государственными делами, голосовать и быть избранным, иметь доступ к государственной службе (статья 25), право этнических, религиозных и языковых меньшинств на равные права пользования своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком (статья 27).

Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах, который был также принят Генеральной Ассамблей ООН на заседании 16 декабря 1966 г., признает такие права человека, как право на образование (Статья 13), на участие в культурной жизни, пользование результатами научного прогресса и их практического применения, а также право пользоваться защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является (Статья 15).

Конвенция о правах ребенка, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г., предусматривает права ребенка на свободу выражения своих взглядов, что включает свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любого рода, независимо от границ, в устной, письменной или печатной форме, в форме произведений искусства или с помощью других средств по выбору ребенка (статья 13), свободу мысли,

совести и религии (статья 14), право ребенка на свободу объединений и свободу мирных собраний (статья 15), право на приватность (Статья 16), свободу средств массовой информации, доступ ребенку к информации, направленные на содействие социальному, духовному и моральному благополучию, а также здоровому физическому и психическому развитию ребенка, предусматривает также защиту ребенка от информации и материалов, причиняющих вред его благополучию (Статья 17).

Конвенция о правах инвалидов, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 2006 г., дает такое определение понятия «общение» (*communication*) — это использование языков, текстов, азбуки Брайля, тактильного общения, крупного шрифта, доступных мультимедийных средств, равно как печатных материалов, аудиосредств, обычного языка, чтецов, а также усиливающих и альтернативных методов, способов и форматов общения, включая доступную информационно-коммуникационную технологию.

Статья 9 Конвенции в целях наделения инвалидов возможностью вести независимый образ жизни и всесторонне участвовать во всех аспектах жизни возлагает на государства обязанность принимать надлежащие меры для обеспечения инвалидам доступа наравне с другими к физическому окружению, к транспорту, к информации и связи, включая информационно-коммуникационные технологии и системы, а также к другим объектам и услугам, открытым или предоставляемым для населения как в городских, так и в сельских районах. Эти меры, которые включают выявление и устранение препятствий и барьеров, мешающих доступности, должны распространяться, в частности: а) на здания, дороги, транспорт и другие внутренние и внешние объекты, включая школы, жилые дома, медицинские учреждения и рабочие места; б) на информационные, коммуникационные и другие службы, включая электронные службы и экстренные службы.

Во исполнение статьи 21 Конвенции для обеспечения инвалидов возможностью пользоваться правом на свободу выражения мнения и убеждений, включая свободу искать, получать и распространять информацию и идеи наравне с другими, пользуясь по своему выбору всеми формами общения, определяемыми в статье 2 Конвенции, государства принимают все надлежащие меры, в частности:

а) снабжение инвалидов информацией, предназначеннной для широкой публики, в доступных форматах и с использованием технологий, учитывающих разные формы инвалидности, своевременно и без дополнительной платы;

б) принятие и содействие использованию в официальных сношениях: жестовых языков, азбуки Брайля, усиливающих и альтернативных способов общения и всех других доступных способов, методов и форматов общения по выбору инвалидов;

в) активное побуждение частных предприятий, оказывающих услуги широкой публике, в том числе через Интернет, к предоставлению информации и услуг в доступных и пригодных для инвалидов форматах;

г) побуждение средств массовой информации, в том числе предоставляющих информацию через Интернет, к превращению своих услуг в доступные для инвалидов;

д) признание и поощрение использования жестовых языков.

Конвенция также гарантирует права инвалидов на приватность (Ст. 22), образование без дискриминации, на основе равенства возможностей на всех уровнях и обучение в течение всей жизни (Ст. 24), участие в политической и общественной жизни (Ст. 29), участие в культурной жизни, проведении досуга и отдыха, а также занятие спортом (Ст. 30).

На региональном уровне информационные права и свободы закреплены в региональных международных документах по правам человека. Впервые, на региональном европейском уровне, эти права были подтверждены в *Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод*, заключенной в Риме 4 ноября 1950 г. Право человека на уважение частной жизни гарантируется в статье 8; свобода мысли, совести и религии — в статье 9; свобода выражения — в статье 10 Конвенции.

Вопросам обеспечения прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений для всех, без различия расы, пола, языка и религии, уделяется отдельное внимание в Декларации принципов взаимных отношений между государствами Заключительного акта СБСЕ в Хельсинки, 1 августа 1975 г. Государства - участники «осознали потребность во все более широком знании и понимании различных аспектов жизни других государств-участников, отмечая вклад этого процесса в рост доверия между народами, желая с

развитием взаимопонимания между государствами-участниками и с дальнейшим улучшением отношений между ними продолжать и дальше наращивать усилия с целью прогресса в этой области, отмечая важное значение распространения информации из других государств-участников и лучшего ознакомления с такой информацией, подчеркивая поэтому существенную и влиятельную роль печати, радио, телевидения, кино, телеграфных агентств и журналистов, работающих в этих областях; ставят своей целью обеспечивать более свободное и широкое распространение всех форм информации, поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами и улучшать условия, в которых журналисты из одного государства-участника осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике».

И на основании этого выразили свое намерение а) улучшать распространение, доступ и обмен устной, печатной и кино-, радио - и телевизионной информацией; б) поощрять сотрудничество в области информации; в) улучшать условия работы журналистов (Часть IV, Глава II «Информация»).

Американская Конвенция о правах человека, принятая на Межамериканской специальной конференции по правам человека в Сан-Хосе (Коста-Рика), 22 ноября 1969 г., провозглашает право на приватность (Статья 11), свободу совести и религии (статья 12), свободу мнений и их выражения (статья 13), а также право на опровержение (Статья 14).

Африканская хартия прав человека и народов была принята в рамках Организации африканского единства в Найроби, 26 июня 1981 г. и вступила в силу 21 октября 1986 г. Хартия гарантирует право на уважение к жизни (Статья 4), право получать информацию, выражать и распространять свои взгляды (статья 9), право на образование, участие в культурной жизни своего сообщества (статья 17). Хартия является первым договором в области прав человека, включающим перечень обязанностей. К ним относятся обязанности по отношению к своей «семье и обществу, государству и другим юридически признанным сообществам и международному сообществу». Протокол о создании Африканского суда по правам человека и народов вступил в силу в 2004 г. (суд провел свое первое заседание 2–5 июля 2006 г.).

В *Хартии основных прав Европейского Союза*, принятой в Ницце, 7 декабря 2000 г., предусматриваются, кроме «классических», также «новые» информационные права человека (выделены подчеркиванием в тексте), появившиеся, по нашему мнению, в связи с постепенным развитием именно международного информационного права, в актах которого они впервые были закреплены: право на приватность (Статья 7), защита персональных данных (статья 8), свобода мысли, совести и религии (статья 10), свобода выражения и свобода информации (Статья 11), свобода собраний и ассоциаций (статья 12), свобода художественного творчества и научно-исследовательской деятельности (Статья 13), право на образование (Статья 14), культурное, религиозное и языковое разнообразие (Статья 22), право на надлежащее управление (Статья 41), право на доступ к документации (статья 42). Хартия не имеет обязательной юридической силы, но принимается во внимание Судом Европейских сообществ (СЕС) и Европейским судом первой инстанции (ЕСПИ). В 2002 г. Европейской Комиссией учреждена Сеть независимых экспертов ЕС по основным правам (CFR-CDF), в задачи которой входит предоставление отчетов о реализации положений Хартии в странах ЕС. В 2007 г. Европейская Комиссия создала Агентство по основным правам (АОП), заменившее Европейский мониторинговый центр по вопросам расизма и ксенофобии.

В *Конвенции Содружества независимых государств (СНГ) о правах и основных свободах человека*, принятой в Минске 26 мая 1995 г., закреплено право на приватность (Статья 9), свободу мысли, совести и вероисповедания (статья 10), право на свободное выражение своих взглядов (Статья 11), право на свободное выражение, сохранение и развитие этнической, языковой, культурной или религиозной самобытности (статья 21).

Практика рассмотрения споров, связанных со свободой информации, международными судами и квазисудебными институциями, а также правовые позиции, сформулированные в замечаниях общего характера и рекомендациях договорных органов по правам человека, оказали существенное влияние на развитие института свободы информации.

Право на свободу информации является фундаментальным в демократическом обществе правом, основанном на базовом

индивидуальном праве на личную свободу, и включает в себя совокупность информационных прав, таких как право на свободу политических высказываний, свободу коммерческой рекламы и художественной самореализации, права на доступ к информации о состоянии окружающей среды и публичной информации, находящейся в распоряжении государственных органов, а также доступ к персональным данным. Сюда же относятся и другие права, в том числе экономические, социальные и культурные, неразрывно связанные со свободой личности, такие как права на образование, на участие в культурной жизни, пользование результатами научного прогресса и их практического применения, а также право человека пользоваться защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является.

Право на свободу информации включает в себя как политические, так и гражданские права, и в силу этого не является однородным по правовому содержанию, что вызвано неравносильностью интересов, лежащих в его основе. Вследствие этого ограничения, применяемые к коммерческой рекламе, не являются применимыми к политическим высказываниям, а нормативное содержание права на доступ к публичной информации отличается от режима доступа к персональным данным.

Выводы

Свобода информации как правовой феномен и международно-правовой институт имеет объективную и субъективную составляющие, что подразумевает наличие свободного и открытого демократического общества, в котором права человека уважаются и созданы условия для их реализации, в том числе путем свободного выражения своих взглядов и убеждений, а также свободного получения информации.

Право на свободу информации закреплено в универсальных и региональных международно-правовых источниках, неоднократно подтверждено в практике конвенциональных органов в качестве фундаментального права человека, включающего в себя разнообразные информационные политические, гражданские, экономические, социальные и культурные права, неразрывно связанные со свободой личности.



2.2. Право на свободу мнений и их выражения.

Ключевые слова: свобода мнений и их выражения – формы выражения и способы распространения мнений – свобода устремления – рамки ограничения.

Обобщив практику рассмотрения заявлений о нарушении статьи 19 Международного Пакта о гражданских и политических правах, которая защищает право на свободу взглядов и их выражения, Комитет ООН по правам человека отметил, что право на свободное выражение взглядов является «обязательным условием соблюдения принципов гласности и подотчетности, которые крайне важны для содействия и защиты прав человека... Свобода мнений и их выражения лежит в основе полного осуществления широкого круга других прав человека. Так, например, свобода выражения мнений является составной частью осуществления прав на свободу собраний и ассоциаций, а также реализации права голоса»¹.

Право на свободу выражения мнений включает право искать, получать и распространять информацию любого рода и идеи независимо от государственных границ. Это право включает в себя передачу и получение сообщений, содержащих всякого рода идеи и мнения, которые могут быть переданы другим лицам в соответствии с положениями пункта 3 статьи 19 и статьи 20. К ним относятся политические выступления, комментарии на личные или политические темы, сбор сведений, обсуждение вопросов прав человека, журналистская деятельность, культурное и художественное выражение, преподавание, а также религиозные выступления. К ним также может относиться коммерческая реклама. В сферу применения пункта 2 включена даже такая форма выражения мнений, которая может рассматриваться как глубоко оскорбительная, но при этом ее использование может подпадать под ограничения в соответствии с положениями пункта 3 статьи 19 и статьи 20.

Пункт 2 статьи 19 защищает все формы выражения и способы распространения мнений. К таким формам относятся уст-

1. См. : Замечание общего порядка 34. Статья 19 : Свобода мнений и их выражения / Комитет ООН по правам человека. – Женева, 2011.

ная и письменная речь, язык жестов, а также такие средства неверbalной коммуникации, как изображения и предметы искусства. К способам выражения относятся книги, газеты, брошюры, афиши, баннеры, форма одежды и материалы, не запрещенные законом. К ним относятся все виды аудиовизуальных, электронных и основанных на Интернет-технологиях средств выражения.

В части третьей статьи 19 Пакта изложены условия, которым должны отвечать ограничения свободы выражения:

«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:

- а) для уважения прав и репутации других лиц;*
- б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения».*

Аналогичные вышеуказанным критериям положения содержатся в Европейской и Американской конвенциях о правах человека. Они предоставляют государствам достаточную свободу усмотрения, позволяющую ограничивать свободу выражения для защиты прав других лиц, национальной безопасности, а также в целях охраны морали и религиозных убеждений.

Комитет ООН по правам человека отметил особенности регулирования различных медиа (печатных, языковых и Интернет-медиа) с учетом существования различных форматов СМИ:

1) запрет на выпуск газет и других печатных СМИ при отсутствии особых условий, предусмотренных в части 3 статьи 19, является нарушением свободы слова;

2) государства-участники не должны вводить для вещательных СМИ, в частности небольших и коммерческих станций, обременительные лицензионные условия и обременять сборами; критерии для введения новых условий и сборов должны быть целесообразными и объективными, четкими, прозрачными, не носить дискриминационного характера и должны соответствовать другим характеристикам согласно Пакту;

3) порядок выдачи лицензий на вещание с помощью средств с ограниченными возможностями, в частности аудиови-

зуальных наземных и спутниковых служб, должен обеспечивать равное распределение доступа и частот для государственных, коммерческих и местных вещательных служб; государствам рекомендуется учредить независимый государственный орган по выдаче лицензий уполномоченный рассматривать заявки на вещание и выдавать лицензии;

4) государства не должны обладать монополией на СМИ и должны способствовать их многообразию. Государствам следует принимать все необходимые меры для предотвращения случаев монополизации, ненадлежащего доминирования в СМИ частных медиа-групп или концентрацию СМИ в их руках, что может негативно сказаться на разнообразии источников информации и взглядов;

5) любые ограничения на работу вебсайтов, блогов и других подобных систем распространения электронной и другой информации, основанных на Интернет-технологиях, в том числе систем, обеспечивающих функционирование таких средств коммуникации, являются допустимыми в той мере, в которой они совместимы с пунктом 3 статьи 19 Пакта.

Демократическая ценность свободы выражения была неоднократно подтверждена в практике МАСПЧ:

*«Свобода выражения является краеугольным камнем, на котором построено демократическое общество. Она крайне необходима для формирования общественного мнения. Она также *sapientia sine qua non* (непременное условие) для развития политических партий, профсоюзов, научных и культурных обществ и, в целом, для тех, кто хочет влиять на общественность. Она представляет собой средство для осуществления возможности общественности при принятии решений быть в достаточной мере информированной. Следовательно, можно утверждать, что общество надлежащим образом неинформированное, не может считаться действительно свободным»¹.*

МАСПЧ выработана обширная практика в области права на свободу мнений и их выражения, охватывающая такие вопросы: свобода говорить на языках меньшинств в местах лишения сво-

1. Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism (Arts 13 and 29 American Convention on Human Rights), Advisory Opinion OC-5/85. – 13 November 1985. – Series A, No 5. – para 70.

боды¹, запрет предварительной цензуры², свобода выражения мнений в ходе избирательных кампаний³, применение уголовных санкций против журналиста⁴, обязательное членство в ассоциации, предписываемое законом для осуществления журналистской деятельности⁵, а также гарантии независимости деятельности СМИ⁶.

Значительный вклад в развитие доктрины и практической защиты информационных прав человека на европейском континенте внесли Европейская комиссия и Суд по правам человека при рассмотрении заявлений о нарушении статьи 10 ЕКПЧ. По мнению Суда, такие ограничительные меры как лицензирование журналистской деятельности, представление копий публикаций в государственные органы и судебные запреты подлежат строгому изучению на предмет их необходимости и целесообразности введения. При этом такая целесообразность должна быть безоговорочной и доказанной. Относительно запрета на распространение информации Европейский суд по некоторым делам признавал необходимость вмешательства со стороны органов государственной власти в свободу выражения с целью защиты морали. Суд подчеркнул невозможность выработки единой концепции морали в правовом и социальном устройстве различных государств, поэтому для принятия решения относительно «необходимости» применения «ограничений» или «наказания» следует учитывать оценку, предоставленную национальными судами, которые более связаны с соответствующими «жизненными устоями» государств-участников, нежели судья международного суда.

1. МАСПЧ, дело *Лопес Альварес против Гондураса* (*Lopez Alvarez v. Honduras*), решение от 1 февраля 2006 г.
2. МАСПЧ, дело *Ольмедо-Бустос и др. против Чили*, (*Olmedo-Bustos et al. v. Chile*), решение от 5 февраля 2001 г.
3. МАСПЧ, дело *Рикардо Канесе против Парагвая* (*Ricardo Canese v. Paraguay*), решение от 31 августа 2004 г.
4. МАСПЧ, дело *Эррера Ульоа против Коста-Рики* (*Herrera Ulloa v. Costa Rica*), решение от 2 июля 2004 г.
5. МАСПЧ, обращение Правительства Коста-Рики (*Request by the Government of Costa Rica*), консультативное заключение ОС-5/85 от 13 ноября 1985 г.
6. МАСПЧ, дело *Ивчер Бронштейн против Перу* (*Ivcher Bronstein v. Peru*), решение от 6 февраля 2001 г.



Однако, в других случаях Суд, оценивая необходимость применения ограничений, пришел к выводу, что государственная концепция морали не соответствует критерию «быть необходимым в демократическом обществе» и признал нарушение статьи 10. Так, оценивая запрет на деятельность консультационных агентств, которые информировали беременных женщин о возможности прерывания беременности за рубежом, Суд признал нарушение свободы получать и распространять информацию по мотивам несоразмерности ограничений по отношению к преследуемой цели.

Суд отметил также, что «свобода выражения мнения является одной из фундаментальных основ демократического общества и одним из основных условий его развития и самосовершенствования каждой личности. Как отмечено в пункте 2 статьи 10, она применима не только к той «информации» или тем «идеям», которые получены законным путем или считаются неоскорбительными или незначительными, но и в отношении тех, которые оскорбляют или вызывают возмущение. Таковыми являются требования терпимости, плюрализма и широты взглядов, без которых «демократическое общество» невозмож но»¹.

Свободное выражение политических взглядов, которое содержит выражение общественных интересов, является одной из самой защищаемых форм свободы слова: «Как указано в статье 10, данная свобода допускает исключения. Однако такие исключения должны иметь строгое толкование и необходимость любых ограничений должна быть убедительно доказана, в особенности там, где высказывание или действие в рамках свободы слова носит скорее политический, нежели коммерческий характер ... В данном случае пределы свободы усмотрения сужены, поскольку речь идет не о том, что представляет чисто «коммерческие» интересы данного лица, а о его участии в дискуссии, затрагивающей общий интерес»².

1. ЕСПЧ, дело *Хэндисайд против Соединенного Королевства* (*Handyside v. the United Kingdom*), заявление № 5493/72, решение от 7 декабря 1976 г.

2. ЕСПЧ, дело *ФгТ Ферайн и Тирфабрикен против Швейцарии* (*VgT Verein Tierfabriken v. Switzerland*), заявление № 24699/94, решение от 28 июня 2001 г.

Выражение политических взглядов охватывает широкий спектр вопросов, затрагивающих общественные интересы, выходящие за рамки партийно-политических проблем: «... Суд обращает внимание на то, что он не имеет правомочия устанавливать различие в своем прецедентном праве между политической дискуссией и дискуссией по другим вопросам общественного значения тем способом, который предлагается правительством. Его аргумент в пользу ограничения права на свободу выражения мнений на основании признания статьей 10 того, что его осуществление налагает «обязанности и ответственность», не учитывает того, что такое осуществление может быть ограничено только на условиях, предусмотренных во втором абзаце данной статьи»¹.

Критика в адрес правительства, политиков и общественных деятелей входит в сферу общественных интересов, и такая критика может доходить до оскорбления этих лиц: «Соответственно, пределы допустимой критики в отношении публичных политиков шире, чем в отношении частного лица. Первый неизбежно и сознательно ставит себя в положение, когда его любое слово и любой поступок находятся под пристальным, испытующим взглядом журналистов и широкой публики, а следовательно, должен проявлять и большую степень терпимости, особенно когда он сам делает публичные заявления, которые способны вызвать критику. Политик, конечно, имеет право на защиту своей репутации, даже когда он выступает не в личном качестве, но противовесом потребности в подобной защите выступает интерес общества в открытой дискуссии по политическим вопросам»².

Острая критика государственной политики сама по себе не является подстрекательством. Правительство может утверждать, что высказывания содержат скрытую или подразумеваемую поддержку насилия. Суд не исключает такой возможности, при этом требует доказательств наличия двойного значения: «...данные утверждения сами по себе не обязательно должны рассматриваться как пропаганда террористической деятельности. Их

1. ЕСПЧ, дело *Торгейр Торгейрсон против Исландии* (*Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*), заявление № 13778/88, решение от 25 июня 1992 г.

2. ЕСПЧ, дело *Обершилик против Австрии* (*Oberschlick v. Austria*), заявление № 11662/85, решение от 23 мая 1991 г.

следует рассматривать, однако, в свете биографии заявителя, являющегося, возможно, одним из главных представителей организации «Фракция Красной Армии», которая более двадцати лет вела смертоносную борьбу против общественного порядка в Федеративной Республике Германии. В данных обстоятельствах слова заявителя могли быть восприняты его сторонниками как призыв к продолжению деятельности «Фракции Красной Армии»¹.

Являющиеся предметом судебного рассмотрения слова должны быть способными послужить призывом к насилию. На начальной стадии их можно рассматривать независимо от контекста. Главный вопрос заключается в том, содержится ли в них призыв к насилию, вооруженному сопротивлению или восстанию². Такие слова, как «сопротивление», «борьба» или «освобождение»³, употребляемые в позитивном смысле, или обвинения в «государственном терроризме» или «геноциде»⁴, сами по себе недостаточны, чтобы представлять собой подстрекательство.

Оскорбительные высказывания о политиках, официальных и других лицах, вовлеченных в борьбу с терроризмом, которые разжигают ненависть и способны вызвать насилие, могут прекратиться на основании законных предписаний. А ограничения в отношении идентификации официальных лиц по той причине, что в результате этого они могут подвергнуться нападению со стороны террористов, могут быть допустимыми на основании части 2 статьи 10⁵.

Суд признает более широкую свободу усмотрения государств в отношении регулирования свободы выражения мнений в области морали и религии: «Несмотря на то, что в пункте 2

-
1. ЕСПЧ, дело *Хогефельд против ФРГ* (*Hogefeld v. Germany*), заявление № 35402/97, решение от 20 января 2000 г.
 2. ЕСПЧ, дело *Жейлан против Турции* (*Ceylan v Turkey*), заявление № 23556/94 решение от 8 июля 1999 г.
 3. ЕСПЧ, дело *Гергер против Турции* (*Gerger v. Turkey*), заявление № 24919/94, решение от 8 июля 1999 г.
 4. ЕСПЧ, дело *Жейлан против Турции* (*Ceylan v Turkey*), заявление № 23556/94 решение от 8 июля 1999 г.
 5. ЕСПЧ, дело *Шурек против Турции* (*Surek v. Turkey*), заявление № 26682/95, решение от 8 июля 1999 г.

статьи 10 Конвенции предусмотрен небольшой объем возможностей для ограничения свободы слова в сфере политических дискуссий или обсуждения вопросов, представляющих общественный интерес, значительно более широкая свобода усмотрения обычно предоставляется государствам—участникам при регулировании свободы выражения мнений в отношении вопросов, могущих оскорблять глубокие личные чувства в сфере морали или, особенно, религии. Кроме того, в сфере морали и, возможно, еще в большей степени, в сфере религиозных убеждений не существует общепринятой европейской концепции требований, призванных обеспечить «защиту прав других лиц» в случае нападок на их религиозные убеждения. То, что может всерьез оскорбить людей определенных религиозных представлений, будет существенно различаться в зависимости от места и времени, особенно в эпоху, характеризующуюся постоянно растущим числом религий и вероисповеданий. Благодаря прямым и непрерывным контактам с общественной жизнью своих стран государственные власти в принципе находятся в лучшем положении, чем международный судья, когда речь идет об определении точного содержания данных требований, призванных обеспечить «защиту прав других лиц», а также «необходимости» «ограничений», цель которых состоит в защите от подобных высказываний тех, кто может быть оскорблен в своих глубочайших чувствах и убеждениях...»¹.

Европейский суд не считает нарушением статьи 10 запрет на объявление по радио приглашения посетить какую-либо церковь, если государство в своем стремлении поддерживать религиозный плюрализм сочтет это необходимым². Однако в тех случаях, когда выражение включает не только религиозные убеждения, но также элементы политических убеждений, такие запреты могут быть несоразмерными.

Наличие элементов политических убеждений в выражениях возлагает на государства особую ответственность в отношении применения возможных ограничений. Нами уже указывалось, что выражение политических взглядов признается Судом в

1. ЕСПЧ, дело *Вингроу против Объединенного Королевства* (*Wingrove v. United Kingdom*), заявление № 17419/90 от 25 ноября 1996 г.

2. ЕСПЧ, дело *Мерфи против Ирландии* (*Murphy v. Ireland*), заявление № 44179/98, решение от 10 июля 2003 г.

качестве позитивного вклада в развитие демократического общества в целом, даже если это выражение вызывает негативную реакцию некоторой части общества.

В деле, касающемся запрета трансляции рекламного видеоролика, в котором поднимались вопросы защиты животных, Суд установил нарушение властями Швейцарии статьи 10: «... фильм ассоциации—заявителя выпадает из обычного контекста, когда публику призывают приобретать определенный продукт. Скорее, он отражает спорные мнения, касающиеся современного общества вообще. ... В результате, в данном деле пределы свободы усмотрения сужены, поскольку речь идет не о том, что представляет чисто «комерческие» интересы данного лица, а о его участии в дискуссии, затрагивающей общий интерес»¹.

Как указано в статье 19 Всеобщей декларации прав человека и в статье 10 Европейской конвенции о правах человека, свобода выражения в определенных случаях может быть ограничена. Эти исключения должны интерпретироваться на основе четких критерий, а необходимость ограничений должна быть убедительно обоснована государствами². Согласно принципам, утвержденным ЕСПЧ, граждане должны быть в состоянии предусматривать последствия, которые может нести определенное действие³, а для того, чтобы они могли регулировать свое поведение, требуется достаточная точность в наименовании мер и терминов⁴. В то же время, хотя четкость буквы закона крайне желательна, это может привнести в закон чрезмерную стро-

1. ЕСПЧ, дело *Ферайн и Тирфабрикен против Швейцарии* (*VgT Verein Tierfabriken v. Switzerland*), заявление № 24699/94, решение от 28 июня 2001 г.
2. ЕСПЧ, дело *Нильсен и Джонсон против Норвегии* (*Nielsen and Johnson v. Norway*), заявление № 23118/93, решение от 25 ноября 1999 г., и дело *Фуэнтес Бобо против Испании* (*Fuentes Bobo v. Spain*), заявление № 39293/98, решение от 29 февраля 2000 г.
3. ЕСПЧ, дело *Линдон, Отчаковски-Лоран и Жюли против Франции* (*Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France*), заявления №№ 21279/02, 36448/02, решение от 22 октября 2007 г.; дело *Кафкарис против Кипра* (*Kafkaris v. Cyprus*), заявление № 21906/04, решение о 12 февраля 2008 г.
4. ЕСПЧ, дело *Гропера Радио и др. против Швейцарии* (*Groppera Radio AG and others v. Switzerland*), заявление № 10890/84, решение от 28 марта 1990 г.

гость, поскольку его развитие не должно отставать от изменяющихся обстоятельств. Степень точности норм и положений, требуемая от национального законодательства¹, которая, в любом случае, не может предусмотреть каждое непредвиденное обстоятельство — зависит в значительной степени от рассматриваемого контента, сферы охвата и состояния лиц, к которым данное законодательство применимо².

В соответствии со статьей 34 Конституции Украины каждому гарантируется право на свободу мысли и слова, на свободное выражение своих взглядов и убеждений. Каждый имеет право свободно собирать, хранить, использовать и распространять информацию устно, письменно либо иным способом – по своему выбору.

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

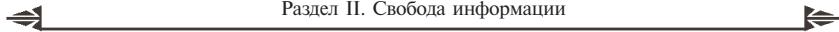
Правовое регулирование общественных отношений относительно реализации права на свободу информации в Украине осуществляется, прежде всего, Законами Украины «Об информации»³, «О доступе к публичной информации»⁴, «О печатных

1. ЕСПЧ, дело *Сэндтаймс против Объединенного Королевства* (*The Sunday Times v. United Kingdom*), заявление № 6538/74, решение от 26 апреля 1979 г.; дело *Лариссис и другие против Греции* (*Larissis and others v. Greece*), заявление № 45701/99, решение от 24 февраля 1998 г.; дело *Хашман и Хэррап против Соединенного Королевства* (*Hashman and Harrup v. the United Kingdom*), заявление № 25594/94, решение от 25 ноября 1999 г.; и дело *Ротару против Румынии* (*Rotaru v. Romania*), заявление № 28341/95, решение от 4 марта 2000 г.

2. ЕСПЧ, дело *Реккенен против Венгрии* (*Rekényi v. Hungary*), заявление № 25390/94, решение от 20 мая 1999 г.

3. Закон Украины «Об информации» (новая редакция) от 13.01.2011 г. № 2938–VI // Ведомости Верховной Рады. – 2011. – № 32. – Ст. 313.

4. Закон Украины «О доступе к публичной информации» от 13.01.2011 г. № 2939–VI // Ведомости Верховной Рады. – 2011. – № 32. – Ст. 314.



средствах массовой информации (прессе) в Украине»¹, «О телевидении и радиовещании»², «О Национальном совете Украины по вопросам телевидения и радиовещания»³, «О государственной поддержке средств массовой информации и социальной защите журналистов»⁴, «О порядке отображения деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Украине средствами массовой информации»⁵ и «Об информационных агентствах»⁶.

В соответствии со статьей 5 Закона Украины «Об информации» каждый имеет право на информацию, что предусматривает возможность свободного получения, использования, распространения, хранения и защиты информации, необходимой для реализации своих прав, свобод и законных интересов. Реализация права на информацию не должна нарушать общественные, политические, экономические, социальные, духовные, экологические и другие права, свободы и законные интересы других граждан, права и интересы юридических лиц.

Статья 6 Закона Украины «Об информации» устанавливает гарантии права на информацию, которая обеспечивается: созданием механизма реализации права на информацию; созданием

1. Закон Украины «О печатных средствах массовой информации (прессе) в Украине» от 16.11.1992 г. № 2782–ХII // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1993. – № 1. – Ст. 1.
2. Закон Украины «О телевидении и радиовещании» от 21.12.1993 г. № 3759–ХII // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1994. – № 10. – Ст. 43.
3. Закон Украины «О Национальном совете Украины по вопросам телевидения и радиовещания» от 23.09.1997 г. № 538/97 // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1997. – № 48. – Ст. 296.
4. Закон Украины «О государственной поддержке средств массовой информации и социальной защите журналистов» от 23.09.1997 г. № 540/97 // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1997. – № 50. – Ст. 302.
5. Закон Украины «О порядке освещения деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Украине средствами массовой информации» от 23.09.1997 г. № 539/97 // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1997. – № 49. – Ст. 299.
6. Закон Украины «Об информационных агентствах» от 28.02.1995 г. № 74/95 // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1995. – № 13. –

возможностей для свободного доступа к статистическим данным, архивным, библиотечным и музеинм фондам, другим информационным банкам, базам данных, информационным ресурсам; обязанностью субъектов властных полномочий информировать общественность и средства массовой информации о своей деятельности и принятых решениях; обязанностью субъектов властных полномочий определить специальные подразделения или ответственных лиц для обеспечения доступа к информации; осуществлением государственного и общественного контроля над соблюдением законодательства об информации; установлением ответственности за нарушение законодательства об информации. Право на информацию может быть ограничено законом в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья населения, для защиты репутации или прав других людей, для предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Право на информацию охраняется законом (статья 7). Государство гарантирует всем субъектам информационных отношений равные права и возможности доступа к информации. Никто не может ограничивать право лица в выборе форм и источников получения информации, за исключением случаев, предусмотренных законом. Субъект информационных отношений может требовать устранения любых нарушений его права на информацию. Запрещается изъятие и уничтожение печатных изданий, экспонатов, информационных банков, документов из архивных, библиотечных, музеинм фондов, кроме установленных законом случаев и на основании решения суда.

Выходы

Свобода выражения мнений защищает все формы выражения и способы распространения мнений, являясь фундаментальной основой демократического общества. Свободное выражение политических взглядов, содержащих выражение общественных интересов, является одной из самой защищаемых форм свободы слова.



2.3. Право на свободу мысли, совести и религии (включая свободу убеждений).

Ключевые слова: свобода мысли – свобода совести – свобода религии – свобода исповедовать религию – дискриминация – религиозная нетерпимость – диффамация религии – религиозно мотивированная ненависть.

Свобода мысли, совести и религии является внутриличностным содержанием свободы информации, которая получает свое внешнее проявление при реализации права на свободу выражения. Особую значимость имеют статьи 2, 18 и 26 Всеобщей декларации прав человека и Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений. Право на свободу религии или убеждений закреплено в ряде различных международных инструментов в области прав человека: Международном пакте о гражданских и политических правах (статьи 2, 18 – 20, и 26–27); Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (статья 13); Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статья 2); Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 5); Конвенции о правах ребенка (статьи 2, 14 и 30) и Международной конвенции о защите прав всех трудящихся – мигрантов и членов их семей (статья 12). Также следует принимать во внимание инструменты в области прав человека, принятые на региональном уровне и содержащие положения, касающиеся свободы религии или убеждений, такие как Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, в частности статья 9 Конвенции.

Статья 18 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривает четыре положения:

1. Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении.

2. Никто не должен подвергаться принуждению, умаляющему его свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору.

3. Свобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц.

4. Участвующие в настоящем Пакте Государства обязуются уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов, обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями.

Комитет ООН по правам человека в Замечании общего порядка № 22, посвященном Статье 18 Пакта, подтверждает, что право на свободу мысли, совести и религии (включая свободу убеждений) является весьма широким и глубоким; оно охватывает свободу мысли по всем вопросам, а также воззрения человека и приверженность религии или убеждениям, исповедуемым как единолично, так и сообща с другими. Комитет обращает внимание государств-участников на то, что свобода мысли и свобода совести защищаются в такой же степени, как и свобода религии и убеждений. Об основополагающем характере этих свобод свидетельствует и тот факт, что в соответствии с пунктом 2 статьи 4 Пакта даже в период чрезвычайного положения не допускается никаких отступлений от этой нормы.

Статья 18 Пакта защищает теистические, нетеистические и атеистические убеждения, а также право не исповедовать никакой религии или убеждений. Понятие «убеждения» и «религия» следует толковать широко. Применение положений статьи 18 не ограничивается традиционными религиями или религиями и убеждениями, которые по своим организационным формам или практике аналогичны традиционным религиям. В связи с этим Комитет беспокоит любая тенденция к дискриминации любых религий или вероисповеданий на любых основаниях, в том числе потому, что они являются вновь созданными или что их исповедуют религиозные меньшинства, к которым может враждебно относиться преобладающая религиозная община.



В статье 18 проводится различие между свободой мысли, совести, религии или убеждений и свободой исповедовать религию или убеждения. Эта статья не допускает установления каких-либо ограничений свободы мысли и совести или свободы иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору. Эти свободы защищены без каких-либо ограничений, равно как и право каждого без ущерба для пункта 1 статьи 19 придерживаться своего мнения. В соответствии с пунктом 2 статьи 18 и статьёй 17 никто не может быть принуждён к раскрытию своих мыслей или своей приверженности той или иной религии или убеждениям.

Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, принятая единогласным решением Генеральной Ассамблеи ООН в 1981 г., хотя и не является обязывающим документом, но это один из важных документов, кодифицирующих право на свободу религии и убеждений.

Статья 6

В соответствии со статьей 1 настоящей Декларации и соблюдением положений пункта 3 статьи 1 право на свободу мысли, совести, религии или убеждений включает, в частности, следующие свободы:

- а) отправлять культуры или собираться в связи с религией или убеждениями и создавать и содержать места для этих целей;*
- б) создавать и содержать соответствующие благотворительные или гуманитарные учреждения;*
- в) производить, приобретать и использовать в соответствующем объеме необходимые предметы и материалы, связанные с религиозными обрядами или обычаями или убеждениями;*
- г) писать, выпускать и распространять соответствующие публикации в этих областях;*
- д) вести преподавание по вопросам религии или убеждений в местах, подходящих для этой цели;*
- е) испрашивать и получать от отдельных лиц и организаций добровольные финансовые и иные пожертвования;*
- ж) готовить, назначать, избирать или назначать по праву наследования соответствующих руководителей согласно потребностям и нормам той или иной религии или убеждений;*
- з) соблюдать дни отдыха и отмечать праздники и отправлять*

обряды в соответствии с предписаниями религии и убеждениями; и) устанавливать и поддерживать связи с отдельными лицами и общинами в области религии и убеждений на национальном и международном уровнях.

Хотя Декларация 1981 г. не имеет обязательной юридической силы, некоторые страны воспользовались правом сделать оговорки (Румыния, Польша, Болгария, Чехословакия и СССР). Они заявили, что Декларация 1981 г. не уделила достаточного внимания атеистическим убеждениям. Румыния, Сирия, Чехословакия и СССР сделали также общую оговорку относительно положений, идущих в разрез с их внутренним правом. Ирак от имени Организации Исламской Конференции также присоединился к странам, сделавшим оговорку относительно неприменения любого положения Декларации 1981 г., которое противоречит законам шариата или законодательным и иным актам, основанным на исламских законописаниях. Позже Сирия и Иран одобрили и присоединились к оговорке Ирака.

Совет по правам человека на своей 16-й сессии в 2011 г. принял резолюцию, в которой, ссылаясь на резолюцию 36/55 Генеральной Ассамблеи от 25 ноября 1981 г., о провозглашении Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, а также резолюцию 14/11 Совета по правам человека от 18 июня 2010 г. и другие резолюции о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, которые были приняты Генеральной Ассамблей и Комиссией по правам человека, вновь напомнил, что все, в том числе лица, принадлежащие к религиозным меньшинствам, должны иметь возможность жить безопасно и свободно осуществлять свое право на свободу религии или убеждений. Совет также отметил, что:

— каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии или убеждений, которое включает свободу иметь или принимать религию или убеждения по собственному усмотрению и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публично или частным порядком, в учении, богослужении и выполнении религиозных и ритуальных обрядов, включая право менять свою религию или убеждения;

— свобода религии или убеждений и свобода выражения мнений являются взаимозависимыми, взаимосвязанными и взаимодополняющими, и особо отмечает роль, которую эти права могут играть в борьбе против всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений;

— государства обязаны защищать лиц, принадлежащих к религиозным меньшинствам, и уделять должное внимание предотвращению, расследованию и наказанию актов насилия в отношении таких лиц, независимо от того, кто их совершает, и что непринятие таких мер может представлять собой нарушение прав человека.

Совет настоятельно призывал государства активизировать свои усилия по защите и поощрению свободы мысли, совести и религии или убеждений и с этой целью:

а) обеспечить, чтобы их конституционные и законодательные системы предусматривали адекватные и действенные гарантии свободы мысли, совести, религии и убеждений для всех без какого-либо различия путем, в частности, предоставления доступа к правосудию и эффективным средствам правовой защиты в случаях нарушения права на свободу мысли, совести и религии или убеждений или права свободно исповедовать свою религию, включая право менять свою религию или убеждения;

б) обеспечить, чтобы никто под их юрисдикцией не лишался по причине религии или убеждений права на жизнь, свободу и личную неприкосновенность и чтобы никто не подвергался пыткам и другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения и наказания или произвольному аресту или задержанию на этом основании, и привлекать к судебной ответственности всех, кто нарушает эти права;

в) положить конец нарушениям прав человека женщин и уделять особое внимание ликвидации практики и законодательства, являющихся дискриминационными по отношению к женщинам, в том числе при осуществлении ими своего права на свободу мысли, совести и религии или убеждений;

г) обеспечить, чтобы никто не подвергался дискриминации на основе своей религии или убеждений при получении, в частности, образования, медицинской помощи, работы, гуманитарной помощи или социальных благ, и обеспечить, чтобы каждый человек обладал правом и возможностью иметь доступ на общих равных основаниях к государственным услугам в своей стране без какой-либо дискриминации на основе религии или убеждений;

д) провести в соответствующих случаях обзор существующей практики регистрации с целью обеспечить, чтобы такая практика не огра-

ничивала право любого лица открыто исповедовать свою религию или убеждения единолично или сообща с другими, публично или наедине;

и) обеспечить, чтобы не допускались случаи невыдачи официальных документов по причине религиозной принадлежности или убеждений и чтобы каждый человек имел право воздерживаться от сообщения в таких документах информации о своей религиозной принадлежности против его воли;

й) обеспечить, в частности, право всех лиц отправлять культуры, собираться или вести преподавание в связи с религией или убеждениями и их право создавать и содержать места для этих целей, а также всех лиц искать, получать и распространять информацию и идеи по этим вопросам;

к) обеспечить, чтобы согласно соответствующему национальному законодательству и международному праву прав человека свобода всех лиц и членов групп создавать и содержать религиозные, благотворительные или гуманитарные организации пользовалась полным уважением и защитой;

л) обеспечить, чтобы все государственные должностные лица и гражданские служащие, в том числе сотрудники правоохранительных органов и персонал пенитенциарных учреждений, военнослужащие и работники системы образования, при исполнении своих служебных обязанностей уважали свободу религии или убеждений и не допускали дискриминации на основе религии или убеждений и чтобы были организованы в полном объеме все необходимые и надлежащие просвещение, обучение и подготовка;

м) принять все необходимые и надлежащие меры в соответствии с международными стандартами в области прав человека для борьбы с ненавистью, дискриминацией, нетерпимостью и актами насилия, запугивания и принуждения, мотивированными нетерпимостью на основе религии или убеждений, а также с подстрекательством к враждебности и насилию с уделением особого внимания тем, кто принадлежит к религиозным меньшинствам во всех частях мира;

н) содействовать, используя для этого образование и другие средства, взаимопониманию, терпимости, недискриминации и уважению во всех вопросах, касающихся свободы религии или убеждений, посредством поощрения более широкой осведомленности в обществе в целом о различных религиях и убеждениях, истории, традициях, языках и культуре различных религиозных меньшинств, находящихся под их юрисдикцией;

о) не допускать никаких различий, исключений, ограничений или предпочтений на основе религии или убеждений, которые наносят ущерб признанию, осуществлению или реализации прав человека и основных свобод на равной основе, и выявлять признаки нетерпимости, которые могут вести к дискриминации на основе религии или убеждений;

Диффамация религий

В 2005 г. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций на 60-й сессии приняла резолюцию 60/150 «Борьба против диффамации религий». Резолюция была инициирована Организацией Исламская конференция и появилась вследствие распространения антиисламских взглядов, влекущих за собой рост насилия во всем мире. В указанном документе диффамация религий определяется как проявление нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, как формирование негативного стереотипного образа религий. В п. 9 резолюции 60/150 Генеральная Ассамблея призвала государства «принять решительные меры с целью запрета распространения через политические учреждения и организации расистских и ксенофобских идей и материалов, направленных против любой религии и ее последователей и представляющих собой подстрекательство к дискриминации, вражде и насилию».

Процесс принятия указанной резолюции сопровождался противоборством на дипломатическом уровне, о чем свидетельствуют результаты голосования по проекту указанной резолюции: за – 101, против – 53, воздержалось – 20.

В дальнейшем Генеральная Ассамблея ООН ежегодно принимала на своих сессиях резолюции, последовательно осуждающие диффамацию религий и призывающие государства к борьбе с этим явлением. Так, в декабре 2006 г. на 61-й сессии была принята одноименная резолюция 61/164; в 2007 г. на 62-й сессии – резолюция 62/154; в 2008 г. на 63-й сессии – резолюция 63/171; в 2009 г. на 64-й сессии – резолюция 64/156, а в 2010 г. на 65-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН – резолюция 65/224¹.

Однако с 2008 г. поддержка таких проблематичных резолюций стала уменьшаться. Члены ООН из Северной Америки, Европы и Азии, включая Ватикан, последовательно голосуют или выступают против концепции «диффамации религий». К началу 2010 г. количество голосующих против концепции также

1. A/RES/61/164, A/RES/62/154, A/RES/63/171, A/RES/64/156, A/RES/65/224 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un.org/ru/ga/documents/gares.shtml>.

возросло за счет ряда стран Латинской Америки (Аргентина, Чили, Мексика, Панама и Уругвай), а также стран Африканского континента – Либерии и Замбии.

В резолюции 65/224 Генеральная Ассамблея выразила глубокую озабоченность в связи с программами и планами экстремистских организаций и групп, которые ставят перед собой задачу сформировать подобные стереотипы, в особенности при попустительстве правительства. Также в принятой в декабре 2009 г. резолюции 64/164 Генеральная Ассамблея выразила «глубокое беспокойство в связи со всеми формами дискриминации и нетерпимости, включая предрассудки и формирование негативных стереотипов в отношении лиц на почве религии или убеждений»¹.

Генеральная Ассамблея разработала общую стратегию борьбы с диффамацией религий, основные направления которой предполагают:

- принятие всеми государствами необходимого законодательства для запрещения пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, которая представляет собой подстрекательство к дискриминации, вражде и насилию;
- установление или укрепление государствами внутренней нормативной базы и законодательства для предотвращения диффамации религий и формирования негативных стереотипов в отношении религиозных групп;
- осуществление всеми государствами на практике положений Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений²;
- обеспечение всеми государствами в рамках их соответствующих правовых и конституционных систем адекватной защиты от актов ненависти, дискриминации, запугивания и принуждения в результате диффамации религий и разжигания религиозной ненависти в целом;

-
1. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 64/164 [Электронный ресурс]. – Режим доступа :
<http://www.un.org/ru/ga/documents/gares.shtml>.
 2. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 36/55 [Электронный ресурс]. – Режим доступа :
<http://www.un.org/ru/ga/documents/gares.shtml>.



- принятие всеми государствами всех возможных мер для поощрения терпимости и уважения ко всем религиям и убеждениям и понимания их систем ценностей и дополнение правовых систем стратегиями интеллектуального и нравственного содержания для борьбы с религиозной ненавистью и нетерпимостью;
- открытое, конструктивное и уважительное обсуждение идей, межконфессиональный и межкультурный диалог на местном, национальном и международном уровнях;
- обеспечение всеми государствами, со стороны всех государственных должностных лиц при исполнении своих служебных обязанностей, уважения по отношению к людям, вне зависимости от их принадлежности к иным религиям и их убеждений, и недопущения дискриминации лиц на основе их религии или убеждений;
- разработка стратегий и согласование действий на местном, национальном, региональном и международном уровнях посредством образования и просветительской деятельности;
- обеспечение и защита в рамках национального законодательства и в соответствии с международным правом, касающимся прав человека, и международным гуманитарным правом религиозных мест, объектов, святынь и символов;
- налаживание глобального диалога в масштабе международного сообщества с целью поощрения культуры терпимости и мира на всех уровнях на основе соблюдения прав человека и уважения разнообразия религий и убеждений;
- поощрение со стороны Совета по правам человека всеобщего уважения ко всем религиозным и культурным ценностям, а также поощрение средств активизации международных усилий для борьбы с безнаказанностью за акты нетерпимости, дискриминации и разжигания ненависти в отношении членов любых общин и приверженцев любых религий.

В докладе Генерального секретаря ООН, представленном Генеральной Ассамблее в июле 2009 г., в соответствии с резолюцией 63/171 Генеральной Ассамблеи, вопрос о допустимости ограничения свободы выражения мнений в связи с концепцией диффамации религий рассматривается в рамках ст. 19 и ст. 20 Международного пакта о гражданских и политических свободах, а также ст. 4 Международной конвенции о ликвидации всех

форм расовой дискриминации. Вместе с тем Генеральный секретарь подчеркнул, что «такие правовые меры, как ограничение исключительно свободы выражения мнений, далеко не достаточны для осуществления реальных перемен в умах, восприятиях и полемике по этому вопросу. Для ликвидации основных причин нетерпимости необходим гораздо более широкий спектр стратегических мер, охватывающих такие области, как межкультурный диалог и просвещение, направленные на формирование терпимости и уважения к разнообразию»¹.

В резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН перечисляются различные дискриминационные практики, квалифицируемые как диффамация религии, такие как формирование унизительных стереотипов и стигматизация людей на основании их религии или убеждений, негативное освещение определенных религий и религиозных символов и неуважительное отношение к ним.

Против концепции «диффамации религий», в том виде, в котором она представлена в вышеуказанных резолюциях, голосовали европейские страны, Украина в том числе. По мнению противников «диффамации», указанная концепция направлена на защиту религии как таковой и не относится к правам человека; принятие этих документов создает международно-правовую основу для принятия так называемых «законов о богохульстве», что в значительной степени может ограничить свободу религий.

Специальный докладчик по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости *Дуду Дъен* в своем докладе в 2008 г. указал, что Совет по правам человека должен «содействовать переходу от социологической концепции» диффамации религий «к правовой норме, запрещающей подстрекательство к национальной, расовой или религиозной ненависти, на основе юридических положений, содержащихся в международных договорах о правах человека, в частности в ст.ст. 18–20 Международного пакта о гражданских и политических правах и в ст. 4 Международной

1. Доклад Генерального секретаря ООН «Борьба против диффамации религий», A/64/209 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un.org/ru/ga/documents/gares.shtml>.

конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации¹. Данную рекомендацию Совету по правам человека вновь повторил преемник *Дуду Дьена* на посту специального докладчика *Гиту Муйгай* в своем докладе в 2009 г.²

Международные эксперты по правам человека также выступили против концепции. «Артиль 19», международная правозащитная организация, созданная для защиты свободы слова во всем мире, отмечает, что законы о богохульстве не являются адекватной мерой для борьбы с оскорблением религиозных чувств верующих. Международные эксперты по правам человека также выступают против концепции³. В декабре 2008 г. докладчики по вопросу свободы религии ООН, ОБСЕ, ОАГ, а также АХПЧН издали совместное заявление, призывающее международные организации прекратить поддержку идеи «диффамации религий», поскольку она «не согласуется с международными стандартами, принятыми плюралистическими и свободными обществами»⁴.

В совместном Докладе Специального докладчика по вопросу о свободе религии и убеждений *Асмы Джахангир* и Специаль-

-
1. Доклад «Расизм, расовая дискриминация, ксенофобия и связанные с ними формы нетерпимости: последующие меры и осуществление Дурбанской декларации и программы действий» о проявлениях диффамации религий и в особенности о серьезных последствиях исламофобии для реализации всех прав, A/HRC/9/12 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/153/99/PDF/G0815399.pdf?OpenElement>.
 2. A/HRC/12/38. A/HRC/12/38 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un.org/ru/ga/documents/gares.shtml>.
 3. Agnes Callamard. Article 19. Freedom of Speech and Offence: Why Blasphemy Laws Are Not the Appropriate Response. [Electronic source] // Equal Voice, EUMC. – 2006. – № 18. – Access mode : <http://www.article19.org/pdfs/publications/blasphemy-hate-speech-article.pdf>.
 4. Joint Declaration on Defamation of Religions, and Anti-terrorism and Anti—Extremism Legislation, The UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and the ACHPR (African Commission on Human and Peoples' Rights) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information [Electronic source]. – Athens, 9 December 2008. – Access mode: <http://www.osce.org/fom/35639>.

ного докладчика по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости *Дуду Дьена* представленном в соответствии с решением 1/107 Совета по правам человека о подстрекательстве к расовой и религиозной ненависти и поощрении терпимости отмечается: «В своем стремлении к сохранению плуралистического, многообразного и терпимого общества государства-члены не должны догматически отстаивать свободу слова, пре-небрегая существующими в обществе особенностями, при абсолютном неуважении к религиозным чувствам, а также не допускать подавления критики религий, превращая ее в уголовно наказуемое деяние. Вместо этого им следует сосредоточиться на создании атмосферы терпимости, в которой в разумных пределах могут исповедоваться все религии и убеждения без какой-либо дискриминации или стигматизации. Нельзя исправить положение путем запрета на высказывание мнений в отношении религий»¹.

В докладе Венецианской комиссии Совета Европы, подготовленном для обзора применяющихся в различных странах правоприменительной практики и законодательных мер, связанных с богохульством, разжиганием розни и свободой выражения мнения говорится о том, что «религиозные группы, равно как и прочие группы, должны терпимо относиться к публичным критическим высказываниям и дебатам, темой которых является деятельность, учения и убеждения этих групп, при условии, что такая критика не представляет собой умышленное и добровольное оскорблечение и не содержит побуждения к нарушению общественной стабильности или к дискриминации последователей той или иной религии»².

1. Осуществление Резолюции 60/251 Генеральной Ассамблеи от 15 марта 2006 года, озаглавленной «Совет по правам человека», документ A/HRC/2/3 [Электронный ресурс]. – 2006. – Режим доступа : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/139/92/PDF/G0613992.pdf?OpenElement>.

2. Report on the Relationship between Freedom of Expression and Freedom of Religion: The Issue of Regulation and Prosecution of Blasphemy, Religious Insult and Incitement to Religious Hatred, Adopted by the Venice Commission at its 76th Plenary Session [Electronic source]. – Venice, 17–18 October 2008. – Access mode : [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD\(2008\)026-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD(2008)026-e.pdf).



В международном обзоре, посвященном влиянию национальных законов о богохульстве на защиту права человека, проведенном международной неправительственной организацией «Фридом Хаус» в 2010 г. отмечается, что «негативные последствия и злоупотребления, возникающие в результате применения внутригосударственного законодательства о богохульстве должны вызывать серьезные опасения по поводу перспектив принятия таких актов на международном уровне»¹.

В Докладе Комиссии США по свободе вероисповедания в странах мира за 2010 г. с беспокойством указывается на попытки сторонников «диффамации религий» по-новому определить и существенно расширить Статью 20(2) МПГПП и Статью 4 МКЛРД с тем, чтобы охватить «религиозно-диффамационные» высказывания. В тоже время эти две нормы устанавливают лишь ограниченное количество исключений в отношении основных свобод самовыражения и религии²:

«Для их применения необходимо нечто большее, нежели просто выражение критических или даже оскорбительных взглядов по вопросам религии. Эти положения направлены на защиту личности от насильственных действий или дискриминации, а не на защиту религиозных учреждений или идей от критики. К тому же, они всегда толковались вместе с положениями международного договора, защищающими свободу религии и самовыражения, обеспечивающими равенство перед законом и запрещающими любые меры, которые могли бы нарушить гарантированные права. Кроме того, объединение расы и религии для того, чтобы подвести «диффамацию религий» под сферу действия МКЛРД, приведет к серьезным проблемам в сфере свободы религии. Раса человека непреложна, но его или ее религия нет. Действительно, право личности на свободу религии или убеждений включает право свободно выбирать или изменять свою религию на другую либо вовсе отказаться от религии».

1. Prud'homme Jo-Anne. Policing belief: The Impact of Blasphemy Laws on Human Rights [Electronic source] / Freedom House Special Report. – 138 p. – 2010. – Access mode :

http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Policing_Belief_Full.pdf

2. Обзор ежегодного доклада Комиссии США по свободе вероисповедания в странах мира за 2010 год [Electronic source]. – Access mode: – <http://www.osce.org/ru/node/71887>. Полный текст доклада доступен на сайте www.uscirsf.gov.

В 2009 – 2011 г. г. дипломатические усилия с обеих сторон были усилены в поиске путей выхода из создавшейся напряженности в отношении резолюций о диффамации религии. После очередного принятия резолюции в марте 2010 г., Соединенные Штаты предложили Пакистану и другим странам Организации Исламская конференция (ОИК) выработать на следующей сессии Совета компромиссную резолюцию. На заседании Совета по правам человека ООН в марте 2011 г. членам Совета удалось прийти к компромиссу.

Формулировка «диффамация религии» была заменена на более приемлемую для западных стран формулировку «религиозно мотивированная ненависть и подстрекательство к насилию» в обмен на обязательство западных стран «принять меры против исламофобии и очернения ислама»¹. В компромиссной Резолюции 16/18 «Борьба с нетерпимостью, негативными стереотипами и стигматизацией, а также дискриминацией, подстрекательством к насилию и насилием на основе религии и убеждений» сформулированы практические меры, которые государства должны предпринять для противодействия росту проявлений нетерпимости, негативных стереотипов и насилия по всему миру.

Осенью 2011 г. аналогичная резолюция была единогласно принята Генеральной Ассамблеей ООН, что позволило Совету по правам человека «перейти от сложных и сопряженных с разногласиями дискуссий о религиозной нетерпимости и свободе самовыражения к практическим действиям по защите прав человека»². Для выполнения Резолюции был инициирован «Стамбульский процесс», который сосредоточен на том, как государства могут фактически реализовывать указанные рекомендации³.

1. Лодхи М. Защищая ислам [Электронный ресурс] // Слово без границ. – 26 сентября 2012. – Режим доступа :

<http://wordyou.ru/v-islam/zashhishhaya-islam.html>

2. Краткий обзор Международного доклада Государственного департамента США о состоянии религиозных свобод за 2011 год [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа :

<http://www.state.gov/j/drl/rls/irf/2011/index.htm>

3. Report of the United States on the First Meeting of Experts to Promote Implementation of United Nations Human Rights Council Resolution 16/18 [Electronic source]. – December, 2011. – Access mode :
<http://geneva.usmission.gov/2012/04/19/implementation1618/>



Таким образом, концепция диффамации религии ограничивает свободу убеждений в части возможности выбора или отказа от тех или иных взглядов, и свободу самовыражения в части раскрытия своих мыслей или своей приверженности той или иной религии или убеждениям. Для ликвидации основных причин нетерпимости необходим межкультурный диалог и просвещение, направленные на формирование терпимости и уважения к разнообразию.

В этой связи, Резолюция Совета ООН по правам человека 16/18 от 24 марта 2011 г. «Борьба с нетерпимостью, формированием негативных стереотипных представлений и стигматизацией, дискриминацией, подстрекательством к насилию и насилием в отношении лиц на основе религии и убеждений» является результатом конструктивного диалога между государствами-членами ООН на основе общего понимания ценности двух фундаментальных свобод – свободы религии и самовыражения.

Конституция Украины предусматривает, что каждый имеет право на свободу мировоззрения и вероисповедания (статья 35). Это право включает свободу исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, беспрепятственно отправлять единолично или коллективно религиозные культуры и ритуальные обряды, вести религиозную деятельность. При этом часть вторая статьи 35 Конституции Украины устанавливает четкие рамки возможного ограничения такого права, оговаривая, что его осуществление может быть ограничено законом лишь в интересах охраны общественного порядка, здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других людей. Ограничения права на свободу совести и религии, которые выходят за установленные статьей 35 Конституции Украины рамки, являются неконституционными.

В Законе Украины «О свободе совести и религиозных организациях»¹, принятом еще в 1991 г., отражены положения Статьи 18 МПГПП в отношении гарантий свободы совести и религии. Так, статья 3 Закона гласит, что каждому гарантируется право на свободу совести. Это право включает свободу иметь, принимать и изменять религию или убеждения по своему выбору и свободу лично или вместе с другими исповедовать любую

1. Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації // Відомості Верховної Ради. – 1991. – N 25. – ст.283.

религию или не исповедовать никакой, отправлять религиозные культуры, открыто выражать и свободно распространять свои религиозные или атеистические убеждения. Никто не может устанавливать обязательных убеждений и мировоззрений. Не допускается никакое принуждение при определении гражданином своего отношения к религии, к исповеданию или отказу от исповедания религии, к участию или неучастию в богослужениях, религиозных обрядах и церемониях, религиозных учениях. Родители или лица, которые их заменяют, по взаимному согласию имеют право воспитывать своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями и отношением к религии.

Осуществление свободы исповедовать религию или убеждения подлежит лишь тем ограничениям, которые необходимы для охраны общественной безопасности и порядка, жизни, здоровья и морали, а также прав и свобод других граждан, которые установлены законом и отвечают международным обязательством Украины.

Выводы

Свобода мысли, совести и религии неразрывно связана со свободой выражения и включает свободу мысли по всем вопросам, а также воззрения человека и приверженность религии или убеждениям, исповедуемым как единолично, так и сообща с другими. Ограничения свободы мысли и совести или свободы иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору являются недопустимыми.

Сохранение плюралистического, многообразного и терпимого общества требует уважения к религиозным чувствам, а равно и недопущения подавления критических высказываний в отношении религий. Концепция диффамации религий ограничивает свободу убеждений в части возможности выбора или отказа от тех или иных взглядов, и свободу самовыражения в части раскрытия своих мыслей или своей приверженности той или иной религии или убеждениям. Для ликвидации основных причин нетерпимости необходим межкультурный диалог и просвещение, направленные на формирование терпимости и уважения к разнообразию.



2.4. Право на доступ к информации.

Ключевые слова: доступ к информации – заинтересованная общественность – презумпция доступности – отказ в доступе – соразмерность – преобладающий общественный интерес.

Доступ к информации является одним из ключевых индикаторов информационной свободы общества, необходимым условием прозрачности и подотчетности государственного аппарата и инструментом реализации гражданами права на участие в управлении государственными делами.

В пункте 2 статьи 19 МПГПП предусмотрено право на доступ к информации, имеющейся у государственных органов. К такой информации относятся записи в государственных органах, независимо от формы хранения, источников и даты их регистрации. С учетом статьи 25 Пакта право на доступ к информации предполагает также право СМИ на доступ к информации, касающейся государственных вопросов, а также право широкой общественности получать продукцию СМИ.

Элементы права на доступ к информации содержатся также в других частях Пакта. Как Комитет по правам человека отметил в своем замечании общего порядка № 16, касающемся статьи 17 МПГПП, каждое лицо должно иметь право удостовериться в ясной форме, содержится ли в автоматизированных файлах данных информация личного характера, и если содержится, то какая и с какой целью. Каждое лицо должно иметь также возможность удостовериться, какие государственные органы или частные лица или органы контролируют или могут контролировать их файлы. Если в таких файлах содержится неверная информация личного характера или если она собиралась или обрабатывалась в нарушение положений закона, каждое лицо должно иметь право потребовать изъятия этой информации. Согласно статье 10 Пакта, заключенные не лишаются права на доступ к своей истории болезни. В своем замечании общего порядка № 32, касающемся статьи 14, Комитет изложил различные аспекты права на получение информации, которыми обладают лица, обвиняемые в уголовном преступлении. В соответствии с положениями статьи 2, такие лица должны получать информацию о своих правах, предусмотренных Пактом в целом.



С целью эффективного осуществления права на доступ к информации государства обязаны обеспечить широкий доступ к правительственный информации, имеющей общественный интерес. Обеспечение легкого, быстрого, эффективного и практического доступа к такой информации является обязанностью государства, что требует от него принятия необходимых процедур, например с помощью национального законодательства о свободе информации. Эти процедуры должны обеспечивать своевременную обработку запросов на получение информации в соответствии с четкими правилами. При этом плата за обработку запросов на получение информации не должна быть чрезмерной, чтобы не создавать неоправданное препятствие для доступа к информации. Любой отказ в предоставлении доступа к информации должен быть обоснован.

В отношении права на получение информации Европейский суд по правам человека в своих постановлениях неизменно подчеркивает, что статья 10(1) ЕКПЧ дает право на получение только той информации, которую другие хотят передать. В этой связи, на статью 10 нельзя ссылаться, с тем чтобы требовать от государства обнародования информации, которую оно не желает раскрывать.

Поэтому отказ государства обнародовать секретную полицейскую картотеку не может считаться нарушением права заявителя на получение информации, поскольку заявитель не имеет права на данную информацию, а государство не желает, чтобы он ее получил: «... право на свободное получение информации в своей основе запрещает правительству ограничивать человека в его возможности получать информацию, которую другие лица желают или могут желать передать ему»¹.

Однако, если человек может доказать, что его частная жизнь напрямую зависит от отказа государства предоставить определенную информацию, позитивное обязательство в рамках права на уважение частной жизни может обязать государство предоставить такую информацию. По мнению Суда, «лица, находящиеся в положении заявителя, имеют защищаемый Конвенцией существенный интерес в получении информации,

1. ЕСПЧ, дело *Леандер против Швеции* (*Leander v. Sweden*), заявление № 9246/81, решение от 26 марта 1987 г.

необходимой для того, чтобы знать и понимать свое детство и ранние годы. С другой стороны, следует помнить, что конфиденциальность государственных архивов важна для получения объективной и надежной информации, и что такая конфиденциальность может быть также необходима для защиты прав и законных интересов третьих лиц.

В рамках последнего аспекта система, подобная британской, которая позволяет допуск к архивам в зависимости от согласия лица, являющегося источником сведений, может, в принципе, считаться совместимой с обязательствами, вытекающими из статьи 8, учитывая пределы свободы усмотрения государства. Суд считает, однако, что при такой системе интересы отдельного лица, стремящегося получить доступ к сведениям, касающимся его личной и семейной жизни, должны быть удовлетворены, когда лицо, являющееся источником сведений, отсутствует или беспринципно не дает своего согласия. Такая система только тогда соответствует принципу соразмерности, когда независимые органы власти, в конечном счете, решают вопрос о предоставлении доступа при отказе лица, являющегося источником сведений, дать ответ или согласие. Такая процедура была недоступна для заявителя по данному делу¹.

Аналогичным образом происходили нарушения позитивных обязательств государства в отношении права на уважение частной жизни, когда имел место отказ в предоставлении важной информации, которая позволила бы заявителям самостоятельно оценить неизбежный риск, связанный с окружающей средой, и не подвергать ему себя и свои семьи, продолжая жить на прежнем месте². МСПЧ вынес постановление, утверждающее наличие полного права на получение информации, имеющейся в распоряжении правительства и других органов государственной власти³. В данном деле чилийская НПО, борющаяся с загрязнением окружающей среды, запросила у правительства информацию о крупном лесозаготовительном проекте, разрабатываемом

1. ЕСПЧ, дело Гэскин против Соединенного Королевства (*Gaskin v. UK*), заявление № 10454/83, решение от 7 июля 1989 г.
2. ЕСПЧ, дело Гуэрера против Италии (*Guerrera v Italy*), заявление № 44413/98, решение от 28 февраля 2002 г.
3. МАСПЧ, дело Рейес и др. против Чили (*Reyes et al. v. Chile*), решение от 19 сентября 2006 г.



иностранный компанией, а также сведения о репутации компании в сфере охраны окружающей среды у чилийского Комитета по иностранным инвестициям, правительственного органа, который оценивает предложения по иностранным инвестициям в Чили. Запрос НПО был проигнорирован Комитетом, и последующие апелляции были отклонены в порядке суммарного производства чилийскими судами. В марте 2005 г. Межамериканская комиссия приняла решение по существу дела и пришла к заключению, что Чили нарушила статью 13 АКПЧ о праве на свободу мнений и их выражения.

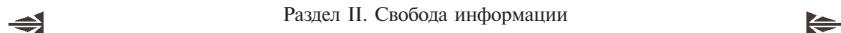
Впервые международный суд недвусмысленно заявил о следующем:

«[...] в демократическом обществе важно, чтобы государственные органы руководствовались принципом максимальной открытости, который устанавливает презумпцию доступности любой информации при наличии ограниченного набора исключений¹. Эти исключения должны устанавливаться законом, иметь основания, разрешенные АКПЧ, быть необходимыми в демократическом обществе и соразмерными.

Право на доступ к экологической информации является одним из составляющих элементов свободы информации, равно как и права человека на благоприятную окружающую среду. При этом оно выполняет инструментальную (процессуальную) роль, обеспечивая «право жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния».

Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) 1998 г. в статье 2 определяет такого субъекта права на доступ к экологической информации как «общественность» – одно или более чем одно физическое или юридическое лицо, их ассоциации, организации или группы. Далее дается определение: «заинтересованная общественность – это общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе; для целей данного определения неправительственные организации,

1. Там же.



содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями, имеющими заинтересованность». Конвенция предусматривает доступ к информации через процедуру запроса (статья 4), а также позитивную обязанность государств собирать и распространять экологическую информацию (статья 5).

В Рекомендациях по повышению эффективности использования электронных средств информации для обеспечения доступа общественности к экологической информации, принятых на втором совещании сторон Конвенции в 2005 г., были сформулированы принципы общей политики, которые основаны на применении электронных средств (средств электронного управления) с целью упрощения административных процессов и услуг, придания большей транспарентности процессу государственного управления и повышения его эффективности в плане распространения имеющейся экологической информации и рассмотрения запросов общественности о предоставлении такой информации. Среди таких средств рекомендуется создать и поддерживать национальный вебсайт, содержащий информацию, относящуюся к осуществлению Конвенции на общенациональном уровне, который будет выполнять функцию национального узла информационно-координационного механизма Конвенции (п. 19).

Советом Европы также были предприняты меры для усиления гарантий свободы доступа к информации. Комитет министров впервые в 1981 г. принял Рекомендация (81)19 государствам-членам Совета Европы о доступе к информации, находящейся у органов публичной власти, которая была актуализирована в 2002 г. в Рекомендации (2002)2 о доступе к официальным документам.

Рекомендации определяют основной принцип доступа к официальным документам — гарантировать право каждого на доступ к запрашиваемым официальным документам, находящимся у публичных властей. Данный принцип следует применять без дискриминации по какому-либо признаку, в том числе по признаку национальной принадлежности.

Государства могут ограничить право доступа к официальным документам, но ограничения должны быть четко установ-

лены законом, быть необходимыми в демократическом обществе и пропорциональными целям защиты: 1) национальной безопасности, обороны и международных отношений; 2) общественной безопасности; 3) профилактики и расследования уголовных преступлений, судебного преследования, уголовной деятельности; 4) частной жизни и других законных частных интересов; 5) коммерческих и других экономических интересов, частных либо общественных; 6) равенства сторон в ходе судебного разбирательства; 7) природы; 8) инспекционных, контрольных и наблюдательных функций публичных властей; 9) государственной экономической, финансовой и кредитной политики; 10) конфиденциальности взаимодействия в ходе подготовки какого-либо вопроса внутри органа публичной власти либо между такими органами.

В доступе к документу может быть отказано в случае, если разглашение информации, содержащейся в официальном документе, нанесет ущерб одному из интересов, упомянутых ранее, если только отсутствует преобладающий общественный интерес в разглашении. Государства призваны установить временные сроки, по истечении которых вышеупомянутые ограничения не действуют.

К гарантиям права на доступ к информации относятся: 1) отсутствие требований указания причин, по которым запрашивается доступ к документу; 2) формализованная и простая процедура запроса; 3) бесплатное или за умеренную плату получение доступа к документам; 4) наличие процедуры пересмотра решения судом либо другим независимым и беспристрастным органом.

В Рекомендациях также указывается на позитивные обязательства государств информировать общественность о ее правах на доступ к официальным документам и о том, как эти права могут быть реализованы, а также по собственной инициативе в тех случаях, когда это требуется, принимать необходимые меры для опубликования информации, которой они располагают, если такое опубликование осуществляется в интересах развития транспарентности и эффективности органов управления и будет способствовать участию общественности в делах, представляющих общий интерес.

Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам 2009 г. по содержанию принципов в основном повторя-

ет указанную Рекомендацию, хотя имеет и существенное дополнением в виде возможности предоставления лицам, обратившимся с запросами, права оставаться анонимными за исключением случаев, когда раскрытие имени существенно для обработки запроса (Ст. 4).

Механизм международного сотрудничества по исполнению Конвенции включает Группу специалистов, которые проводят свои встречи не реже, чем один раз в год с целью мониторинга выполнения настоящей Конвенции ее сторонами (Ст. 11), а также Консультации сторон, которые рассматривают сообщения, мнения и предложения Группы специалистов; представляют предложения и рекомендации сторонам; вносят предложения и формулируют мнения в отношении поправок в Конвенцию. После каждого своего заседания, которое проводится не реже чем один раз в четыре года, Консультация сторон должна подать Комитету Министров отчет о работе (Ст. 12).

Конвенция открыта для подписания государствами-членами Совета Европы и вступления странами, которые не являются его членами, а также любой международной организации. Конвенция вступает в силу по истечении трехмесячного срока с момента выражения 10 государствами членами Совета Европы согласия на обязательность для них Конвенции¹.

Хартия Европейского Союза об основных правах (ХОП) рассматривает право на получение информации в различных аспектах. Указанное право прямо закреплено статьей 42, которая гарантирует каждому гражданину или гражданке Европейского Союза, или любому физическому или юридическому лицу, проживающему или имеющему официальное зарегистрированное местопребывание в одном из государств-членов, право доступа к документам Европейского парламента, Совета и Европейской комиссии.

Право на свободу выражения мнений однозначно включает право на свободное получение информации. Предусматриваются также гарантии права доступа к документам органов ЕС и права работников на получение информации.

1. По состоянию на 14.08.2012 г. Конвенцию ратифицировало 6 государств-членов Совета Европы: Босния и Герцеговина, Венгрия, Литва, Нидерланды, Черногория, Швеция. Еще 8 стран ее подписали, но не ратифицировали на указанную дату.

Верховная Рада Украины 13 января 2011 г. приняла Закон Украины «О доступе к публичной информации»¹ и новую редакцию Закона Украины «Об информации», которые вступили в силу 10 мая 2011 г.

Закон Украины «О доступе к публичной информации» определяет порядок осуществления и обеспечения права каждого на доступ к информации, которая находится во владении субъектов властных полномочий, других распорядителей публичной информации, определенных Законом, и информации, которая представляет общественный интерес. При этом следует иметь ввиду, что все требования Закона Украины «О доступе к публичной информации» распространяются лишь на органы государственной власти, другие государственные органы, органы местного самоуправления, органы власти Автономной Республики Крым, других субъектов, которые осуществляютственные управленические функции в соответствии с законодательством и решения которых являются обязательными для выполнения. Требования же Закона в отношении обнародования и предоставления соответствующей информации по запросу распространяются на более широкий круг субъектов:

- a)* юридических лиц, которые финансируются из государственного, местного бюджетов, бюджета Автономной Республики Крым;
- б)* лиц, которые исполняют делегированные полномочия субъектов властных полномочий по закону или договору, включая предоставление образовательных, оздоровительных, социальных или других государственных услуг;
- в)* хозяйствующих субъектов, которые занимают доминирующее положение на рынке или наделены специальными или исключительными правами, или являются естественными монополиями;
- г)* хозяйствующих субъектов, которые владеют информацией о состоянии окружающей среды, о качестве пищевых продуктов и предметов быта, об авариях, катастрофах, опасных природных явлениях и других чрезвычайных событиях, которые произошли или могут произойти и угрожают здоровью и безо-

1. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939–VI // Відомості Верховної Ради. – 2011. – N 32. – ст.314.

пасности граждан, а также другой информацией, которая представляет общественный интерес.

Закон Украины «О доступе к публичной информации» обязал всех распорядителей информации предоставлять и обнародовать публичную информацию — отображенную и документированную любыми средствами и на любых носителях информации, которая была получена или создана в процессе исполнения субъектами властных полномочий, предусмотренных действующим законодательством, или которая находится во владении субъектов властных полномочий, других распорядителей публичной информации. В результате введения четких оснований ограничения доступа к публичной информации субъектами властных полномочий должны быть пересмотрены списки документов, доступ к которым был ограничен до вступления в силу указанного Закона.

Особого внимания заслуживают положения Закона Украины «О доступе к публичной информации», которые определяют порядок реализации права на доступ к информации по информационному запросу — ходатайстве лица к распорядителю информации предоставить публичную информацию, которая находится в его владении. Закон предусматривает, что субъект информационного запроса имеет право обратиться к распорядителю информации за получением информации независимо от того, касается эта информация его лично или нет, без объяснения причины представления запроса. Важной гарантией реализации права на доступ к публичной информации с помощью информационного запроса является бесплатный характер предоставления такой информации.

Ответственность за нарушение законодательства о доступе к публичной информации несут лица, виновные в совершении таких нарушений, как:

- a)* непредставление ответа на запрос;
- b)* непредставление информации на запрос;
- в)* безосновательный отказ в удовлетворении запроса;
- г)* необнародование информации в соответствии со статьей 15 данного Закона;
- д)* предоставление или обнародование недостоверной, неточной или неполной информации;
- е)* несвоевременное предоставление информации;

ж) необоснованное отнесение информации к информации с ограниченным доступом;

з) неосуществление регистрации документов;

и) преднамеренное сокрытие или уничтожение информации или документов.

Лица, которые считают, что их права и законные интересы нарушены распорядителями информации, имеют право на обжалование решений, действий или бездействия распорядителей информации в суде в соответствии с Кодексом административного судопроизводства Украины, а также на возмещение материального и морального ущерба в порядке, определенном законом. Благодаря принятию Закона граждане Украины получили право легко и быстро получать информацию о том, как работают органы исполнительной власти и местного самоуправления, что соответствует вышеуказанным стандартам Совета Европы, в частности Конвенции о доступе к официальным документам 2009 г.

Выводы

Доступность информации, находящейся в распоряжении государственных органов, является критерием для оценки прозрачности (транспарентности) государственного управления и подотчетности этих органов обществу. Основными принципами доступа к официальным документам является презумпция доступности – право каждого на беспрепятственный доступ к запрашиваемым официальным документам путем направления информационного запроса, получение такого доступа без обременительных затрат и право на эффективную судебную защиту в случае отказа в доступе. Ограничения этого права должны быть четко установлены законом, быть необходимыми в демократическом обществе и соразмерными законным целям защиты конкурирующих интересов третьих лиц и общества. Применение ограничений недопустимо в случае наличия преобладающего общественного интереса в распространении информации.



2.5. Ограничение свободы информации: основания и критерии.

Ключевые слова: ограничение свободы информации – основания ограничения – критерии ограничения – «быть необходимым в демократическом обществе» – доктрина «void for vagueness» – рамки ограничения свободы выражения в Интернете.

Ограничения свободы информации определены в международном праве рамками ее осуществления, которые должны соблюдаться государствами таким способом, чтоб не перерастать в нарушения. Выполнение этой задачи возлагает на государства особую ответственность и требует использования правовых инструментов, отвечающих критериям, выработанным в ходе международной практики применения и защиты прав и свобод человека.

Ранее отмечалось, что свобода информации как комплексный правовой институт имеет в своем составе неоднородные по правовой силе информационные права и свободы, отличающиеся рамками своего применения и возможностью ограничений. Право придерживаться своих мнений (часть 1 статьи 19 Пакта), а также свобода иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору (ч. 2 статьи 18 Пакта) не подлежат ограничениям. В тоже время, внешние проявления — выражение свободы мнений, а также свободы мысли, совести и религии подлежат ограничениям.

МПГПП в части третьей статьи 19 предусматривает условия, которым должны отвечать ограничения свободы выражения:

«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 необходимыми:

- а) для уважения прав и репутации других лиц;*
- б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения».*

Аналогичную правовую конструкцию для формулирования ограничений свободы мнений использовали авторы Американской конвенции о правах человека. Согласно части 2 статьи 13:

«2. Пользование правом, предусмотренным в предыдущем пункте, не может подвергаться предварительной цензуре, но может быть предметом последующей ответственности, которая точно установлена законом и необходима, чтобы обеспечить:

- а) уважение прав и репутации других лиц; или*
- б) защиту национальной безопасности, общественного порядка или общественного здоровья или нравственности».*

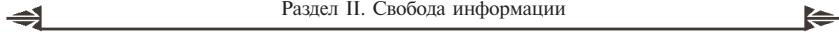
При этом в третьем пункте указанной статьи идет дополнительная конкретизация для установления критериев применения ограничений:

«3. Право выражения своего мнения не может быть ограничено косвенными методами или средствами, как-то: злоупотреблением правительственный или частным контролем над бумагой, частотами радиопередач, инструментами или оборудованием, используемыми в распространении информации, или любыми иными средствами, направленными на задержку в обмене и распространении идей и мнений».

Хотя в пункте 2 статьи 13 АКПЧ в категоричной форме запрещается предварительная цензура, в пункте 4 все-таки делается «исключение из исключения» для публичных представлений с единственной целью регулирования доступа к ним несовершеннолетних по соображениям моральной защиты детства и юношества.

В отношении свободы совести и религий, как и в пункте 3 статьи 18 Пакта, сформулирован запрет ограничениям придерживаться своей религии или вероучения, равно как и менять их (ч. 2 ст. 12 Американской конвенции). При этом свобода исповедовать религию или вероучение может быть ограничена только на основании закона и в целях необходимости защиты общественной безопасности, порядка, здоровья, нравственности, прав и свобод других (ч. 3 ст. 12).

Комитет ООН по правам человека в своих комментариях к статье 19 Пакта отмечает важный аспект соотношения права и его ограничения, правила и исключения: «... когда государство-участник устанавливает ограничения на осуществление права на свободное выражения мнения, эти ограничения не должны ставить под угрозу сам принцип этого права. Комитет напоминает, что связь между правом и ограничением, между нормой и исключением не должна быть обратной».



Критерии применения ограничений свободы выражения мнений, сформулированные Комитетом на основании право-применительной практики, сводятся к следующему:

1) ограничения «должны быть установлены законом»; они могут устанавливаться лишь на основаниях, предусмотренных в подпунктах а) и б) пункта 3, и должны отвечать требованию необходимости и соразмерности;

2) ограничения могут устанавливаться лишь для тех целей, для которых они предназначены, и они должны быть прямо связаны с конкретной целью, достижение которой они преследуют, и быть ей соразмерны;

3) ограничения должны быть установлены законом, а норма, которая квалифицируется как «закон», должна быть сформулирована достаточно четко, с тем чтобы дать лицу возможность соответствующим образом следить за своим поведением, а информация о ней должна быть доступна широким слоям населения. При этом закон не должен наделять лиц, которым поручено его осуществление, неограниченными дискреционными полномочиями устанавливать ограничения на право свободного выражения мнений; закон должен предоставлять лицам, которым поручено их осуществление, достаточные руководящие указания для того, чтобы они могли определить, на какие формы выражения мнений установлены должные ограничения, а на какие нет; закон должен быть совместимым с положениями, целями и задачами Пакта и не нарушать положения Пакта, касающиеся недопущения дискриминации, не должен устанавливать несовместимые с Пактом меры наказания, в частности телесные.

Основания ограничений свободы выражения в пункте 3 статьи 19, как и ограничения свободы исповедовать религию или убеждения, в пункте 3 статьи 18 Пакта сводятся к следующим:

1) *уважение прав и репутации других лиц*. При этом термин «права» включает в себя права человека, признанные в Пакте и, более широко, в международном законодательстве в области прав человека. Комитет признает правомерным ограничение свободы выражения мнений с целью защиты права голоса, закрепленного в статье 25, а также прав, содержащихся в статье 17; термин «другие лица» включает в себя любых других лиц как индивидуально, так и как членов какого-либо сообщества, в

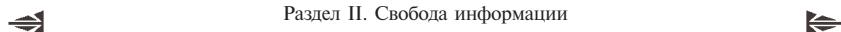
частности объединенного одним вероисповеданием, или к отдельным членам одной этнической принадлежности.

Указанное основание для ограничения свободы информации корреспондирует со статьей 5 Пакта, которая содержит основополагающий принцип существования прав и свобод человека и запрет заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав или свобод, признанных в Пакте, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в Пакте;

2) *защита национальной безопасности или общественного порядка (ordre public), либо здоровья или нравственности населения.* Комитет указывает на необходимость весьма тщательно подходить к обеспечению строгого соблюдения требований пункта 3 в процессе разработки и применения законов о государственной измене и аналогичных актов, касающихся национальной безопасности, служебной тайны, борьбы с подрывной деятельностью или иных сфер с тем, чтобы не допустить утаивание от широкой общественности информации, представляющей законный общественный интерес и не угрожающей национальной безопасности. Допустимо регулировать выступления в некоторых общественных местах в целях поддержания общественного порядка (*ordre public*).

В ряде конкретных областей сформулированы «узкие пределы» ограничения свободы выражения мнений, касающиеся в частности:

1) ограничений на участие в политической жизни: поквартирные опросы, беспрепятственное выражение мнений при проведении дискуссий с участием политических и государственных деятелей, ограничения в отношении количества и характера печатных материалов, которые можно распространять во время предвыборных кампаний, отказ в доступе во время избирательных кампаний к местным и иностранным средствам информации, ограничение доступа оппозиционных партий и политических деятелей к СМИ. Тем не менее, государство-участник может на законных основаниях ограничивать политический опрос непосредственно перед выборами с целью сохранить целостность избирательного процесса;



2) ограничений критики общественных деятелей, армии или административного аппарата; оскорблений высших государственных лиц, неуважение к суду, неуважение к представителям власти, неуважение к флагу и символике, клевета на главу государства, защита чести государственных должностных лиц; запрет на выражение ошибочных мнений или неверной интерпретации событий, происшедших в прошлом, в том числе об исторических фактах;

3) регулирования деятельности СМИ: соответствие законодательства положениям пункта 3; учет различий между разными типами и форматами СМИ (печатными, вещательными СМИ и Интернетом); лицензионные условия и сборы не должны быть обременительными, а критерии для их введения должны быть целесообразными и объективными, четкими, прозрачными, недискриминационными, обеспечивать равное распределение доступа и частот для государственных, коммерческих и местных вещательных служб и соответствовать Пакту в целом; рекомендуется, чтобы в государствах был учрежден независимый государственный орган по выдаче лицензий на вещание, уполномоченный рассматривать заявки на вещание и выдавать лицензии;

4) запреты на разные формы неуважения к какой-либо религии или другим системам убеждений, в том числе законы о богохульстве, являются несовместимыми с Пактом за исключением отдельных случаев, предусмотренных в пункте 2 статьи 20 Пакта; недопустимыми являются дискриминационные меры в пользу или против одной или нескольких религиозных систем или систем убеждений, либо в отношении их приверженцев по сравнению с приверженцами других систем, а также религиозных верующих по сравнению с неверующими, препятствование критике религиозных лидеров и высказыванию замечаний по поводу религиозных доктрин и догматов веры или применение за это наказания.

Практика защиты свободы мысли, совести и религии (статья 9 ЕКПЧ), а также свободы выражения мнений (статья 10 ЕКПЧ) на европейском уровне Комиссией и Судом по правам человека во многих аспектах совпадает с позицией Комитета ООН по правам человека. В соответствии с трехсоставным тестом вмешательство в свободу выражения мнений является законными, только если оно *предусмотрено законом (1), пресле-*

дует законную цель (2), и необходимо в демократическом обществе (3).

Первое требование будет выполнено только тогда, когда ограничение «предусмотрено законом». Это подразумевает не только то, что ограничение основано на законе, но и то, что соответствующий закон соответствует определенным стандартам прозрачности и доступности: «... норма не может рассматриваться как «закон», если она не сформулирована с достаточной степенью точности, позволяющей гражданину регулировать свое поведение»¹.

Указанное требование к качеству закона не является европейским «изобретением». Похожую концепцию применяют судебные органы многих стран, признавая не соответствующими конституционным основам ограничения свободы слова, принятые на основании размытых формулировок законов.

Доктрину «пустоты в неопределенности» (англ. *void for vagueness*) применяет Верховный Суд США:

«Неконкретные законы ущемляют несколько важных ценностей. Во-первых, мы считаем, что человек может свободно маневрировать между законным и незаконным поведением; мы настаиваем на том, что законы дают человеку обычного интеллекта разумную возможность знать, что запрещено, так чтобы он мог действовать соответственно. Неконкретные законы могут повлечь привлечение невинных лиц, не предоставив справедливого предупреждения. Во-вторых, если произвольные и дискриминационные действия государственных органов должны быть предотвращены, законы должны предоставить указания на стандарты для тех, кто их применяет»².

Законы, которые предоставляют властям слишком широкие дискреционные полномочия для ограничения выражения, также не соответствуют требованию «предусмотрено законом». Европейский суд по правам человека заявил, что при представлении органу, регулирующему деятельность СМИ, свободы усмотрения должны быть предусмотрены способы ее осуществления с достаточной ясностью и с учетом законной цели, чтобы

1. ЕСПЧ, дело *Сэндтаймс против Объединенного Королевства* (*The Sunday Times v. United Kingdom*), заявление № 6538/74, решение от 26 апреля 1979 г.

2. *Grayned v. City of Rockford*, 408 U.S. 104, 108–9.

предоставить адекватную защиту от произвольного вмешательства¹.

Второе требование относится к законной цели, указанной в пункте 2 статьи 10 ЕКПЧ. Для выполнения этой части теста, ограничение должно действительно преследовать одну из законных целей. При этом ограничение является незаконным, если оно применяется чтобы вызвать законную цель в качестве предлога для пресечения нарушений².

Третье требование — любые ограничения должны быть «необходимым в демократическом обществе» — часто является ключевым в оценке предполагаемых нарушений. При этом слово «необходимое» означает, что должна быть «острая общественная необходимость» для ограничения, а причины, чтобы оправдать ограничение, должны быть «существенными и достаточными»³. Государство должно использовать наименее ограничительные из доступных средств, а сами ограничения должны быть соразмерны преследуемой цели⁴.

В деле *Шенер против Турции* Суд заявил, что этот принцип применяется даже в ситуациях, связанных с вооруженными конфликтами: «...доминирующее положение, которое занимает правительство, делает необходимым проявлять сдержанность в вопросе о применении уголовного преследования, особенно там, где имеются другие средства для ответа на неоправданные нападки и критику его противников ... государство не может, со ссылкой на защиту территориальной целостности или национальной безопасности или предотвращения преступлений или беспорядков, ограничить право общественности на получение информации, привлекая к уголовной ответственности средства массовой информации»⁵.

1. ЕСПЧ, дело *Wingrove v. United Kingdom*, 25 November 1996, Заявление № 17419/90, para. 40.

2. *Benjamin and Others v. Minister of Information and Broadcasting*, 14 February 2(1), Privy Council Appeal № 2 of 1999, (Judicial Committee of the Privy Council).

3. ЕСПЧ, дело *Handyside v. the United Kingdom*, 7 December 1976, Заявление № 5493/72, para. 48.

4. ЕСПЧ, дело *Лингенс против Австрии (Lingens v. Austria)*, заявление № 9815/82, решение от 8 июля 1986 г.

5. ЕСПЧ, дело *Сенер против Турции (Sener v. Turkey)*, заявление № 26680/95, решение от 18 июля 2000 г.

Хотя государства должны эффективно действовать, чтобы защитить своих граждан от общественных беспорядков и террористических угроз, их действия должны быть адекватными и соразмерными. Это означает, что соответствующие уголовные преступления должны быть четко определены в законодательстве, а наказания применяться с должной мерой. Указанный принцип также предполагает, что в целях борьбы с терроризмом, которая вызывает наиболее жесткие ограничения для осуществления прав, они должны применяться особенно узко и использоваться только в тех случаях, когда это действительно «необходимо»¹.

В области применения принципов ограничения информационной деятельности Европейским судом были сформулированы следующие правовые позиции:

1) право государства вводить лицензирование аудиовизуальных средств информации должно использоваться как гарантия свободы и плюрализма информации и отвечать общественным интересам. Суд установил нарушение статьи 10, поскольку заявитель — *Информационсферайн Лентиа*, обращавшийся для получения разрешения на размещение телевизионной станции, а также другие заявители, требовавшие разрешения на радиовещательные станции не получили соответствующие разрешения, поскольку это право было зарезервировано за Австрийской радиовещательной корпорацией в целях государственного контроля над эфиром, что ограничивало плюрализм²;

2) право государства контролировать вещание в плане организации и технических аспектах должно осуществляться в рамках, предусмотренных ч. 2 статьи 10, т.е. как исключение из общего права на свободу информации. Суд принял решение, что запрет, выданный швейцарскими властями оператору кабельной сети ретранслировать программы из Италии, не вышел за рамки свободы, предоставленной национальной власти для вмешательства в осуществление свободы выражения,

-
1. ЕСПЧ, дело *Инкал против Турции (Incal v. Turkey)*, заявление № 22678/93, решение от 18 мая 1998 г.
 2. ЕСПЧ, дело *Информационсферайн Лентиа и другие против Австрии (Informationsverein Lentia and others v. Austria)*, заявления №№ 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89, 17207/90, решение от 24 ноября 1993 г.

поскольку это не было формой цензуры, направленной на содержание или тенденцию программ, а мерой, предпринятой против станции, которую национальные власти могли обоснованно считать швейцарской, которая намеренно действует по ту сторону границы с целью обойти требования телекоммуникационного законодательства Швейцарии;

3) государства имеют большую свободу действий для введения ограничений в сфере распространения коммерческой информации по сравнению с некоммерческой, несмотря на тот факт, что такая информация является достоверной. Суд не нашел нарушений статьи 10 в судебном запрете компании *Марк ИнтернФерлаг ГмбХ* и господину *Клаусу Берману* распространять достоверную коммерческую информацию об отказе дистрибуционной британской фирмы возвращать потребителям средства за некачественный товар¹. Суд также отказал в защите на основании статьи 10 испанскому адвокату, который подвергся дисциплинарному взысканию со стороны адвокатской коллегии за распространение рекламы своих услуг в местных рекламных изданиях, что было запрещено уставом этой организации.

Более либеральный подход в отношении свободы коммерческой информации демонстрирует Комитет ООН по правам человека при рассмотрении заявлений о нарушении статьи 19 Пакта. В частности, Комитет не согласен с тем, что одни формы выражения мнений могут ограничиваться в большей степени, нежели другие. По делу *Баллантайн против Канады* в отношении запрета на рекламу на английском языке в Квебеке Комитет подтвердил: «Статью 19, пункт 2, следует толковать как охватывающую все формы субъективных суждений и мнений, которые могут сообщаться другим лицам, совместимые со статьей 20 Пакта, по поводу новостей и информации, коммерческих интересов и рекламы, произведений искусства и др. Она не должна толковаться как ограничивающаяся средствами политического, культурного или художественного самовыражения. По мнению Комитета, коммерческий элемент высказывания, принимающий форму объявления наружной рекламы, не может приводить к устраниению данного высказывания из

1. ЕСПЧ, дело *Маркт ИнтернФерлаг ГМБХ и Клаус Берман против ФРГ (Markt InternVerlag Gmbh and Klaus Beermann v. Germany)*, заявление № 10572/83, решение от 20 ноября 1989 г.

сферы защищаемых свобод. Комитет также не согласен с тем, что любая из вышеупомянутых форм выражения мнений может подвергаться ограничениям в разной степени, в результате чего одни формы выражения мнений могут ограничиваться в большей степени, нежели другие¹.

Как и в международном праве, в большинстве национальных конституций признается, что свобода выражения не является абсолютной и может ограничиваться. Наиболее либеральный подход к свободе информации распространен в американской правовой доктрине и практике, где каждый акт государственной власти, имеющий целью «регулировать» информационное содержание (контент), подвергается конституционной проверке на соответствие Первой поправке к Конституции США.

В принятом в 1997 г. решении Верховного Суда США по делу *Рено против Американского союза гражданских свобод (Reno v. ACLU)* все девять судей проголосовали за отмену положений *Акта о пристойности сообщений (Communications Decency Act)*, найдя нарушения свободы слова, гарантированной Первой поправкой к Конституции.

Упомянутый Акт был направлен на защиту несовершеннолетних от кровавых материалов в Интернете путем криминализации умышленной передачи несовершеннолетним получателям непристойных сообщений сексуального характера. В основу решения Судом положено отличие коммуникаций в Интернете от предыдущих типов коммуникаций, которые были предметом судебных дел:

«Мы убеждены, что Акту о пристойности сообщений не хватает точности, которая требуется в соответствии с Первой поправкой, когда закон регулирует содержание сообщений. Для того чтобы запретить несовершеннолетним доступ к потенциально вредному содержанию, Акт о пристойности сообщений чрезмерно ограничивает очень много информации, которую взрослые имеют конституционное право получать и сообщать друг другу ... Это правда, что мы неоднократно признавали важность государственных интересов по защите детей от вредных для них

1. КПЧ, дело Баллантайн против Канады (*Ballantyne v. Canada*), Сообщение № 385/1989, документ CCPR/C/47/D/385/1989, 5 мая 1993 г.

материалов. Но интерес не оправдывает применение чрезмерно широкого подавления свободы слова, направленной к взрослым. Как мы уже объясняли, правительство не может ограничивать взрослое население ... только тем, что подходит для детей».

В основу защиты правительством Акта о пристойности сообщений было положено позицию, что подобные законы о пристойности были поддержаны в трех ранее принятых решениях Верховного суда: *Ginsberg v. New York* (1968); *F.C.C. v. Pacifica Foundation* (1978); *Renton v. Playtime Theatres, Inc.* (1986).

В решении по делу *F.C.C. v. Pacifica Foundation* (1978) Верховный суд оставил в силе возможность Федеральной комиссии по связи (FCC) налагать административные санкции на радиостанцию, которая транслировала монолог Джорджа Карлина под названием «Грязные слова». В решении по делу *Reno против Американского союза гражданских свобод* (1997), тем не менее, Верховный суд постановил, что это не представляет прецедент для оправдания Акта о пристойности сообщений, «санкции FCC не являлись уголовным наказанием, а радиопередачи и телевещание «как исторически сложилось, получили наиболее ограниченную защиту Первой поправки ... преимущественно потому, что процедура предупреждения не может адекватно защищать слушателя от неожиданного содержания программ, в отличие от пользователей Интернета, которые должны принять «ряд целенаправленных шагов» для доступа к откровенным материалам»¹.

Вопросы правомерности ограничения свободы выражения в Интернете являются одними из наиболее актуальных в современной международно-правовой практике защиты прав человека. Это вызвано, прежде всего, наднациональным характером осуществляемых в Интернете информационных отношений, к которым государства с разными культурными, и в том числе правовыми традициями, пытаются применить свое национальное законодательство.

В решении по делу *Редакция газеты «Правое дело» и Штекселя против Украины*, Европейский суд по правам человека заявил:

1. United States Supreme Court, *Reno v. American Civil Liberties Union*, 521 U.S. 844 [Electronic source]. – 1997. – Access mode:
http://en.wikipedia.org/wiki/Reno_v._American_Civil_Liberties_Union.

«...62. Это правда, что Интернет является средством получения информации и общения, особенно отличным от печатных СМИ, в частности, касательно способности сохранять и передавать информацию. Электронная сеть, обслуживающая миллиарды пользователей во всем мире, не подлежит и потенциально не может подлежать такому же регулированию и контролю. Угроза вреда, которую содержание и общение в Интернете несет осуществлению и пользованию правами и свободами человека, в частности, правом на частную жизнь, определенно выше, чем угроза такого вреда со стороны печатной прессы. Таким образом, политика относительно воспроизведения материала из печатных СМИ и Интернета может отличаться. Последняя, несомненно, должна быть приспособлена к технологическим особенностям, чтобы обеспечить защиту и поддержку соответствующих прав и свобод.

63. Тем не менее, обратив внимание на роль Интернета в контексте деятельности профессиональных СМИ ... и его важность для осуществления права на свободу выражения в целом ..., Суд считает, что отсутствие необходимых правовых рамок на национальном уровне, которые позволяли бы журналистам использовать информацию, полученную из Интернета без страха подвергнуться санкциям, серьезно препятствует осуществлению жизненно важной функции прессы как «сторожевого пса общества» По мнению Суда, полное исключение такой информации из сферы применения законодательных гарантий для журналистской свободы может само по себе вызвать необоснованное вмешательство в свободу прессы с точки зрения статьи 10 Конвенции¹.

Таким образом, применение ограничений свободы информации, в частности в Интернете, требует от государств обоснованных и соразмерных преследуемой законной цели мер, надлежащим образом сформулированных в законодательстве с учетом критериев, рассмотренных выше. При этом следует четко различать информацию, которая может вызывать осуждение, нарушать моральные устои общества, быть небезопасной для восприятия, и незаконную информацию, действия с которой влекут уголовную ответственность.

1. ЕСПЧ, дело Редакция газеты «Правое дело» и Штекеля против Украины (*Editorial Board of Pravoye Delo and Shtekel v. Ukraine*), заявление №33014/05, решение от 5 мая 2011 г.

Выходы

Ограничение свободы выражения допускается в случаях, установленных законом, когда это является необходимым для уважения прав и репутации других лиц; для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Применение государствами наименее ограничительных из доступных средств является ключевым принципом, а сами ограничения должны быть соразмерны преследуемой цели.