



COUNCIL  
OF EUROPE

CONSEIL  
DE L'EUROPE

ЖИТЬ  
ВМЕСТЕ

*Пособие по стандартам Совета Европы в области  
вклада СМИ в социальную сплоченность,  
межкультурный диалог, понимание,  
толерантность и демократическое участие*

Отдел СМИ и информационного общества  
Генеральный директорат по правам человека  
и юридическим вопросам



# **ЖИТЬ ВМЕСТЕ**

**Пособие по стандартам Совета Европы  
в области вклада СМИ в социальную сплоченность,  
межкультурный диалог, понимание, толерантность  
и демократическое участие**

**Редактор - Яша Ланге**

Совет Европы  
Апрель 2009 года

Издание на французском языке: *Vivre ensemble*

Мнения, выраженные в данной публикации, не должны рассматриваться как содержащие в отношении юридических инструментов, упомянутых в ней, какие-либо официальные толкования, которые могли бы иметь обязывающий характер в отношении правительств государств-членов, уставных органов Совета Европы или любого другого органа, созданного на основе Европейской конвенции о правах человека.

Генеральный директорат по правам человека и юридическим вопросам  
Совет Европы  
F-67075 Страсбург Cedex

© Совет Европы  
Отпечатано в Совете Европы

# Оглавление

## ВВЕДЕНИЕ, 3

### СВОБОДА ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ И УВАЖЕНИЕ К ДРУГИМ ЛИЦАМ, 5

*Тарлак Макгонагл*

Введение.....	5
Свобода выражения мнения и информации – фундаментальное право человека.....	7
Плюрализм СМИ и многообразие.....	12
Говори свободно, но уважай мое достоинство.....	17

### ДИАЛОГ, ПОНИМАНИЕ И СОЦИАЛЬНАЯ СПЛОЧЕННОСТЬ, 21

*Бисера Занкова*

Введение.....	21
Межкультурный диалог и социальная сплоченность.....	22
Возбуждение ненависти и расизм.....	24
Конфликты и их урегулирование.....	26
Новые технологии и новые вызовы.....	28
Роль общественных СМИ в объединении людей.....	30
Профессиональная подготовка журналистов.....	32
Местные СМИ.....	33

### УЧАСТИЕ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ОБЩЕСТВЕ, 37

*Тарлак Макгонагл*

Введение.....	37
Толкование понятия «участие в демократическом обществе».....	38
Доступ к информации.....	41
Наш ответ на то, что говорят СМИ.....	45
Наличие и доступность СМИ.....	47

## **ВЫВОДЫ, 51**

*Яша Ланге*

Установление стандартов.....	51
Свобода выражения мнения и плюрализм.....	52
Содействие взаимопониманию .....	54
Участие в общественной жизни .....	56
Последующие шаги .....	58

## **ОБ АВТОРАХ, 63**

## **ПРИЛОЖЕНИЯ, 65**

*Основные исходные тексты и документы*

# Введение

Дорогие читатели!

Книга, которую вы держите в руках, посвящена важнейшим принципам нашей жизни – это мир, многообразие и социальная сплоченность.

Мы, авторы этой книги, участники и координаторы ее создания, рады, что вы проявили интерес к новому изданию справочника Совета Европы *«Жить вместе. СМИ и социальная сплоченность»*, посвященного значительной роли СМИ в развитии диалога и укреплении солидарности между людьми, а также роли Совета Европы в разработке стандартов и распространении передовой практики.

Я вспоминаю встречи и дискуссии, во время которых зародилась эта полезная и своевременная инициатива. Они проходили 12-15 июня 2007 г., когда на 5-ом заседании Руководящего комитета по вопросам СМИ и новых коммуникационных услуг (CDMC) Секретариат Комитета предложил новый проект издания, предварительно озаглавленного «Жить вместе». Общее название было выбрано для того, чтобы охватить стандарты Совета Европы, связанные с совместной жизнью людей в демократическом обществе и, в частности, с позитивным вкладом СМИ в достижение этой важной цели. Если говорить более конкретно, то это издание охватывает такие темы, жизненно важные для мирного сосуществования в сложном поликультурном обществе, как свобода выражения мнения, социальная сплоченность, многообразие, плюрализм, толерантность, развитие диалога и демократическое участие, предупреждение возбуждения ненависти и конфликтов. Рабочая группа преступила к развитию этой идеи и приняла решение о подготовке к изданию брошюры под названием «Жить вместе», которая должна включать описание и разъяснение на доступном языке сути стандартов Совета Европы в области СМИ и социальной сплоченности и проиллюстрировать их разными примерами, выдержками из постановлений Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) и передовой практикой. Исходя из этого подхода, рабочая группа согласовала следующие основные вопросы:

- Подготовить полный сборник справочных материалов по стандартам Совета Европы, касающимся вклада СМИ в гармонизацию жизни разных сообществ и групп в демократическом обществе.
- Данное издание будет ориентировано на широкую аудиторию – политических руководителей, правительства, специалистов в области образования, профессиональных работников СМИ, неправительственные организации, различные сообщества, студентов и т.п. Текст должен быть информативным, удобным для чтения

и способным оказать помощь всем сторонам, заинтересованным в практическом соблюдении данных стандартов.

- Для того чтобы использовать как внешние знания, так и внутренний опыт, текст должен быть написан как независимыми авторами (например, экспертами, журналистами), так и собственными (например, членами CDMC и подведомственных ему групп). К составлению и редактированию полученных материалов должен быть привлечен независимый автор/редактор.
- Задача заключается в том, что выпустить печатную версию документов первой конференции министров по вопросам СМИ и новым коммуникационным услугам стран-членов Совета Европы, которая будет проходить в мае 2009 г. в Рейкьявике (Исландия), и, таким образом, привлечь внимание общественности к роли СМИ и Совета Европы в развитии межкультурного диалога, интеграции и взаимопонимания.

Теперь, когда работа над этой брошюрой завершена, я искренне верю, что нам удалось добиться целей, которые мы себе поставили. «Жить вместе» служит руководством по вопросам свободы выражения мнения и обязанностей СМИ в плюралистическом обществе, стандартам, установленным Советом Европы и постановлениям Европейского суда по правам человека. Эта книга позволяет нам понять сложную роль СМИ и, возможно, необходимость того, чтобы СМИ способствовали развитию многообразия, диалога и взаимопонимания. Таким образом, издание этой брошюры также соответствует целям «Белой книги Совета Европы по межкультурному диалогу», которая была утверждена министрами иностранных дел 47 стран-членов Совета Европы в мае 2008 года. Столкнувшись с проблемами культурного многообразия, внедрения технологий и быстрого развития современных коммуникаций, необходимо навести мосты, создать пересечения и связи между культурами, традициями и образом жизни людей.

Как координатор данного проекта от CDMC, я надеюсь, что брошюра вдохновит вас на создание дружественной для всех, многоцветной и интерактивной среды.

В заключение, я хотела бы отметить бесценный вклад нашей команды: главного редактора, авторов и координаторов, и в связи с этим мне хотелось бы от всего сердца поблагодарить Яшу Ланге, Тарлак МакГонагл, Евгения Чиботару и Франциску Клопфер за их ответственную и высоко профессиональную работу, без которой создание этой книги было бы невозможно. Я хотела бы выразить особую благодарность Ивану Николчеву, который первым предложил подготовить это издание, затем собрал нас всех вместе и в итоге улучшил его текст.

**Бисера Занкова**  
Эксперт по СМИ, член CDMC,  
Координатор CDMC проекта «Жить вместе»

# Свобода выражения мнения и уважение к другим лицам

Тарлак Макгонагл

## Введение

Право на свободу выражения мнения считается бесценным наследием общества, но и опасным инструментом, что соответствует действительности. Оно может быть важнейшим источником обеспечения возможностей для осуществления прав, но, с другой стороны, оно также открывает поле для злоупотреблений. С точки зрения установленных стандартов Совета Европы, вопрос заключается не в том, следует ли ограничивать право на свободное выражение мнения, а скорее в том, как следует определять эти ограничения или где они должны быть установлены. Это объясняется тем, что Совет Европы не считает свободу выражения мнения абсолютным правом и не занимается ее изучением в вакууме. Как раз наоборот, Совет Европы рассматривает это право в более широком контексте системы взаимосвязанных прав человека.

Установленные Советом Европы стандарты направлены на обеспечение «перевода» *принципов*, связанных со свободой слова, на язык *закона, политики и практики*; они ориентированы на то, чтобы обеспечить реальное и *эффективное* применение этого права.

Европейский суд по правам человека последовательно выносит постановления о том, что Европейская конвенция о защите прав человека «направлена на гарантирование не теоретических и иллюзорных прав, а прав, которые являются практическими и эффективными».\*

\* Дело «Имбриоша против Швейцарии» (*Imbrioscia v. Switzerland*) (1993), § 38

## ЖИТЬ ВМЕСТЕ

Такой «перевод» включает множество стратегий и механизмов, начиная с правовых и политических и кончая социально-культурными и образовательными аспектами. В своей совокупности стандарты Совета Европы выглядят в значительной мере логически последовательными, но отдельные соглашения и тексты документов явно отражают разные приоритеты и акценты. Необходимо обладать знаниями о существенных и формальных различиях между стандартами, а также об их взаимосвязи и их соответствующем месте в общей картине. Для данных целей наиболее подходящими являются следующие документы и механизмы:

Документы	Механизмы/Характер деятельности
Европейская конвенция о защите прав человека (ЕСПЧ)	Европейский суд по правам человека/прецедентное право
Европейская конвенция о трансграничном телевидении (ЕКТТ)	Постоянный комитет/тексты документов
Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (РКЗНМ)	Консультативный комитет/работа по проведению мониторинга
Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств (ЕХРЯЯН)	Комитет экспертов/работа по проведению мониторинга
Устанавливающие стандарты тексты документов, не основанных на соглашениях (рекомендации, резолюции и т.п.)	Комитет министров (КМ), Парламентская Ассамблея (ПАСЕ), Венецианская комиссия, Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН)
Конференции министров европейских стран по вопросам политики в сфере средств массовой информации	Министры государств-членов

## **Свобода выражения мнения и информации - фундаментальное право человека**

### *Сфера применения права на свободное выражение мнения*

Динамичные, напряженные отношения между основным правом на свободное выражение мнения и большим количеством других факторов придают реальное значение и форму понятию свободы выражения мнения в плюралистическом и демократическом обществе. Эти факторы будут рассмотрены в данном подразделе и включают следующие компоненты:

- Обязанности и ответственность, регулирующие осуществление права на свободу выражения мнения;
- конкретные, законные основания для ограничения права на свободное выражение мнения;
- предупреждение злоупотреблений правами;
- взаимосвязь между правом на свободу выражение мнения и другими правами человека.

Основополагающий договор Совета Европы - Конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее именуемая ЕКПЧ) - играет жизненно важную роль в обеспечении защиты и расширении права на свободу слова. Статья 10 Конвенции гласит:

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

Согласно Статье 10(1), право свободно выражать свое мнение состоит из нескольких компонентов и включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и передавать информацию и идеи. Это право, по сути, включает три четких компонента, соответствующих разным аспектам коммуникативного процесса, т.е. придерживаться своего мнения, получать и распространять содержание информации. Как правило, мы ссылаемся на право свободно выражать свое мнение как на единую концепцию. Тем не менее, на практике права говорящих, слушающих и третьих сторон могут отличаться друг от друга или даже вступать в противоречие друг с другом. Например, «право» говорящего на высказывание расистских оскорблений будет нарушать «право» слушающего на защиту от расизма. Все это должно быть соотносено с «правами» или интересами третьих сторон, чтобы не допускать публичных расистских высказываний.

Право *искать* информацию и идеи четко не оговорено в Статье 10 ЕКПЧ (в отличие от Статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах). Однако, на практике, Европейский суд по правам человека признает важность этого аспекта, особенно в контексте прав журналистов (см. далее).

Статья 10(1) ЕКПЧ не препятствует государствам осуществлять регулирование деятельности аудиовизуальных СМИ с помощью лицензирования. Кроме того, Статья 10(2) предусматривает ограничение осуществления основного права, предусмотренного в предыдущем пункте. Это обеспечивается за счет перечисления ряда условий, при которых свобода выражения мнения может быть ограничена на законных основаниях. Ограничения этого права обусловлено обязанностями и ответственностью, связанными с его осуществлением. Из всех перечисленных оснований, самой важной в сфере межгрупповых отношений в плюралистическом и демократическом обществе является, как представляется, защита прав других лиц.

Если вводятся ограничения на осуществление свободы выражения мнения, они должны быть предусмотрены законом и быть необходимы в демократическом обществе. Они должны использоваться, когда в этом существует острая необходимость, и всегда иметь узкое толкование. Другими словами, право свободно выражать свое мнение всегда является нормой, а любые ограничения носят характер исключения.

Помимо разрешенных ограничений, предусмотренных Статьей 10(2) ЕКПЧ, право свободно выражать свое мнение также может быть ограничено на основании Статьи 17 ЕКПЧ. Эта Статья, озаглавленная «Запрещение злоупотреблений правами», гласит:

По сути, Статью 17 можно рассматривать как механизм обеспечения безопасности, направленный на предотвращение неправильного применения или злоупотребления ЕКПЧ теми, чьи намерения противоречат букве и духу Конвенции.

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

Она постоянно применяется Судом, чтобы защита, предусмотренная в Статье 10, не распространялась на расистские, ксенофобные или антисемитские выступления; высказывания, отрицающие, оспаривающие, принижающие значение или освобождающие от ответственности в связи с Холокостом или (нео-) нацистскими идеями. Решение Суда по делу «Норвуд против Соединенного Королевства» (*Norwood v. the United Kingdom*) служит одним из многих примеров, когда подобные высказывания не предусматривают защиту согласно Статье 10 ЕКПЧ.

В деле Норвуда истец - региональный организатор Британской национальной партии (ультраправой политической организации) выставил в окне своей квартиры плакат с изображением объятых пламенем башен-близнецов, надписью «Ислам, вон из Британии - защитим народ Британии» и символом полумесяца и звезды в запрещающем дорожном знаке. Истец был осужден местными судами за нарушение общественного порядка.

Европейский суд по правам человека пришел к выводу, что приговор не является нарушением Статьи 10 ЕКПЧ, поскольку: «[...] надпись и изображение на плакате представляют собой публичное выражение агрессии по отношению ко всем мусульманам в Великобритании. Эта общая ярко выраженная агрессия в отношении религиозной группы, связывающая эту группу в целом с серьезным террористическим актом, несовместима с ценностями, провозглашенными и гарантированными Конвенцией, а именно, с принципами терпимости, сохранения социального спокойствия и отказа от дискриминации».\*

\* Дело «Норвуд против Соединенного Королевства», 2004 г. (*Norwood v. the United Kingdom*)

Сфера применения права на свободное выражение своих идей определена не только в положениях Статей 10(2) и 17 ЕКПЧ. Она также определяется соотношением с другими правами Конвенции. Надежная защита свободы слова позволяет более эффективно осуществлять права на свободу собраний и ассоциации,

свободу вероисповедания, права в области образования, культуры и языка, поскольку каждое из этих прав включает важные элементы выражения своих идей.

### *Свобода выражения мнения, СМИ и демократия*

В защиту права на свободу слова можно выдвинуть множество аргументов. Они существенно отличаются по своему характеру и включают следующие аспекты:

- индивидуальная самореализация
- раскрытие правды и предотвращение ошибки
- эффективное участие в демократическом обществе («демократические обсуждения»)
- недоверие к правительству в отношении регулирования в сфере свободы выражения мнения
- поощрение толерантности, взаимопонимания и предотвращения конфликтов.

Исходя из вышеизложенного, именно понятие «демократические обсуждения» занимает почетное место в прецедентном праве Европейского суда по правам человека в связи со Статьей 10. Конкретным лейтмотивом прецедентного права служит важность дальнейшего сохранения демократических принципов и практики, особенно в связи проведением открытых дебатов по вопросам, представляющим общественный интерес.

Суд неоднократно подчеркивал важную роль СМИ в достижении этих целей. СМИ могут внести значительный вклад в развитие публичных дебатов, распространяя информацию и идеи и тем самым способствуя процессам формирования мнения в обществе. Суд постоянно подчеркивает, что это особенно касается деятельности аудиовизуальных СМИ, учитывая охват их аудитории и влияние на нее. СМИ могут также служить площадкой для публичных дебатов. Это особенно связано с новыми технологиями СМИ, которые обладают значительным потенциалом для обеспечения высокого уровня индивидуального и группового участия.

В демократическом обществе мы часто называем СМИ «стражем общественных интересов». Другими словами, они должны осуществлять мониторинг деятельности правительства и предавать гласности любые неправильные шаги с его стороны. В связи с этим, а также в более широком смысле в отношении вопросов, представляющих общественный интерес, Суд постоянно заявляет следующее:

«СМИ не только выполняют задачу по распространению такой информации и идей: общественность также имеет право на их получение».

В свете важных демократических функций, которые могут выполнять СМИ, прецедентное право склоняется к признанию более широких прав журналистов в области свободы выражения мнения (в отличие от обычных лиц). То же самое можно сказать о соответствующих текстах документов об установлении стандартов, принятых Советом Европы.

Эти расширенные права в области свободы выражения мнения предусматривают правовое признание и защиту особой журналистской практики и реалий: право свободно сообщать и комментировать вопросы, представляющие общественный интерес; право предоставлять и редактировать информацию (включая использование преувеличений); защита источников информации и прав на интеллектуальную собственность. На другом уровне эти расширенные права включают защиту от проведения обысков на рабочих местах и по месту жительства, изъятия материалов, а также защиту от физического насилия и запугивания.

В деле «Озгур Гундем против Турции» (*Özgür Gündem v. Turkey*) газета, обратившаяся с жалобой в Суд, утверждала, что она и ее персонал стали объектом нападок и преследования, которые, в конечном счете, привели к ее закрытию. Европейский суд по правам человека подтвердил, что «подлинное и эффективное осуществление» права выражения своего мнения «не зависит только от обязанности государства не осуществлять вмешательства, но может потребовать позитивных мер защиты, даже в сфере отношений между лицами».\*

Суд постановил, что власти Турции не выполнили свою позитивную обязанность по защите свободы выражения мнения, предусматривающую принятие «эффективных мер по проведению расследования и, в случае необходимости, обеспечению защиты от противозаконных действий, включающих насилие».†

\* Дело «Озгур Гундем против Турции», 2004 § 43 (*Özgür Gündem v. Turkey*)

† Там же, § 45

Эти свободы в совокупности способствуют сохранению автономии деятельности, необходимой для выполнения журналистских функций в демократическом обществе.

## **Определение нарушений свободы выражения мнения**

Тест, разработанный Судом, включает ряд шагов, направленных на определение того, была ли нарушена Статья 10 ЕКПЧ. Попросту говоря, когда устанавливается, что имел место факт вмешательства в осуществление права на свободу выражать свое мнение, это вмешательство должно:

- Предусматриваться законом, т.е. подлежать надлежащей оценке и включать обоснованное прогнозирование его последствий;

- Преследовать законную цель, т.е. соответствовать одной из целей, предусмотренных Статьей 10(2);
- Быть необходимым в демократическом обществе, т.е. соответствовать «насущной общественной потребности» и быть соразмерным преследуемой законной цели.

Государства обладают определенной степенью свободы действий в методах регулирования права свободного выражения мнения. Степень свободы действий, которая подлежит контролю со стороны Европейского суда по правам человека, может быть разной. Государства обладают ограниченными возможностями в отношении выражения политических мнений и более широкими возможностями в отношении общественных моральных принципов, добропорядочности и вероисповедания. Как правило, это объясняется отсутствием в Европе консенсуса по вопросам, которые касаются того, следует ли регулировать эти вопросы и каким образом. Европейский суд по правам человека не подменяет национальные власти, а рассматривает решения, принятые национальными властями, учитывая их сферу усмотрения в соответствии со Статьей 10 ЕКПЧ. Таким образом, Суд рассматривает осуществление права выражения своего мнения, в связи с которым направлен иск, с точки зрения более широкого контекста дела и определяет, были ли указанные национальными властями основания для введения ограничений и используемые для этого методы «адекватными и достаточными» в контексте толкования Конвенции.<sup>1</sup>

Суд выделяет разные категории выражения мнения, в частности, выражение политического, художественного и коммерческого мнения. Среди этих категорий максимальная защита предусматривается для выражения политических мнений и минимальная – для коммерческих мнений. Польза этой жесткой системы категорий, тем не менее, ограничена из-за частного размывания границ между категориями и смешанного характера многих типов выражений мнения. Например, живопись может быть не только выражением художественного восприятия, но и также пропагандировать спорную политическую идею и вызывать публичные дебаты.

## Плюрализм СМИ и многообразии

В демократическом обществе необходимо обеспечить площадку для публичных дебатов. Вместе с тем, жизнь демократического общества не обходится без «острых углов», и публичные дебаты неизбежно связаны с разногласиями и столк-

---

1. См. например дело «Институт Отто Сремингера против Австрии», 1994 г. (*Otto-Preminger-Institut v. Austria*).

новением противоположных мнений. Эти разногласия и столкновения мнений – даже если их выражают в резкой форме - как правило, находятся под защитой положений Статьи 10. (Это объясняется тем, что она защищает не только содержание информации и идей, но и форму, в которой они выражаются).

В знаменитом постановлении Европейского суда по правам человека по делу *Хэн дисайда* говорится, что информация и идеи, которые являются оскорбительными, шокирующими или вызывающими озабоченность государства или какой-либо части населения», должны быть разрешены для распространения, чтобы обеспечить «плюрализм, толерантность и широту взглядов, без которых не может существовать «демократическое общество».<sup>2</sup>

Плюрализм, тем не менее, требует определенного баланса между (порой) противоречащими друг другу интересами групп большинства и меньшинства в обществе. Как отмечал Суд в ряде случаев:

«Несмотря на то, что интересы отдельного лица должны в определенных случаях подчиняться интересам группы населения, демократия просто не означает, что взгляды большинства должны всегда превалировать: необходимо установить баланс, который обеспечивает справедливое и надлежащее отношение к меньшинствам и предотвращает любые злоупотребления доминирующим положением».

Суд считает свободу выражения мнения, плюрализм и толерантность крайне важными факторами обеспечения эффективной политической демократии. Принцип, лежащий в ее основе, заключается в том, что в демократическом и плюралистическом обществе каждый должен иметь возможность активно участвовать в публичных дебатах.

---

2. Дело «Хэндисайд против Соединенного Королевства», 1976 г. § 49 (*Handyside v. the United Kingdom*)

В деле *Стила и Мориса* (более известного как дело *МакЛибела*) члены небольшой экологической организации распространили листовки с критикой компании «МакДональдз». В листовках содержались очень резкие заявления, которые были представлены скорее в форме утверждения фактов, чем выражения мнения. Защитники окружающей среды Стил и Морис были признаны судами Соединенного Королевства виновными в диффамации. Европейский суд по правам человека, тем не менее, счел это нарушением свободы выражения мнения. Он признал более важным фактором интерес общественности к обсуждаемой теме и необходимость процессуальной справедливости судебного разбирательства по делу о диффамации, а не необходимость в полной достоверности конкретных деталей, изложенных в листовках.\*

Суд постановил, что «в демократическом обществе даже небольшие и неформальные группы, проводящие кампании [...], должны иметь возможность эффективно осуществлять свою деятельность, и [...] в данном случае речь идет о серьезной заинтересованности общественности в том, чтобы обеспечить таким группам и лицам, действующим вне основных тенденций, возможность вносить свой вклад в публичные дебаты, распространяя информацию и идеи по вопросам, представляющим общественный интерес [...]».†

\* Дело «Стил и Морис против Соединенного Королевства», 2005 г. (*Steel and Morris v. the United Kingdom* 2005)

† Там же , § 89

Приведенные выше примеры явно связаны с понятием «демократические обсуждения» в интересах отстаивания свободы выражения мнения. Продвижение толерантности, понимания и предотвращение конфликтов также играют роль важных аргументов. Чем больше разные группы будут знать друг о друге, взаимодействовать друг с другом, тем меньше риск возникновения напряженности в обществе. Широко распространяя информацию и обеспечивая платформу для обмена мнениями и проведения диалога, СМИ могут играть очень важную роль в стимулировании плюрализма и толерантности в публичных дебатах.

Плюрализм СМИ давно находится в центре внимания Совета Европы. Согласно прецедентному праву Европейского суда по правам человека, «высшим гарантом» плюрализма СМИ является государство.

Для органов государственной власти этот принцип имеет практические последствия, которые частично были разработаны в прецедентном праве Суда, в Европейской конвенция о трансграничном телевидении (ЕКТТ) и, в частности, в различных нормативных документах, принятых Комитетом министров, Парламентской

Ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ) и Европейской комиссией за демократию через право (более известную как Венецианская комиссия, консультативный орган Совета Европы по конституционным вопросам).

Статья 10bis ЕКТТ, озаглавленная «Плюрализм СМИ», требует, чтобы государства «предпринимали усилия, чтобы не ставить под угрозу плюрализм СМИ, предоставляя услуги по трансляции или ретрансляции программ [...] ». Формулировка этого положения является нечеткой и предусматривает лишь обязательство «прилагать усилия, чтобы не ставить под угрозу плюрализм СМИ». Тем не менее, она подчеркивает важность этой проблемы.<sup>3</sup>

Более подробно и содержательно эта задача прописана в различных документах Комитета министров. Одним из ранних примеров озабоченности этой проблемой служит *Декларация о свободе выражения мнения и информации* (1982 г), в которой говорится, что государства, насколько это возможно, «должны принять политику, направленную на расширение многообразия средств массовой информации и плюрализма источников информации для обеспечения плюрализма идей и мнений». В Декларации перед государствами поставлена задача по обеспечению «существования различных независимых и автономных средств массовой информации, позволяющих отразить многообразие идей и мнений».

Важной вехой стало принятие *Рекомендации R(99)1 о мерах по содействию плюрализму СМИ*. Однако этот документ был заменен более подробным и масштабным подходом, изложенным в *Рекомендации (2007)2 о плюрализме СМИ и многообразии содержания СМИ и Декларации о защите роли СМИ в демократическом обществе в условиях концентрации СМИ*.

Рекомендация (2007)2 устанавливает различия между структурным плюрализмом и многообразием содержания и обеспечивает такой подход к этим вопросам, который отражает специфику новых технологий. Она также указывает на важность эффективного использования медиа-технологий и выделяет особые потребности меньшинств и других групп населения.

---

3. Что касается этой и других ссылок на ЕКТТ, обращаем ваше внимание на то, что в настоящее время Конвенция пересматривается, чтобы гармонизировать ее с Директивой ЕС о предоставлении аудиовизуальных медиа-услуг (AVMSD), что может привести к изменению содержания ЕКТТ.

В Рекомендации (2007)2 определены важные общие принципы стимулирования (i) структурного плюрализма СМИ и (ii) многообразия содержания: Государства-члены ЕС должны стремиться обеспечивать доступ общественности к достаточно многообразным средствам массовой информации, предоставляемых широким кругом различных владельцев, как частных, так и государственных, принимая во внимание характеристики рынка СМИ, в частности, конкретные коммерческие аспекты и условия конкуренции.

Плюрализм информации и многообразие СМИ не должны автоматически гарантироваться за счет увеличения количества средств массовой информации, предлагаемых общественности. Таким образом, государства-члены ЕС должны определить и проводить активную политику в этой области, включающую процедуры мониторинга, и принимать любые необходимые меры для обеспечения достаточного многообразия информации, мнений и программ, распространяемых СМИ и доступных для общественности.

Общей обязанностью общественных СМИ является требование о том, чтобы они служили интересам всех групп общества. Очень часто в их обязанности также входит конкретное требование об укреплении толерантности и углублении понимания между разными группами в обществе. Таким образом, вклад общественных СМИ – потенциальный и фактический – является значительным, и его важность надлежащим образом признается в многочисленных документах Совета Европы, которые будут рассматриваться в следующей главе.

Парламентская Ассамблея Совета Европы также постоянно проявляет свою озабоченность в связи с тенденциями в области концентрации СМИ. Она опубликовала Рекомендации, касающиеся этого вопроса в целом, а также конкретных стран (Резолюция 1387 (2004) о монополизации электронных СМИ и возможных злоупотреблениях властью в Италии). Концентрация СМИ в Италии также была изучена Венецианской комиссией. Плюрализм СМИ был включен в рекомендуемые показатели деятельности СМИ в демократическом обществе (определенные в Резолюции ПАСЕ под аналогичным названием - № 1636 (2008).

Руководящий комитет Совета Европы по вопросам СМИ и новых коммуникационных услуг (CDMC) изучает вопросы многообразия СМИ в государствах-членах ЕС. Особое внимание он уделяет политическому реагированию на концентрацию СМИ.

И, наконец, следует признать, что другие нормативные документы могут вносить и вносят серьезный вклад в укрепление плюрализма СМИ. Например, расширяя

доступ к СМИ национальных меньшинств и лиц, говорящих на региональных языках или языках меньшинств, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств и Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств, соответственно, стимулируют плюрализм СМИ, способствуя диверсификации средств массовой информации и содержания.

## Говори свободно, но уважай мое достоинство

Несмотря на то, ЕКПЧ конкретно не признает человеческое достоинство в качестве четко определенного права как такового, уважение к достоинству человека, несомненно, входит в общие цели Конвенции. И действительно, Суд провозгласил, что «самой сутью Конвенции является уважение к достоинству человека и другим свободам человека».<sup>4</sup> Он также заявил, что «толерантность и равное уважение к достоинству всех людей формирует основу демократического, плюралистического общества».<sup>5</sup>

Суд рассматривал понятие человеческого достоинства в контексте разных положений, в том числе запрета на применение пыток. «Расовое насилие» считается «особым оскорблением человеческого достоинства и, учитывая его опасные последствия, требует от властей особой бдительности и решительного реагирования». Суд неоднократно признавал негативное воздействие, которое может оказывать «возбуждение ненависти» на человеческое достоинство. В этом же ключе отрицание Холокоста, как правило, рассматривается как оскорбление достоинства его жертв и, таким образом, имеет право на защиту в соответствии с ЕКПЧ.

Статья 7(1) ЕКПЧ гласит, что материалы вещательных СМИ (по методам подачи информации и ее содержанию) должны «уважать достоинство человека и основные права других лиц».

Отсутствие четкого и обязательного для исполнения определения затрудняет выявление того, какие виды выражения мнения можно по праву считать оскорблением «человеческого достоинства». Исходя из этого, оценка соответствующих стандартов Совета Европы должна быть сосредоточена не только на конкретных ссылках на достоинство человека, но и на других положениях, которые потенци-

4. Дело «Претти против Соединенного Королевства», 2002 г., § 65 (*Pretty v. the United Kingdom*)

5. Дело «Гундуз против Турции» 2004 г., § 40 (*Gündüz v. Turkey*)

ально могли бы наносить ущерб достоинству человека, например, «возбуждение ненависти».

Анализируя этот большой перечень стандартов, мы можем выявить две основные стороны подхода Совета Европы: (1) предотвращение, запрещение или наказание в связи с определенными видами выражения идей (например, возбуждение ненависти, расистские высказывания) и (2) укрепление толерантности, углубление взаимопонимания и развитие межгруппового и межкультурного диалога.

Этот двусторонний подход можно обнаружить в основополагающем выводе Европейского суда по правам человека в поддержку свободы СМИ по делу «Йерсилд против Дании».

*Дело Йерсилда касалось обвинения датского журналиста в содействии и пособничестве распространению расистских заявлений. Журналист записал телевизионное интервью, в котором данные заявления были сделаны членами группы, известной под названием «Гринджекетс» (Greenjackets). Журналист был признан виновным в основном потому, что он не оспорил или не дистанцировался от заявлений интервьюируемых.\**

Европейский суд по правам человека отметил, помимо прочего, что право журналиста на свободу выражения было нарушено, поскольку в компетенцию судов не входило определение журналистских методов работы, которые должны использоваться. Суд постановил, что «методы объективного и взвешенного освещения событий могут существенно меняться в зависимости от других аспектов деятельности рассматриваемого СМИ. В связи с этим, ни данный Суд, ни национальные суды не вправе подменять своими взглядами взгляды прессы в том, что касается того, какие методы освещения события должны применяться журналистами. В этом контексте Суд напомнил, что Статья 10 «защищает не только содержание выраженной идеи или информации, но и форму, в которой они представлены». †

\* Дело «Йерсилд против Дании», 1994 г. (*Jersild v. Denmark*)

† Там же, § 31.

Этот основной принцип является фундаментальным для соответствующей деятельности по установлению стандартов в Совете Европы, например, при проведении работы по мониторингу Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (РКЗНМ) и работы Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН). Этот принцип был закреплен и получил дальнейшее развитие в двух важных Рекомендациях, принятых Комитетом министров в 1997 г.:

*Рекомендации (97)20 о возбуждении ненависти и Рекомендации (97)21 о СМИ и поощрении культуры толерантности.*

Несмотря на то, что Рекомендации охватывают одинаковые тематические вопросы, было решено подготовить два отдельных документа: один, посвященный негативной роли, которую могут играть СМИ в возбуждении ненависти, и другой – о возможном позитивном вкладе в противодействие возбуждению ненависти. Для разъяснения данного решения был приведен следующий основной довод:

«Если речь идет о пропаганде расизма и нетерпимости, то, в принципе, существуют условия для применения предусмотренных законом обязательных стандартов без нарушения свободы выражения идей и принципа редакционной независимости. Однако когда речь идет о стимулировании позитивного вклада СМИ, необходимо проявлять крайнюю осторожность, чтобы не нарушить эти принципы. Эта область предусматривает скорее меры поощрения, чем правовые меры».

Рекомендация (97)21 призывает (но не обязывает) СМИ применять меры или передовую практику, направленные на углубление понимания профессиональными работниками СМИ принципов культурного многообразия и толерантности. Это включает организацию учебных программ повышения квалификации, расширение доступа к СМИ разных групп общества, развитие межкультурных программ, предотвращение негативного освещения событий и создания стереотипов в отношении конкретных групп населения.

Особое внимание также уделяется необходимости защищать человеческое достоинство в меняющихся технологических условиях, например, в *Рекомендации (2003)9 о мерах расширения демократического и социального вклада цифрового вещания* и в *Декларации о европейской политике в области новых информационных технологий* (1999 г.).

Другие рекомендации посвящены защите достоинства в конкретных условиях, например, в связи с демонстрацией насилия в электронных СМИ, а также в связи с демократическим и социальным вкладом цифрового вещания и т.п. Что касается конкретных телевизионных форматов (особенно телевизионных реалити-шоу), также следует обратить внимание на *Заявление, распространенное Постоянным комитетом трансграничного телевидения* в 2002 г., которое посвящено необходимости проявлять уважение к человеческому достоинству и основным правам других лиц в телевизионных программах.

В заключение, следует отметить, что добиться активных, открытых дебатов в демократическом, плюралистическом обществе невозможно без твердых, предварительных гарантий права на свободу выражение мнения. Согласно соответствующим стандартам Совета Европы, даже ограничения этого права направлены на служение главным интересам демократического и плюралистического общества.

## ЖИТЬ ВМЕСТЕ

Подход, который используется в соответствующих соглашениях и других нормативных актах, направлен на предоставление площадки для критического участия и дебатов между по-разному мыслящими и занимающими разное положение общественными группами, но также и на обеспечение того, чтобы это пространство оставалось терпимым и не было разрушено враждой.

# Диалог, понимание и социальная сплоченность

*Бисера Занкова*

## Введение

Как неоднократно подтверждал Совет Европы, мирное сосуществование в плюралистической Европе зависит от диалога и понимания.

В 1993 г. на Первом саммите глав государств и правительств было провозглашено, что культурное многообразие является отличительной чертой богатого наследия Европы и что толерантность служит гарантией открытого, процветающего общества. В 2005 г. на Третьем саммите глав государств и правительств подчеркивалось, что *межкультурный диалог* является важнейшим средством предотвращения конфликтов и обеспечения интеграции и социальной сплоченности.

В данном случае СМИ играют решающую, в идеале - позитивную роль, как отмечалось в важной *Рекомендации (97)21 о СМИ и поощрении культуры толерантности*.

В приложениях к Рекомендации R (97)21 подробно описана роль СМИ:

- достоверно сообщать о фактах расизма и нетерпимости;
- изображать людей и группы лиц в сбалансированной манере, показывая их уникальные позиции;
- предупреждать общественность о негативных социальных последствиях нетерпимости и учить людей быть открытыми и по достоинству ценить различия, которые служат источником культурного обогащения.

В частности, влиятельные вещательные СМИ должны способствовать социальной сплоченности и привлекать внимание к диалогу в обществе с культурным многообразием. Вещательные СМИ должны освещать в эфире жизнь и традиции разных этнических, религиозных и других сообществ и прилагать усилия для стимулирования культурного многообразия.

Для достижения этой цели необходимы нормативная база, саморегулирование, многонациональные журналистские коллективы и профессиональное обучение.

## **Межкультурный диалог и социальная сплоченность**

В «Белой книге по межкультурному диалогу» (2008 г.) дается определение межкультурного диалога как «открытого и уважительного обмена взглядами между отдельными лицами, группами с разными этническими, культурными, религиозными и языковыми корнями и наследием на основе взаимопонимания и уважения. Оно действует на всех уровнях – в пределах общества, в отношениях между странами в Европе и между Европой и всем остальным миром».

Межкультурный диалог служит не только для того, чтобы обмениваться взглядами. Он также призван способствовать улучшению и углублению понимания идей и поведения других групп. Таким образом, он также жизненно важен для социальной сплоченности.

*В деле Горжелик и другие против Польши учитель из Катовиц подал жалобу в связи с решением отказать в регистрации «Союза народа силезской национальности», которое нарушило его право на свободу ассоциации, гарантированное положениями Статьи 11 Конвенции.\**

Суд указал на важность культурного и религиозного плюрализма для укрепления социальной сплоченности в демократическом обществе. В своем решении Суд постановил:

«Несмотря на то, что интересы отдельных лиц должны при определенных обстоятельствах подчиняться интересам группы лиц, демократия не означает, что всегда просто должны преобладать взгляды большинства: необходимо добиться баланса, который обеспечивает справедливое и надлежащее отношение к меньшинствам и предотвращает любое злоупотребление доминирующим положением.

[...]

Плюрализм также основан на подлинном признании и уважении многообразия и динамики развития культурных традиций, этнической и культурной самобытности, религиозных вероисповеданий, художественных, литературных и социально-экономических идей и концепций. Гармоничное взаимодействие отдельных лиц и групп с разными культурными корнями жизненно важно для достижения социальной сплоченности».†

\* Дело «Горжелик и другие против Польши», 2004 г. (*Gorzelik and Others v. Poland*)

† Там же, § 90 и далее

Межкультурный диалог зависит от справедливого применения закона, соблюдения прав человека и требует усилий со стороны всех секторов общества. Данное толкование впервые появилось в Декларации Фаро (2005 г.), принятой постоянными представителями министров в связи с 50-летием Европейской культурной конвенции. Этот документ провозглашает обязательства европейских государств по «продвижению модели демократической культуры, усилению закона и институтов и активному вовлечению гражданского общества и граждан и обеспечению того, чтобы многообразие служило источником взаимного обогащения за счет поощрения политического, межкультурного и межконфессионального диалога».

Позднее более всеобъемлющие политические принципы были заложены в *Декларации о содействии межкультурному диалогу*, принятой на Конференции министров культуры в Баку (декабрь 2008 г.). Как было заявлено, межкультурный диалог требует слаженного взаимодействия между разными политическими секторами и всестороннего участия разных заинтересованных лиц, в том числе органов государственной власти, СМИ и гражданского общества.

*Межконфессиональный* диалог является важным элементов диалога в современном обществе. Ежегодный обмен мнениями в Совете Европы по религиозным параметрам межкультурного диалога является инновационной и многообещающей инициативой, направленной на улучшение понимания, снижение напряженности и укрепление взаимного уважения. В его основе лежит принцип, гласящий, что религиозные группы и культурные сообщества должны проявлять терпимость к критическим заявлениям при условии, что они не представляют собой предна-

меренных оскорблений и языка вражды и не служат призывами к насилию, дискриминации или нарушению общественного спокойствия и порядка.

Парламентская Ассамблея указывает на этот баланс между потенциально конфликтующими правами в своей *Резолюции 1510 (2006) о свободе выражения мнения и уважении религиозных верований*. В ней говорится, что для религиозных групп не существует специальных ограничений свободы выражения мнения – за исключением тех, которые уже изложены в Статье 10 ЕКПЧ. В то же время, она обращает внимание на тот факт, что возбуждение ненависти в отношении религиозных групп несовместимо с ЕКПЧ и прецедентным правом Суда.

В этом «устанавливающей баланс» нормативном документе также делается акцент на межкультурном и межконфессиональном диалоге во имя мирного сосуществования, как это подчеркивалось в докладе Венецианской комиссии о взаимоотношениях между свободой выражения мнения и свободой вероисповедания.<sup>6</sup> В одном из выводов говорится, что «поиск баланса между свободой вероисповедания и свободой выражения мнения является не исключительной или даже первоочередной задачей судов, а общества в целом с помощью разумного обсуждения с участием всех представителей общества, включая верующих и неверующих».

## Возбуждение ненависти и расизм

Несмотря на то, что СМИ могут способствовать диалогу и пониманию, они также могут выступать в качестве фактора возбуждения социальной напряженности в результате создания стереотипов и распространения недостоверной информации. Что еще хуже, СМИ могут распространять возбуждение ненависти или высказывания, основанные на расистской или этнической дискриминации. Несомненно, это является нежелательным, возможно, даже нетерпимым в обществе, представляющим равные возможности для всех. Вопрос заключается в том, где проводить грань между свободой выражения мнения, возбуждением ненависти и правом не подвергаться дискриминации.

---

6. Доклад Венецианской комиссии: Вопрос о регулировании и преследовании за богохульство, религиозные оскорбления и разжигание религиозной ненависти (Венеция, 17-18 октября 2008 г.).

В своей Рекомендации (97)20 Комитет министров дает определение возбуждения ненависти как «всех форм выражения мнения, которые распространяют, возбуждают, поощряют или оправдывают расовую ненависть, ксенофобию, антисемитизм или другие формы ненависти, основанные на нетерпимости, в том числе: нетерпимости, выраженной в форме агрессивного национализма или этноцентризма, дискриминации и враждебности по отношению к меньшинствам, мигрантам и людям с иммиграционным происхождением».

Как отметил Европейский суд по правам человека, это «требует особого осознания жизненной важности борьбы с расовой дискриминацией во всех ее формах и проявлениях».<sup>7</sup> Суд также поставил «принципиальный вопрос о возможной необходимости для определенных демократических стран принятия санкций или даже предотвращения всех форм выражения мнения, которые распространяют, возбуждают, поощряют или оправдывают ненависть, основанную на нетерпимости (включая религиозную нетерпимость)».<sup>8</sup> Другими словами, возбуждение ненависти является неприемлемым. Аналогичным образом, тот факт, что определенные высказывания не могут считаться возбуждением ненависти, крайне важен при решении вопроса о том, необходимо ли в демократическом обществе вмешательство в осуществление права на свободное выражение мнения.<sup>9</sup>

В Рекомендации (97)20 Совет Европы предлагает государствам-членам предпринять надлежащие шаги для борьбы с возбуждением ненависти, в том числе с возбуждением ненависти, распространяемом через СМИ, с помощью введения жестких и всесторонних правовых мер, сочетающих свободу выражения мнения и свободу от дискриминации. Для защиты свободы выражения мнения, ограничения этого права должны быть четко прописаны, не применяться произвольно и подлежать последующему судебному контролю.

7. Дело «Йерсильд против Дании», 1994 г. (*Jersild v. Denmark*)

8. Дело «Гундуз против Турции», 2003 г., § 40 (*Gündüz v. Turkey*)

9. Дело «Эргин против Турции», 2006 г., §34 (*Ergin v. Turkey*); дело «Хан против Турции», 2005 г., § 32 (*Han v. Turkey*). Для получения более подробной информации о прецедентном праве Европейского суда по правам человека в отношении языка вражды см. следующие публикации: Weber, Anne (2009) Manuel sur le discours de haine, Council of Europe Manuels 'Human Rights in Culturally Diverse Societies', Leiden, Boston : Martin Nijhoff Publishers; Steering Committee for Human Rights (CDDH), Committee of Experts for the Development of Human Rights (DH-DEV) "Report: Human Rights in a Multicultural Society - Hate Speech", [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/cddh/3\\_committees/04.%20development%20of%20human%20rights%20%28dh-dev%29/04.%20meeting%20reports/36thAREport\\_en.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/cddh/3_committees/04.%20development%20of%20human%20rights%20%28dh-dev%29/04.%20meeting%20reports/36thAREport_en.asp#TopOfPage)

Различные европейские организации занимаются вопросами дискриминации и языка вражды и также концентрируют свои усилия на деятельности СМИ и обеспечении социальной сплоченности.

Европейское агентство по основным правам (FRA) было создано в феврале 2007 г., чтобы взять на себя функции Европейского центра по мониторингу расизма и ксенофобии (EUMC). Это Агентство продолжает проводить исследования в области расизма и ксенофобии в Европе<sup>10</sup> в сотрудничестве с национальными и международными органами и организациями, в частности, с Советом Европы.

Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) является специализированным органом Совета Европы по мониторингу расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости. Комиссия публикует доклады по странам и приняла 11 общеполитических рекомендаций в целях оказания содействия государствам-членам в разработке проектов политики борьбы с дискриминацией.

Одним из направлений деятельности ЕКРН является сбор примеров «передовой практики» борьбы с расизмом и нетерпимостью в государствах-членах, в том числе в СМИ. ЕКРН публикует сборники этих примеров, которые служат источником для сравнения и стимулирования работы.<sup>11</sup> В ноябре 2006 г. ЕКРН организовала семинар «Борьба с расизмом и уважение свободы выражения мнения». Один из основных выводов семинара заключался в том, что баланс между двумя фундаментальными правами должен быть определен в законодательстве с надлежащими гарантиями и применяться крайне осторожно.<sup>12</sup>

## Конфликты и их урегулирование

Социальная напряженность и конфликты могут подвергать риску осуществление свободы выражения мнения в то время, когда коммуникации и понимание особенно необходимы. Однако СМИ нередко становятся первыми жертвами таких кризисных ситуаций, когда свобода выражения мнения ограничена и безопасность журналистов оказывается под угрозой.

Определение кризиса дано в *Руководящих принципах Комитета министров защиты права на свободу выражения и информации во время кризисов* (2007 г.): в

---

10. Информацию о примерах по проекту RAXEN см. по адресу: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/raxen/raxen\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/raxen/raxen_en.htm)

11. Сборник материалов о передовой практике в СМИ см. по адресу: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/ecri/1-ECRI/3-General\\_themes/2-Examples\\_of\\_good\\_practices/2-Media/ecri00-19%20Good%20practice%20Media.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ECRI/3-General_themes/2-Examples_of_good_practices/2-Media/ecri00-19%20Good%20practice%20Media.pdf)

12. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/22-Freedom\\_of\\_expression\\_Seminar\\_2006/NSBR2006\\_proceedings\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/22-Freedom_of_expression_Seminar_2006/NSBR2006_proceedings_en.pdf)

таких крайних ситуациях, как войны, террористические акты, стихийные бедствия и техногенные катастрофы, т.е. «в ситуациях, в которых свобода выражения мнения и информации находится под угрозой (например, в результате ее ограничения по соображениям безопасности)».

В этих чрезвычайных условиях СМИ жизненно необходимо информировать общественность, например, о нарушениях прав человека. Это является основным содержанием *Рекомендации (96)4 Комитета министров о защите журналистов в ситуациях конфликта и напряженности*. В этом документе государствам-членам рекомендуется предпринимать действия и проводить политику, которые нацелены на предотвращение таких ситуаций, обеспечение надлежащего страхования жизни, создание «горячих линий» и благоприятных и безопасных условий для работы. Этот документ также призывает государства предупреждать организации СМИ, журналистов и профессиональные организации о необходимости принятия важных профилактических мер для обеспечения физической безопасности журналистов.

Важно отметить, что несмотря на то, что во время кризисов доступ к информации, как правило, ограничен, принятое впоследствии *Руководящие принципы Комитета министров защиты права на свободу выражения и информации во время кризисов* фактически призывает к открытости, поскольку свободный доступ к информации может способствовать эффективному урегулированию конфликтов и вскрывать злоупотребления, которые они влекут за собой (глава V, принципы 17 и 18). В этих Руководящих принципах содержится также призыв к СМИ соблюдать стандарты профессиональной деятельности. Таким образом, Комитет министров требует открытости в сочетании с ответственностью, которые следует использовать в качестве средств урегулирования кризисов.

В *Руководящих принципах Комитета министров защиты права на свободу выражения и информации во время кризисов* (2007 г.) использование СМИ рассматривается как один из методов решения в кризисных ситуациях при условии, что они соблюдают этические стандарты. В Руководящих принципах говорится следующее:

«Мы убеждены не только в том, что освещение событий в СМИ может играть решающую роль во время кризисов, благодаря предоставлению достоверной, своевременной и всеобъемлющей информации, но и в том, что профессиональные работники СМИ могут внести позитивный вклад в предотвращение и урегулирование определенных кризисных ситуаций, способствуя развитию культуры толерантности и понимания между разными группами общества».

[...]

Профессиональные работники СМИ должны придерживаться, особенно во время кризисов, самых высоких профессиональных и этических стандартов, принимая во внимание их особую ответственность в кризисных ситуациях за предоставление общественности своевременной, фактической, точной и всеобъемлющей информации, при этом уделяя внимание правам других людей, их особой чувствительности и их возможному чувству неуверенности и страха».

## Новые технологии и новые вызовы

Интернет открывает перед людьми беспрецедентные возможности для создания, производства и распространения контента, а также для активного участия в социальных сетях и приобретения новых навыков и знаний. По сути, Интернет активизирует коммуникации, распространение информации и демократические процессы. Тем не менее, широкое внедрение новых технологий также связано с возникновением рисков: защита личной жизни и достоинства человека, быстрое и трансграничное распространение ложной информации, снижение профессиональных стандартов журналистики или ограничение доступа к информации для определенных групп населения.

В *Декларации Комитета министров о правах человека и правовых нормах в информационном обществе* (2005 г.) отмечены эти позитивные и негативные последствия ИКТ для соблюдения прав человека и для общества в целом. В *Рекомендации (2007)<sup>16</sup> Комитета министров о мерах по укреплению общественной ценности Интернета* делается акцент на социальных и этнических параметрах информационного общества. В частности, в ней подчеркивается общественная ценность Интернета как основного инструмента в повседневной деятельности людей и в развитии культуры диалога и взаимного уважения.

Защита и укрепление этих ценностей требует скоординированных усилий: доступ к информации, защита человеческого достоинства и несовершеннолетних, защита потребителей и частной жизни должны быть обеспечены национальными органами власти, частным сектором, гражданским обществом и СМИ. Например, доступ к ИКТ должен быть не дискриминационным, надежным и приемлемым по стоимости в целях защиты культурного и языкового многообразия. Для менее продвинутых групп населения необходимо организовать курсы обучения по использованию ИКТ и курсы информационной грамотности.

Помимо предоставления доступа определенным группам и защиты достоинства несовершеннолетних, Интернет бросает другие вызовы, связанные с правами человека и мирным сосуществованием. Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРН) приняла общеполитическую рекомендацию о борьбе с распространением через Интернет расистских, ксенофобных и антисемитских материалов (2000 г.). В ней указывается на возможное негативное влияние Интернет, особенно при трансграничном распространении расистских заявлений, и содержится призыв к правительствам стран-членов Совета Европы к принятию адекватных мер.

Рекомендация ЕКРН по борьбе с распространением через Интернет расистских, ксенофобных и антисемитских материалов 2000 г. призывает к сотрудничеству между правоохрнительными органами и подтверждает, что то, «что не разрешается вне онлайн-сети, также запрещено и в онлайн-режиме». Она призывает государства-члены:

«Принять необходимые меры для укрепления международного сотрудничества и взаимопомощи между правоохрнительными органами во всем мире для того, чтобы предпринять более эффективные действия против распространения расистских, ксенофобных и антисемитских материалов через Интернет;

Обеспечить также применение соответствующего национального законодательства в отношении расистских, ксенофобных и антисемитских правонарушений, совершенных с помощью Интернет, и судебное преследование лиц, ответственных за такие правонарушения;

Приложить последовательные усилия для обеспечения профессиональной подготовки работников правоохрнительных органов в связи с проблемой распространения расистских, ксенофобных и антисемитских материалов через Интернет».

В то же время в Рекомендации указывается на беспрецедентные средства расширения трансграничных коммуникаций в области прав человека и борьбы с дискриминацией, а также на создание образовательных и информационных сетей для борьбы с расизмом и нетерпимостью.

## Роль общественных СМИ в объединении людей

Общественные вещатели считаются важным элементом демократического общества, удовлетворяющим потребности всех людей. Совет Европы уже в течение длительного времени акцентирует внимание на ценности общественного вещания и подчеркивает его роль в диверсификации информации, стимулировании демократического участия в жизни общества и укреплении социальной сплоченности.

Роль, отведенная общественным вещателям, отражается в их функциях, на которые содержатся ссылки в различных документах Совета Европы. Их главная миссия заключается в «поддержке ценностей, лежащих в основе политических, правовых и социальных структур демократического общества».

*В Рекомендации (2007)3 Комитета министров о функционировании общественных СМИ в информационном обществе подчеркивается, что общественным вещателям отводится роль «точки отсчета» для всех членов общества, форума для демократических дебатов (что способствует расширению демократического участия) и одного из факторов укрепления социальной сплоченности и интеграции между людьми и сообществами.*

Кроме того, предполагается, что общественные вещатели должны служить источником распространения беспристрастных, многообразных и независимых новостей и информации, предоставлять высококачественный аудиовизуальный контент и способствовать производству аудиовизуальных материалов в соответствии с традициями национального и европейского культурного наследия.

В этой деятельности общественные вещатели должны привлекать внимание широкой аудитории (демонстрируя свою приверженность и роль в укреплении социальной сплоченности), производя при этом особый контент, который не может выходить в эфире коммерческих каналов (многообразие, качество и плюрализм). Эти, казалось бы, противоречащие друг другу цели определяют границы компетенции и функционирования общественных вещателей.

Общественные электронные СМИ обеспечивают это за счет предоставления разнообразного контента на разных платформах и для разных групп общества.

- Они должны предлагать новостные, образовательные, культурные, спортивные и развлекательные программы, соответствующие взглядам и вкусам всех сегментов и групп общества, тем самым способствуя укреплению плюрализма, сплоченности и понимания. Стимулируя развитие творческого потенциала в

сфере аудиовизуальных программ, общественные электронные СМИ способствуют сохранению культурного многообразия и национальной самобытности.

- Кроме того, общественные электронные СМИ должны объединять все сообщества и группы, включая группы меньшинств, молодежь и пожилых людей, неимущие и привилегированные слои общества, отражая их проблемы, отображая их жизнь и продвигая контент, созданный ими и для них. С помощью диверсифицированного программирования общественные СМИ способствуют укреплению чувства общей ответственности и взаимного доверия.
- И, наконец, они должны работать в этом направлении, используя новые технологии, интерактивные услуги и цифровые платформы.<sup>13</sup> Предоставленные возможности следует использовать для укрепления социальной интеграции и развития демократических дебатов: за счет использования интерактивных услуг общественные вещатели могут мобилизовать молодежь на участие в диалоге и охватить такие потенциально изолированные группы граждан, как меньшинства, беженцы, мигранты и иммигранты.

Как отмечалось выше, распространение контента через Интернет и по другим цифровым каналам оказывает воздействие на функционирование общественных вещателей. Некоторые утверждают, что общественные электронные СМИ могут стать лишними в нашу эпоху, хотя Совет Европы постоянно утверждает обратное: более, чем когда-либо, ощущается потребность в СМИ, обслуживающих общество в целом.

И действительно, в преамбуле к *Рекомендации (2007)3 Комитета министров странам-членам по вопросам функционирования общественных СМИ в информационном обществе* говорится о «появлении общественных СМИ как о новом явлении конвергенции».

Рекомендация включает ряд руководящих принципов и призывает к *расширению и диверсификации* функций, включающих новые коммуникационные услуги и платформы. Государства-члены призывают к предоставлению технических, правовых и финансовых условий, необходимых общественным СМИ для выполнения этой роли. В целях оказания содействия государствам-членам рабочей группой CDMC по вопросам общественных СМИ в информационном обществе (MC-S-PSM)<sup>14</sup> был подготовлен «Сборник примеров передовой практики: как государс-

---

13. Более подробную информацию см. в докладе об общественных СМИ и поощрении более широкого демократического участия отдельных лиц, подготовленном рабочей группой CDMC по вопросам общественных СМИ в информационном обществе (MC-S-PSM) на сайте по адресу: <http://www.coe.int/media>

14. С этим докладом в ближайшее время можно будет ознакомиться на сайте по адресу: <http://www.coe.int/media>

тва-члены обеспечивают правовые, финансовые, технические и другие надлежащие условия, необходимые общественным СМИ для выполнения их функций».

## Профессиональная подготовка журналистов

Профессиональное образование и повышение квалификации долгое время является приоритетом Совета Европы. В различных документах говорится о ключевой роли образования в деле укрепления социальной сплоченности и понимания, и на практике СЕ непосредственно участвует в повышении квалификации представителей СМИ по широкому кругу вопросов.

Парламентская Ассамблея Совета Европы в своей *Рекомендации 1789 (2007) о вопросах профессионального образования и повышения квалификации журналистов* призывает государства-члены:

«поддерживать на национальном уровне и через Совет Европы, возможно, в сотрудничестве со СМИ и их профессиональными организациями, курсы профессиональной подготовки журналистов» и «создать совместно с университетами сеть учебных центров и организовать совместно с учебными заведениями и медиакомпаниями обмен журналистами через программы, осуществляемые совместно с Европейским Союзом».

В «Белой книге по межкультурному диалогу» особо указывается на важность межкультурных навыков и знаний: профессиональные работники СМИ должны демонстрировать достаточную осведомленность в области прав человека, знания истории и понимание особенностей различных культур, чтобы надлежащим образом подходить к освещению событий в поликультурном обществе. Профессиональная подготовка журналистов центральных СМИ может быть сосредоточена на стимулировании их интереса к освещению положения меньшинств. Журналистов, представляющих меньшинства, можно обучать языковым навыкам, а также подготовке содержания, в том числе на региональных языках и языках меньшинств.

Разные стороны, участвующие в процессе – правительства, гражданское общество, собственники СМИ, профессиональные ассоциации журналистов, учебные заведения – призывают к обеспечению справедливых критериев приема на эти курсы, чтобы на них могли поступать журналисты из национальных меньшинств и центральных СМИ. В целом, учебная программа этих курсов должна отражать плюралистический характер общества в европейских странах и, таким образом, способствовать развитию диалога и понимания с помощью СМИ.

## Местные СМИ

В 2007 г. Комитет министров принял два нормативных документа, в которых говорится о необходимости развития разных типов СМИ, способствующих укреплению плюрализма и многообразия: *Декларацию о защите роли СМИ в демократическом обществе в условиях концентрации* (31 января 2007 г.) и *Рекомендацию о плюрализме и многообразии содержания СМИ* (СМ/Rec(2007 г.)). Оба документа посвящены потенциальным возможностям СМИ местных сообществ и меньшинств, а также местных или социальных СМИ в обеспечении площадки для диалога, одновременно удовлетворяя потребности или запросы определенных групп гражданского общества и являясь фактором социальной сплоченности и интеграции. В 2009 г. Комитет министров принял Декларацию, которая была непосредственно посвящена СМИ местных сообществ: *Декларацию о роли местных СМИ в укреплении социальной сплоченности и развитии межкультурного диалога*.

В Европе не существует единого определения местных СМИ, учитывая различия в местных условиях и методах функционирования этих СМИ. Отсутствует также и единая терминология по этому вопросу: местные СМИ также называют «третьим сектором», «СМИ меньшинств» или «социальными или гражданскими СМИ». Исходя из этого, в вышеупомянутой Декларации определение местных СМИ включает «СМИ, которые могут иметь некоторые из следующих характеристик: независимость от правительства, коммерческих и религиозных институтов и политических партий; некоммерческий характер деятельности; добровольное участие представителей гражданского общества в планировании и управлении программами; деятельность, направленная на социальные завоевания и получение общественной выгоды; приверженность всеохватывающей и межкультурной практике».

Местные СМИ представляют собой четко определенный сектор. Они дополняют общественные и коммерческие СМИ, и именно поэтому, их часто называют «СМИ третьего сектора». Они осуществляют свою деятельность во многих государствах-членах Совета Европы и, по имеющимся данным, в более чем 115 странах во всем мире. По своему характеру местные СМИ тесно связаны со своей аудиторией: например, используя язык своей аудитории, они могут эффективно охватывать аудитории меньшинств. Они удовлетворяют многие общественные потребности и выполняют функции, которые не могут выполнить в полном объеме или адекватно ни коммерческие, ни общественные СМИ.

В сегодняшнем радикально меняющемся медиа-пространстве местные СМИ могут играть важную роль, в частности, в укреплении социальной сплоченности, развитии межкультурного диалога и толерантности за счет развития культуры взаимо-

понимания между разными этническими, культурными и религиозными группами в гражданском обществе.

В Декларации о роли местных СМИ в укреплении социальной сплоченности и развитии межкультурного диалога подчеркивается, что местные СМИ могут способствовать развитию публичных дебатов, политического плюрализма и повышению информированности о многообразии мнений, в частности, за счет предоставления различным группам общества – включая культурные, языковые, этнические и религиозные меньшинства – возможности для получения и передачи информации, самовыражения и обмена идеями. Согласно положениям Декларации, местные СМИ также обладают потенциалом для более широкого вовлечения местного сообщества в общественную жизнь и для демократического участия в жизни общества на местном и региональном уровнях.

Признавая позитивную роль в укреплении социальной сплоченности и развитии межкультурного диалога, которую могут играть местные СМИ, Совет Европы в своей Декларации отмечает, что в то же время местные СМИ могут в определенных случаях способствовать социальной изоляции и нетерпимости. Чтобы избежать этого риска, местные СМИ должны всегда уважать основополагающие журналистские ценности и принципы этики, общие для всех СМИ. В связи с этим, данная Декларация рекомендует местным СМИ хорошо понимать свою миссию в развитии диалога и углублении понимания и в этих целях разрабатывать и принимать профессиональные кодексы или внутренние руководства и обеспечивать их соблюдение.

Принимая во внимание дополнительную ценность местных СМИ и их позитивную роль в укреплении социальной сплоченности и развитии межкультурного диалога, Комитет министров Совета Европы в своей Декларации заявляет о поддержке местных СМИ и указывает на необходимость изучения вопроса об адаптации правовых рамок, которые могли бы способствовать развитию местных СМИ и надлежащему выполнению их функций.

Согласно положениям Декларации, надлежащее функционирование местных СМИ зависит от ряда конкретных технических, финансовых и образовательных элементов. Это означает, что государство должно обеспечить наличие достаточного количества эфирных частот в аналоговой и цифровой системах вещания и надлежащее финансирование на национальном, региональном и местном уровнях в целях оказания прямой или косвенной поддержки сектору, одновременно надлежащим образом учитывая аспекты конкуренции.

Государства-члены должны изучить практические возможности для оказания помощи местным СМИ в деле дальнейшего расширения и выполнения их роли в укреплении социальной сплоченности и развитии межкультурного диалога. Каждой стране предстоит самостоятельно принять решение о *конкретных* (прак-

тических) шагах, которые предстоит сделать в зависимости от конкретных национальных условий и уровня развития сектора местных СМИ.



# Участие в демократическом обществе

*Тарлак Макгонагл*

## Введение

Участие в жизни демократического общества определяется эффективностью, с которой реализуется весь перечень прав. Эти права, в первую очередь, включают право на свободу выражения мнения, право на свободу собраний и объединений, право голоса и участия в выборах и т.п. Несмотря на то, что Европейская конвенция о защите прав человека (ЕКПЧ) четко не определяет право на участие в демократическом обществе, это право признается в других соглашениях, например, в Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (РКЗНМ). Оно также неоднократно упоминается в качестве задачи в многочисленных документах, касающихся СМИ и принятых Комитетом министров и Парламентской Ассамблеей. Принимая во внимание тот факт, что формальное участие в *официальных* демократических структурах и процессах, несомненно, занимает центральное место в любом демократическом государстве, нельзя недооценивать важную роль участия в *неофициальной* демократической практике, т.е. в публичных дебатах, в том числе в СМИ. Социальное воздействие последнего может быть весьма значительным. Таким образом, эта глава будет посвящена двум аспектам участия граждан в демократическом обществе: формальному и неформальному участию.

## Толкование понятия «участие в демократическом обществе»

### *Сфера действия права на участие*

Понятие «участие в демократическом обществе» является широким и включает участие в ряде видов деятельности (политической, социальной, культурной и экономической), которые в совокупности являются общественными делами. Другими словами, несмотря на то, что демократическое общество не может существовать без политического участия, не следует принижать важную роль участия в других сферах общественной жизни.

В деле «Боумен против Соединенного Королевства», возникшем в результате судебного преследования в связи с распространением листовок против аборт в ходе подготовки к политическим выборам, Европейский суд по правам человека заявил, что «свободные выборы и свобода выражения мнения, в частности, свобода политических дебатов, в совокупности формируют основные принципы любой демократической системы».\*

\* Дело «Боумен против Соединенного Королевства», 1998 г., § 42 (*Bowman v United Kingdom*),

Возможность для участия в полном перечне общественных дел нередко связана с возможностью свободно собираться и объединяться и свободно выражать свое мнение в соответствующих целях. В деле «Горжелик и другие против Польши» Суд заявил:

«Совершенно естественно, что там, где обеспечено здоровое функционирование гражданского общества, участие граждан в демократическом процессе в значительной мере обеспечивается за счет принадлежности к объединениям, в которых они могут взаимодействовать друг с другом и коллективно отстаивать общие цели».<sup>15</sup>

Хотя в ЕКПЧ не оговаривается право на участие, вывод о его сути можно сделать из положений нескольких статей Конвенции. Кроме того, Суд неоднократно ссылается на важность демократического общества, что было бы пустой концепцией без эффективного участия граждан.

15. Дело «Горжелик и другие против Польши», 2004 г., § 92 (*Gorzelik and Others v Poland*)

Те не менее, несмотря на отсутствие в ЕКПЧ четко оформленного права на участие, в контексте Совета Европы это право гарантируется Европейской хартией о местном самоуправлении, а также Статьей 15 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. Последняя, в частности, гласит:

«Стороны обязуются создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении государственных дел, особенно тех, которые их затрагивают».

Данная статья провозглашает право на эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам в целом, а также более конкретное право, когда речь заходит о вопросах, которые их непосредственно затрагивают. Включение в Статью 15 прилагательного «эффективный» имеет огромное потенциальное значение. Это подразумевает, что консультаций и представительства меньшинств, которые носят только символический характер, явно недостаточно. Их участие должно быть реальным и эффективным.

### *Участие в демократическом обществе и ИКТ*

ЕКПЧ не является статичным документом, его следует толковать с точки зрения «динамики и эволюции».

Европейский суд по правам человека последовательно заявлял о том, что ЕКПЧ является «живым инструментом», который «следует интерпретировать в свете современных условий».

Заняв такой подход к толкованию, Европейский суд по правам человека признал, что права находятся в динамике развития и их содержание может со временем получать дополнительное толкование. Аналогичным образом, факторы, влияющие на эффективность, с которой осуществляются права, также подвержены изменениям с течением времени, особенно под влиянием социальных и технологических изменений. Это особенно справедливо по отношению к праву на участие, поскольку это во все большей степени зависит от возможности людей использовать современные коммуникационные технологии.

Например, так называемая электронная демократия укрепляет свои позиции, чтобы стимулировать формальное участие. Тем не менее, чем больше услуг государство будет предоставлять в онлайн-режиме, тем для всех членов общества будет становиться более важным вопрос о получении беспрепятственного доступа к ИКТ. В связи с этим, важно отметить, что в *Рекомендации (2007)11 о содействии праву на свободу выражения и информации в новой информационно-коммуникаци-*

онной среде доступ к Интернет рассматривается «как важное средство получения доступа к информации и, таким образом, как участие в общественной жизни и демократических процессах».

Аналогичные принципы изложены в *Рекомендации (2007)2 о плюрализме СМИ и многообразии содержания СМИ*.

В *Рекомендации о плюрализме СМИ и многообразии медиа-контента* особое внимание сосредоточено на «поощрении более широкого демократического участия и внутреннего многообразия». Это подчеркивает роль СМИ в оказании содействия в расширении демократического участия в жизни общества. В Рекомендации говорится, что государства-члены должны, уважая принцип редакционной независимости, способствовать осуществлению следующих функций СМИ:

«Предоставлять общественности многообразный медиа-контент, способный стимулировать критические дебаты и более широкое демократическое участие лиц, принадлежащих ко всем сообществам и поколениям, Способствовать развитию межкультурного и межконфессионального диалога, чтобы с помощью дискуссий укреплять взаимное уважение и толерантность и предотвращать потенциальные конфликты».

Для достижения этих целей рекомендуется с помощью СМИ разрабатывать политику, направленную на расширение участия меньшинств и повышение ответной реакции на «динамичные технологические изменения», включая распространение цифровой медиа-грамотности.\*

\* См. ниже Раздел 4

Эффективное участие в демократическом обществе все больше требует усилий для преодоления так называемого «цифрового барьера» – преодоления неравенства между теми, кто имеет доступ к (цифровой) информации, и теми, кто его лишен. Различные Рекомендации и другие устанавливающие стандарты документы Комитета министров направлены на стимулирование выполнения этой задачи.<sup>16</sup>

16. Например, Рекомендация № 99)<sup>14</sup> об универсальной общественной службе в новых коммуникационных и информационных условиях, Рекомендация Rec (2003)9 о мерах расширения демократического и социального вклада цифрового вещания, Декларация о правах человека и верховенстве закона в информационном обществе (2005 г.), Рекомендация CM/Rec(2007)2 о плюрализме СМИ и многообразии медиа-контента и Рекомендация CM/Rec(2007)11 о содействии праву на свободу выражения и информации в новой информационной и коммуникационной среде.

В целом, соответствующие стандарты Совета Европы в широком смысле стимулируют участие в демократическом обществе, но они также содержат многочисленные указания на роль СМИ в поощрении индивидуального и группового участия в общественных делах. В связи с этим приобретает особую важность способность СМИ вносить свой вклад в общественные дебаты по мере дальнейшего продвижения технологических достижений.

## Доступ к информации

Участие в демократическом обществе требует не только осуществления права на распространение информации, но и права на сбор информации. Наличие и доступность информации, таким образом, являются необходимыми условиями для любого эффективно функционирующего демократического общества. Право на получение и передачу информации всех видов независимо от границ, как правило, гарантируется международными соглашениями о правах человека общего характера. Что касается стандартов Совета Европы, то ключевым положением является Статья 10 ЕКПЧ.

В установленном прецедентном праве Европейский суд по правам человека заявляет, что свобода получения информации, гарантированная Статьей 10 ЕКПЧ, «в принципе запрещает правительству ограничивать права лица на получение информации, которую другие лица хотят или могут хотеть передать ему» (дело *«Линдер против Швеции»*).

Согласно позиции Суда, свобода получения информации, таким образом, *не может* истолковываться как следующие обязательства, возлагаемые на государство:

- предоставление доступа к информации, касающейся частной жизни лица или его семьи (дело *«Гаскин против Соединенного Королевства»*);
- сбор и распространение информации по его собственной инициативе (дело *«Гуерра и другие против Италии»*);
- раскрытие перед общественностью любых конфиденциальных документов или информации, касающейся вооруженных сил, службы разведки или полиции (дело *«Сирбу и другие против Молдовы»*).

Эти примеры свидетельствуют об определенном нежелании Суда признавать позитивные обязательства государства по раскрытию или распространению информации при определенных условиях.

Другой подход прецедентного права Суда к толкованию права на получение информации касается дел, связанных с ограничениями свободы прессы. В этом отношении «в ряде случаев Суд признавал, что общественность имеет право на

получение информации, что вытекает из особой функции журналистов, которая заключается в том, чтобы передавать информацию и идеи по вопросам, представляющим общественный интерес».

В данном случае акцент делается на доступе общественности к официальной информации, которой располагают органы государственной власти. В настоящее время большинство государств-членов Совета Европы приняли законы, создали структуры и ввели процедуры, предусматривающие различный уровень доступа к официальным документам. По сути, можно признать наличие развивающегося характера права на получение информации на национальном уровне.

Эта тенденция также со всей очевидностью просматривается в соответствующих стандартах Совета Европы: (1) в ограниченном объеме в прецедентном праве Суда, но более явно и широко в (2) *Рекомендации (2002)2 о доступе к официальным документам* и (3) в проекте Конвенции о доступе к официальным документам.

## **Прецедентное право**

Приведенные выше примеры служат иллюстрацией дел, в которых Суд не признал обязательств государства по предоставлению доступа к информации. Однако его решение по делу «Матки против Чешской Республики» (*Matky v. Czech Republic*) представляется более обнадеживающим с точки зрения обеспечения юридического признания права на получение доступа к информации. Основанием для этого дела послужил отказ в удовлетворении запроса экологической НПО о предоставлении доступа к информации о строительстве атомной электростанции.

Несмотря на то, что истцы не добились успеха в Суде, тот факт, что Суд заявил о применении Статьи 10 в связи с особыми обстоятельствами дела, рассматривается некоторыми обозревателями как потенциально значимое событие.

## **Рекомендация**

В преамбуле к своей *Рекомендации (2002)2 о доступе к официальным документам* Комитет министров признает, что «широкий доступ к официальным документам на основе равенства и в соответствии с четкими правилами»:

- позволяет населению получить адекватное представление и формировать критическое мнение о состоянии общества, в котором оно живет, и о властях, которые им управляют, одновременно стимулируя информированное участие общественности в решении вопросов, представляющих общественный интерес;
- способствует повышению оперативности и эффективности работы административных органов и способствует поддержанию принципов добросовестной практики, предотвращая риск возникновения коррупции;

– содействует утверждению легитимности административных органов как общественных служб и укреплению доверия общественности к органам государственной власти.

Представив перечень разумных обоснований для расширения доступа к официальным документам, в своей Рекомендации Комитет министров, как и во многих других Рекомендациях, предусматривает дальнейшее введение в действие этих принципов, чтобы доступ к официальным документам стал реальным и эффективным на практике.

*Рекомендация (2002)2 о доступе к официальным документам* содержит не только принципы, но и детали практической деятельности.

Во-первых, в ней дается определение «органов государственной власти» и подтверждается общий принцип доступа к официальным документам до достаточно четкого установления возможных ограничений на применение общего принципа.

Во-вторых, в ней рассматриваются процедурные вопросы. Например, Рекомендация проводит разграничения между разными формами доступа и подчеркивает целесообразность обеспечения того, чтобы ознакомление с оригиналами официальных документов было (в принципе) бесплатным и чтобы плата за копирование документов была разумной и не превышала фактически понесенных затрат. Это важно для снижения барьеров для подачи запросов на получение информации.

В-третьих, также подчеркивается важность независимого процесса рассмотрения обращений при отказе в удовлетворении запросов о предоставлении информации.

Все эти акценты на практических деталях способствуют формированию эффективного режима доступа к информации, включающего соответствующие процедурные гарантии.

## **Конвенция**

К концу 2008 г. Совет Европы принял Конвенцию о доступе к официальным документам, которая является первым юридически обязательным для исполнения международным инструментом, признающим общее право на доступ к официальным документам, находящимся в распоряжении органов государственной власти.

В пояснительном докладе к Конвенции говорится следующее: «Прозрачность органов государственной власти является ключевым фактором эффективного управления и служит индикатором наличия или отсутствия подлинно демократического и плюралистического общества, противостоящего всем формам коррупции, способного критиковать тех, кто им управляет, и открытого для информированного участия граждан в решении вопросов, представляющих общественный интерес. Право на получение доступа к информации также является неременным условием самоуправления граждан и осуществления основных прав человека».

Несмотря на историческую значимость текста документа, он подвергается критике со стороны ряда международных НПО, активно работающих в этой области, за то, что не заходит достаточно далеко в решении этого вопроса. Некоторые конкретные критические замечания и комментарии нашли свое отражение в соответствующих документах, принятых Парламентской Ассамблеей Совета Европы. Хотя ПАСЕ, в целом, приветствует проект Конвенции, тем не менее, она решительно выдвигает следующие требования:

- «Расширение определения понятия «органы государственной власти», включающее более широкий перечень видов деятельности органов государственной власти и, следовательно, расширяющее объем предоставляемой информации».
- «Включение предельных сроков обработки запросов» (учитывая скоротечность информации)».
- «Разъяснение и укрепление процесса рассмотрения», предусмотренного в проекте документа».

В конечном итоге, Комитет министров перешел к принятию проекта Конвенции, не принимая во внимание рекомендации Парламентской Ассамблеи.

В заключение, в данном разделе следует отметить, что политическая задача по стимулированию более широкого доступа к информации, как правило, является частью более широкой политической задачи по стимулированию более эффективного управления. С этой точки зрения, доступность информации является неременным условием обеспечения прозрачности в деятельности государственных и общественных служб. В свою очередь, прозрачность является неотъемлемым условием обеспечения подотчетности. Кроме того, непосредственный доступ к официальным документам приводит к определенному укреплению информационного потенциала, который может способствовать совершенствованию процессов совместного регулирования (т.е. процессов регулирования с участием различных сторон, помимо государственных участников, тем самым делая их более всеохватывающими, чем традиционные модели регулирования, в которых доминирую-

щую роль играет государство). Такие типы связи также применимы к другим аспектам общественной жизни за рамками деятельности официальных структур.

## Наш ответ на то, что говорят СМИ

СМИ пользуются влиянием, а также защитой и привилегиями, которые позволяют им выполнять свои демократические функции. Следовательно, общественность должна иметь адекватные возможности для реагирования на информацию и идеи, распространяемые СМИ.

Общественность также должна знать, кому принадлежат СМИ и кто контролирует их деятельность. Эта прозрачность является важным условием предоставления общественности возможностей для информированных действий.

Как отмечается в *Рекомендации (94)13 о мерах поощрения прозрачности СМИ*: «Члены общества должны иметь на равной и беспристрастной основе доступ к определенной базовой информации о СМИ, чтобы они могли формировать свое мнение о ценности информации, идей и мнений, распространяемых СМИ».

Важность обеспечения прозрачности в секторе СМИ не ограничивается подробными данными о собственниках и организационных структурах СМИ, но и включает информацию о процессах лицензирования вещания. Эти вопросы периодически затрагиваются в соответствующих нормативных документах Совета Европы.

Традиционно, один из самых известных механизмов реагирования на информацию СМИ является так называемое «право» на ответ. Этот механизм может служить важным гарантом объективности, сбалансированности, беспристрастности, достоверности и сохранения репутации. Он позволяет, тем, чьи интересы были затронуты конкретными сообщениями или заявлениями СМИ, отвечать на предъявленные им претензии, оспаривать необъективные заявления или корректировать неточности.

Право на ответ в связи с заявлениями частных лиц или конкретными сообщениями СМИ включает не только корректирующую функцию, но также может служить достижению более масштабных целей. В связи с этим, *Рекомендация Комитета министров (2004)16 о праве на ответ в новых условиях работы СМИ* указывает на то, что «получение информации из разных источников отвечает интересам общественности и предоставляет гарантии получения всеобъемлющей информации». В этом подходе акцент делается на важной роли СМИ в предостав-

лении информации общественности и оказании содействия в процессе формирования мнения.

*Европейская конвенция о трансграничном телевидении* (ЕКТТ) является единственным соглашением Совета Европы (по сравнению с другими нормативными документами, не имеющими обязательную юридическую силу), которое предусматривает право на ответ. Ее положение предусматривает следующее:

*Статья 8 ЕКТТ - Право ответа*

1 Каждый транслирующий Участник обеспечивает возможность любому физическому или юридическому лицу, независимо от гражданства и местожительства, осуществить право ответа или поиска других соответствующих правовых или административных средств защиты, касающихся программ, транслируемых или ретранслируемых организациями или с помощью технических средств, находящихся под его юрисдикцией по смыслу Статьи 5. В частности, он обеспечивает сроки и другие мероприятия для эффективного осуществления права на ответ. Эффективное осуществление этого права, либо иных соответствующих правовых или административных средств защиты обеспечивается как в отношении сроков, так и ее возможностей.

2 В этих целях при трансляции программы необходимо указывать через определенные перерывы с помощью соответствующих средств название программной службы или ответственного за программы теле вещателя.

Статья 8 ЕКТТ касается теле вещания, а *Рекомендация (2004)16 о праве на ответ в новых условиях работы СМИ* направлена не расширение права ответа в отношении более широкого перечня СМИ. Рекомендация применяется в отношении всех «средств коммуникаций для периодического распространения среди общественности отредактированной информации с помощью таких онлайн-овых или офлайн-овых средств, как газеты, периодические издания, радио, телевидение и информационные службы, доступные чрез сеть Интернет». Она посвящена таким вопросам, как оперативность, с которой должны публиковаться ответы, видное место, которое должно быть им предоставлено, и желательность их бесплатной публикации. В Рекомендации также содержится перечень допустимых исключений при использовании права на ответ с точки зрения обеспечения гарантий эффективного осуществления этого права.

В контексте положения о праве на ответ также принимается во внимание особая важность политических дебатов в демократическом обществе. Один из принципов, провозглашенных в *Рекомендации (2007)15 о мерах по освещению избирательных кампаний в СМИ*, гласит:

«Принимая во внимания непродолжительность избирательной кампании, любой кандидат или политическая партия, которые имеют право на ответ или использование равноценных мер в соответствии с национальными законодательствами или системами, должны иметь возможность для осуществления этого права в период избирательной кампании без необоснованных задержек».

Более того, расширению возможностей для реагирования на информацию СМИ способствуют онлайн-дискуссии, в ходе которых читатели, зрители и пользователи могут давать свои комментарии и которые, как правило, организуются и проводятся самими СМИ. Степень координирования подобных форумов на практике может варьироваться. В то же время, растущее онлайн-присутствие СМИ в целом способствует расширению практики налаживания обратной связи со СМИ. Хорошо известную процедуру отправки «писем редактору» можно заменить простым нажатием кнопки.

Кроме того, следует отметить, что право на ответ - и другие механизмы стимулирования участия общественности в работе СМИ – не зависят исключительно от мер регулирования со стороны органов государственной власти. В соответствующих стандартах Совета Европы признается полезность и регулярно рассматривается целесообразность стимулирования мер саморегулирования или совместного регулирования для достижения этих целей. Это равнозначно важному признанию ценности вклада конкретного сектора в регулирующие и политические процессы и даже его способности при определенных обстоятельствах использовать преимущества над традиционным государственным регулированием. Инициативы и практические методы, родившиеся в недрах самого сектора СМИ, нередко получают гораздо больше шансов на продвижение и эффективную реализацию. В этих случаях, стандарты могут отражать ценный опыт и знания, накопленные в данном секторе, а осознание своего (соучастия) авторства может также повышать чувство ответственности, тем самым способствуя более эффективному соблюдению и применению стандартов.

## Наличие и доступность СМИ

Потенциальные возможности участия СМИ, а также их эффективность в коммуникативных целях зависит (по меньшей мере) от следующих факторов:

- Доступность СМИ;
- Приемлемость затрат на СМИ;
- Предоставление доступа к информации;
- Функциональность СМИ.

В первую очередь, *доступность* подразумевает, что общественность имеет возможности получать информацию, идеи и мнения, распространяемые СМИ. Это включает возможность получения содержания, независимо от технических средств, используемых для его распространения. Для достижения этой цели ряд нормативных документов Совета Европы способствуют внедрению и развитию конкретных видов СМИ, например, цифрового вещания и ИКТ. Соответственно, на *доступность* СМИ, как правило, влияет *приемлемость затрат* на их развитие: высокий уровень затрат, связанный с внедрением новых технологий, может мешать их внедрению в жизнь общества, тем самым препятствуя их доступности в целом.

В связи с этим, особую важность имеют вышеуказанные документы, принятые Комитетом министров: *Рекомендация (99)14 об универсальной общественной службе в новых информационных и коммуникационных условиях*, *Рекомендация (2003) 9 о мерах расширения демократического и социального вклада цифрового вещания*, *Декларация о правах человека и верховенстве закона в информационном обществе* (2005 г.), и *Рекомендация (2007)11 о содействии свободе выражения мнений и информации в новой информационно-коммуникационной среде*.

Рекомендация о всеобщей общественной службе объединяет принципы, касающиеся вопросов доступа, содержания и услуг, информации и профессиональной подготовки, финансирования затрат на всеобщую общественную службу и обеспечения гарантий справедливой конкуренции. Все эти принципы предназначены для включения в руководство по европейской политике, направленной на реализацию всеобщей общественной службы.

В Рекомендации о мерах расширения демократического и социального вклада цифрового вещания также определен перечень «основных принципов цифрового вещания». Они сосредоточены на переходе на цифровое телевидение и вопросах ориентации в цифровой среде. Они также касаются деятельности вещателей, особенно общественных вещателей, в цифровой среде (например, вопросы компетенции, всеобщего доступа и финансирования). Тематические приоритеты в Руководящих принципах, предусмотренных в Рекомендации (2007)11, свидетельствуют о значительном внимании, которое уделяется социальным аспектам и участию граждан в свете внедрения новых технологий:

- Расширению возможностей индивидуальных пользователей;
- Общим стандартам и стратегии получения надежной информации, созданию гибкого контента и прозрачности в процессе обработки информации;
- Приемлемому доступу к инфраструктуре ИКТ;
- Доступу к информации как общественной услуге;
- Сотрудничеству между заинтересованными сторонами.

При более широком подходе понятие доступности могло бы также включать доступность плюралистического медиа-пространства, важность которого для свободы выражения мнений и социальной сплоченности рассматривалась в предыдущих главах.

В свою очередь, *предоставление доступа* определенным группам общественности к конкретным СМИ зависит от их доступности и приемлемости затрат на них. Это также зависит от способности общественности использовать их на основе информированного подхода. Для этого необходимы технические и лингвистические знания и понимание того, как работают СМИ, что иногда называют медиа-грамотностью.

Положение о повышении медиа-грамотности регулярно включаются в документы Комитета министров общего характера и иногда в документы, связанные с конкретными целями. Например, *Рекомендация (2006)12 о расширении возможностей детей в новой информационно-коммуникационной среде*, непосредственно касается детей, а *Рекомендация ПАСЕ 1466 (2000) о медиа-образовании* посвящена исключительно вопросу медиа-грамотности в целом.

В Рекомендации ПАСЕ 1466 (2000) дается следующее определение медиа-образования: «комплекс педагогических мероприятий, направленный на развитие умения работать с информационной средой, критически и разборчиво относиться к помещаемым в СМИ материалам, с тем, чтобы у граждан формировался сбалансированный взгляд на мир, способность делать на основе поступающей информации самостоятельные выводы. Владение такими навыками поможет им получить доступ к необходимой информации, анализировать ее и выявлять стоящие за ней экономические, политические, социальные и/или культурные интересы. Благодаря медиа-образованию, люди смогут интерпретировать и генерировать сообщения, выбирать для общения наиболее подходящий коммуникативный канал и, в конечном счете, оказывать большее воздействие на предложение и продукцию СМИ».

Рекомендация была подготовлена в связи с проблемой избытка информации, поступающей через огромное количество разнообразных источников в современном обществе, а также в связи с трудностями ориентации в этой среде, которые возникают у (некоторых) граждан. Медиа-образование является важным средством повышения медиа-грамотности, и Рекомендация ПАСЕ, среди прочего, нацелена на обеспечение «скоординированного, межотраслевого подхода» к проблеме и распространению соответствующей передовой практики. Говоря более конкретно, она призывает к разработке при участии различных заинтересованных сторон про-

грамм медиа-грамотности для детей, подростков и взрослых. Она также призывает к включению соответствующих программ в программы подготовки преподавателей.

И наконец, в контексте взаимосвязи всех аспектов, с точки зрения пользователей, *функциональность* СМИ в значительной степени определяется наличием доступа к информации СМИ. Вопрос о функциональности СМИ особенно важен для лиц, принадлежащих к меньшинствам. Например, предоставление беспрепятственного доступа к СМИ на доминирующем или государственном языке может иметь незначительную функциональную ценность для группы языкового меньшинства. Таким же образом местные средства вещания могут представлять незначительную функциональную ценность для группы лиц, которые рассредоточены по всей территории государства или находятся за границей. По сути, критерии доступности, приемлемости и наличия доступа к СМИ являются необходимыми условиями (но необязательно гарантиями) достижения функциональности СМИ.

В заключение, следует отметить, что беспрепятственный доступ к технологиям и официальной информации становится все более важным условием для эффективного участия граждан в официальных структурах и процессах демократического общества, а также в неофициальной демократической практике, например, в публичных дебатах в СМИ. Соответствующие стандарты Совета Европы, независимо от того, имеют они или не имеют обязательную силу, представляют собой важный набор мер, направленных на максимальное использование потенциальных возможностей новых коммуникационных технологий в целях расширения участия граждан в демократическом обществе в целом и в публичных дебатах через СМИ в частности.

# Выводы

*Яша Ланге*

## Установление стандартов

Работа Совета Европы по установлению стандартов играет важнейшую роль, как это было проиллюстрировано в предыдущих главах. Различные договоры и рекомендации по социальным вопросам и вопросам культуры служат руководством по методам и средствам формирования общества, в котором гарантируются свобода выражения мнения при сохранении толерантности и уважения.

Соглашения, конвенций, прецедентное право и рекомендации в совокупности показывают, как можно сбалансировать противоречащие друг другу права и обязанности: свобода выражения мнения и право на конфиденциальность личной информации и диффамация; развитие демократии и плюрализма в противовес укреплению толерантности и предотвращению конфликтов; права частных лиц и общественные интересы и т.п.

Совет Европы обеспечивает свое влияние с помощью набора документов, имеющих обязательную юридическую силу (в частности, конвенций и постановлений Суда), и рекомендаций, не основанных на договорах. В некоторых случаях законы носят слишком ограничительный характер или несовместимы с правом на свободное выражение мнения, например, в вопросах укрепления толерантности и взаимопонимания. В конечном счете, на нетерпимые высказывания также распространяется право на свободное выражение мнения. В таких случаях применяются рекомендации, чтобы стимулировать положительные примеры, определять стандарты и устанавливать (не имеющие юридическую силу) границы *желаемого*.

Большое количество рекомендаций также служит подробным руководством для практической деятельности, тем самым открывая путь для конструктивной практики в таких вопросах, как защита прав меньшинств, предотвращение языка вражды, укрепление толерантности, развитие образования и повышения уровня

грамотности, концентрация собственности, общественное вещание, СМИ меньшинств или доступ к информации.

И наконец, Совет Европы контролирует исполнение рекомендаций, осуществляя активный и постоянный мониторинг результатов деятельности (государств-членов, а также других заинтересованных сторон) и соблюдения этих рекомендаций, оказывая целенаправленное содействие их реализации.

В своей работе Совет Европы демонстрирует постоянную и активную приверженность общественным интересам, осуществляя свою деятельность по трем направлениям:

- Свобода выражения мнения и плюрализм мнений;
- Уважение к человеческому достоинству, культурному разнообразию и «правам других» в целях укрепления толерантности и углубления понимания;
- Участие всех граждан в общественных делах, обеспечение доступа к информации и СМИ.

В совокупности именно эти три области определяют способность общества «жить вместе».

## Свобода выражения мнения и плюрализм

Право на свободное выражение мнения, которое гарантируется Статьей 10 ЕКПЧ, может быть ограничено, если это предусмотрено законом и необходимо для демократического общества. Другими словами, право подразумевает широкое толкование, а ограничения носят узкий характер. Как показывает дело, имеющее знаковое значение, превосходство общественных интересов преобладает, хотя группы и частные лица могут нуждаться в защите.

Дело «Санди Таймс против Соединенного Королевства» (*The Sunday Times v. the United Kingdom*): Газета собиралась опубликовать статью о лекарстве, которое давали беременным женщинам, впоследствии рожавшим детей с отклонениями. Статья была направлена на оказание помощи родителям в принятии более разумных решений. Фармацевтическая компания запретила публикацию. Суд постановил, что ограничение не было обусловлено «острой социальной потребностью» и, таким образом, не может считаться «необходимым в демократическом обществе».

Суд признает, что не может быть свободного и демократического общества без свободной прессы, и указывает на то, что политические деятели и компании

должны соглашаться с публикацией неудобной и неприятной для них информации. Суд неоднократно использовал принцип превосходства общественных интересов, даже если под угрозой ставилась конфиденциальная или так называемая секретная информация.

Эти решения Суда крайне важны. Национальные законодательства должны меняться, местная юриспруденция должна быть приведена в соответствие со стандартами, а практика должна быть согласована с этими новыми стандартами.

Эффективность работы Суда и его решений в защиту прав человека в целом и права на свободное выражение мнения в частности может просто недооцениваться. За последние два с половиной года было принято 62 постановления Европейского суда по правам человека, связанных со Статьей 10 ЕКПЧ о праве на свободное выражение мнения.

Помимо права на свободное выражение мнения, Суд и Совет Европы занимаются вопросами сохранения и развития плюрализма. Суд ранее признавал, что эта информация также включает идеи, которые носят «агрессивный, шокирующий или вызывающий» характер – это является частью публичных дебатов, и каждый должен иметь право на участие в них. Мнение большинства не имеет преимущества над мнением частного лица. Другими словами, большинству людей могут не нравиться чьи-то взгляды, но это не означает, что этими взглядами следует пренебрегать.

На государство возложена особая ответственность гаранта плюрализма СМИ, в частности, это отмечается в рекомендациях Комитета министров Совета Европы. В ряде документов говорится о том, что государства должны принимать политику, направленную «на расширение многообразия СМИ», которое «обеспечивает плюрализм идей и мнений».

В этапной Рекомендации о плюрализме и многообразии СМИ, принятой в 2007 г., указывается на различия между «структурным плюрализмом» и «многообразием содержания». Государства должны обеспечивать «общественности доступ к достаточно разнообразным СМИ, принадлежащих различным собственникам, как частным, так и государственным».

Этому должна служить нормативно-правовая база, особенно в период развития цифрового формата, интеграции СМИ и концентрации собственности. Государство должно ограничивать «влияние одного лица, компании или группы» на СМИ и предотвращать такое влияние с помощью «введения ограничений, основанных на объективных и реалистичных критериях», чтобы предоставить пространство для функционирования «других СМИ», например, местных СМИ, СМИ меньшинств или социальных СМИ».

Государства также должны поддерживать содержание информации и «принимать все необходимые меры для того, чтобы обеспечить достаточное разнообразие информации, мнений и программ, распространяемых СМИ». Так называемые обязательные каналы можно было бы обязать производить «разнообразный контент» и оказывать им поддержку в «создании, производстве и распространении аудиовизуального, печатного и другого медиа-контента, который вносит ценный вклад в развитие многообразия СМИ».

## Содействие взаимопониманию

Чтобы установить баланс между правом на свободу выражения мнения и плюрализмом, Совет Европы в своих договорах и рекомендациях неоднократно призвал к уважению человеческого достоинства и «основных прав других лиц». Недопустимы возбуждение ненависти, призывы к насилию и расизму, а понимание и уважение должны стать нормой жизни.

О межкультурном диалоге – «обмен взглядами между людьми и группами лиц с разными этническими, культурными, религиозными и языковыми корнями» – прямо или косвенно упоминается в текстах различных документов. Межкультурный диалог считается «жизненно важным для построения Европы без границ», поскольку он «стимулирует обмен знаниями». В Белой книге по этому вопросу четко указано, что межкультурный диалог не является безоговорочным обменом мнениями, а должен быть «основан на взаимном уважении», исключаящем предубеждения и опирающемся на доверие и взаимность.

Это подробно изложено в ключевой *Рекомендации 97(21) о СМИ и поощрении культуры толерантности*. В ней говорится, что СМИ должны достоверно и беспристрастно информировать общественность, проявляя особое внимание проявлениям напряженности в отношениях между местными сообществами. Они

должны избегать стереотипов, относится к людям, как к равноправным гражданам, «не связывая их поведение с конкретным сообществом, если это не имеет отношение к делу». Последнее особенно важно, когда речь идет об этнических, культурных или религиозных меньшинствах: в случае, когда поведение – или, собственно говоря, уголовное правонарушение – не является типичным для человека определенного происхождения, об этом вообще не следует упоминать.

И действительно, с аналогичной целенаправленностью, как и в вопросе укрепления взаимопонимания, Совет Европы борется с возбуждением ненависти, дискриминацией, расизмом и ксенофобией. И в этой связи был принят ряд документов, непосредственно посвященных этому вопросу. Например, в специальной Рекомендации Комитета министров государствам рекомендуется предпринимать соответствующие меры для предотвращения возбуждения ненависти и использования судебного преследования для его пресечения.

Рекомендация о «возбуждении ненависти» предусматривает создание комплексной правовой базы с использованием гражданского, уголовного и административного права, чтобы установить баланс между правом на свободное выражение мнения и свободой от дискриминации. Важно отметить, что в Рекомендации говорится о введении пропорциональных мер уголовной ответственности в отношении тех, кто распространяет призывающий к насилию и крайне оскорбительный язык вражды. Вместе с тем, в ней также признается, что сами СМИ не несут ответственность за разоблачение и анализ феномена возбуждения ненависти. Другими словами, расизм является недопустимым, но информация о нем может быть предоставлена.

Помимо Конвенций и Рекомендаций была создана Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРН). За период своего существования комиссия приняла 11 рекомендаций, касающихся политики отказа от дискриминации в связи с необходимостью борьбы с расизмом. Одним из примеров может служить рекомендация, касающаяся Интернета (Рекомендация ЕКРТ №6 об общей политике борьбы с распространением расистских, ксенофобных и антисемитских материалов через Интернет, принятая 15 декабря 2005 г.), в которой к государствам обращен призыв бороться с расистскими, ксенофобными и антисемитскими правонарушениями в Интернете с помощью национального и международного законодательства и политики.<sup>17</sup>

## Участие в общественной жизни

Понятие о том, что каждый должен иметь право на участие в общественной жизни является третьим аспектом, который неоднократно подчеркивается Советом Европы. Для расширения демократии и укрепления прав человека «участие» должно быть «эффективным», а не символическим. Оно должно обеспечивать всем гражданам подлинное участие в общественных делах – культурных, социальных или политических – с помощью СМИ, ассоциаций или индивидуально, независимо от финансового положения, возраста, образования и т.п.

### *Цифровой барьер*

Для эффективного участия в общественной жизни необходимо преодолеть так называемый «цифровой барьер» - разрыв между теми, кто имеет доступ к информации с помощью новых технологий, и тем, кто такого доступа не имеет. В различных документах содержится призыв к органам государственной власти, частному сектору и гражданскому обществу стимулировать и расширять доступ к ИКТ и цифровому оборудованию для вещания.

Рекомендация (2003)9 о мерах расширения демократического и социального вклада цифрового вещания гласит:

«Принимая во внимание то, что для потребителей переход на цифровое вещание означает приобретение нового оборудования для декодирования и дешифровки цифровых сигналов и, таким образом, требует определенных расходов, а также для того, чтобы избежать любых форм материальной дискриминации и любого риска возникновения «цифрового барьера» между разными социальными категориями населения, государства-члены должны уделять особое внимание способам снижения затрат на приобретение этого оборудования».

Неоднократно подчеркиваются следующие два элемента: для преодоления цифрового барьера доступ должен быть приемлемым и понятным. Это свидетельствует о беспокойстве о тех гражданах, которые впервые используют это оборудование, могут обладать ограниченными техническими навыками, не могут позволить себе приобрести последние достижения технологии и, вследствие этого, могут ока-

---

17. Общеполитическая рекомендация ЕКРИ № 6: О противодействии распространению материалов расистского, ксенофобского и антисемитского характера через Интернет, принятая 15 декабря 2005 г.

заться в стороне от прогресса и не иметь возможности осуществить свое право на получение информации и полноценное участие в общественных делах.

Во-первых, Рекомендация (2007)<sup>11</sup> об обеспечении права на свободу выражения мнения и информации в новой информационно-коммуникационной среде указывает на необходимость *приемлемого* доступа. Государства-члены должны способствовать этому, «создавая для частного сектора благоприятные условия для инвестирования в инфраструктуру и услуги ИКТ, обеспечивая стабильную правовую и нормативную базу» и «содействуя и стимулируя развитие сетей на базе местных сообществ».

Во-вторых, в Рекомендации делается акцент на возможности граждан использовать СМИ. Медиа-грамотность считается ключевым фактором снижения риска возникновения цифрового барьера. В Рекомендации высказываются опасения в связи с тем, что «менее обеспеченные группы населения» могут не понимать, как работают СМИ, или не обладать специальными навыками для использования новых технических средств (например, телеприставок или компьютеров).

Таким образом, в *Рекомендации (2003)<sup>9</sup> о мерах расширения демократического и социального вклада цифрового вещания* говорится о том, что «общественности следует предоставлять обширную информацию о СМИ». Такие необходимые меры, как «отвечающие требованиям учебные курсы по использованию цифрового оборудования и новых услуг» должны быть предоставлены группам риска, и эти меры должны принимать «государства-члены, вещатели, органы регулирования или другие государственные или частные институты, которые заинтересованы в переходе на цифровое вещание».

## *Цифровой дивиденд*

Цифровым дивидендом назвали представленную один раз в жизни возможность перераспределения спектра и открытие радио- и телевизионных каналов для широкого спектра новых услуг. Учитывая то, что, по имеющимся оценкам, цифровое вещание в шесть раз эффективнее обычного, появляется возможность для развития таких «эфирных» технологий, как передача видео на мобильные телефоны, широкополосная беспроводная связь, охватывающая большие территории, или телевидение высокой четкости. Однако новые возможности также вызывают опасения: смогут ли все получить к ним доступ, и как это связано с укреплением плюрализма и развитием культурного многообразия?

*Декларация Комитета министров о распределении и управлении цифровым дивидендом и общественных интересах* (2008 г.) призывает к установлению баланса между «чисто рыночным подходом» и такими целями, представляющими общественный интерес, как участие в общественных делах, плюрализм, предоставление доступа и языковое многообразие.

В документе признается, что переход на цифровое вещание и высвободившийся в результате этого спектр частот создают «прекрасные возможности» для внедрения новых услуг, которые потенциально могут способствовать преодолению цифрового барьера. Тем не менее, доступ должен быть «эффективным и равным для всех лиц [...], особенно с точки зрения предотвращения изоляции в результате предоставления цифровых услуг». В документе неоднократно говорится о необходимости внимательно следить за «общественным интересом».

В частности, в нем подчеркивается, что государства-члены должны «уделять особое внимание стимулированию инноваций, плюрализма, культурного и языкового многообразия, доступа населения к аудиовизуальным услугам в процессе распределения и управления цифровым дивидендом». Другими словами, инновации – это хорошо, но их следует использовать в интересах самого широкого общества и для всех без исключения.

### Последующие шаги

Стандарты – это одно дело, а их реализация – другое. Совет Европы может призвать государства принять надежные и всеобъемлющие правовые нормы и может рекомендовать СМИ предоставлять беспристрастную информацию и избегать стереотипов, но это не гарантирует соблюдение этих требований. Таким образом, Совет Европы не останавливается на принятии договоров или подготовке рекомендаций.

Как уже упоминалось, для мониторинга результатов деятельности государств и СМИ были созданы разные органы, например, Аудиовизуальная обсерватория, которая отвечает за контроль за правовыми нормативами деятельности электронных СМИ, Европейская комиссия против расизма и нетерпимости, которая проводит мониторинг расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости, или Европейский комитет по социальным правам, который контролирует соблюдение Европейской социальной хартии.

В результате мониторинга, как правило, поступает максимально полная информация о соблюдении стандартов в разных странах. Помимо просто замечаний и комментариев, эти доклады нередко также приводят к началу двустороннего диалога с органами государственной власти о внесении изменений в законодательство или о подготовке письменных руководящих принципов по вопросам политики для государств-членов.

В 1997 г. Парламентская Ассамблея приняла резолюцию, призывающую страны-члены исключить диффамацию из числа уголовно наказуемых правонарушений. Попросту говоря, следует незамедлительно отменить вынесение приговоров к тюремному заключению за клевету, прекратить злоупотребление законами о диффамации и четко определить понятие диффамации, чтобы исключить его произвольное применение и позаботиться о том, чтобы «гражданское право обеспечивало эффективную защиту человеческого достоинства». Другими словами, если кто-то чувствует себя оскорбленным, ему надо предоставить возможность обратиться в суд (гражданское право), а не возбуждать уголовное дело. Парламентская Ассамблея в этой же резолюции указывает конкретные государства, призывая их внести изменения в свое законодательство. Соответственно, Турция должна «внести поправки в Статью 125.3 своего Уголовного кодекса», а Франция должна «пересмотреть свой закон от 29 июля 1881 г. в свете прецедентного права Суда».

Кроме того, на основе рекомендаций, работы по оказанию содействия и сотрудничеству Совет Европы в течение последних 10-15 лет играл крайне важную роль в формировании нормативно-правовой базы СМИ, особенно в Центральной и Восточной Европе.

Простая логика подтвердила свою справедливость: основная организация, отвечающая за установление стандартов в области свободы и ответственности СМИ, также занимает благоприятное положение с точки зрения оказания содействия в их применении и соблюдении.

Деятельность по оказанию содействия и сотрудничеству имеет разные формы, но ее можно в целом разделить на предоставление опыта и знаний по разработке законодательства и профессиональную подготовку представителей органов государственной власти, судебных органов и СМИ.

## *Законодательство в сфере СМИ*

После развала Советского Союза, распада бывшей Югославии и последующего вступления в СЕ многих новых государств-членов национальное законодательство нередко необходимо было приводить в соответствие со стандартами Совета Европы. Отдел СМИ Совета Европы регулярно проводил оперативный и всесторонний анализ проектов законов, касающихся широкого круга вопросов. Цель такого анализа (или «экспертизы») заключалась и заключается в том, чтобы оказывать содействие государствам-членам в разработке законов и нормативных

актов, касающихся СМИ, давать оценку проектам законов с точки зрения стандартов, принятых Советом Европы.

Опыт и знания Совета Европы в этой области, как правило, связаны с политическими рычагами процесса присоединения к Европейскому Союзу. Результаты воздействия были значительными особенно потому, что многие страны пересмотрели свои нормативно-правовые базы. Во многих странах в проекты законов были внесены поправки, основанные на выводах экспертизы. В ряде стран были подготовлены совершенно новые законы по рекомендации экспертов или в результате деятельности по оказанию содействия. В нескольких случаях от законопроектов отказались, поскольку они были признаны ограничительными или противоречащими Рекомендациям, принятым Советом Европы.

После 1997 г. большинство стран бывшей Югославии разработали новые правовые базы деятельности электронных СМИ, чтобы укрепить плюрализм в аудиовизуальном секторе, предоставить гарантии независимости бывшему государственному вещанию, внедрить концепцию общественной услуги и создать независимый орган регулирования, ограничивающий прямой государственный контроль над электронными СМИ.

В ходе этого процесса Совет Европы рассматривал многочисленные проекты законов, обеспечивал соответствие предлагаемого законодательства своим стандартам. Не только эксперты в области права в этих странах, но и органы государственной власти с особой ответственностью подходили к этому опыту и знаниям, и представленные рекомендации практически всегда приводили к внесению поправок. Новые законы о вещании Хорватии, Сербии, Македонии, Черногории и Боснии-Герцеговины были приняты под эгидой Совета Европы.

Эта работа продолжается во многих странах, например, в Албании, Армении, Азербайджане, Грузии, Молдове и Украине.

### *Профессиональная подготовка*

Многие государственные служащие, депутаты парламентов, судьи и журналисты в последние годы принимали участие в мероприятиях, организованных Советом Европы. Цель этих мероприятий заключалась в повышении информированности о нормативных документах и в ознакомлении с практическим применением прецедентного права или конвенций. Представители органов государственной власти отвечают за создание благоприятного, многообразного и плюралистического медиа-пространства.

На семинарах и дискуссиях «за круглым столом» профессиональные работники СМИ (журналисты, редакторы и управленцы СМИ) получали информацию о своих правах, обязанностях и подотчетности, вытекающих их стандартов Совета Европы. Эти учебные мероприятия охватывали широкий спектр проблем: практические занятия по применению прецедентного права в разных странах, основные навыки по подготовке достоверной и беспристрастной информации, уважение к меньшинствам и культурному многообразию, обеспечение баланса *между свободой выражения мнения и правом на личную и семейную жизнь и т.п.*

Были опубликованы, переведены на различные языки и широко распространены многочисленные руководства, например, *по прецедентному праву Европейского суда по правам человека в свете Статьи 10 или правилам и нормативными актами о деятельности СМИ в ходе избирательной кампании.*

В результате этих действий законодательство и практика СМИ в государствах-членах стали намного ближе стандартам Совета Европы.



## Об авторах

**Яша Ланг** является управляющим партнером «МедиаУорк» (*MediaWork*), где он занимается вопросами разработки, применения и оценки мероприятий в области СМИ и коммуникаций. Он также является консультантом различных правительственных и международных организаций. Он координировал проекты Европейской комиссии в Юго-Восточной Европе и в бывшем Советском Союзе, а также три года работал редактором крупной ежедневной газеты. Затем он был директором Рабочей группы по СМИ в Брюсселе. Он является автором четырех книг и нескольких опубликованных докладов, регулярно выступает на конференциях. Он также является членом правлений двух фондов.

**Тарлак МакГонагл** является координатором курса «Информатирехт» (*Informatierecht*), одного из основных компонентов программы IViR на получение степени магистра. Он получил степень доктора философии в Амстердамском университете (2008 г.) за диссертацию, посвященную взаимодействию между правом на свободу выражение мнения и правами меньшинств в рамках международного права. Он также имеет степень магистра права в области международного законодательства в сфере прав человека (Университет Эссекса, 2001 г.) и бакалавра в области международного права и французского языка (Национальный университет Ирландии, Голуэй, 1998 г.).

Тарлак МакГонагл является специалистом по широкому кругу вопросов, связанных с международным законодательством в области прав человека, особенно в области свободы выражения мнения и вероисповедания, прав лиц, представляющих меньшинства, и прав в области культуры и языка, а также международного права и политики СМИ. Он регулярно готовит доклады на различные темы о деятельности Совета Европы, ОБСЕ и других международных организаций и НКО. Он является членом Редакционного и Консультативного советов Европейской аудиовизуальной обсерватории.

**Бисера Занкова** – юрист, доктор юридических наук в области сравнительного конституционного права. Она закончила юридический факультет Софийского

## ЖИТЬ ВМЕСТЕ

университета имени Святого Климента Охридского, получила степень магистра и защитила докторскую диссертацию в Центрально-европейском университете в Будапеште.

Она работает консультантом Болгарского государственного агентства информационных технологий и коммуникаций (DAITS) и преподает право и нормативное регулирование СМИ на факультете журналистики Софийского университета имени Святого Климента Охридского и в Софийском экономическом университете.

Бисера Занкова является членом Руководящего комитета по вопросам СМИ и новых коммуникационных услуг (CDMC) и других рабочих групп Совета Европы. В последнее время она занималась вопросами межкультурного диалога и прав человека в поликультурном обществе.

Бисера Занкова опубликовала книгу и большое количество статей в болгарских и зарубежных журналах, посвященных вопросам свободы выражения мнения и СМИ.

# Приложения

## *Основные исходные тексты и документы*

Прецедентное право Европейского суда по правам человека: посетите сайт по адресу: <http://www.echr.coe.int>

Тексты документов, принятых Комитетом министров Совета Европы (см. на сайте по адресу: [www.coe.int/media](http://www.coe.int/media))

Декларация Комитета министров о роли местных СМИ в укреплении социальной сплоченности и развитии межкультурного диалога, принятая 11 февраля 2009 г.

Рекомендация (2007)3 Комитета министров о роли общественных СМИ в информационном обществе

Рекомендация (2007)2 о плюрализме СМИ и многообразии содержания СМИ

Руководство Комитета министров Совета Европы о содействии праву на свободу выражения и информации во время кризисов, принятое 26 сентября 2007 г.

Декларация Комитета министров о защите роли СМИ в демократическом обществе в условиях концентрации СМИ, принятая 31 января 2007 г.

Рекомендация (2003)9 о мерах расширения демократического и социального вклада цифрового вещания

Рекомендация (99)1 о мерах поощрения плюрализма СМИ

Рекомендация (97)21 о СМИ и мерах поощрения культуры толерантности

Рекомендация (97)20 о возбуждении ненависти

**В состав  
Совета Европы  
входит 47  
государств-членов, и  
он охватывает  
практически весь  
европейский  
континент.**

**СЕ стремится  
развивать общие  
демократические и  
юридические принципы,  
основанные на Европейской  
конвенции о правах человека, а  
также других базовых  
документах, посвященных  
защите людей.**

**С самого  
момента своего  
создания в 1949  
году, после Второй  
мировой войны, Совет  
Европы символизировал  
примирение.**