

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
“ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ”

НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ ЦЕНТР  
“КАФЕДРА ЮНЕСКО ПО АВТОРСКОМУ ПРАВУ  
И ДРУГИМ ПРАВАМ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ”

ТРУДЫ  
ПО ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ  
СОБСТВЕННОСТИ

№ 4 (том XXIII)  
2015

Москва



United Nations  
Educational, Scientific and  
Cultural Organization

Организация  
Объединенных Наций по  
вопросам образования,  
науки и культуры



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ



HIGHER SCHOOL OF ECONOMICS  
NATIONAL RESEARCH UNIVERSITY

The UNESCO Chair on copyright  
and other intellectual property rights  
Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву  
и другим правам интеллектуальной собственности



### Главный редактор

М. А. Федотов (Советник Президента Российской Федерации, Председатель Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, директор Научно-методического центра “Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности”, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации)

### Редакционный совет:

Ю. М. Батурин (член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, профессор), И. Л. Бачило (доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации), И. А. Близнец (доктор юридических наук, профессор), М. М. Богуславский (доктор юридических наук, профессор), Ю. Л. Бошицкий (кандидат юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Украины), Э. П. Гаврилов (доктор юридических наук, профессор), М. А. Краснов (доктор юридических наук, профессор), А. Н. Козырев (доктор экономических наук, профессор), В. В. Орлова (доктор юридических наук, профессор), М. И. Пастухов (доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Республики Беларусь), С. В. Потапенко (доктор юридических наук, профессор), И. М. Рассолов (доктор юридических наук, профессор), А. П. Сергеев (доктор юридических наук, профессор), Л. С. Симкин (доктор юридических наук, профессор), В. Н. Синельникова (доктор юридических наук, профессор), А. А. Тедеев (доктор юридических наук, профессор), И. Г. Шаблинский (доктор юридических наук, профессор), С. К. Шайхитдинова (доктор философских наук, профессор)

ТРУДЫ  
ПО ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ  
СОБСТВЕННОСТИ

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ  
КАФЕДРЫ ЮНЕСКО ПО АВТОРСКОМУ ПРАВУ  
И ДРУГИМ ПРАВАМ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

№ 4 (том XXIII)  
2015

Москва

Научный журнал “Труды по интеллектуальной собственности”  
зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи  
и массовых коммуникаций.

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77-45963  
от 15 июля 2011 г. ISSN 2225-3475.

Журнал включен в Перечень рецензируемых научных изданий,  
в которых должны быть опубликованы основные научные результаты  
диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук,  
на соискание ученой степени доктора наук,  
вступивший в силу с 1 декабря 2015 года

Учредитель и издатель:

АНО “Творческий Центр ЮНЕСКО”, г. Москва

Адрес редакции:

117279, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 55А, каб. 112.

Тел. +7-499-238-31-39

[www.unescochair.ru](http://www.unescochair.ru)

[unesco.chair.copyright@mtu-net.ru](mailto:unesco.chair.copyright@mtu-net.ru)

Адрес для корреспонденции:

119017, г. Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17, каб. 221, Кафедра ЮНЕСКО

Издается с 1999 г. (бюллетень “Труды по интеллектуальной  
собственности” зарегистрирован Госкомпечати России 28 мая 1999 г.,  
свидетельство № 018878). Журнал посвящен актуальным  
проблемам авторского права, информационного права,  
прав интеллектуальной собственности. Плата за публикацию  
материалов в журнале не взимается ни в какой форме.  
Все представленные материалы в обязательном порядке  
проходят научное рецензирование. Перепечатка статей  
без согласия правообладателей запрещена  
в соответствии с п. 3 ст. 1274 ГК РФ.

При подготовке журнала использована система «КонсультантПлюс»

Подписные индексы:

Объединенный каталог “Пресса России” - 11287

© Составление.

Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и  
другим правам интеллектуальной собственности, 2015.



# ОГЛАВЛЕНИЕ

Юридические науки

## ГОСУДАРСТВО И КОНТРОЛЬ

*Федотов М. А., Тедеев А. А.* К вопросу о правовом статусе общественного инспектора в Российской Федерации 5

*Зеленов М. Ф.* Антикоррупционная экспертиза: вопросы теории и практики 19

*Енгуразова С. Ю.* Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»: современное значение и правоприменительная практика 41

## ПРАВО И ИНФОРМАЦИЯ

*Рихтер А. Г.* Запрет пропаганды войны и разжигания ненависти в международном праве: история и современность 67

*Куликова С. А.* Конституционный запрет цензуры: правовое содержание и развитие в российском законодательстве 102

*Довнар Н. Н.* Информационная безопасность деятельности СМИ: современные подходы к понятию 129

*Ривина А. В.* Международные объединения в сфере медийного саморегулирования: информационно-правовые аспекты использования международного и зарубежного опыта внесудебного разрешения информационных споров 150

*Мазаев Д. В.* Охрана изображения гражданина: вопросы теории и практики 158

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ, АННОТАЦИИ И КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА НА АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКЕ

# CONTENTS

Legal sciences

## **GOVERNMENT AND CONTROL**

*Fedotov M. A., Tedeev A. A.* On the issue of the legal status of public inspectors in the Russian Federation 5

*Zelenov M. F.* Anti-corruption expertise: theory and practice 19

*Engurazova S. E.* The Federal Law «On Combatting Extremism»: contemporary meaning and enforcement practice 41

## **LAW AND INFORMATION**

*Richter A. G.* Prohibition of propaganda of war and incitement of hatred in international law: history and our days 67

*Kulikova S. A.* Constitutional prohibition of censorship: legal essence and development in the Russian legislation 102

*Dovnar N. N.* Information security of activities of the media: modern approaches to the concept 129

*Rivina A. V.* International associations in the field of media self-regulation: information and legal aspects of the use of international and foreign experience of extra-judicial resolution of information disputes 150

*Mazaev D. V.* Protection of image of an individual: theoretical and practical issues 158

## **ABOUT THE AUTHORS, ABSTRACT AND KEYWORDS IN ENGLISH**

# ПРАВО И ИНФОРМАЦИЯ

**А. Г. РИХТЕР**

*Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы  
СМИ, директор, доктор филологических наук,  
профессор (1010, Австрия, Вена, Вальнерштрассе  
6; тел.: +43 1 514 36 6800; [рт-fom@osce.org](mailto:рт-fom@osce.org))*

## **ЗАПРЕТ ПРОПАГАНДЫ ВОЙНЫ И РАЗЖИГАНИЯ НЕНАВИСТИ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

**Ключевые слова:** свобода выражения мнения; свобода СМИ; пропаганда войны; подстрекательство к ненависти; МПГПП; Комитет ООН по правам человека; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации; Совет Европы; ЕСПЧ; ЕКПЧ.

**Аннотация:** В настоящей работе предпринята попытка критически подойти к существующим в международном праве запретам пропаганды войны, ненависти и вражды, в контексте существующих гарантий свободы выражения мнения и свободы СМИ. Акцент при этом сделан на ст. 20 (запрет пропаганды войны и подстрекательства к ненависти) Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) и на примерах ее

толкования. Рассматриваются правовые определения ключевых с точки зрения реализации этого запрета понятий, как «пропаганда», «ненависть» и «подстрекательство». В статье содержится анализ официальной позиции по вопросу о пропаганде в ходе украинского конфликта, которая была изложена Представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации. Цель работы – определение грани, за которой пропаганда запрещена в международном праве и, следовательно, подлежит запрету в национальном законодательстве.

В 2014 г. отмечалась столетняя годовщина начала Первой мировой войны. В этой связи стоит вспомнить о предъявленном Австро-Венгрией ультиматуме Сербии, который предшествовал боевым действиям. Одним из главных требований ультиматума было прекращение националистической пропаганды, поскольку она подстрекала к враждебным действиям. В нем также содержалось требование о наказании лиц, находящихся на гражданской и военной службе Сербии, которые занимались организацией антимонархической пропаганды как внутри страны, так и за рубежом, в Боснии и Герцеговине<sup>1</sup>.

В ходе нынешнего конфликта на Украине и вокруг нее, который некоторые уже рассматривают в качестве пролога к третьей мировой войне, были выдвинуты острые обвинения и контробвинения в

---

<sup>1</sup> *Kearney M. G. The Prohibition of Propaganda for War in International Law. Oxford, 2007. P. 23–24.*

распространении пропаганды войны и ненависти. С течением времени этот вопрос стал предметом политической дискуссии, научных конференций и темой различных публикаций<sup>1</sup>.

### **Позиция Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации**

Подписанием в 1975 г. хельсинкского Заключительного акта, которым был заложен фундамент Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), государства-участники обязались, среди прочего, содействовать в отношениях друг с другом «созданию атмосферы доверия и уважения между народами, отвечающей их обязанности воздерживаться от пропаганды агрессивных войн» против другого государства-участника<sup>2</sup>. Принятые в рамках ОБСЕ обязательства, не являясь юридически обязательными, тем не менее устанавливают или подтверждают принципиальные моменты.

---

<sup>1</sup> См., напр., конференцию «The Menace of Unreality: Combatting Russian Disinformation in the 21<sup>st</sup> Century». Legatum Institute, London, 2014; *Pomerantsev P., Weiss M. The Menace of Unreality: How the Kremlin Weaponizes Information, Culture and Money, Special Report, Institute of Modern Russia, New York, 2014; Analysis of Russia's Information Campaign Against Ukraine by NATO Strategic Communications Centre of Excellence, Riga, 2014; Borajan D. The Baltics: Facing up to Russia's Information War. How NATO/EU Strategic Communication Efforts Could Tackle the Issue of Russia's Threat in the Baltic States. London, 2015.*

<sup>2</sup> Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт, г. Хельсинки (1975) (Conference on Security and Co-operation in Europe. Final Act, Helsinki.) // <http://www.osce.org>

Спустя почти 40 лет, в 2014 г., Представителю ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации (ПССМИ) Дунье Миятович пришлось неоднократно обращаться к органам государственной власти с призывом прекратить бесконтрольное распространение такой пропаганды.

Ключевым документом в этом отношении стало Коммюнике о пропаганде во время конфликтов, в котором Д. Миятович дала ясно понять государствам-участникам ОБСЕ, что им не подобает противодействовать пропаганде введением цензуры. Эффективно нейтрализовать воздействие пропаганды можно только формированием отлаженной, открытой, плюралистичной и динамичной медиасреды. Миятович подчеркнула, что пропаганда опасна, когда она доминирует в общественной сфере и мешает людям свободно формировать свое мнение, тем самым деформируя плюрализм и открытый обмен идеями<sup>1</sup>.

Миятович напомнила об уже имеющихся инструментах, предназначенных для предотвращения предвзятой и вводящей в заблуждение информации. К ним относятся правила о сбалансированности и точности вещания; независимость органов, регулирующих СМИ; гарантии сохранения общественного вещания, специально предназначенного для того, чтобы отражать все точки зрения; четкое разграничение в журналистике изложения фактов

---

<sup>1</sup> Коммюнике Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ о пропаганде во время конфликта, Вена (15 апреля 2014 г.) // <http://www.osce.org>

и выражения мнений; прозрачность структуры собственности СМИ и т. д.<sup>1</sup>

Действительно, противостоянием от риторики ненависти служит жизнеспособная система свободных СМИ. Ни одна частная медиакомпания не в состоянии в одиночку овладеть умами современной аудитории, сея идеи разрушения. Функцию раннего предупреждения в этом отношении играют действующие в области СМИ органы саморегулирования и совместного регулирования. И напротив, наличие системы СМИ, в которой государственные средства вещания занимают доминирующее положение и пытаются контролировать настроение населения, используя стандартный пропагандистский набор «подавления, искажения, передергивания и фабрикации»<sup>2</sup>, создает среду, в которой такая угроза становится реальной.

Еще в самом первом своем коммюнике в 2014 г. ПССМИ напомнила государствам-участникам о положениях МПГПП, который позволяет вводить лишь такие ограничения, которые четко прописаны в национальном законодательстве, применяя их только тогда, когда необходимо защитить другие основополагающие ценности и права<sup>3</sup>. Она отметила, что, на ее взгляд, во все времена, и особенно в трудные времена, отключение телеканалов не является ответом на пропаганду, поскольку влечет за

---

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> *Lumley F. E. The Propaganda Menace. New York: D. Appleton – Century Company, 1933. P. 116–117.*

<sup>3</sup> Коммюнике Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ по поводу отключения телевизионных каналов, Вена (27 марта 2014 г.) // <http://www.osce.org>

собой произвольные и политически мотивированные действия: «введение ограничений на свободу СМИ ради политической выгоды ведет к цензуре, а, однажды начавшись, цензура никогда не кончается». Решение лежит в плоскости расширения дискуссии и плюрализма СМИ, что проблематично в странах с преобладанием государственных и контролируемых государством СМИ, поскольку они могут быть легко использованы для распространения государственной пропаганды<sup>1</sup>.

ПССМИ возражает против введения и других ограничений, таких как запрет на въезд российских журналистов или их изгнание из правительственных пресс-центров на Украине<sup>2</sup>. В своих коммюнике ПССМИ прямо ссылается на международные нормы. Положение дел с применением этих норм на протяжении многих десятилетий остается непростым.

### **Международные нормы**

Идея «морального разоружения» считается одним из важнейших элементов общей политики по сохранению мира. Она заключается в том, чтобы не искушать людей подстрекательством к агрессивной войне. Эта идея была впервые выдвинута Польшей в Лиге Наций в 1931 г.; на рассмотрение Организации Объединенных Наций ее впервые предложил Советский Союз в 1947 г. На тот момент либеральные демократии не поддержали про-

---

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Коммюнике Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ по вопросу отказа во въезде журналистам из одного государства-участника ОБСЕ в другое. Вена (3 апреля 2014 г.) // <http://www.osce.org>



екты резолюций, направленных против «пропаганды войны» и «идеологической агрессии», сказав, что дорога к миру лежит не через подавление свободы слова, а через просвещение и разоблачение поджигателей войны<sup>1</sup>.

В годы холодной войны обе ее стороны использовали пропаганду в качестве своего основного оружия, а СССР и его союзники широко прибегали к глушению иностранных радиопередач, вероятно, видя в нем средство защиты от идеологического оружия противника. В то же время такое глушение радиосигналов – хотя Советский Союз редко признавал и сам его факт – почти никогда не объяснялось задачами борьбы с пропагандой войны или дискриминационной риторикой. Оно оправдывалось тем, что западные передачи имели в целом агрессивную, «враждебную и подрывную» направленность против идеологии и внутреннего порядка социалистических стран. Собственно говоря, глушение было принципиально осуждено в Международной конвенции электросвязи 1947 г., а также Генеральной Ассамблеей ООН в 1950 г.<sup>2</sup>

Сохраняет свою актуальность для целей исследования вопроса и почти забытое международное соглашение, которое не применяется на практике. Заключенный в 1936 г. в рамках Лиги Наций договор – Международная конвенция об использова-

---

<sup>1</sup> *Murty B. S. The International Law of Propaganda: The Ideological Instrument and World Public Order. New Haven: Kluwer, 1989. P. 233–234.*

<sup>2</sup> *International Telecommunication Convention, Atlantic City (1947); UN GA Res. 424 (V) (14 December 1950) // <http://daccess-dds-ny.un.org>*

нии радиовещания в интересах мира<sup>1</sup> – обязывает государства «ограничивать выражение тех мнений, которые представляют собой угрозу международному миру и безопасности». Эта конвенция, участниками которой, по крайней мере формально, все еще остаются несколько современных государств (в том числе, Российская Федерация, Латвия и Эстония), обязывает правительства запрещать и прекращать на своих территориях передачу любых программ, которые «по своему характеру направлены на подстрекательство населения любой территории к действиям, несовместимым с внутренним порядком или безопасностью какой-либо территории». В этом акте не проводятся различия между высказываниями государства и высказываниями частных лиц. Кроме того, Конвенция запрещает распространение ложных новостных сообщений<sup>2</sup>.

Эта конвенция является полезным напоминанием о балансе свободы выражения мнения и обязательства не допускать пропаганды войны и риторики ненависти. В международно-правовых условиях, сложившихся после Второй мировой войны лучшей иллюстрацией этого баланса служат ст.ст. 19 и 20 Международного пакта о гражданских и политических правах. Первая из них гласит:

«1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

---

<sup>1</sup> International Convention concerning the Use of Broadcasting in the Cause of Peace, Geneva (23 September 1936) // <https://treaties.un.org>

<sup>2</sup> Ibid.

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

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

- a) для уважения прав и репутации других лиц;
- b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения»<sup>1</sup>.

Указанные положения ст. 19 МПГПП, касающиеся свободы выражения мнения и ее возможного ограничения, уже давно стали предметом тщательного изучения и цитирования, тогда как ст. 20 и в научных, и в политических кругах акцентируется крайне редко. В этой статье говорится:

«1. Всякая пропаганда войны должна быть запрещена законом.

2. Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации,

---

<sup>1</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г., вступил в силу 23 марта 1976 г. // <http://www.un.org>

вражде или насилию, должно быть запрещено законом»<sup>1</sup>.

В частности, в ходе работы над формулировками п. 1 ст. 20 американские представители отмечали, что наиболее эффективным способом противостояния пропаганде и разжиганию ненависти является «максимально свободное распространение информации, позволяющей людям знакомиться с фактами» и личная самодисциплина, «а не принятие законов, которые играют на руку тем, кто хотел бы попытаться полностью упразднить свободу слова»<sup>2</sup>.

При этом общеизвестна и достаточно широко осознается важность усилий по предотвращению войн и дискриминации прав человека: современная история изобилует примерами того, как нагнетание агрессивных настроений и подстрекательство к расизму и нетерпимости приводили к военным действиям, геноциду и преступлениям против человечности. Пропаганда войны, а также призывы к дискриминации и насилию на почве национальной или расовой принадлежности либо убеждений влекут за собой нарушение основных прав человека, провозглашенных в МПГПП, а также являются посягательством на «достоинство, присущее всем членам человеческой семьи» и «их равные и неотъемлемые права», являющиеся «основой свободы, справедливости и всеобщего мира» (как ука-

---

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> *Kearney M. G. The Prohibition of Propaganda for War in International Law. Oxford, 2007. P. 119, 103.*

зано в преамбуле этого пакта)<sup>1</sup>. Соответственно, пользование правом на свободу выражения мнения с целью пропаганды войны и ненависти направлено на нарушение прав человека и свобод социально слабых слоев населения и тем самым – против человечности как таковой.

### **Пропаганда войны и риторика ненависти**

Оба пункта ст. 20 МПГПП органически взаимосвязаны. По сути, пропаганда войны является одной из форм подстрекательства к насилию посредством разжигания национальной, расовой или религиозной ненависти. В свою очередь, подстрекательство к насилию зачастую приводит к прямой пропаганде войны и собственно к войнам. Изучение *travaux preparatoires* (черновой работы), связанной с формулированием ст. 20, дает основание утверждать, что в ее первом пункте речь шла о прямом подстрекательстве к войне, тогда как во втором – о предшествующей ему пропаганде войны в широком смысле этого понятия. Более того, некоторые государства специально настаивали тогда на сохранении второго пункта, поскольку запрещение лишь пропаганды войны само по себе не было бы эффективным средством обеспечения прочного мира и предупреждения конфликтов<sup>2</sup>.

Ирландский исследователь М. Керни относит к числу ключевых аспектов подготовительной дискуссии по ст. 20 о запрещении пропаганды войны

---

<sup>1</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (International Covenant on Civil and Political Rights).

<sup>2</sup> *Kearney M. G. The Prohibition of Propaganda for War in International Law. Oxford, 2007. P. 128, 131.*

следующий вопрос. Сводится ли содержание этой категории к прямому «подстрекательству к войне» или же она охватывает также пропаганду, которая служит средством либо подготовки к будущей войне, либо недопущения мирного урегулирования возникающих споров<sup>1</sup>?

Исследователи и тогда и сегодня склонны соглашаться в том, что запрещение пропаганды войны и риторики ненависти предполагает ответственность не только частных средств массовой информации и других компаний, но и органов государственной власти. М. Керни подчеркивает, что, хотя мощные медиакорпорации действительно способны по своей инициативе и своими силами распространять такую пропаганду, которой, допустим, ослабевшее правительство страны, раздираемой внутренними распрями, не в состоянии противодействовать, маловероятно, что такая пропагандистская кампания может быть «запущена без по меньшей мере скрытой поддержки третьего государства»<sup>2</sup>.

Это соображение, высказанное во времена преобладания в мире традиционных СМИ, остается справедливым и сегодня, когда колоссальное значение приобретают социальные сети, блогеры и гражданская журналистика. В наши дни без спонсируемых органами государственной власти троллинга и распределенных атак на отказ в обслуживании (DDoS-атаки) пропагандистское манипулирование сознанием пользователей не было бы столь – или сколько-нибудь – эффективным.

---

<sup>1</sup> Ibid. P. 5–6.

<sup>2</sup> Ibid. P. 9, 101, 134. 142–145, 168.

## Взаимосвязь ст.ст. 19 и 20 МПГПП

Изучение взаимосвязей и баланса между ст.ст. 19 и 20 в правовой практике – это исключительно интересное занятие, имеющее, впрочем, скорее отношение к искусству, чем к науке<sup>1</sup>. Тем не менее процесс поиска этого баланса, несомненно, приближает нас к осознанию взаимодополняющего характера ценностей свободы слова и равенства<sup>2</sup>.

Любому, кто интересуется этой взаимосвязью, неизбежно приходится обращаться к т. н. замечаниям общего порядка № 11 и № 34 Комитета ООН по правам человека (КПЧ ООН)<sup>3</sup>. Этот вопрос предметно рассматривается в Замечании общего порядка № 34, которое стало справочным руководством для любого, кто занимается изучением и толкованием положений МПГПП, касающихся свободы выражения мнения. В этом документе, в частности в п. 50, зафиксировано, что «любое ограничение, обоснованное ст. 20, должно также соответствовать п. 3 ст. 19», а далее, в п. 52, говорится, что «в каждом случае, когда государство-

---

<sup>1</sup> *Pech L.* Balancing Freedom of the Press with Competing Rights and Interests: A Comparative Perspective, in: Eoin O'Dell (ed.), *Freedom of Expression*. Aldershot: Ashgate, 2004. P. 3.

<sup>2</sup> *Colliver S.* Hate Speech Laws: Do they Work? in: Sandra Colliver (ed.), *Striking a Balance: Hate Speech, Freedom of Expression and Non-Discrimination*. London: University of Essex, 1992. P. 363–376, 374.

<sup>3</sup> Human Rights Committee (19<sup>th</sup> session), Geneva (29 July 1983). General Comment No. 11 «Prohibition of propaganda for war and inciting national, racial or religious hatred (Art. 20)» // <http://www.ohchr.org>

участник ограничивает право на свободное выражение мнения, ему необходимо обосновывать запреты и их условия в строгом соответствии со ст. 19». Приведенные выводы, сделанные в Замечании общего порядка № 34, согласуются с мнениями, выраженными различными исследователями<sup>1</sup>, в том числе на семинаре по ст.ст. 19 и 20 МПГПП, который был организован КПЧ ООН в 2008 г.<sup>2</sup>

Примечательно, что в более раннем Замечании общего порядка № 11, которое посвящено толкованию ст. 20 и соблюдению ее требований, такое прямое толкование отсутствует, а лишь отмечается, что между ст.ст. 19 и 20 не имеется по сути противоречия<sup>3</sup>.

Этот посыл о подчиненности ст. 20 ст. 19, равно как и другие положения Замечания общего порядка № 34, основаны на сообщениях («коммуникациях»), поступивших в КПЧ ООН и рассмотренных им. К сожалению, указанное соображение относительно взаимоотношения ст.ст. 19 и 20, основано

---

<sup>1</sup> Например, Manfred Nowak в своем монументальном труде *U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary* (2<sup>nd</sup> rev. ed.). Kehl am Rhein: Engel, 2005. Первое издание книги вышло в 1993.

<sup>2</sup> *Callamard A. Expert Meeting of the Links Between Arts. 19 and 20 of the ICCPR: Freedom of Expression and Advocacy of Religious Hatred that Constitutes Incitement to Discrimination, Hostility or Violence. UN HCHR* (2–3 October 2008), Geneva, 2008.

<sup>3</sup> «[...] эти устанавливаемые запреты полностью соответствуют праву на свободу выражения мнения, содержащемуся в ст. 19, пользование которым влечет за собой особый долг и ответственность». Para. 2 of General Comment No. 11 (1983).



лишь на одном таком сообщении. Для наших целей тот конкретный случай имеет ограниченную ценность, поскольку касается жалобы о переводе учителя на неучительскую должность, после того как он постоянно распространял антисемитские воззрения в своем классе<sup>1</sup>. На наш взгляд, малополезными являются и три других случая по ст. 20, которые за все время поступили на рассмотрение КПЧ ООН: в одном из них речь шла об антисемитских высказываниях, распространявшихся в записанном виде по телефону<sup>2</sup>; другой касался жалобы, поданной лицом, отрицавшим холокост<sup>3</sup>; а третий касался опубликования в местной газете открытого письма с призывом к изгнанию из города цыган<sup>4</sup>. Во всех трех случаях было признано, что свобода выражения мнения заявителями была ограничена правомерно. Объяснялось это существующим запретом разжигать межэтническую и межрелигиозную ненависть и целью защиты права национальных общин жить, не опасаясь подстрекательства к ненависти, чего в конкретных условиях добиться иными средствами было невозможно.

---

<sup>1</sup> Malcolm Ross v. Canada, Communication No. 736/1997, U.N. Doc. CCPR/C/70/D/736/1997 (2000) // <http://www1.umn.edu>

<sup>2</sup> J. R. T. and the W. G. Party v. Canada, Communication No. 104/1981, U.N. Doc. CCPR/C/OP/2, 25 (1984) // <http://www1.umn.edu>

<sup>3</sup> Robert Faurisson v. France, Communication No. 550/1993, U.N. Doc. CCPR/C/58/D/550/1993 (1996) // <http://juris.ohchr.org>

<sup>4</sup> Maria Vassilari, et al. v. Greece, Communication No. 1570/2007, U.N. Doc. CCPR/C/95/D/1570/2007 (2009) // <http://juris.ohchr.org>

Хотя у нас нет сомнений относительно органической взаимосвязи между всеми правами человека, возникают следующие сомнения в отношении обоснованности содержащегося в Замечании общего порядка № 34 вывода о соблюдении требований соответствия ст. 20 условиям ст. 19.

Во-первых, отметим, что сама по себе ст. 20 не устанавливает какого-либо права человека. Хотя в порядке очередности она следует за ст. 19, а некоторые авторы даже называют ее четвертым пунктом ст. 19, ст. 20, безусловно, устанавливает отдельную норму. Другие исследователи утверждают, что тесная взаимосвязь этих двух статей уходит корнями в историю их разработки<sup>1</sup>.

Нам представляется, что ст. 20 скорее касается права на недискриминацию и права на жизнь, провозглашенных в ст.ст. 26 и 6 МПГПП. Она может толковаться также в контексте права на свободу мысли, гарантированного в ст. 18.

Ст.ст. 19 и 20 преследуют разные, хотя и взаимодополняющие цели. П. 3 ст. 19 предназначен для учета того вреда, который может быть нанесен свободой выражения мнения правам или репутации других лиц, интересам национальной безопасности, общественного порядка либо здоровью населения или нравственности, тогда как ст. 20 служит цели недопущения гибели и дискриминации людей.

---

<sup>1</sup> *Callamard A. Expert Meeting of the Links Between Arts. 19 and 20 of the ICCPR: Freedom of Expression and Advocacy of Religious Hatred that Constitutes Incitement to Discrimination, Hostility or Violence. UN HCHR (2–3 October 2008), Geneva, 2008. P. 9.*

Во-вторых, мы усматриваем серьезные различия в модальности применения положений ст. 20 и п. 3 ст. 19. Ст. 20 МПГПП *требует* от государств принятия конкретных мер реагирования в виде прямого юридического *запрета* в законодательной форме (скорее всего, через нормы уголовного права), тогда как ст. 19 только *допускает* некоторые *ограничения* при определенных необходимых условиях («может быть... сопряжено с некоторыми ограничениями»)<sup>1</sup>. Соответственно, ограничения, указанные в ст. 19, дозволяется устанавливать, тогда как положения ст. 20 являются обязательными к исполнению государствами.

В-третьих, мы не усматриваем самой необходимости приведения ст. 20 в соответствие со ст. 19. Для обеих статей существует более общий единый фундамент. В п. 1 ст. 5 МПГПП подчеркивается: «ничто в настоящем Пакте не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав или свобод, признанных в настоящем Пакте, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в настоящем Пакте». В этом смысле свободу выражения мнения следует толковать как *не распространяющуюся* на пропаганду войны и риторику ненависти, которые представляют собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию.

---

<sup>1</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах.

Что касается условий ограничения свободы выражения мнения по указанным выше основаниям, то обычно ссылаются на норму п. 3 ст. 19, которая предписывает: ограничения должны быть *установлены законом*. Но о том же говорит и ст. 20. Здесь важнее следовать тому, что подразумевается под словом «закон». По этому вопросу, исходя из коммуникаций, рассмотренных в КПЧ ООН, в Замечании общего порядка № 34 правомерно указывается, что «закон» должен быть сформулирован достаточно четко, а информация о нем должна быть доступна широким слоям населения; более того, такой «закон» не должен наделять лиц неограниченными дискреционными полномочиями в отношении пределов ограничений, а сами ограничения должны соответствовать принципу соразмерности и не быть крупномасштабными.

Если анализировать ограничения в смысле популярного ныне требования об указании на их *необходимость в демократическом обществе*, то ст. 19 (МПГПП) в отличие от схожей с ней ст. 10 Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ)<sup>1</sup> не упоминает об этом критерии. Причем указанный принцип необходимости ограничений в демократическом обществе не чужд МПГПП – он содержится в других его статьях (например, в ст.ст. 21 и 22). Напротив, ст. 20 по своему замыслу, хотя и не по формулировке, относит предусматриваемый ею запрет на пропаганду войны и риторику ненависти к числу высшей «необходимости в демократическом обществе».

---

<sup>1</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950) // <http://www.echr.ru>

В этой связи мы склонны согласиться с канадским исследователем Тоби Менделем, который считает, что скорее ст. 19 следует помещать в контекст ст. 20, поскольку она не должна допускать «более жесткого ограничения риторики ненависти, чем требуется п. 2 ст. 20»<sup>1</sup>.

Мендель полагает, что противоположное мнение будет фактически заключать в себе первую угрозу потенциально взаимоувязанной матрице МПГПП. Второй угрозой стало бы расширительное толкование ст.ст. 19 и 20, позволяющее государствам принимать самые широкие законы для запрета выражения ненависти при формальном соблюдении положений этих статей. Третьей угрозой для согласованности ст.ст. 19 и 20 является обусловленность суждений об ограничениях их контекстом: представление о том, действительно ли те или иные слова наносят ущерб общественным интересам, определяется их значением и воздействием, что, в свою очередь, определяется контекстом<sup>2</sup>.

По словам английского автора Д. Макголдрика, «запрет, вводимый в соответствии с условиями ст. 20, не может служить основанием для вывода о нарушении ст. 19»<sup>3</sup>. Эта точка зрения разделяется в классической работе Дж. Уиттона и А. Ларсона:

---

<sup>1</sup> *Mendel T.* Does International Law Provide for Consistent Rules on Hate Speech?, in: *Herz M., Molnár P.* (eds.) *The Content and Context of Hate Speech: Rethinking Regulation and Responses.* Cambridge: Cambridge University Press, 2012. P. 419.

<sup>2</sup> *Ibid.* P. 419–423.

<sup>3</sup> *McGoldrick D.* *The Human Rights Committee: its role in the development of the International Covenant on Civil and Political Rights.* Oxford: Clarendon Press, 1991. P. 491.

они полагают, что п. 1 ст. 20 касается лишь «тяжкого узкого преступления, ...которое может и должно быть запрещено нормами национального законодательства». Сам по себе этот запрет не должен означать «большой угрозы для свободы слова»<sup>1</sup>.

### **Определение понятия «пропаганда войны»**

Для целей введения запрета на пропаганду войны и подстрекательство к ненависти необходимо установить значение ряда ключевых понятий, прежде всего «пропаганды».

Пропаганда не всегда рассматривается в качестве негативного явления. В англоязычном мире этот термин приобрел негативную коннотацию в связи со Второй мировой войной и всеобщим неприятием деятельности геббельсовского министерства пропаганды и образования. В 1928 г. ставший ныне классиком американский исследователь по вопросам пропаганды Эдвард Бернейс не только дал определение пропаганды как «последовательных неослабных усилий по созданию или формированию событий с целью оказания воздействия на отношение общественности к той или иной инициативе, идее или группе лиц», но и подробно описал плюсы пропаганды с точки зрения социального блага, просвещения и эмансипации женщин. Он пришел к следующему выводу: «Только грамотно пользуясь пропагандой, наше правительство, рассматриваемое в качестве постоянной управленческой структуры нации, будет в состоянии сохра-

---

<sup>1</sup> *Whitton J. B., Larson A. Propaganda: Towards Disarmament in the War of Words. New York: Oceana Publications, 1964. P. 256.*

нять тесную связь с общественностью, которая столь необходима в демократическом обществе»<sup>1</sup>.

В русскоязычном мире восприятие этого термина претерпело некоторые изменения в связи с крушением СССР в 1991 г. В тот период пропаганда подверглась осуждению и высмеиванию, но только в ее коммунистическом, политическом и идеологическом смысле, в виде «советской пропаганды». Другие ее виды, такие как «пропаганда здорового образа жизни» или «пропаганда спорта», по-прежнему считались допустимыми и оправданными.

По мнению стоящей на страже свободы выражения мнения общественной организации «Ст. 19», в международном праве отсутствует согласованное определение пропаганды войны и риторики ненависти<sup>2</sup>. Аналогичное соображение находим и у амстердамского исследователя Т. Макгунагла: понятия «война» и «пропаганда» – это два примера «терминов, проблемных с точки зрения их определения». Он отмечает, что «пропаганда» – это довольно широкое понятие, «охватывающее целый спектр различных видов выражения мнения, неодинаковых с точки зрения вредоносности их содержания, искусности их подачи, стратегий распространения и тяжести последствий»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Bernays E. L.* Propaganda. New York, 1928.

<sup>2</sup> *Callamard A.* Expert Meeting of the Links Between Arts. 19 and 20 of the ICCPR: Freedom of Expression and Advocacy of Religious Hatred that Constitutes Incitement to Discrimination, Hostility or Violence. UN HCHR (2–3 October 2008), Geneva, 2008. P. 6.

<sup>3</sup> *McGonagle T.* Minority Rights, Freedom of Expression and of the Media: Dynamics and Dilemmas, School of Human

М. Керни приводит убедительные аргументы в пользу включения «прямого и публичного подстрекательства к агрессии» или пропаганды войны в Римский статут Международного уголовного суда в качестве самостоятельного международного преступления<sup>1</sup>. В связи с этим он отмечает, что понятие «пропаганды войны нечетко только в той мере, в какой этого желают государства»<sup>2</sup>.

Наблюдаются различия в региональных и национальных законодательных подходах к ограничению пропаганды войны – от либерального подхода, применяемого в США, Великобритании и Венгрии, до более жесткого отношения во Франции и Германии<sup>3</sup>.

В контексте дискуссии об определении понятия пропаганды стоит обратить внимание на ряд исторических правовых актов – законов о защите мира, принятых в 1950–1951 гг. в ряде социалистических стран – от Монголии до Восточной Германии. Так, в принятом в 1951 г. Законе СССР о защите мира пропаганда войны объявлялась «тягчайшим преступлением против человечества», поскольку «подрывает дело мира» и «создает угрозу новой

---

Rights Research Series, Vol. 44. Intersentia, Cambridge – Antwerp – Portland, 2011. P. 272.

<sup>1</sup> *Kearney M. G.* The Prohibition of Propaganda for War in International Law. Oxford, 2007. P. 191–242.

<sup>2</sup> *Ibid.* P. 189.

<sup>3</sup> *Callamard A.* Expert Meeting of the Links Between Arts. 19 and 20 of the ICCPR: Freedom of Expression and Advocacy of Religious Hatred that Constitutes Incitement to Discrimination, Hostility or Violence. UN HCHR (2–3 October 2008), Geneva, 2008. P. 6.



войны»<sup>1</sup>. О каких-либо случаях применения этих декларативных актов неизвестно.

Широта определений вовсе не обязательно влечет за собой туманность понятия. Любые четкие формулировки пропаганды, согласованные на национальном или международном уровне, должны будут учитывать сферу действия этого правонарушения. В этой связи отметим, что в соответствии с Замечанием общего порядка № 11 КПЧ ООН запрет пропаганды войны «распространяется на все виды пропаганды, осуществляемой с целью угрозы или акта агрессии или нарушения мира,

---

<sup>1</sup> Закон СССР «О защите мира» от 12 марта 1951 г. (Zakon SSSR o zashchite mira ot 12 marta 1951 g.) // <http://www.bestpravo.ru>. Правовой статус этого закона в современной России остается невыясненным. В 2012 г. Государственная Дума рассматривала законопроект о признании этого закона СССР недействующим на территории Российской Федерации. Комитет по конституционному законодательству и государственному строительству и Правовое управление Госдумы подготовили на него свои заключения, исходя из представления о том, что закон продолжает действовать в России. Со своей стороны Правительство РФ представило в Госдуму заключение, в котором отрицалась необходимость отказа от закона СССР, так как урегулированные в нем отношения и так регулируются в российском законодательстве, а следовательно, закон СССР утратил в РФ свою силу. Через два дня после получения заключения Правительства Госдума постановила отклонить законопроект. См. Постановление ГД ФС РФ «О проекте Федерального закона № 146002-6 «О признании недействующим на территории Российской Федерации Закона СССР «О защите мира» / СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7404.

противоречащих Уставу Организации Объединенных Наций»<sup>1</sup>.

Хотя КПЧ ООН говорит о запрете *всех* видов пропаганды войны, он делает одно важное исключение, указывая, что «положения п. 1 ст. 20 не запрещают поддержку суверенного права на самооборону или права народов на самоопределение или независимость в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций»<sup>2</sup>. Под самообороной Устав подразумевает исключительно меры, предпринимаемые Членом Организации Объединенных Наций, если на него «произойдет вооруженное нападение»<sup>3</sup>. Такие формы пропаганды, подстрекающие к таким проявлениям насилия, как гражданская война или восстание против правительства, регулируются п. 2 ст. 20 или п. 3 ст. 19 МПГПП в контексте преамбулы ко Всеобщей декларации прав человека<sup>4</sup>. Представляется, что в свете вырисовывающейся новой холодной войны в Европе, необходимо держать под наблюдением попытки распространить понятие «пропаганда войны» на пропаганду и ведение «идеологической

---

<sup>1</sup> General Comment No. 11 (1983), para. 2.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Устав Организации Объединенных Наций, г. Сан-Франциско (26 июня 1945). Ст. 51 // <http://www.un.org>

<sup>4</sup> «[п]ринимая во внимание, что необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения». Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // <http://www.un.org>

войны», «информационной войны» или «гибридной войны».

Важно обратить внимание на комментарий КПЧ ООН о том, что для целей ст. 20 не имеет значения, «носит ли такая пропаганда или такое выступление внутренний или внешний характер в отношении соответствующего государства»<sup>1</sup>. Этот вывод подчеркивает трансграничный характер запрета.

В одной из своих более ранних резолюций Генеральная Ассамблея ООН дала довольно четкое определение пропаганды войны, заявив, что она «осуждает любую форму ведущейся в любой стране пропаганды, имеющей целью или способную создать и усилить угрозу миру, нарушение мира или акт агрессии»<sup>2</sup>. Тем самым ООН определила намерение или угрозу предпринять боевые действия как критерии для отнесения того или иного действия к числу противоправных.

Касаясь используемых в пропаганде войны методов, позволяющих судам отличать ее от других форм выражения мнения, австрийский профессор М. Новак подчеркивает, что пропагандой считается «оказание умышленного целевого воздействия на людей по различным каналам коммуникации для распространения, прежде всего, неверных или преувеличенных описаний фактов. Сюда же относятся негативные или упрощенные оценочные

---

<sup>1</sup> General Comment No. 11 (1983), para. 2.

<sup>2</sup> Resolution adopted by the General Assembly. 110 (II). Measures to be taken against propaganda and the inciters of a new war (108<sup>th</sup> plenary meeting (3 November 1947) // <http://www.un-documents.net>

суждения, которые по своему накалу по меньшей мере сопоставимы с провокацией, возбуждением или подстрекательством»<sup>1</sup>.

### **Прочие определения**

Имеются проблемы и с определением понятия «ненависть», которое играет ключевую роль в понимании п. 2 ст. 20. Подтвердив это, Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) указал, что «общепринятого определения выражения «риторика ненависти» [hate speech – *англ.*] не существует»<sup>2</sup>.

Т. Мендель поясняет, что, действительно, имеющиеся формулировки понятия «ненависть» (*англ.* – *hatred*) определяют через его однокоренное слово «hate», и наоборот<sup>3</sup>. Даже в Рекомендации №(97)20 Комитета министров Совета Европы, посвященной «риторике ненависти», этот термин определяется как «охватывающий все формы выражения мнения, используемые для распространения, провоцирования, стимулирования или оправдания расовой ненависти, ксенофобии, антисемитизма или других видов ненависти на почве нетерпимости, включая нетерпимость в виде агрессивного национализма или этноцентризма, дискрими-

---

<sup>1</sup> *Nowak M.* U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary (2<sup>nd</sup> rev. ed.). Kehl am Rhein: Engel, 2005. P. 472.

<sup>2</sup> European Court of Human Rights, Factsheet on hate speech, Strasbourg (2013) // <http://www.echr.coe.int>

<sup>3</sup> *Mendel T.* Does International Law Provide for Consistent Rules on Hate Speech?, in: *Herz M., Molnár P.* (eds.) The Content and Context of Hate Speech: Rethinking Regulation and Responses. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. P. 427.

нации и враждебности в отношении меньшинств, мигрантов и лиц с эмигрантскими корнями»<sup>1</sup>.

В международном праве также отсутствует четкое определение «подстрекательство», однако с его толкованием на национальном уровне наблюдается меньше проблем, поскольку, как представляется, этот термин прочно вписан в уголовное право в связи с понятием «подстрекательство к совершению преступления».

Так, например, согласно уголовному кодексу Германии подстрекателем считается «любое лицо, которое умышленно побуждает другое лицо к умышленному совершению противоправного акта» (ст. 26 «Подстрекательство»)<sup>2</sup>.

Верховный суд России дает следующее толкование ст. 282 («Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства») Уголовного кодекса Российской Федерации: «Под действиями, направленными на возбуждение ненависти либо вражды, следует понимать, в частности, высказывания, обосновывающие и (или) утверждающие необходимость геноцида, массовых репрессий, депортаций, совершения иных противоправных действий, в том числе применения насилия, в отношении представителей какой-либо нации, расы, приверженцев той или иной религии

---

<sup>1</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. (97) 20 of the Committee of Ministers to member states on «hate speech», Adopted by the Committee of Ministers on 30 October 1997 at the 607<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies // <http://www.coe.int>

<sup>2</sup> Criminal Code (Strafgesetzbuch, StGB), as promulgated on 13 November 1998, Federal Law Gazette I, 945, 3322 // <http://www.iuscomp.org>

и других групп лиц. Критика политических организаций, идеологических и религиозных объединений, политических, идеологических или религиозных убеждений, национальных или религиозных обычаев сама по себе не должна рассматриваться как действие, направленное на возбуждение ненависти или вражды»<sup>1</sup>. Указанное толкование представляет собой достойную попытку провести различие между опасным подстрекательством и неопасной критикой политических и религиозных организаций, некоторых идеологических или религиозных убеждений, причем второе в уголовном порядке не преследуется.

Пытается провести различие между опасным и неопасным подстрекательством, противозаконным и законным насилием и ЕСПЧ<sup>2</sup>. Сформулированный им вывод не столь однозначен, поскольку в ЕКПЧ нет положения, эквивалентного ст. 20 МПГПП<sup>3</sup>. Отсюда возникает вопрос: придется ли

---

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 11 от 28 июня 2011 г. «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» (Resolution of the Supreme Court of the Russian Federation of 28 June 2011, № 11 «On judicial practice on the criminal cases of extremist crimes») // <http://www.rg.ru>

<sup>2</sup> *Bonello G.* Freedom of expression and incitement to violence, in: *Casadevall J.* et.al. (eds.), *Freedom of Expression: Essays in honour of Nicolas Bratza*. Strasbourg: Council of Europe, 2012. P. 349–359.

<sup>3</sup> В отличие от другого регионального механизма соблюдения прав человека, Американской конвенции о правах человека (заключена в г. Сан-Хосе 22 ноября 1969 г.), которая в ст. 13 п. 5 устанавливает: «Всякая пропаганда войны, а также национальной, расовой или религиозной

лицам, относящимся к ставшей мишенью ненависти группе, дожидаться, пока кто-то из них не будет убит, либо ЕКПЧ предоставит им некие средства защиты в виде, например, ст. 10 «Свобода выражения мнения», позволяющие принудить государство предпринять необходимые меры, не дожидаясь такого момента<sup>1</sup>?

### **Европейские нормы**

Этот вопрос представляется риторическим, поскольку аналитики, а также судебная практика ЕСПЧ, нередко указывают на ст. 17 ЕКПЧ как на инструмент, призванный противодействовать пропаганде войны и ненависти. Эта статья («Запрещение злоупотреблений правами») дает ЕСПЧ право признать любые действия, направленные против провозглашенных в Конвенции прав человека (в частности таких, как право на жизнь и право на недискриминацию), действиями, которые не позволяют их субъекту рассчитывать на защиту, обеспечиваемую ЕКПЧ в целом и ст. 10, касающейся свободы выражения мнения в частности. Другими словами, пользование правом на свободу выражения мнения для целей, противоречащих букве и духу Конвенции, не охватывается правозащитны-

---

вражды, которая ведет к подстрекательству к незаконным действиям против любого лица или группы лиц на основе расы, цвета кожи, религии, языка или национального происхождения, рассматривается как преступление, наказуемое по закону» // <https://www.referent.ru>

<sup>1</sup> *Hampson F. J.* Freedom of expression in situations of emergency and armed conflict, in: *Casadevall J. et al. (eds.)*, *Freedom of Expression: Essays in honour of Nicolas Bratza*. Strasbourg: Council of Europe, 2012. P. 456.

ми мерами. Упомянутая ст. 17 сформулирована следующим образом:

«Ничто в настоящей Конвенции не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа лиц или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на упразднение прав и свобод, признанных в настоящей Конвенции, или на их ограничение, в большей мере, чем это предусматривается в Конвенции»<sup>1</sup>.

Это подтверждает и ЕСПЧ, указывая на то, что «высказывание, направленное против основополагающих ценностей, закрепленных в Конвенции», не охватывается защитными мерами, предусмотряемыми ст. 10, в силу ст. 17<sup>2</sup>. Так в деле «Гароди против Франции»<sup>3</sup> речь шла, в частности, о признании заявителя – автора книги, в которой систематически оспаривались факты совершения преступлений нацистами в отношении евреев, виновным по обвинению в отрицании преступлений против человечности. ЕСПЧ отклонил поданную заявителем на основании ст. 10 жалобу *ratione materiae* (ввиду обстоятельств, связанных с предметом рассмотрения – *лат.*). Он обосновал свой вывод тем, что основное содержание и тональ-

---

<sup>1</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод.

<sup>2</sup> See *Lehideux and Isorni v. France* (23 September 1998), paras. 53 and 47, Reports of Judgments and Decisions 1998-VII, and *Orban and Others v. France*, No. 20985/05, para. 34 (15 January 2009); *Perinçek v. Switzerland* (17 December 2013), para. 45).

<sup>3</sup> *Garaudy v. France* ((dec.), No. 65831/01, ECHR 2003-IX (extracts)).



ность книги заявителя, а тем самым и ее «целевая направленность» явно подталкивали к пересмотру устоявшихся подходов и тем самым противоречили основополагающим ценностям, закрепленным в Конвенции, а именно ценностям справедливости и мира. Из этого заключения следовало мнение о том, что заявитель пытался исказить подлинное предназначение ст. 10, воспользовавшись своим правом на свободу выражения мнения для целей, противоречащих букве и духу Конвенции. Суд пришел к таким же выводам и в двух других принятых им решениях, которые касались использования свободы выражения мнения, соответственно, в исламофобских и антисемитских целях<sup>1</sup>. В ряде случаев ЕСПЧ ссылаясь также и на ст. 20 МПГПП<sup>2</sup>.

### **Выводы**

До нынешнего кризиса на Украине и вокруг нее, а также мастерски проведенных недавно ИГИЛ пропагандистских экспериментов в международном сообществе не наблюдалось значительного энтузиазма в отношении возможности и необходимости согласованных действий по пресечению пропаганды. Это может объясняться еще и тем, что западные либеральные демократии продолжают страдать от синдрома периода холодной войны, когда идея глобального запрета пропаганды войны и ненависти была встречена ими без энтузиазма

---

<sup>1</sup> See *Norwood v. the United Kingdom* ((dec.), No. 23131/03, ECHR 2004-XI) and *Pavel Ivanov v. Russia* ((dec.), No. 35222/04 (20 February 2007)).

<sup>2</sup> Such as *Perinçek v. Switzerland* (17 December 2013), para. 25.

из-за опасения нанести ущерб свободе выражения мнения и подозрительности ко всему, что исходило от стран советского блока. Заметим, что, тем не менее, в международном праве был успешно найден компромисс по запрету именно пропаганды агрессивной войны и пропаганды ненависти, служащей подстрекательству к дискриминации, вражде или насилию, а не пропаганды какой-либо иного вида.

Запрет пропаганды войны и ненависти, если он реализуется благоразумно, с соблюдением принципов верховенства права, способствует более полной реализации свободы выражения мнения, а не ограничивает ее. Чтобы быть эффективным, такой подход должен быть надежно подкреплён понятной нормативной базой.

В связи с этим, мы не видим логики в подчинении запрета на пропаганду войны и ненависти международным нормам, касающимся свободы выражения мнения и свободы СМИ. Во-первых, запрет на пропаганду не является правом человека, а служит реализации прав человека на недискриминацию и на жизнь. Международные нормы, касающиеся свободы выражения мнения, учитывают тот ущерб, который может быть сопряжен с осуществлением этой свободы, тогда как запрет пропаганды войны и ненависти призван не допустить гибели и дискриминации людей. Во-вторых, мы отмечаем, что введение запрета – это *обязанность* государств, тогда как ограничения на свободу выражения мнения всего лишь *допустимы* в национальном законодательстве. И наконец, право на свободу выражения мнения и свободу СМИ не

предназначено для пропаганды войны и риторики ненависти, служащей подстрекательству к дискриминации, вражде или насилию.

Мир в наши дни, как никогда, пронизан культурными и торговыми связями; современные технологии сделали возможным подлинно трансграничное распространение информации; международные поездки стали доступными для многих. В этих обстоятельствах пропаганда войны становится эффективной и приобретает смысл только в условиях самоизоляции стран от их соседей, отхода от верховенства международного права, а также при наличии мощного государственного контроля над СМИ и (или) скрытой поддержке риторики ненависти со стороны органов власти.

Библиографический список:

1. *Pomerantsev P., Weiss M.* The Menace of Unreality: How the Kremlin Weaponizes Information, Culture and Money, Special Report, Institute of Modern Russia, New York, 2014.

2. Analysis of Russia's Information Campaign Against Ukraine by NATO Strategic Communications Centre of Excellence, Riga, 2014.

3. *Borajan D.* The Baltics: Facing up to Russia's Information War. How NATO/EU Strategic Communication Efforts Could Tackle the Issue of Russia's Threat in the Baltic States. London, 2015.

4. *Lumley F. E.* The Propaganda Menace. New York: D. Appleton – Century Company, 1933.

5. *Murty B. S.* The International Law of Propaganda: The Ideological Instrument and World Public Order. New Haven: Kluwer, 1989.

6. *Kearney M. G.* The Prohibition of Propaganda for War in International Law. Oxford, 2007.

7. *Pech L.* Balancing Freedom of the Press with Competing Rights and Interests: A Comparative Perspective, in: Eoin O'Dell (ed.), Freedom of Expression. Aldershot: Ashgate, 2004.

8. *Colliver S.* Hate Speech Laws: Do they Work? in: Sandra Colliver (ed.), Striking a Balance: Hate Speech, Freedom of Expression and Non-Discrimination. London: University of Essex, 1992.

9. *Callamard A.* Expert Meeting of the Links Between Arts. 19 and 20 of the ICCPR: Freedom of Expression and Advocacy of Religious Hatred that Constitutes Incitement to Discrimination, Hostility or Violence. UN HCHR (2–3 October 2008), Geneva, 2008.

10. *Mendel T.* Does International Law Provide for Consistent Rules on Hate Speech?, in: *Herz M., Molnár P.* (eds.) The Content and Context of Hate Speech: Rethinking Regulation and Responses. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

11. *McGoldrick D.* The Human Rights Committee: its role in the development of the International Covenant on Civil and Political Rights. Oxford: Clarendon Press, 1991.

12. *Whitton J. B., Larson A.* Propaganda: Towards Disarmament in the War of Words. New York: Oceana Publications, 1964.

13. *Bernays E. L.* Propaganda. New York, 1928.

14. *McGonagle T.* Minority Rights, Freedom of Expression and of the Media: Dynamics and Dilemmas, School of Human Rights Research Series, Vol. 44. Intersentia, Cambridge – Antwerp – Portland, 2011.

15. *Bonello G.* Freedom of expression and incitement to violence, in: *Casadevall J. et.al. (eds.)*, Freedom of Expression: Essays in honour of Nicolas Bratza. Strasbourg: Council of Europe, 2012.

16. *Hampson F. J.* Freedom of expression in situations of emergency and armed conflict, in: *Casadevall J. et al. (eds.)*, Freedom of Expression: Essays in honour of Nicolas Bratza. Strasbourg: Council of Europe, 2012.