

Рекомендации по избирательной реформе

Серия публикаций EPDE #4 – Май 2022

СМИ и Свобода слова в ЕС – Восточное партнерство и Российская Федерация



Данная публикация была подготовлена EPDE для информирования заинтересованных сторон и лиц, принимающих решения, в области избирательного законодательства и управления выборами в Европейском союзе, Восточном партнерстве и во всем мире. Пожалуйста, распространяйте и делитесь нашими публикациями.

www.epde.org

Издатель:

Европейская платформа за демократические выборы
www.epde.org

Ответственные за содержание:

Europaischer Austausch gGmbH
Erkelenzdammer 59
10999 Berlin, Germany

Представитель:

Стефани Шиффер

Фото: iStockphoto

EPDE работает при финансовой поддержке Федерального министерства иностранных дел Германии и Европейского Союза. Выраженные здесь мнения не обязательно отражают мнения доноров.



Federal Foreign Office



**Funded by
the European Union**

ОГЛАВЛЕНИЕ

ОГЛАВЛЕНИЕ	3
СЛОВАРЬ	3
ПРЕДИСЛОВИЕ	4
РЕЗЮМЕ	5
ОБ ОТЧЕТЕ	5
МЕДИАСРЕДА И РЕГУЛИРОВАНИЕ	6
Общая обстановка в среде СМИ	7
Регулирование СМИ	8
Посягательства на работу средств массовой информации: отсутствие доступа, запугивание, преследование и насильственные действия	10
Непрозрачное владение средствами массовой информации: вопросы прозрачности и независимости	11
Язык вражды: регулирование и практика	12
Дезинформация и пропаганда	15
ОНЛАЙН-КОНТЕНТ И СОЦИАЛЬНЫЕ СЕТИ	17
Растущая популярность: обоюдоострый меч	17
Регулирование онлайн-среды и социальных сетей	18
СМИ ВО ВРЕМЯ ВЫБОРОВ	20
Бесплатное и платное эфирное время	20
Полнота и сбалансированность освещения событий	21
Надзор	21
РЕКОМЕНДАЦИИ	22
Шесть ключевых выводов и соображений для всех стран	22
Рекомендации для каждой страны	22
ОБ АВТОРАХ	25
ЕРДЕ И ЕЕ ЧЛЕНЫ	25

Авторы: Татьяна Хильшер-Богусевич и Александр Шлык. Редактор: Адам Бусуляну

СЛОВАРЬ

БХК	Белорусский Хельсинкский комитет	ISFED	Международное общество справедливых выборов и демократии
ЦИК	Центральная избирательная комиссия	БДИПЧ	Бюро по демократическим институтам и правам человека
СЕ	Совет Европы	ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
КИУ	Комитет избирателей Украины	ПАСЕ	Парламентская ассамблея Совета Европы
ЕКПЧ	Европейская конвенция о правах человека	RFOM	Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека	ТИАС	Антикоррупционный центр «Трансперенси Интернешнл»
ОУВ	Орган управления выборами	ООН	Организация Объединенных Наций
EMDS	Центр мониторинга выборов и обучения демократии	UNCAC	Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции
ЕС	Европейский союз	ВК	Венецианская комиссия Совета Европы
НСАВ	Хельсинкская гражданская ассамблея в Ванадзоре		
IFES	Международный фонд избирательных систем		
ICCPR	Международный пакт о гражданских и политических правах		

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящий отчет был составлен в 2019-2020 гг. и обновлен в начале 2022 г. Он публикуется во время российского вторжения в Украину, в момент, критически важный для защиты основных прав и международного порядка в регионе. Ранее, в сентябре 2020 г., произошло очередное вооруженное столкновение на Южном Кавказе, возобновившее тлеющий конфликт из-за спорной территории Нагорного Карабаха, существовавший в регионе с момента распада Советского Союза.

Несмотря на то, что масштаб и характер этих двух конфликтов различаются, оба они подчеркивают важнейшую связь между соблюдением прав человека, влиятельностью демократических институтов и безопасностью. Не случайно в войне на Украине в качестве агрессора выступила Россия, где соблюдение принципов свободы выражения мнения и СМИ в последние годы неуклонно сокращается. В нагорно-карабахском конфликте первая военная наступательная операция была предпринята авторитарным режимом Баку, на протяжении последних 20 лет последовательно уничтожавшим плюрализм СМИ, запрещая все независимые средства массовой информации и преследуя их журналистов.

Режиму Путина в России оказывает поддержку во вторжении в Украину режим Лукашенко в Беларуси. Этот факт также нельзя назвать случайным, поскольку массовые протесты в Беларуси после президентских выборов 2020 г. привели к массовым преследованиям представителей гражданского общества и устранению всех независимых СМИ. Недемократические режимы, не соблюдающие основные права, ведут наступление на Украину, где, несмотря на все еще не искорененные недостатки, благодаря последовательным усилиям по совершенствованию демократических институтов и защите основных свобод за последнее десятилетие удалось создать основу для функционирующей демократической системы.

Соблюдение свободы выражения мнений – своего рода лакмусовая бумага, позволяющая судить о функционировании демократических институтов. После вторжения в Украину доступ к информации в России стал в еще более значительной степени ограничиваться. Немногочисленные оставшиеся независимые СМИ прекратили свою работу: «Эхо Москвы» было закрыто акционерами (одним из которых является «Газпром»), телеканал «Дождь» приостановил свою деятельность, сайты многих региональных СМИ заблокированы. Доступ к социальным сетям ограничен российскими властями – речь идет о Facebook, Instagram и Twitter (YouTube, по всей вероятности, постигнет та же судьба), кроме того, власти приостановили доступ к таким крупным международным СМИ, как BBC, Deutsche Welle, RFE/RL и др. Предприняв довольно необычный шаг, платформа Meta разрешила публиковать

такие формулировки и высказывания против политического руководства России и Беларуси, а также российских военных, которые, в принципе, запрещаются ее правилами.

Параллельно этому процессу устранения свободных СМИ российские государственные и близкие к государственным учреждениям проводят широко-масштабные кампании по дезинформации по всему региону, которому посвящено настоящее исследование. В дополнение к ним внутренние субъекты, связанные с определенными политическими партиями и государственными структурами, предпринимая скоординированные дезинформационные действия, предназначенные для манипулирования общественным мнением, особенно во время выборов.

Многие российские граждане в настоящее время пользуются VPN-клиентами, чтобы обходить ограничения, однако большинству потребителей СМИ сейчас доступна лишь тщательно отфильтрованная картина продолжающейся войны против Украины в государственных СМИ и социальных сетях (в первую очередь VK). «Новая газета», последнее оставшееся в стране независимое СМИ, первоначально решила продолжить свою деятельность, однако применяет жесткую самоцензуру, соблюдая указание правительства именовать войну не «войной», а «специальной операцией».¹ Эта самоцензура, очевидно, связана с быстрым принятием и подписанием закона, согласно которому, распространение противоречащей официальной версии информации о сути и целях действий российских военнослужащих в Украине карается лишением свободы на срок до 15 лет.

С начала войны в России задержано более 14 000 мирных демонстрантов, выступавших против военных действий. В Беларуси аналогичные протесты менее заметны, а число задержанных исчисляется сотнями, так как выражать протест теперь практически равнозначно самоубийству, учитывая, каким образом подавлялись демонстрации тех, кто был не согласен с результатами выборов. Следует отметить и то, что с начала войны ни одно СМИ в Беларуси не было закрыто, поскольку ни одного СМИ, готового выразить мнение, расходящееся с официальной точкой зрения, уже не осталось.

Такие международные организации, как ОБСЕ и ООН, выступали с жесткой критикой по поводу ограничений свободы слова в России, при этом сами они избегали называть вторжение в Украину «войной», предпочитая вместо этого использовать термин «конфликт». Совет Европы зашел несколько дальше, приостановив представительство Российской Федерации в своем Комитете Министров и Парламентской ассамблее, после чего Российская Федерация покинула Совет Европы раньше, чем ее можно было бы формально исключить из него. В

1 28 марта «Новая газета» официально заявила о прекращении своей деятельности, однако через несколько дней на ее сайте было опубликовано новое расследование.

результате российские граждане лишились защиты со стороны Европейского суда по правам человека.

Время обнародования настоящей публикации подчеркивает основополагающую роль свободы слова в поддержании демократии на территории страны, а также международного порядка и безопасности за рубежом. Агрессия Российской Федерации

против Украины, продолжающаяся и в настоящее время, также демонстрирует, что различные пути, избранные странами региона Восточного партнерства ЕС и Российской Федерацией, в первую очередь свидетельствуют об их стремлении обеспечивать соблюдение основных прав и свобод и защищать их.

РЕЗЮМЕ

Свобода слова и право передавать и получать информацию – это основы демократии. Информация расширяет возможности граждан и позволяет им принимать обоснованные решения. Средства массовой информации служат бесценной связью между событиями и процессами и общественностью. Во время выборов их роль заключается в предоставлении разнообразной, сбалансированной и беспристрастной информации о кампаниях и политических альтернативах. Конкуренция должна получить по закону и на практике равные возможности для выхода на общественность через средства массовой информации. При осуществлении своей роли в области общедоступной информации СМИ должны быть свободны в установлении редакционной политики и действовать без какого-либо ненадлежащего влияния, преследования или запугивания.

Эти идеалы не находят достаточного и последовательного отражения в регулировании и практике стран восточного соседства Европейского Союза (ЕС). Хотя правовые рамки во всех странах гарантируют свободу выражения мнений и запрещают цензуру, различные ограничения и проблемная практика затрудняют работу средств массовой информации и препятствуют свободному распространению информации. Особенно прискорбно состояние свободы слова в Азербайджане, Беларуси и России, где власти активно используют ограничительные правовые нормы для контроля, давления и наказания журналистов и независимых СМИ. В то время как Армения, Грузия, Молдова и Украина имеют значительно более либеральную и плюралистическую медиасреду, различные факторы продолжают влиять на СМИ и общественное

информационное пространство. В частности, создание препятствий, преследование и акты насилия в отношении журналистов, отсутствие оперативных и решительных расследований для привлечения виновных к ответственности, последствия концентрированного и непрозрачного владения средствами массовой информации, а также предвзятость в освещении событий в средствах массовой информации относятся к числу общих проблем, вызывающих озабоченность в целевых странах.

Возрастающая роль онлайн-среды и социальных сетей, всплеск скоординированных дезинформационных кампаний и пропаганды, а также угроза языка вражды в публичных выступлениях создают дополнительные проблемы в целевых странах. На фоне усиливающихся призывов к надлежащему реагированию и контролю существует большая опасность и свидетельства того, что страны, принимающие законодательные меры, могут прибегнуть к жесткому регулированию, ограничивающему дискуссию и негативно сказывающемуся на свободе выражения мнений.

В данном отчете представлен анализ и выводы о состоянии свободы слова и работе СМИ в семи странах Восточного соседства ЕС, включая Азербайджан, Армению, Беларусь, Грузию, Молдову, Украину и Россию. Он составлен на основе отчетов и выводов, сделанных гражданами и международными наблюдателями, и опирается на открытый онлайн-каталог рекомендаций EPDE по избирательной реформе для оценки степени выполнения предыдущих рекомендаций. В отчете отражены общие проблемы и тенденции и даны рекомендации в отношении необходимых улучшений.

ОБ ОТЧЕТЕ

В настоящем докладе рассматривается степень соответствия регулирования и практики в целевых странах в области свободы слова и в отношении работы средств массовой информации с существующими международными обязательствами, стандартами и передовой практикой. В нем представлены оценки и выводы о медиасреде и общем состоянии свободы слова в регионе. В рамках предложения краткого описания подходов к регулированию, в докладе также рассматриваются проблемы, связанные с некоторыми из возникающих вопросов.

Цель EPDE при выпуске этого отчета заключается в том, чтобы побудить правительства, парламенты и регулирующие органы сделать вопросы свободы слова главным фокусом принятия решений по законодательным, надзорным и правоприменительным мерам в отношении СМИ. Описывая существующие недостатки, в частности пагубные последствия жесткой практики в отношении СМИ и журналистов, EPDE стремится стимулировать пересмотр подходов в целевых странах и обеспечить основу для своих

организаций – членов для последующей деятельности и дальнейших реформ в этой области.

Данная публикация основана на последних отчетах, опубликованных организациями - членами EPDE и другими организациями граждан и международных наблюдателей в целевых странах. Она также опирается на оценки, представленные в онлайн-каталоге рекомендаций EPDE по избирательной реформе. Анализ условий работы СМИ и ситуации со свободой слова в России основан исключительно на информации из открытых источников, включая информацию, публикуемую избирательными органами, государственными учреждениями, национальными и международными группами наблюдателей, партийными наблюдателями и журналистами.²

Сравнительный анализ и обзор проблем и подходов в области свободы слова и работы СМИ сгруппированы в настоящем докладе по трем основным

направлениям. Они включают: (1) медиасреду и регулирование, включая выводы по таким аспектам, как владение средствами массовой информации, язык вражды, дезинформация и пропаганда, а также условия работы средств массовой информации и журналистов, (2) онлайн-контент и социальные сети, и (3) средства массовой информации во время выборов. Чтобы предоставить критерии оценки законодательства и практики, каждый раздел и несколько отдельных подразделов приводят применимые международные обязательства, стандарты и передовые практики в соответствующих областях. Примеры из целевых стран, включенных в настоящий отчет, содержат ссылки на названия организаций, которые предоставили отчетные данные по соответствующему вопросу, и год публикации соответствующего отчета или проведения выборов, к которым относится данный комментарий.

МЕДИАСРЕДА И РЕГУЛИРОВАНИЕ

Применяемые международные стандарты и передовая практика

Статья 19 (2) ICCPR гласит: «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».

Статья 10 ЕКПЧ устанавливает, что «каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ».

Пункт 9.1 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ 1990 г. утверждает, что «каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ».

Резолюция 1636 (2008) 1 ПАСЕ постановляет, что «государственные должностные лица не должны пользоваться большей степенью защиты от критики и оскорблений, чем рядовые граждане, [...] журналисты не должны подвергаться тюремному заключению, а средства массовой информации – закрываться из-за критического отзыва». Пункт 38 Замечания общего порядка № 34 2011 года к Статье 19 ICCPR подчеркивает, что «при проведении дискуссий с участием политических и государственных деятелей, ценность Пакта особенно высока», а также что «законом не должны устанавливаться более жесткие меры наказания исключительно в связи с положением личности индивида, чья репутация была якобы подвергнута сомнению». См. также пункты 42 и 47 того же документа.

В Совместной декларации «Вызовы свободе выражения мнений в следующем десятилетии», датирующейся 2019 годом, специальные докладчики ООН, ОБСЕ, ОАГ и АКПЧН подчеркнули, что для «создания условий, способствующих свободе выражения мнений, государствам следует [среди прочего] обеспечивать защиту свободы слова, рассматривая ее как один из аспектов внутригосударственной правовой, нормативной и политической базы, в соответствии с международными стандартами, в том числе ослабив уголовно-правовые ограничения свободы слова, чтобы не создавалось препятствий для общественных обсуждений по вопросам, представляющим общественный интерес».

2 После того, как в марте 2018 г. EPDE была включена в список «нежелательных иностранных организаций» в России, любое сотрудничество EPDE с партнерскими организациями гражданского общества в России подвергает их риску административных и уголовных санкций.

Общая обстановка в среде СМИ

Общая обстановка в среде СМИ в большинстве целевых стран характеризуется наличием многочисленных каналов массовой информации, как общественных и/или государственных, так и частных, действующих на национальном и региональном/местном уровнях. Явным исключением стали Россия и Беларусь, где доступ к независимым СМИ на национальном уровне в 2020-2021 годах был значительно ограничен. В Беларуси фактически не осталось местных или региональных независимых СМИ, тогда как в России последние оставшиеся независимые СМИ закрылись вскоре после вторжения на Украину в феврале 2022 года. В России из крупных независимых СМИ «Новая газета» сначала решила продолжить свою деятельность ценой беспрецедентной самоцензуры, но вскоре полностью приостановила свою деятельность. Несмотря на растущую популярность онлайн-СМИ, основным источником информации остается телевидение, в частности, в силу того, что оно предоставляет более всесторонний контент на политические и аналитические темы. Рынок печатных СМИ продолжает сокращаться, читательская аудитория и тиражи уменьшаются, а СМИ стремятся всеми возможными способами сохранить финансовую устойчивость. Наблюдается существенный рост использования Telegram-каналов в качестве источников актуальной независимой информации на политические темы, при этом формально она является не проверенной, и при ее представлении зачастую не соблюдаются журналистские стандарты.

Однако не следует путать множество имеющихся источников информации с подлинным плюрализмом СМИ. Множественность источников не означает автоматически, что гражданам - и во время выборов избирателям - предлагается разнообразная, честная, сбалансированная и всеобъемлющая информация, которая позволяет им принимать полностью обоснованные решения и делать выбор. Это также не обязательно является признаком процветания рынка СМИ, на котором журналистам и каналам СМИ предоставляются свободы, предусмотренные международными стандартами. На самом деле, доклады международных организаций и НПО, работающих в данной области, а также организаций гражданских наблюдателей в основном содержат разочаровывающие – а в некоторых случаях и действительно тревожные – выводы о состоянии свободы СМИ и выражения мнений в их соответствующих странах, выражают озабоченность по поводу ограничительных элементов в нормативной базе, а также ухудшения условий работы журналистов, включая обструкцию, преследование и судебное преследование. Эти проблемы более

подробно рассматриваются в последующих подразделах.

Во [Всемирном индексе свободы прессы, выпускаемом организацией «Репортеры без границ»](#), за 2019-2021 годы, и [Индексе устойчивости СМИ IREX \(MSI\)](#) за 2019 год (последнем выпуске MSI), Армения, Грузия и Молдова вошли в тройку лидеров среди целевых стран по такому показателю, как свобода СМИ. В Армении, по мнению IREX, наблюдается значительное улучшение в достижении многочисленных целей устойчивого развития СМИ, включая правовые нормы, профессионализм и деловую среду, благоприятную для деятельности независимых СМИ.³ Однако с 2019 года, согласно Всемирному индексу свободы прессы организации «Репортеры без границ», позиция Армении в рейтинге незначительно ухудшилась.

Украина заняла четвертое место в обоих рейтингах среди целевых стран, что указывает на несколько менее благоприятные условия для СМИ, хотя она и принадлежит к категории «почти устойчивых» стран MSI, как и три лидирующих страны в данном рейтинге. Следует отметить, что, согласно Всемирному индексу свободы прессы организации «Репортеры без границ», с 2019 года Украина продемонстрировала значительный прогресс, поднявшись на пять позиций в рейтинге. В то же время Грузия оказалась в категории стран, в которых ситуация «незначительно улучшается», хотя она и заняла первое место среди стран этого региона в рейтинге [IREX Vibrant Information Barometer \(VIBE\)](#), который начал составляться в 2021 году вместо MSI.

При этом Азербайджан, Беларусь и Россия заняли самые низкие места в рейтинге среди стран, где проводилось исследование, и эти показатели стали одними из самых низких в мире. Так, медиасреда в Азербайджане расценивается как «очень неблагоприятная» и «неустойчивая, противодействующая свободной прессе», в соответствующих рейтингах, причем последняя формулировка обозначает действия со стороны правительства и законы, активно препятствующие развитию свободных СМИ. Азербайджан занял последнее место в [индексе IREX VIBE](#) за 2021 год. Рейтинг Беларуси, в соответствии со Всемирным индексом свободы прессы организации «Репортеры без границ», с 2019 по 2021 год снизился на пять позиций. Причиной этому послужило беспрецедентное подавление независимых СМИ, начавшееся с августа 2020 года и приведшее к закрытию более 30 СМИ, а также к беспрестанным репрессиям против медиасообщества.⁴

До 2019 года в России наблюдалось одно из наиболее значительных снижений общих показателей MSI в мире, и, согласно оценкам, она рассматривалась как страна, не соответствующая большинству показателей устойчивого развития. Ее рейтинг

3 В июле 2019 года в [Совместном представлении в рамках УПО](#) Совету ООН по правам человека, организациями гражданского общества, включая ПИАС и НСАВ, также сделан вывод о том, что со времени смены правительства в 2018 году свобода выражения мнений и средств массовой информации значительно улучшилась.

4 По данным Белорусской ассоциации журналистов, в 2021 году экстремистскими признаны 13 СМИ, 113 журналистов задержано, 32 журналиста и сотрудника СМИ оказались в тюрьмах и т. д. (подробнее см. [BAJ 2021](#)).

оставался стабильно низким до 2021 года. Россия также заняла первое место по числу нарушений свободы выражения мнений в делах, рассмотренных Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ) в 2020 году – ранее такое же место в этом рейтинге занимала Турция.⁵ По оценке внутренних наблюдателей (*Голос 2019*), в 2019 году пространство для свободного выражения мнений и обмена информацией еще более сократилось, 2020 год характеризовался «государственной пропагандой и манипулированием общественным мнением» «традиционными методами» (*Голос 2020*), а в контексте выборов 2021 года отмечалось, что «государственная монополизация СМИ» послужила одним из основных факторов, способствовавших тому, что занимавшие должности на тот момент

лица получили значительный перевес (*Голос 2021*). С начала вторжения в Украину российские власти заблокировали онлайн-доступ к десяткам СМИ, как к отечественным, так и к зарубежным, за нарушение указания о том, что при описании вторжения в Украину следует избегать использования термина «война». Многие СМИ либо прекратили свою деятельность, либо вынуждены прибегать к беспрецедентной по масштабу самоцензуре, чтобы избежать закрытия. В числе последних – «Новая газета», внесшая коррективы в некоторые свои уже опубликованные материалы, убрав из них определение «война», которое в настоящее время в этом издании больше не используется. (См. подробные отчеты в *OVD-Info 2022*).

Регулирование СМИ

Применяемые международные стандарты и передовая практика

Резолюция 1636 (2008) 1 ПАСЕ постановляет, что «государственные должностные лица не должны пользоваться большей степенью защиты от критики и оскорблений, чем рядовые граждане, [...] журналисты не должны подвергаться тюремному заключению, а средства массовой информации – закрываться из-за критического отзыва». Пункт 38 Замечания общего порядка № 34 2011 года к Статье 19 ICCPR подчеркивает, что «при проведении дискуссий с участием политических и государственных деятелей, ценность Пакта особенно высока», а также что «законом не должны устанавливаться более жесткие меры наказания исключительно в связи с положением личности индивида, чья репутация была якобы подвергнута сомнению». См. также пункты 42 и 47 того же документа.

В Решении Совета министров ОБСЕ № 3/18 от 2018 г. содержится призыв к государствам-участникам «обеспечить, чтобы законы о диффамации не предусматривали чрезмерных санкций или наказаний, которые могли бы нанести ущерб безопасности журналистов и/или фактически подвергнуть их цензуре и помешать осуществлению ими своей миссии по информированию общественности, а также, где это необходимо, пересмотреть и отменить такие законы».

Пункт 2 (b) Совместной Декларации о свободе выражения мнения, а также «фейковых» новостей, дезинформации и пропаганде 2017 года гласит: «Законы об уголовной ответственности за диффамацию носят неправомерно ограничительный характер и должны быть отменены. Применение гражданско-правовых норм, касающихся ответственности за ложные и порочащие высказывания, правомерно только в тех случаях, когда ответчик получил полную возможность, но не сумел доказать правдивость таких высказываний, а также возможность воспользоваться другими средствами защиты, например, ссылкой на добросовестность своих высказываний».

В Совместной декларации «Вызовы свободе выражения мнений в следующем десятилетии», датирующейся 2019 годом, специальные докладчики ООН, ОБСЕ, ОАГ и АКПЧН подчеркнули, что для «создания условий, способствующих свободе выражения мнений, государствам следует [среди прочего] обеспечивать, чтобы органы регулирования СМИ являлись независимыми, действовали прозрачно и были подотчетны обществу, соблюдали принцип ограниченной сферы регулирования и обеспечивали надлежащий надзор за частными субъектами».

Параграф 2.b.vi принятой в 2021 году Совместной декларации о политиках и должностных лицах и свободе выражения мнения призывает государства «предусмотреть механизмы, такие как системы аккредитации, с тем, чтобы у журналистов был свободный доступ в учреждения (например, в парламент), и на мероприятия (например, на пресс-конференции) для сбора информации по вопросам, представляющим общественный интерес, и информирования о них общественности», и предписывает критерии действия таких механизмов.

5 Согласно статистике ЕСПЧ за 2020 год, из 80 рассмотренных дел о нарушениях свободы слова 23 касались России. Примечательно, что Беларусь не включена в сравнение, так как она не является государством-членом Совета Европы.

Правовые рамки во всех целевых странах, включая конституции и специальные законы, содержат общие гарантии свободы слова, права на получение, производство и распространение информации, а также свободы средств информации. Цензура явно запрещена. Однако, несмотря на эти приветствуемые общие гарантии, правовые рамки в ряде стран содержат различные ограничения этих прав, которые умаляют гарантированные свободы и оказывают сдерживающее воздействие на работу средств массовой информации и журналистов. Они включают следующие пункты.

Криминализация дискредитации и клеветы.

Несмотря на предыдущие рекомендации международных органов и организаций гражданских наблюдателей за выборами, клевета, оскорбления в адрес государственных должностных лиц по-прежнему являются уголовными преступлениями в Азербайджане, Беларуси и России ([IREX 2019](#)). Эти положения часто используются для оказания давления на журналистов и наказания за критические репортажи. В Азербайджане ([БДИПЧ 2018](#)) и Беларуси ([БХК и ПЦ Вясна 2018](#), [БДИПЧ 2019](#)), особенно строгие санкции применяются в случаях, связанных с государственными служащими – до пяти лет лишения свободы, если речь идет о президенте. Позитивно то, что Армения, Грузия, Молдова и Украина декриминализовали дискредитацию и оскорбление.⁶ При этом даже в рамках административной процедуры налагаемые штрафы могут оказаться весьма крупными. В Армении штрафы за клевету и диффамацию увеличились втрое (что было расценено Конституционным судом как приемлемое положение дел), и предложения о возобновлении положения об уголовной ответственности за диффамацию и клевету продолжают звучать.

Ограничения, связанные с иностранным финансированием. В России, согласно [IREX](#) (2019), так называемый закон «об иностранных агентах» применяется с 2017 года и к СМИ, которые обязаны сообщать о любом иностранном финансировании и проходить регулярный аудит. В рамках дальнейшего ужесточения контроля в ноябре 2019 года российский парламент принял в третьем чтении поправки, позволяющие навешивать на отдельных журналистов, работающих в таких СМИ, ярлык «иностранные агенты».⁷ Кроме того, согласно законодательству, запрещается использовать информацию, публикуемую организациями, которые считаются «нежелательными», а информация, публикуемая НПО и СМИ, считающимися «иностранными агентами», должна иметь соответствующую маркировку. В 2021 году правила 2019 года применялись особенно сурово. Количество СМИ, признанных «иностранными агентами», в конце 2021 года составляло

111, в это число включены и 74 физических лица ([OVD-Info 2021](#)). Эти правовые меры критиковались международными организациями – Советом Европы ([CE 2018](#), [ЕКПН CE 2019](#), [Венецианская комиссия CE 2021](#)) и ОБСЕ ([ПВССМИ ОБСЕ 2021](#)), а также внутренними организациями ([OVD-Info 2021](#)).

Аккредитационные требования для иностранных СМИ. В Беларуси невыполнение иностранными СМИ своих функций без аккредитации МИД влечет за собой наложение штрафов. БДИПЧ (2019) сообщило о трудностях, с которыми сталкиваются некоторые представители СМИ при получении таких аккредитаций. Представителям иностранных СМИ, работающим в стране без аккредитации МИД, часто грозят штрафы. RFOM ОБСЕ (2018, 2016, 2015) неоднократно призывала власти пересмотреть требования к аккредитации, чтобы облегчить, а не затруднить работу СМИ. Недавно ключевыми моментами стали принятие поправок в свод законов о СМИ в Беларуси (в мае 2021 года), в том числе касающихся правил аккредитации, а также предшествующее новое постановление правительства по тому же вопросу (в октябре 2020 года). Поправки к закону о СМИ предусматривали ограничения на регистрацию новых СМИ теми лицами, чьи СМИ были закрыты ранее, что еще значительно ограничивало иностранное участие во владении СМИ, а также содержали подробные указания о доменных именах для онлайн-СМИ. Дополнительные поправки в еще более значительной степени урегулировали отношения между СМИ в том, что касается цитирования источников или перепубликации информации, запретили цитировать «запрещенную» информацию, а также значительно ограничили возможность публикации результатов опросов общественного мнения. Эти поправки подверглись резкой критике со стороны ПВССМИ ОБСЕ как еще существенное ограничивающее медиапространство в Беларуси.⁸

Временные экономические санкции в связи с сообщениями национальной безопасности.

В Украине с 2017 года временные экономические санкции вводятся указами президента на ряд телеканалов, социальных сетей и поисковых систем из России. Согласно БДИПЧ ([президентские выборы 2019 года](#)), около 200 сайтов, которые считались антиукраинскими, были заблокированы властями, и дальнейшие соответствующие законодательные предложения и ограничения находятся на рассмотрении. Эти меры были приняты первоначально на трехлетний период и были направлены на борьбу с притоком дезинформации и пропаганды. Однако они были раскритикованы как ставящие под угрозу свободу СМИ и свободное распространение информации.⁹

6 См.: 2017, [Законы о диффамации и оскорблениях в регионе ОБСЕ: Сравнительное исследование](#) представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации.

7 См. <https://www.kommersant.ru/doc/4170106>.

8 См. заявление ПВССМИ ОБСЕ от [24 июня 2021 года](#) (вместе с сопутствующим [юридическим анализом](#)), а также [юридический анализ, опубликованный в марте 2021 года](#).

9 См. Соответствующие заявления ПВССМИ ОБСЕ от [6 июля 2018 г.](#), [25 мая 2018 г.](#), [12 августа 2014 г.](#)

Обширные регулирующие полномочия государственных органов. Новый закон о СМИ, принятый в Азербайджане в конце 2021 года, вызвал значительную обеспокоенность как местного гражданского общества и сообщества СМИ (см. отчеты [Eurasianet 2021](#)), так и международного сообщества (см. [CoE 2022](#) и [RSF 2022](#)). В числе прочих положений закон предусматривает создание реестра журналистов, наказания для тех, кто работает без журналистской аккредитации, содержит требование, согласно которому владельцы СМИ должны находиться в Азербайджане, и запрещает публикацию любого изображения человека без его предварительного согласия, из-за чего публиковать критические репортажи стало практически невозможно.

Посягательства на работу средств массовой информации: отсутствие доступа, запугивание, преследование и насильственные действия

«Журналисты являются мишенью, но именно свобода убеждений и право граждан на получение информации являются объектом нападения. По сути, под угрозой находится роль средств массовой информации в демократии». – Харлем Десир, Представитель ОБСЕ по свободе СМИ, 4 июля 2019 г.
[Регулярный доклад Постоянному совету ОБСЕ](#)

Применяемые стандарты и передовая практика

В 2018 году в решении № 3 Совета министров ОБСЕ в Милане государства-участники «настоятельно призывают к немедленному и безусловному освобождению всех журналистов, которые были произвольно арестованы или задержаны, взяты в заложники или стали жертвами насильственного исчезновения». Государства также призываются «принять эффективные меры, с тем чтобы положить конец безнаказанности за преступления, совершенные против журналистов, посредством обеспечения подотчетности в качестве одного из ключевых элементов в деле предотвращения будущих нападений, в том числе путем обеспечения того, чтобы правоохранительные органы проводили оперативные, эффективные и беспристрастные расследования актов насилия и угроз в адрес журналистов с целью привлечения всех виновных к ответственности, и обеспечить, чтобы жертвы имели доступ к соответствующим средствам правовой защиты».

В 2000 г. в [Совместной декларации о международных механизмах для содействия развитию свободы выражения мнений](#), специальные докладчики ООН, ОБСЕ и ОАГ подчеркнули, что «государства обязаны принимать адекватные меры, чтобы положить конец атмосфере безнаказанности, и такие меры должны включать выделение достаточных ресурсов и уделение достаточного внимания предотвращению нападений на журналистов и других лиц, осуществляющих свое право на свободу выражения мнений, расследованию таких нападений в тех случаях, когда они все же имеют место, привлечению виновных к ответственности и выплате компенсаций жертвам».

В Совместной декларации «Вызовы свободе выражения мнений в следующем десятилетии», датирующейся 2019 годом, специальные докладчики ООН, ОБСЕ, ОАГ и АКПЧН подчеркнули, что для «создания условий, способствующих свободе выражения мнений, государствам следует [среди прочего] предпринять незамедлительные и значимые действия в целях защиты безопасности журналистов и иных лиц, подвергающихся нападениям при осуществлении своего права на свободу выражения мнений, а также для того, чтобы положить конец безнаказанности таких нападений».

Препятствование работе журналистов, к сожалению, является общей проблемой во всех целевых странах, хотя формы, серьезность и исполнители навязчивых действий различаются.

В странах с ограничительной средой СМИ основным угнетателем часто является государство и различные ветви государственного аппарата. В Азербайджане, Беларуси и России власти активно используют имеющиеся ограничительные правовые нормы для того, чтобы помешать работе, препятствовать критике и критическому освещению событий, контролировать, оказывать давление и наказывать журналистов и независимые СМИ. Гражданские и международные организации сообщают о различных мерах и тактике, применяемых для оказания

давления и подавления критических высказываний, в том числе:

- Угрозы отзыва или отзыв лицензии на вещание;
- Возбуждение административного и уголовного дела;
- Произвольные задержания и тюремные заключения;
- Проверки, обыски и конфискации имущества;
- Запреты на поездки;
- Невыдача или отзыв аккредитации журналиста;
- Просьбы или давление с целью раскрытия конфиденциальных источников;

- Задержки или отказы в доступе к информации или учреждениям.¹⁰

Препятствия и притеснения все больше распространяются на выражение мнений онлайн, при этом журналисты, блогеры и влиятельные лица в вышеуказанных странах оказываются под все более пристальным вниманием и подвергаются угрозе грядущих последствий (см. подраздел «Онлайн-контент и социальные сети»).

Кроме того, поступают сообщения о значительном числе актов физического насилия и нападений на журналистов из всех исследуемых стран. К сожалению, страны с более либеральной медиасредой и регулированием, включая Армению, Грузию, Молдову и Украину, не являются исключением и, по данным IREX (2019) в 2018-2019 гг. наблюдался рост числа нападений на журналистов. [IREX Vibrant Information Barometer \(VIBE\)](#) предоставил дополнительную информацию о случаях нападений на журналистов в таких странах, как Азербайджан, Грузия, Российская

Федерация и Украина. Безопасность журналистов находится под особенной угрозой, когда они занимаются журналистскими расследованиями, в том числе по делам о коррупции и злоупотреблении властью, критически освещают темы, представляющие общественный интерес, или противоречивые вопросы, связанные с национальной безопасностью, а также во время освещения демонстраций и предвыборных митингов. Хотя акты насилия часто совершаются неустановленными лицами, иногда высказывается опасение, что правоохранительные органы не предпринимают решительных мер для их предотвращения (см., например, [ТМАЦ, НСАВ и др., 2020](#); см. также [Media Advocacy Coalition 2021](#) по Грузии). Широко распространена обеспокоенность по поводу того, что акты насилия не расследуются оперативно и решительно, а виновные не привлекаются к ответственности на систематической основе, что поощряет их и потенциально ведет к росту насилия.¹¹

Непрозрачное владение средствами массовой информации: вопросы прозрачности и независимости

Применяемые стандарты и передовая практика

В пункте 8.2 Резолюции 2254 (2019) о свободе средств массовой информации как условия демократических выборов, ПАСЕ призвала государства-члены «избегать концентрации средств массовой информации, обращая также внимание на проблему перекрестного владения» а в пункте 8.9 – «обеспечить полную прозрачность в отношении общественности в тех случаях, когда средства массовой информации принадлежат политическим партиям или политикам».

[Рекомендация CM/Rec\(2018\)1\[1\] Комитета министров Совета Европы государствам-членам по вопросам плюрализма и прозрачности владения СМИ](#) гласит, что «принятие и эффективное осуществление регулирования собственности СМИ может играть важную роль в отношении их плюрализма. Такое регулирование может повысить прозрачность владения средствами информации; оно может затронуть такие вопросы, как межсредственное владение, прямое и косвенное владение средствами информации, а также эффективный контроль и влияние на средства информации». В пункте 3.5 далее предусматривается, что «государства могут устанавливать критерии для определения контроля над средствами массовой информации, прямо указывая на прямой и благотворный контроль». Соответствующие критерии могут включать имущественное, финансовое или право голоса в СМИ или органах массовой информации, а также определение различных уровней силы, которые приводят к осуществлению контроля или прямому или косвенному влиянию на принятие стратегических решений СМИ или органов массовой информации, включая их редакционную политику».

В Совместной декларации «Вызовы свободе выражения мнений в следующем десятилетии», датированной 2019 годом, специальные докладчики ООН, ОБСЕ, ОАГ и АКПЧН призвали государства «способствовать разнообразию СМИ», в том числе путем «разработки правил прозрачности прав владения СМИ и телекоммуникационной инфраструктурой», в частности, настоятельно призывая разработать «эффективные правила и системы в отношении компаний, предоставляющих услуги цифровой связи, для устранения неправомерной концентрации собственности и практик, представляющих собой злоупотребление доминирующим положением на рынке».

¹⁰ Опасения, связанные с последней практикой, были также высказаны в Молдове ([IREX 2019](#), [ODIHR 2019](#)), где органы власти, ссылаясь на законодательство о защите личной информации, сообщили, что они демонстрируют избирательный подход к предоставлению информации или отказываются ее предоставлять.

¹¹ См. [Доклад о ситуации с правами человека в Украине](#), оформленный Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека, 16 августа – 15 ноября 2018, стр. 17; [Ежегодный отчет о ситуации со свободой слова и нарушением прав журналистов и СМИ в Армении-2018](#), Комитет по защите свободы выражения мнений; IREX 2019 Россия.

Озабоченность, связанная с владением средствами массовой информации и его влиянием на экономическую и редакционную независимость средств массовой информации, высказывалась в отношении всех целевых стран, хотя и с несколько разной направленностью.

В Азербайджане, Беларуси и России государственный контроль над государственными и другими основными вещателями и их зависимость от прямого и косвенного государственного финансирования, как считается, оказывают влияние на редакционную политику и решения этих вещателей, что благоприятствует должностным лицам, государственным институтам и властям в освещении их деятельности и ставит в невыгодное положение других политических игроков и конкурентов.¹² Прошлые рекомендации международных и национальных субъектов, призывающие к преобразованию соответствующих подконтрольных государству вещательных компаний в независимые общественные средства массовой информации для обеспечения беспристрастного и сбалансированного освещения событий, не были выполнены.¹³ В Грузии ([ISFED 2017](#)) назначение близкого члена совета попечителей общественного вещателя и объявленные впоследствии планы реформ вызвали подозрения в предвзятости вещателя. В Молдове ([IREX 2019](#)) общественные вещатели продолжают получать государственное финансирование, что, как считается, влияет на кадровые решения и приводит к такому освещению событий, которое, как правило, благоприятствует властям. Кроме того, хотя новые требования к раскрытию информации

о владении СМИ были введены в 2019 году, они не были распространены на все типы СМИ, исключая онлайн- и печатные ([БДИПЧ 2019](#)). Нехватка финансирования была расценена как отрицательно влияющая на способность общественного вещателя в Украине ([БДИПЧ 2019 президентские и парламентские](#), [БДИПЧ 2020, местные выборы](#)) выполнять свою роль государственной службы.

Воздействие собственности было также отмечено в отношении частных средств информации. Непрозрачные структуры собственности и политические пристрастия и интересы владельцев СМИ влияют на автономию, беспристрастность, объективность и доверие общества к СМИ в Армении ([ТИАС 2018, ТИАС, HCAV и другие 2020, БДИПЧ 2018](#)), Грузии ([IREX 2019, ISFED 2020 и ISFED 2021](#)), Молдове ([ODIHR 2019](#)), Украине ([СЕ и НПО 2019 СЕ и НПО 2019 президентские](#), [БДИПЧ 2019 парламентские и президентские](#), [БДИПЧ 2020 местные выборы](#)) и России ([Голос 2018, Репортеры без границ 2019](#)). Лояльность средств массовой информации своим владельцам приводит к широкому и благоприятному освещению поддерживаемых политических сил, ограничению доступа для других политических игроков или соперников, а также к участию в очевидно скоординированных кампаниях в средствах массовой информации. Как в государственных/общественных, так и в частных средствах массовой информации отмечено широкое распространение практики самоцензуры, которая используется СМИ и журналистами во многих странах региона во избежание принятия трудных редакционных решений и из страха возмездия.

Язык вражды: регулирование и практика

Применяемые стандарты и передовая практика

Всеобщая декларация прав человека 1948 года (ВДПЧ) в статье 2 предусматривает равное пользование правами и свободами, провозглашенными в Декларации, «без какого бы то ни было различия, будь то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. Кроме того, не должно проводиться никакого различия на основе политического, юридического или международного статуса страны или территории, к которой лицо принадлежит, независимо от того, является ли она независимой, подопечной, самоуправляющейся или находящейся под каким-либо иным ограничением суверенитета». Статья 7 также предусматривает равную защиту всех от дискриминации в нарушение Декларации и от подстрекательства к дискриминации.

Международный пакт о гражданских и политических правах 1976 года (ICCPR) подтверждает в статье 19, что «каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи», признавая в то же время, что свобода слова может подвергаться определенным ограничениям, если она «предусмотрена законом» и «необходима»: (а) для уважения прав или репутации других лиц и (б) для

12 См. отчеты БДИПЧ о наблюдении за выборами во время [досрочных президентских выборов в Азербайджане в 2018 г.](#), парламентских выборов в Беларуси в 2019 г. и [президентских выборов в России в 2018 г.](#) См. также [IREX, Индекс устойчивости СМИ 2019](#), Европа и Азия, Основные положения.

13 См. 2017, Голос: [Доклад о выполнении рекомендаций ОБСЕ/БДИПЧ](#). В феврале 2019 г. [ПВССМИ ОБСЕ](#) призвала Азербайджан к созданию прозрачной и справедливой экономической системы поддержки СМИ и правовой среды, благоприятной для плюралистических и независимых СМИ.

охраны государственной безопасности или общественного порядка, здоровья или нравственности населения». Статья 20 возлагает на государства обязанность по закону запрещать любое разжигание ненависти путем «пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию».

Статья 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД) гласит, что «государства-участники... а) объявляют караемым по закону преступлением всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательство к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения, а также предоставление любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование [...]».

Рекомендация Комитета министров Совета Европы № R (97) 20 1997 года гласит, что «правительства государств-членов должны создать или поддерживать прочную правовую основу, состоящую из положений гражданского, уголовного и административного права, касающихся ненавистнических высказываний».

В своей Рекомендации об общей политике № 15, принятой в 2015 году, Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ECRI) SE рекомендует правительствам «принимать соответствующие и эффективные меры против использования в публичном контексте высказываний, разжигающих ненависть, которые направлены или могут обоснованно предполагать подстрекательство к актам насилия, запугивания, враждебности или дискриминации в отношении тех, против кого они направлены, посредством использования уголовного законодательства, при условии, что никакие другие, менее ограничительные меры не будут эффективными, а право на свободу выражения мнений и убеждений будет соблюдаться».

В Совместной декларации «Вызовы свободе выражения мнений в следующем десятилетии», датирующейся 2019 годом, специальные докладчики ООН, ОБСЕ, ОАГ и АКПЧН призвали государства «запретить в законодательном порядке любую пропаганду ненависти, представляющую собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, в соответствии с положениями международного права». Этот принцип перекликается с обеспокоенностью, выраженной специальными докладчиками в Совместной декларации «О свободе выражения мнений и выборах в эпоху цифровых технологий» 2020 года, в которой они осудили «дезинформацию, недостоверную информацию, намеренно распространяемую недостоверную информацию, а также “язык ненависти”, могущие усугублять и даже создавать связанные с выборами напряженные ситуации».

Возможность и необходимость обеспечения законодательного регулирования высказываний, пропагандирующих национальную, расовую или религиозную ненависть и подстрекающих к дискриминации, вражде или насилию, признается в ряде международных обязательств и стандартов (см. выше). Однако нормативные решения, направленные на предотвращение высказываний, мотивированных ненавистью, могут быть противоречивыми и сложными для разработки и применения, поскольку их трудно совместить с основополагающим правом на свободу выражения мнений, ограничения которого допускаются только на основании четко оговоренных и ограниченных оснований.¹⁴

Регулирование языка вражды также влечет за собой значительный риск применения чрезмерно широких, ограничительных или политизированных норм. Международные и региональные органы по правам человека подчеркнули в этой связи, что оскорбительные высказывания не равносильны разжиганию ненависти, и предостерегали от применения положений о «подстрекательстве» не только в отношении случаев национальной, религиозной и расовой ненависти, но и в отношении критики органов власти, учреждений и религий.¹⁵ По этим причинам в литературе и исследованиях по данному вопросу высказывается мысль о том, что санкции не должны быть основным направлением действий против языка вражды, и предлагается

14 В предоставленном СПЧ ООН [Замечании общего порядка No. 34 к статье 19 ICCPR о свободе мнений и их выражения](#), ССРР/С/ГС/34, 12 сентября 2011, пункт. 52 гласит, что «В каждом случае, когда государство – участник ограничивает право на свободное выражение мнений, ему необходимо обосновывать запреты и их условия в строгом соответствии со статьей 19». Пункт 22 выделяет особые условия в статье 19(3) ICCPR, в соответствии с которыми могут вводиться ограничения: они «должны быть установлены законом»; они могут быть установлены только для защиты прав или репутации других лиц, национальной безопасности или общественного порядка, здоровья или нравственности населения; и они должны соответствовать строгим критериям необходимости и соразмерности.

15 См. Международный фонд избирательных систем (IFES) [Белый документ по борьбе с языком вражды на выборах: Стратегии избирательных органов](#), стр. 12-13.

приоритизация саморегулирования и других политических мер, направленных на стимулирование изменений в широком общественном дискурсе.¹⁶

Правовые рамки в целевых странах содержат положения о действиях и формах выражения мнений, которые подпадают под широкое определение «языка вражды»,¹⁷ в том числе, вариации в формулировках и сфере применения, ограничения на высказывания, разжигающие вражду, ненависть и насилие в отношении лица или группы лиц по признаку расы, национального происхождения, религии, пола, инвалидности или сексуальной ориентации. Некоторые страны (Украина, Беларусь, Молдова) используют термин «язык вражды» при определении применимых ограничений на формы самовыражения и проведения кампаний. Несколько законов прямо применяют положения о запрете выступлений в СМИ и онлайн (Россия, Молдова, Азербайджан).

Несмотря на действующие нормативные акты, по-прежнему широко распространены случаи, когда действия и выражение мнений рассматриваются как язык вражды, при этом средства массовой информации и особенно онлайн-источники информации часто выступают в качестве катализатора.¹⁸ Гражданские наблюдатели в целевых странах (например, TIAC 2018 и HCAV 2018 в Армении и PromoLex 2018, 2019 в Молдове, отметили рост количества и интенсивности ненавистнических высказываний во время предвыборных кампаний и призвали к мониторингу и более эффективным и своевременным ответным действиям.

Различные вопросы, отмеченные в целевых странах в этой области, требуют дальнейшего рассмотрения и принятия мер.

Определение и сфера применения. В Грузии в 2019 году были предложены поправки, запрещающие «язык вражды и ксенофобские заявления» в предвыборных программах, мероприятиях и дискурсах. Предложенное изменение, по-видимому,

было задумано как реакция на усиление негативной, жесткой, конфронтационной, а порой и насильственной риторики кампании, которая, по мнению БДИПЧ (2018) порой граничила с ксенофобией и языком вражды. Гражданское общество, в том числе ISFED (2019), критиковали предложение как непродуманное, поскольку (1) законодательство уже содержит ограничения на высказывания, разжигающие национальный раскол и вражду, религиозную или этническую конфронтацию, (2) определение «языка вражды» отсутствует в Избирательном кодексе или в любом другом законодательстве, и (3) ключевой проблемой является дискредитация, а не язык вражды.

Слишком широкое и ограничительное применение. В России, где законы о языке вражды и антиэкстремизме являются одними из самых жестких в мире,¹⁹ была выражена серьезная обеспокоенность в связи с предполагаемой тенденцией применения соответствующих положений не только к реальным случаям использования языка вражды и подстрекательства к ненависти и насилию, но и во все большей степени в качестве инструмента замалчивания политического инакомыслия, особенно в онлайн-среде. Международные организации, НПО и средства массовой информации (Mail.ru 2019) призвали пересмотреть существующие ограничения, обеспечить их надлежащее применение и соразмерность применяемых мер. При этом телеведущие в России и Беларуси нередко применяют язык ненависти и подстрекательства к насилию в своих передачах (Соловьев в России, Азаренок в Беларуси), без каких бы то ни было последствий для себя. В Азербайджане законодательство предусматривает слишком широкие положения о том, что равнозначно проявлениям ненависти, вражды и экстремизма, и не учитывает контекст и вероятность или неминуемость вреда, вытекающего из различных «призывов» к насильственным действиям. Эти широкие положения в

- 16 Например, Европейская комиссия о борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) в своей [Рекомендации по общей политике № 15 о борьбе с языком вражды](#) CRI(2016)15, делает акцент на открытости, образовании, плюрализме и механизмах саморегулирования в качестве средств борьбы с проявлениями ненавистнических высказываний и заявляет, что «устранение условий, способствующих использованию ненавистнических высказываний, и энергичное противодействие такому использованию с гораздо большей вероятностью окажутся эффективными в конечном счете в деле их искоренения». Специальные докладчики Верховного комиссара ООН по правам человека [рекомендовали](#), что «стратегическим ответом на язык вражды является больше речи: больше речи, которая просвещает о культурных различиях; больше речи, которая поощряет разнообразие; больше речи, которая расширяет права и возможности меньшинств и дает им право голоса, например, посредством поддержки общинных средств массовой информации и их представительства в основных средствах массовой информации. Больше речи может быть лучшей стратегией, чтобы достучаться до людей, изменив их мнение, а не просто то, что они делают». IFES подытоживает в своем [Белом документе о противодействии языку вражды на выборах: Стратегии избирательных органов](#) о том, что регуляторные решения могут быть противоречивыми, а их эффективность ограничена, и рекомендует ИО «изучить нерегулирующие решения в сотрудничестве как с государственными, так и с негосударственными субъектами».
- 17 Международные обязательства и стандарты не содержат общепринятого определения языка вражды и подстрекательства к ненависти, причем в различных международных документах используются различные определения.
- 18 Например, в докладе PromoLex 2019 года [«Язык ненависти и подстрекательство к дискриминации»](#) указывается, что средства массовой информации являются важнейшим источником распространения нетерпимости в публичном пространстве и что 319 выявленных случаев были распространены 627 различными источниками, из которых 519 - сетевые средства массовой информации.
- 19 https://www.academia.edu/37511082/Russian_Hate_Speech_Legislation_in_the_International_Context

прошлом произвольно применялись для наказания за публичные высказывания несогласия.²⁰

Недостаточное правоприменение и санкции в политическом и избирательном контекстах.

В Молдове PromoLex (2019/1 и 2019/2, 2019) отмечал, что в связи с тем, что язык вражды рассматривается преимущественно в рамках гражданских

дел, не существует ни соответствующей законодательной базы, ни механизмов для эффективного реагирования на случаи ненавистнических высказываний в политических выступлениях и во время выборов. Этот вопрос остается фактически неконтролируемым, несмотря на его негативное влияние на избирательные процессы.

Дезинформация и пропаганда

Применяемые стандарты и передовая практика

Пункт 3(а) Совместной Декларации о свободе выражения мнения, а также «фейковых» новостях, дезинформации и пропаганде 2017 года гласит: на государствах лежит позитивное обязательство содействовать созданию свободной, независимой и разнообразной коммуникационной среды, включая многообразие средств массовой информации, что является одним из ключевых средств борьбы с дезинформацией и пропагандой. Пункт 2(а) предусматривает, что «общий запрет на распространение информации, основанной на туманных и двусмысленных идеях, включая запрет «фальшивых новостей» или «необъективной информации», противоречит касающимся ограничения свободы выражения мнения международным правилам [...] и не должен применяться».

В пункте 9.1 Резолюции 2254 (2019) о свободе СМИ как условии демократических выборов, ПААСЕ призвала государства-члены «воздерживаться от распространения или поощрения распространения в Интернете заявлений, сообщений или новостей, которые, как они знают или могут обоснованно предполагать, представляют собой дезинформацию или ненадлежащую пропаганду». Она также призвала в пункте 10.6 о медийном секторе «разоблачать любые попытки манипулирования информацией в ходе избирательной кампании в профессиональных средствах массовой информации или на платформах социальных сетей».

В Совместной декларации «Вызовы свободе выражения мнений в следующем десятилетии», датирующейся 2019 годом, специальные докладчики ООН, ОБСЕ, ОАГ и АКПЧН призвали правительства «воздерживаться от злоупотребления своим положением для предвзятого освещения в СМИ, идет ли речь об общественных или частных СМИ, или для распространения пропаганды, могущей отразиться на результатах выборов».

Во всем мире растет осознание и беспокойство по поводу того, что информационное пространство, включая традиционные и онлайн-средства массовой информации, все чаще в массовом порядке используется различными субъектами для распространения ложной информации с целью манипулирования общественным мнением и поведением.²¹ Информационная среда в целевых странах не застрахована от распространения дезинформации. Напротив, во всех странах наблюдается всплеск кажущихся скоординированными кампаний по дезинформации и распространению ложной информации, направленной на оказание влияния на общественное мнение. В последних докладах организаций гражданских наблюдателей в целевых странах выражается

озабоченность по поводу пагубного воздействия дезинформации и пропаганды на информационную среду.²² В частности, в преддверии и во время выборов неконтролируемое и не поддающееся контролю распространение ложной и искаженной информации, а также стратегически продуманного содержания рассматривается как искажающее картину для избирателей, подпитывающее поляризацию, усиливающее существующие разногласия и стимулирующее бурные дискуссии.

В частности, платформы социальных сетей все чаще используются в качестве средства распространения и усиления манипулятивных сообщений и информации.²³ Исследования показывают, что в большинстве целевых стран усилия по дезинформации носят

20 Анализ Азербайджанского законодательства о свободе выражения мнений, Европейский Союз и Совет Европы, 2017, стр. 7, 12-13.

21 См. Рабочий документ IFES «Социальные сети, дезинформация и избирательная честность», август 2019 г.

22 См. ISFED 2017, Opora 2019.

23 В 2019 году в Глобальном реестре организованных манипуляций с социальными сетями Оксфордского университета собраны данные об организованных кампаниях по манипулированию социальными сетями в 70 странах, что представляет собой увеличение по сравнению с 48 странами в 2018 году и 28 странами в 2017 году. В исследовании отмечается, что в каждой из этих стран существует по крайней мере одна политическая партия или государственное учреждение, использующие социальные сети для формирования общественного мнения.

преимущественно внутренний характер и направлены на оказание влияния на общественное мнение о политических оппонентах, политике и событиях в стране. В шести странах, включая Азербайджан, Армению, Грузию, Молдову, Россию и Украину, пропаганда с использованием технических средств, как сообщается, используется различными государственными органами, политическими партиями и политиками, частными подрядчиками, а также организациями гражданского общества, поддерживаемыми правительственными кругами, с некоторыми вариациями, для воздействия на общественное мнение.²⁴ В России же, в отличие от такого преобладающего использования пропаганды на территории страны, применяется обширный дезинформационный аппарат, позволяющий воздействовать на процессы и восприятие событий, в том числе и за ее пределами. Анализ показывает, что все страны ВП оказались в числе мишеней российской дезинформации и пропаганды, в то время как Украина принадлежит к числу стран, на которые нацелена наибольшая часть усилий.²⁵

Следуя глобальной тенденции определения надлежащих ответных мер на распространение дезинформации,²⁶ большинство целевых стран инициировали или приняли меры, направленные на решение различных аспектов этого негативного явления. В Молдове ([Freedom House 2018](#)) и Украине ([Committee to Protect Journalists 2018](#)) были приняты законы, запрещающие или вводящие ограничения на вещание и ретрансляцию российских СМИ с целью предотвращения распространения внешней дезинформации и пропаганды. Эти законодательные меры были раскритикованы, в частности, ПВССМИ ОБСЕ как чрезмерные и нарушающие международные стандарты свободы СМИ.²⁷ В Молдове также был [поднят](#) вопрос о подлинности намерений, стоящих за принятыми «антипропагандистскими» ограничениями, с утверждениями о том, что они, скорее всего, были попыткой олигархов СМИ и политических деятелей еще больше сконцентрировать контроль над молдавскими СМИ. В Беларуси и России в 2018 и 2019 годах были приняты далеко идущие положения, направленные на противодействие созданию и распространению

«фейковых новостей» и дезинформации соответственно. Эти законы были также подвергнуты широкой критике как внутри страны, так и на международном уровне, как чрезмерно широкие, чрезмерные и налагающие необоснованные ограничения на свободу выражения мнений.²⁸ В Азербайджане ряд запретов на распространение заведомо ложной информации включен в число широко критикуемых нормативных актов о диффамации (см. подраздел «Регулирование СМИ»).

Среди последних инициатив в этой области Грузия и Украина объявили в конце 2019 года о намерении разработать законодательство по борьбе с дезинформацией.²⁹ В Украине законопроект подвергся значительной критике со стороны гражданского общества и СМИ и в феврале 2020 года был отправлен на доработку. В Грузии инициатива так и не была осуществлена, в том числе по причине резкой критики со стороны гражданского общества. До настоящего времени в Армении не предпринималось попыток законодательного регулирования дезинформации, хотя организации гражданского общества обращались с призывами ([HCAV 2019](#)) рассмотреть вопрос о соответствующих гарантиях. На этом фоне призывы правительства в 2019 году к Службе национальной безопасности начать борьбу с фейковыми новостями вызвали опасения по поводу попыток цензуры и вмешательства в свободу слова.³⁰

Отражая различные опасения, на которые ссылались в связи с инициированными или принятыми положениями о дезинформации в целевых странах, Центр стратегических коммуникаций НАТО, проанализировавший [«Правительственные меры реагирования на злоумышленное использование социальных сетей»](#) за 2016-2018 годы, пришел к выводу, что большинство принятых контрмер были «фрагментарными, тяжеловесными и плохо оснащенными» для обуздания вредоносного контента. В нем также подчеркивается опасность, которую регулирование в этой области может представлять для свободы выражения мнений, и подчеркивается, что авторитарные правительства часто начинают борьбу с дезинформацией с иной целью - ужесточения контроля над средствами информации и онлайн-средой.

24 Там же, стр. 10. Беларусь не была охвачена анализом.

25 [Анализ](#), проведенный Целевой группой East StratCom Службы внешних действий ЕС на основе 6500 проанализированных случаев дезинформации за период с 2015 года.

26 По данным исследования Центра стратегических коммуникаций НАТО [«Ответ правительства на злоумышленное использование социальных сетей»](#), по состоянию на ноябрь 2018 года по меньшей мере 43 страны предложили или реализовали меры, направленные на борьбу с кампаниями по оказанию влияния на социальные сети.

27 См. заявление ПВССМИ ОБСЕ за [февраль 2014 г.](#) в отношении Украины и [заявление от июля 2016 г.](#) в отношении Молдовы.

28 Что касается мер, принимаемых в России, см.: [Новые российские законы могут еще больше ограничить свободу СМИ](#), ПВССМИ ОБСЕ, 19 марта 2019 г.; [Генеральная прокуратура не поддержала законопроекты об оскорблениях в адрес органов власти и фальшивых новостях](#), Ведомости, 14 января 2018 г.; [Совет Федерации утверждает закон о борьбе с «фейковыми» новостями и закон, запрещающий неуважительное отношение к органам власти](#), NEWSRU.COM, 13 марта 2019 г. [подробнее] и в отношении Беларуси: [Беларусь переходит к преследованию «фейковых новостей», контролирует интернет](#), Комитет по защите журналистов, 8 июня 2018 г.

29 [Правительство Грузии атакует «фейковые новости» после того, как Facebook удалил проправительственные страницы](#), OG-Media, 24 декабря 2019 г., [Зеленский заказывает закон, регулирующий деятельность украинских СМИ, что вызвало скандал](#), Euroactiv, 13 ноября 2019 г.

30 [Служба национальной безопасности Армении принимает к сведению фейковые новости](#), апрель 2019 г.; [Оппозиционные лидеры подвергают правительство репрессиям в связи с «фейковыми новостями»](#), апрель 2019 г.

ОНЛАЙН-КОНТЕНТ И СОЦИАЛЬНЫЕ СЕТИ

Применяемые стандарты и передовая практика

Пункт 13 Замечания общего порядка № 34 2011 г. к статье 19 ICCPR гласит: «Свободная, не подлежащая цензуре и ограничениям пресса, или другие средства информации в любом обществе являются важным элементом обеспечения свободны мнений и их выражения, а также реализации других предусмотренных Пактом прав». Пункт 43 гласит: «Любые ограничения на работу веб-сайтов, блогов и любых других подобных систем распространения электронной и иной информации ... допустимы в такой мере, в какой они совместимы со [свободой слова]».

В своей Рекомендации CM/Rec(2018)2 о роли и обязанностях Интернет-посредников Комитет министров Совета Европы [см. CM] призвал государства применять к регулированию подход, основанный на правах человека и верховенстве права. Правовые базы должны создавать безопасную и благоприятную онлайн-среду, поощрять развитие надлежащего само- и совместного регулирования, а также обеспечивать наличие механизмов возмещения ущерба по всем заявлениям о нарушениях прав человека в цифровой среде.

Пункт 1(f) Совместной Декларации о свободе выражения мнения, а также «фейковых» новостях, дезинформации и пропаганде 2017 года предусматривает, что «санкционированная государством блокировка целых веб-сайтов, IP-адресов, портов или сетевых протоколов является крайней мерой, которая может быть оправдана только в том случае, если она предусмотрена законом и необходима для защиты права человека или другого законного общественного интереса, в том числе в том смысле, что она является соразмерной, что существуют не менее интрузивные альтернативные меры, которые защищали бы эти интересы, и что при этом соблюдаются минимальные гарантии надлежащего судебного разбирательства».

В пункте 9.2 резолуции 2254 (2019) о свободе средств массовой информации как условии демократических выборов, ПАСЕ призвала государства-члены «разработать конкретные нормативные рамки для интернет-контента во время выборов и включить в эти рамки положения о прозрачности в отношении спонсируемого контента, публикуемого в социальных сетях [...] «Однако в пункте 9.4 содержится призыв обеспечить, чтобы «санкции [...] за незаконный контент не перенаправлялись для принуждения к самоцензуре или критическим взглядам оппонентов, а также ограничить применение крайних мер, таких как блокирование целых веб-сайтов, IP-адресов, портов или сетевых протоколов, самыми серьезными случаями [...]».

Расширяя судебную практику ЕСПЧ, связанную с Интернетом, Суд подчеркивает, что выражение мнений в Интернете имеет право на все виды защиты, предусмотренные статьей 10 ЕКПЧ, и подчеркивает, что любые ограничения в отношении сетевого контента должны быть установлены законом и необходимы в демократическом обществе для достижения законной цели, признанной ЕКПЧ.

В Совместной декларации «Вызовы свободе выражения мнений в следующем десятилетии», датирующейся 2019 годом, специальные докладчики ООН, ОБСЕ, ОАГ и АКПЧН отмечали, что «для осуществления свободы выражения мнений необходима надежная, универсальная цифровая инфраструктура, регулируемая таким образом, который сохраняет ее как свободное, доступное и открытое пространство для всех заинтересованных сторон». Они также призвали государства «соблюдать международные стандарты в сфере прав человека, в том числе стандарты прозрачности, стремясь регулировать выражение мнений или оказывать на него влияние на онлайн- медиаплатформах».

Растущая популярность: обоюдоострый меч

Следуя глобальной тенденции, информационное пространство в целевых странах за последние годы значительно расширилось и включает в себя различные виды онлайн источников информации, в том числе официальные веб-сайты государственных учреждений, онлайн-версии традиционных СМИ, онлайн СМИ и информационные порталы. Платформы социальных сетей стали широко использоваться для обмена и получения информации и все более организованно и целенаправленно применяются

во всех целевых странах в ходе избирательных кампаний. Армения (TIAC 2018, IREX 2019), Грузия (ISFED 2017 и 2018, ISFED 2020 и ISFED 2021, IREX 2019) и Украина (Орога 2019 парламентские, CE и НПО 2019 президентские, Международный отчет о демократии 2019 президентские выборы), стали свидетелями значительного роста расходов на онлайн-кампанию по политической рекламе, в частности, на Facebook и с помощью инструмента Google AdSense. В ограничительной медиасреде, включая Азербайджан (EMDS 2019, ODIHR 2018) и Беларусь (ВНС 2020), и социальные сети стали

основными платформами для независимых и критических взглядов.

Приспосабливаясь к этим новым реалиям, международные и гражданские наблюдатели за выборами расширяют свои методологии мониторинга СМИ для охвата проводимой онлайн предвыборной агитации. Будучи явно эффективным инструментом коммуникации и распространения информации, онлайн-источники и социальные сети вызывают опасения, поскольку они доказали свою эффективность в распространении вредоносной, негативной, ложной и наносящей ущерб информации. В Армении ([HCAV 2018](#)), Грузии ([ISFED 2018](#)), Украине ([Орога 2019 парламентские, КИУ 2019 парламентские, 2019 президентские, и 2017 местные](#)) гражданские наблюдатели сообщили о растущем использовании онлайн и социальных сетей во время выборов для организованных кампаний дискредитации противников, сообщений, разжигающих политическое противостояние, черного пиара и клеветнических кампаний, в том числе через анонимные и фейковые аккаунты пользователей. Как отмечалось в отношении Беларуси ([ВНС 2020](#)), что касалось освещения тем в традиционных государственных СМИ, «Telegram-каналы впервые активно применялись для продвижения отрицательного образа альтернативных кандидатов и их программ, а также для их дискредитации».

Еще одно заслуживающее внимания явление – возрастающее значение поисковых систем как источников информации. Еще в 2012 году Совет Европы подчеркивал важность поисковых систем в формировании информационного ландшафта и подготовил соответствующую рекомендацию.³¹ Совет Европы снова сослался на эту рекомендацию в 2018 году, при более расширенном рассмотрении вопроса об интернет-посредниках.³² То, что поисковые системы обсуждаются в качестве отдельной темы при попытках заложить основу для дальнейшего регулирования, не случайно. Согласно исследованию, в частности, в Молдове 80% людей предпочитают получать новости из поисковых систем – их популярность уступает только социальным сетям, на долю которых приходится 84%.³³

Регулирование онлайн-среды и социальных сетей

В целевых странах применяются два различных подхода к регулированию онлайн-среды и социальных сетей.

Страны с более либеральной медиасредой, включая Армению, Грузию, Молдову и Украину, до сих пор либо не создали ни одной структуры либо создали очень свободную структуру в этой области, при этом онлайн-пространство остается в значительной степени нерегулируемым. Невмешательство властей и свобода онлайн информационного пространства в этих странах приветствуются и рекомендуются в качестве общего подхода международными организациями. В то же время в последние годы организации гражданских наблюдателей в этих странах все чаще поднимают вопросы о том, является ли по-прежнему целесообразным полное отсутствие регулирования и надзора и не умаляет ли оно эффективности регулирования в других областях, в частности, в ходе избирательных кампаний.

В Грузии и Украине, где широко распространенная реклама в Интернете и на социальных медиа-платформах не подпадает под определение предвыборной агитации и, таким образом, остается нерегулируемой, гражданские наблюдатели ([ISFED 2018](#), [Орога 2019 парламентские выборы, 2020](#)) призывают пересмотреть подход и разработать соответствующие нормативные акты. Согласно ТИАС ([2018](#)) в Армении, [ISFED \(2018\)](#) в Грузии и [Орога \(2019 парламентские выборы, 2020\)](#) в Украине, регулирование должно, в частности, обеспечивать большую транспарентность и подотчетность в отношении расходов на проведение онлайн-кампаний и служить основой для обеспечения исполнения решений надзорных органов.

В дополнение к предполагаемой потребности в некоторых соответствующих внутренних механизмах контроля за онлайн средой, также растет спрос на такие социальные медиа-платформы, как Facebook, Google и Twitter, для усиления подотчетности путем повышения прозрачности расходов на политическую рекламу ([Орога 2019 парламентские выборы, ТИАС 2018](#)).

В Азербайджане, Беларуси и России, напротив, относительно жесткие правила, применяемые к традиционным СМИ, были распространены на онлайн-источники информации, а в Интернете были приняты специальные законы, направленные на ужесточение контроля над информационным пространством онлайн. Одной из особенно обескураживающих общих черт нормативных актов трех стран являются широкие полномочия, предоставленные назначенным административным органам³⁴ для осуществления контроля над онлайн-средой. Это включает в себя, с некоторыми вариациями, право выносить предупреждения и налагать штрафы,

31 См. Рекомендацию [CM/Rec\(2012\)3](#) Комитета министров государствам-членам о защите прав человека в отношении поисковых систем.

32 См. Рекомендации [CM/Rec\(2018\)2](#) Комитета министров государствам-членам о ролях и обязанностях интернет-посредников.

33 См. [отчет](#) Фонда Thomson Reuters «Молдова: исследование медиапотребления и восприятия аудитории».

34 Основными надзорными органами являются Министерство связи, транспорта и высоких технологий Азербайджана, Министерство информации Беларуси и Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций России. В России, согласно [БДИПЧ](#), Генеральный прокурор, Министерство внутренних дел, Федеральная налоговая служба и Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) также имеют право блокировать веб-сайты без предварительного решения суда.

требовать удаления публикаций, признанных не соответствующими закону, и блокировать доступ к веб-сайтам без судебного надзора. Последняя мера была особенно критически оценена БДИПЧ как противоречащая международным обязательствам и бросающая вызов свободе средств массовой информации.³⁵

К числу других вопросов, вызывающих озабоченность международных организаций и гражданских наблюдателей за выборами в связи с обширными правилами и их последствиями в этой области, относятся:

- Азербайджан. Согласно EMDS (2019), около 20 веб-сайтов остаются заблокированными, в том числе сайты основных независимых средств массовой информации, что серьезно ограничивает свободу слова и значительно сужает круг независимых источников информации. Кроме того, поскольку с 2016 года уголовная ответственность за диффамацию и клевету распространяется также на интернет, онлайн-журналисты и блогеры все чаще подвергаются арестам и задержаниям на основании соответствующих обвинений (EMDS 2017). В отчете EMDS за 2022 год отмечается обеспокоенность по поводу того, что «новый закон о СМИ, принятый в конце [2021] года, расценивается как попытка ограничить деятельность независимых СМИ и журналистов». В частности, закон обязывает интернет-издания публиковать определенное количество новостей в день, и такое положение ущемляет редакционную свободу.
- Беларусь. Поправки, внесенные в закон о СМИ в 2018 году, внесли дополнительные нормативы в отношении онлайн-СМИ. Это повлекло за собой дополнительные бюрократические препятствия для регистрации веб-сайта в качестве официального онлайн-СМИ для получения доступа и освещения деятельности официальных учреждений; наложило на онлайн-СМИ обязанность по сбору персональных данных лиц, оставляющих комментарии, и раскрытию этих данных властям; а также предусмотрело ответственность владельцев зарегистрированных онлайн-СМИ за содержание комментариев, размещаемых на их сайтах, в том числе посредством уголовного преследования. Эти меры были оценены «Международной амнистией» (2018) как оказывающие сдерживающее воздействие на средства массовой информации и еще более ограничивающие открытые дебаты и свободу выражения мнений. Последние изменения были также подвергнуты критике со стороны ПВССМИ ОБСЕ (2018) как «излишние и несоразмерные». В 2020 и 2021 годах большинство независимых СМИ в Беларуси, как и многочисленные Telegram-каналы и блоги,

были признаны экстремистскими, а граждане стали конечными пользователями, несшими ответственность за подписку на них или распространение публикуемого ими контента.

- Россия. Существующее широкое антиэкстремистское законодательство все чаще применяется в отношении онлайн-речи, в том числе комментариев блогеров и пользователей соцсетей. В двух недавних делах с участием российских блогеров ([Стомахин против России](#) и [Савва Терентьев против России](#)), осужденных, в частности, за пропаганду экстремизма, ЕСПЧ установил нарушения статьи 10 ЕКПЧ и подчеркнул, что власти должны использовать большие возможности при определении онлайн-выступлений как подстрекательства к ненависти или насилию, или при применении чрезмерно массовых преступлений, связанных с экстремизмом.³⁶ В феврале 2019 г. ПВССМИ ОБСЕ выразил обеспокоенность в связи с существовавшим тогда законопроектом, наделяющим регулирующий орган дополнительными полномочиями «по усилению надзора за контролем над Интернетом и трафиком, управлением сетями связи общего пользования, а также по ограничению доступа к информации, признаваемой российским законодательством незаконной». ПВССМИ ОБСЕ также подверг критике ряд новых законов о «неуважении» к государству и распространении «фейковых новостей» как устанавливающих чрезмерные ограничения на свободу слова и информации в Интернете и еще более ограничивающих свободу СМИ. Отечественные организации гражданского общества подвергли критике самые последние законы, поскольку они еще больше ограничивают медиасреду в стране ([Ассоциация «Свободное слово» 2019](#)). В декабре 2020 года был принят пакет законов, в еще более значительной мере расширяющих возможные основания для блокировки интернет-контента. Этот пакет законов подвергся критике со стороны международных НПО.³⁷

35 БДИПЧ [Итоговый отчет по выборам президента в Азербайджане в 2018г.](#), стр. 15, [Заявление о предварительных выводах и заключениях по итогам досрочных парламентских выборов 2019 года в Беларуси](#), стр. 12, и [Итоговый отчет по выборам президента в России в 2018г.](#), стр. 15.

36 [Свобода выражения мнений в 2018](#), Генеральная дирекция по правам человека и верховенству прав ЕС, DGI (2019)3, стр. 17.

37 См. [утверждение в Статье 19](#).

СМИ ВО ВРЕМЯ ВЫБОРОВ

Применяемые международные стандарты и передовая практика

Пункт 7.8 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ 1990г постановляет, что государства – участники «обеспечивают, чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе».

Рекомендация 23 CM SE гласит, что должны быть определены правила, защищающие регулирующие СМИ органы от любого вмешательства, в частности, со стороны политических сил или экономических интересов, в том числе от применимых несоответствий. Такие правила должны препятствовать тому, чтобы «регулирующие органы находились под влиянием политической власти; члены регулирующих органов выполняли функции или имели интересы на предприятиях или в других организациях в средствах массовой информации или в смежных отраслях, что может привести к конфликту интересов в связи с членством в регулирующем органе». Правила должны также «гарантировать, что члены этих органов: - назначаются демократическим и прозрачным образом; - не могут получать никаких полномочий или указаний от какого-либо лица или органа; - не делают никаких заявлений и не предпринимают никаких действий, которые могли бы нанести ущерб независимости их функций, и не используют их в своих интересах. Наконец, должны быть определены четкие правила в отношении возможности увольнения членов регулирующих органов, с тем чтобы избежать использования увольнения в качестве средства политического давления».

Бесплатное и платное эфирное время

Поведение СМИ во время выборов регулируется в целевых странах соответствующими законами о СМИ и выборах, а также нормативными актами надзорных органов. Положительно то, что все страны требуют от вещателей и печатных СМИ выделять определенное количество бесплатного эфирного времени и печатной площади, чтобы конкуренты могли представить свои предвыборные платформы и достигать до избирателей, в том числе с помощью интервью, речей и рекламных роликов кампании. Результаты мониторинга СМИ, проведенного БДИПЧ,³⁸ указывают на то, что эти требования в целом соблюдаются и не вызывают серьезной озабоченности. Исключением из этого заключения являются сообщения ([БХК и ПЦ Вясна 2019](#); [БДИПЧ 2019](#)) об отказе некоторых вещательных компаний Беларуси во время выборов 2019 года транслировать в эфир агитационные выступления оппозиционных кандидатов, что негативно отразилось на их способности достигать до избирателей. В Азербайджане, EMDS ([2020](#)) в связи с парламентскими выборами 2020 года указывает, что только политические партии, зарегистрировавшие кандидатов в более чем 60 одномандатных округах, имеют право на получение бесплатного эфирного времени. В связи с отсутствием регистрации кандидатов от некоторых партий они были лишены права на эфирное время.

Платная политическая реклама разрешена во всех 7 целевых странах и является важной формой проведения кампаний. Однако широко признается, что именно участники, располагающие большими финансовыми ресурсами, могут позволить себе платную рекламу и извлечь из нее наибольшую выгоду. В Украине чрезмерная зависимость и траты избирательных конкурентов на платные ролики предвыборной кампании привели к тому, что были даны рекомендации по ограничению политической рекламы в СМИ и под открытым небом ([IFES 2019 президентские выборы](#)). Кроме того, продолжает вызывать серьезную озабоченность широко распространенная практика публикации средствами массовой информации немаркированных рекламных материалов (известных как «джинса») в новостных и других редакционных форматах в обмен на оплату. Гражданские и международные наблюдатели неоднократно критиковали эту практику как вводящую в заблуждение избирателей и не предоставляющую подлинной информации о конкурентах и платформах кампании ([КИУ 2019 президентские выборы](#); [БДИПЧ 2019 президентские выборы](#); [Опора, IFES 2019 президентские выборы](#)). Предвыборные дебаты, предусмотренные законами и проводимые при содействии государственных/государственных и частных вещательных компаний во всех целевых странах, обеспечивают дополнительную важную платформу для представления конкурентами своих программ. В докладах наблюдателей приветствуется и отмечается позитивное

³⁸ Результаты медиа-мониторинга БДИПЧ в связи с последними выборами, проведенными в целевых странах, были пересмотрены и легли в основу анализа, представленного в данном разделе. Подробные данные по отдельным заключительным отчетам БДИПЧ см. на сайте www.osce.org/odhr/elections.

воздействие дебатов как фактора, способствующего способности избирателей формировать мнения о кандидатах и делать более осознанный выбор. В то время как кандидаты имеют право отказаться от участия в дебатах, неучастие ключевых кандидатов или партийных лидеров в некоторых дебатах, как, например, в Украине ([КИУ 2019 президентские выборы](#); [БДИПЧ 2019](#)) и России ([Голос 2018](#)), может урезать их ценность для электората. Кроме того, в Беларуси ([БДИПЧ 2019](#)) и России ([Голос 2018](#)) формат некоторых дебатов подвергался критике, поскольку не способствовал подлинному и конструктивному обмену мнениями и не способствовал дальнейшей политической поляризации. В Азербайджане ([EMDS 2018](#)), несмотря на то, что ряд кандидатов были приглашены и участвовали в дебатах во время выборов 2018 года, большинство из них использовали отведенное время для того, чтобы похвалить власти.

Полнота и сбалансированность освещения событий

Формально законодательство и нормативные акты во всех целевых странах обязывают средства массовой информации обеспечивать справедливое, сбалансированное и беспристрастное освещение кампаний и кандидатов. Однако отчеты наблюдателей по мониторингу указывают на то, что СМИ в целом не удовлетворяют этому требованию. За некоторыми редкими исключениями, освещение последних кампаний и конкурентов на выборах различными вещательными компаниями в целевых странах было оценено как предвзятое и несбалансированное. Многие из исследуемых каналов СМИ в своих репортажах, особенно в новостных и аналитических программах, проявляли свою политическую принадлежность и предпочтения. Такая тенденция отмечалась в частных СМИ даже в относительно свободной медиасреде в Молдове ([БДИПЧ 2019](#)) и Грузии ([ISFED 2020](#) и [ISFED 2021](#)).

Освещение кампаний в Азербайджане ([EMDS 2018](#))³⁹, Беларуси и России ([Голос 2019, 2018](#)), особенно государственными и аффилированными с ними вещателями, характеризуется широким и благосклонным освещением деятельности органов власти и должностных лиц. Это освещение, как правило, непропорционально количеству времени, отведенному другим участникам, особенно тем, которые считаются оппозиционными. В отличие от международных стандартов, требующих четкого разделения между партией и государством, такая отчетность, как правило, размывает различие между официальными мероприятиями, проводимыми должностными лицами после назначения, и предвыборной агитацией.

В некоторых случаях наблюдатели оценивали существующие правовые положения как не способствующие всесторонней и сбалансированной

отчетности. Например, в Азербайджане запрет на трансляцию связанных с предвыборной кампанией материалов государственными вещателями, а также широкое определение того, что представляет собой предвыборная агитация, были истолкованы как запрет на освещение любых агитационных мероприятий в информационных выпусках или как подлежащие оплате услуги, в случае трансляции частными вещателями. Аналогичным эффектом вмешательства в редакционную свободу являются наложенные на государственные СМИ России юридические обязательства по освещению деятельности государственных чиновников ([Голос 2017](#)). В Грузии наблюдатели ([БДИПЧ 2018](#)) обнаружили отсутствие четких правил проведения предвыборной агитации вне официального предвыборного периода после объявления выборов и в период между турами выборов, чтобы отвлечься от существующих гарантий и оставить место для отхода от требований сбалансированности в освещении. Прошлые рекомендации БДИПЧ и гражданских наблюдателей по устранению вышеуказанных недостатков еще не выполнены.

Надзор

Эффективность предусмотренных законодательством регламентов и гарантий во многом зависит от их применения на практике и исполнения. Поэтому надзорные органы средств массовой информации играют важнейшую роль в мониторинге и обеспечении соблюдения установленных требований. К сожалению, это та область, где международные и гражданские наблюдатели видят много возможностей совершенствования и отмечают различные недостатки.

Состав и процедура назначения. В Беларуси ([БДИПЧ 2019](#)) и Украине высказывались опасения, что состав органов регулирования СМИ не обеспечивает их беспристрастности и эффективности.

Принятие решений. В Беларуси ([БХК и ПЦ Вясна 2019](#)), решения, принимаемые надзорным органом, не обнародуются, не способствуют открытости и прозрачности его работы. В Грузии ([ISFED 2018](#)) содержание некоторых решений, принятых этим органом, ставит под сомнение его объективность и беспристрастность.

Мониторинг СМИ, связанный с кампанией. В России ([Голос 2017, 2018](#)) не предусматривается и не проводится специального мониторинга средств массовой информации в рамках предвыборной кампании. Мониторинг средств массовой информации, проводимый регулятивным органом в рамках своей общей деятельности, не подвергает освещение выборов более тонкому и целенаправленному контролю и не позволяет своевременно принимать корректирующие меры.

Методология мониторинга. В некоторых странах методология, используемая надзорными органами,

39 Заключительный отчет EMDS об итогах мониторинга досрочных президентских выборов в Азербайджане 11 апреля 2018 года, VII. Предвыборная кампания, стр. 14-17.

была подвергнута критике как не обеспечивающая комплексного контроля и оценки освещения событий средствами массовой информации. Это включает в себя отсутствие качественного мониторинга для измерения и оценки характера охвата ([БДИПЧ 2018](#) по Армении, Грузии, России ([Golos 2017](#))) и проведение ограниченного мониторинга или выборочных проверок вместо систематического

комплексного мониторинга ([БДИПЧ 2018](#) по Армении, [БДИПЧ 2019](#) по Молдове).

Недостаточный мандат или потенциал. Проблема недостаточного потенциала была сочтена негативно влияющей на работу надзорного органа в Армении. В Украине законодательство не наделяет надзорный орган достаточными санкциями для своевременного выполнения своего мандата в период выборов.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Шесть ключевых выводов и соображений для всех стран

1. Обеспечить соответствие законов и нормативных актов, касающихся средств массовой информации, международным стандартам, при этом любые ограничения должны строго соответствовать требованиям соразмерности и необходимости.
2. Воздерживаться от использования аргумента об отсутствии регулирования в качестве предлога для введения необоснованных ограничений и репрессивных мер, которые приводят к ограничению свободы слова и доступа к информации.
3. При рассмотрении мер реагирования на язык вражды и дезинформацию гарантировать, что эти меры пропорциональны и не ущемляют принцип свободы слова.
4. Содействовать созданию действительно свободной среды для средств массовой информации и журналистов, свободной от прямого или косвенного давления и запугивания. Своевременно и всесторонне расследовать любые случаи преследования, давления или препятствования для привлечения виновных к ответственности.
5. Содействовать в законодательном порядке и на практике всестороннему и сбалансированному освещению избирательных кампаний средствами массовой информации для поддержки способности избирателей делать полностью информированный выбор.
6. Предпринимать проактивные действия по борьбе с дезинформацией и распространением языка ненависти, особенно онлайн, в соответствии с положениями международного законодательства о правах человека.

- Предоставить избирателям возможность сделать свободный и осознанный выбор посредством телевизионных дебатов, увеличения бесплатного эфирного времени, регулирования онлайн-СМИ, обеспечения доступности агитационных материалов, а также ужесточения уголовной ответственности в случаях принуждения кого-либо к предвыборной агитации или воздержанию от предвыборной агитации;
- Рассмотреть вопрос о надлежащем регулировании дезинформации и языка вражды, включая соразмерные и эффективные санкции;
- Проводить полное и беспристрастное расследование всех случаев насилия в отношении журналистов и воспрепятствования их профессиональной деятельности;
- Распространить требования о беспристрастном освещении выборов в общественных СМИ на весь избирательный цикл;
- Повысить потенциал регулирующего органа в области СМИ для проведения комплексного мониторинга всех соответствующих материалов, освещаемых в СМИ в ходе избирательных кампаний;
- Обеспечить независимость регулирующего органа путем создания механизмов общественного контроля.

Азербайджан:

- Привести законы, касающиеся свободы выражения мнений, в соответствие с международными стандартами и устранить необоснованные ограничения, в том числе путем декриминализации дискредитации;
- Отменить положения о блокировании интернет-ресурсов, в том числе на основании внесудебных решений;
- Прекратить преследование активистов социальных сетей, блогеров и журналистов и освободить журналистов и других лиц, содержащихся в тюрьме по политически мотивированным обвинениям;
- Определить более точно и узко, какое содержание и действия равнозначны языку вражды и

Рекомендации для каждой страны

Армения:

- Ввести регулятивные и правоприменительные меры для достижения полной прозрачности владения средствами массовой информации путем четкого определения конечных доноров и обеспечения надлежащего надзора за финансированием средств массовой информации;

подстрекательству к насильственным действиям, включая руководящие указания в отношении контекста запрещенных высказываний и вероятности причинения вреда;

- Пересмотреть правила освещения избирательных кампаний, чтобы предоставить избирателям возможность ознакомиться с широким кругом мнений. Снять все ограничения на освещение редакционной кампании в аналитических программах и новостях;
- Исключить положения, требующие от журналистов получать предварительную регистрацию и наказывающие за несоблюдение этого требования;
- Улучшить правовую и практическую доступность средств массовой информации для всех политических групп.

Беларусь:

- Привести законы и составляемые в соответствии с законами постановления в соответствии с международными стандартами, в том числе путем пересмотра положений, позволяющих признавать СМИ и отдельных журналистов экстремистами;
- Пересмотреть правовые рамки, касающиеся свободы выражения мнений, с целью декриминализации дискредитирующих правонарушений и отмены уголовной ответственности;
- Привести правила, касающиеся онлайн-источников информации, в соответствии с международными стандартами, гарантирующими свободу СМИ. Отказаться от практики внесудебной блокировки онлайн-СМИ;
- Пересмотреть требования к аккредитации журналистов, чтобы облегчить, а не затруднить их работу;
- Обеспечить на практике возможность всем кандидатам обращаться к избирателям, используя свободное эфирное время/пространство;
- Пересмотреть процедуры назначения органа по надзору за СМИ для обеспечения более сбалансированного членского состава. Обеспечить этот орган достаточными полномочиями и ресурсами для проведения комплексного мониторинга СМИ.

Грузия:

- Уточнить правила агитации в СМИ на период после объявления выборов, но до начала регламентированной кампании и между турами выборов;
- Пересмотреть определение понятия «агитация», чтобы обеспечить справочную и правоприменимую основу для агитации в онлайн-СМИ. Это должно включать в себя положение о том, что государственным служащим запрещается проводить агитацию в рабочее время, в том

числе с использованием личных аккаунтов в социальных сетях;

- Акты насилия, преследования и воспрепятствования работе журналистов должны расследоваться своевременно, объективно и беспристрастно, с тем чтобы определить правовую ответственность виновных;
- Регулирующий орган должен действовать в рамках законодательства и не налагать на вещателей никаких несоразмерных или дополнительных обязательств, выходящих за рамки закона. Орган должен обеспечить, чтобы все его решения были юридически мотивированы и обоснованы, чтобы не создавать рисков избирательного подхода, предвзятости или ощущения вмешательства в редакционную свободу вещателей;
- Политические партии и кандидаты на выборах должны воздерживаться от агрессивной риторики, нападок друг на друга, дискредитации оппонентов, участия в негативной агитации, использования языка вражды и любых других действий и призывов, которые могут поляризовать общество.

Молдова:

- Пересмотреть законодательную базу избирательного права с целью дать надлежащее определение языка вражды и определить пути, препятствующие его использованию. Создать механизм мониторинга, документирования и санкционирования языка вражды в ходе избирательных кампаний;
- Гарантировать на практике право на доступ к информации. Следует отказаться от практики несвоевременного предоставления информации средствам массовой информации и оправдания задержек ссылками на законы о подаче петиций и о защите персональных данных;
- Распространить требования к раскрытию информации о владении средствами массовой информации и их прозрачности также на печатные и онлайн-источники;
- Рассмотреть вопрос о создании системы раннего предупреждения против пропаганды и дезинформации, охватывающей как традиционные, так и онлайн-СМИ. Такая система могла бы включать в себя механизмы мониторинга и отчетности, сочетающие в себе человеческие и технологические решения.

Россия:

- Аннулировать положения законодательства о борьбе с экстремизмом и другие ограничительные положения нормативной базы, регулирующие работу СМИ, с тем, чтобы добиться ее соответствия международным стандартам;

- Отменить законодательные положения об иностранных агентах и их применение к СМИ и журналистам;
 - Отменить положения, предоставляющие регулирующему органу право блокировать сайты без предварительного решения суда;
 - Пересмотреть правовые обязательства, налагаемые на государственные СМИ по освещению деятельности государственных чиновников;
 - Обеспечить на практике способность каналов СМИ свободно и независимо определять свою редакционную политику;
 - Требовать от ЦИК как от органа, ответственного за обеспечение равных условий для конкурентов, проведения мониторинга средств массовой информации в ходе избирательных кампаний. Должна быть опубликована методология мониторинга СМИ.
- Украина**
- Назначить эффективную государственную регулируемую инстанцию для осуществления надзора за тем, как средства массовой информации соблюдают избирательное законодательство, а также для обеспечения его соблюдения.
 - Усовершенствовать законодательство о прозрачности собственности СМИ и обеспечить его надлежащее исполнение.
 - Политикам, владельцам СМИ и органам власти следует воздерживаться от попыток влиять на контент, публикуемый СМИ, или любым другим образом вмешиваться в деятельность СМИ и журналистов.
 - Пересмотреть избирательное законодательство и внести в него положения о регулировании деятельности в Интернете во время выборов, касающиеся как агитации и информирования населения, так и вопросов политического финансирования;
 - Прилагать дополнительные усилия для защиты редакционной независимости общественных вещательных компаний, предоставив им достаточное финансирование и полную финансовую автономию.
 - Принимать дополнительные меры для защиты безопасности журналистов, особенно занимающихся расследованиями и освещающих темы, представляющие общественный интерес.

ОБ АВТОРАХ

Татьяна Хильшер-Богусевич – независимый международный консультант в сфере демократических выборов, развития и управления, особое внимание уделяющий странам Центральной и Восточной Европы, Центральной Азии и Кавказа. Будучи экспертом по проведению выборов, она сотрудничает с различными международными организациями в рамках мероприятий и проектов, имеющих отношение к выборам. В число этих действий входят наблюдение за выборами, разработка методологии наблюдения, анализ законодательства, обучение наблюдателей, а также последующие действия после выборов и предоставление технической помощи. Татьяна получила степень магистра сравнительной политологии и сертификат юридического образования Лондонской школы экономики и политических наук.

Александр Шлык – международный эксперт и консультант по проведению выборов. Более 10 лет работал в Отделе выборов Бюро по демократическим

институтам и правам человека ОБСЕ, с 2016 по 2021 год занимал должность руководителя отдела. В этом качестве он руководил наблюдением за всеми выборами, проводившимися в регионе ОБСЕ, и помогал странам приводить организованные в них выборы в соответствие с международными стандартами. Он руководил разработкой методологических инструментов для наблюдения за выборами и предоставления помощи, подготовил к использованию базу данных с рекомендациями по выборам, а также занимался разработкой курсов обучения наблюдателей для БДИПЧ и прочих организаций. Александр получил степень бакалавра экономики в Белорусском государственном университете, степень магистра политологии в Центрально-Европейском университете и степень магистра международного развития и менеджмента в Лундском университете. Он планирует получить степень магистра в области международного права и прав человека в Оксфордском университете.

EPDE И ЕЕ ЧЛЕНЫ

EPDE была создана в декабре 2012 года в Варшаве 13 независимыми европейскими организациями по наблюдению за выборами граждан. Целью EPDE является поддержка гражданского наблюдения за выборами и содействие демократическим избирательным процессам, как в ЕС, так и в странах восточного соседства ЕС.

Организации – члены EPDE, которых в настоящее время 16, имеют значительный опыт в наблюдении за выборами и оказании помощи странам в проведении подлинно демократических выборов. В общей сложности они наблюдали за более чем 80 избирательными процессами внутри страны, и многие из них внесли свой вклад в наблюдение за выборами на международном уровне. Они направляют постоянно растущее число наблюдателей, как долгосрочных, так и краткосрочных, и всесторонне оценивают избирательные процессы, предоставляя независимую оценку всех ключевых процессов и этапов - от предвыборной кампании до событий после выборов. Посредством своей работы по наблюдению, публикуемых докладов и предлагаемых рекомендаций они стремятся совершенствовать избирательное законодательство и практику в соответствии с международными обязательствами

и стандартами, а также национальными законами. Помимо работы по наблюдению, организации – члены EPDE проводят и другие мероприятия на протяжении всего избирательного цикла, в том числе кампании по информированию и просвещению избирателей в целях содействия политическому участию, поощрения осознанного голосования и расширения участия избирателей.

Большинство организаций – членов EPDE подписали Декларацию глобальных принципов внепартийного наблюдения за выборами и их мониторинга гражданскими организациями, которая была принята в 2012 году и в настоящее время одобрена более чем 290 группами гражданских наблюдателей в 93 странах при поддержке 13 ключевых межправительственных и международных неправительственных организаций. Многие из них также являются членами известных сетей наблюдения за выборами, таких как Глобальная сеть внутренних наблюдателей за выборами и Европейская сеть организаций по наблюдению за выборами. Все организации – члены EPDE применяют установленные и опубликованные методологии, основанные на принципах беспристрастности, независимости, невмешательства и прозрачности.



Другие отчеты доступны в разделе «Документы»:
www.epde.org

Подпишитесь на нашу ежемесячную рассылку:
www.epde.org/en/newsletter.html

Посетите наши социальные сети:

 facebook.com/epde.electionsmonitoring

 [@epde_org](https://twitter.com/epde_org)

Члены EPDE:

Белорусский Хельсинкский Комитет БХК (Беларусь)
Комитет Избирателей Украины КИУ (Украина)
Центр мониторинга выборов и обучения демократии EMDS (Азербайджан)
Европейский Обмен (Германия)
Хельсинкская Гражданская Ассамблея Ванадзор (Армения)
Правозащитный Центр «Весна» (Беларусь)
Международный центр изучения выборов IESC (Литва)
Международное общество свободных выборов и демократии ISFED (Грузия)
Норвежский Хельсинкский Комитет ННС (Норвегия)
Гражданская Сеть ОПОРА (Украина)
Фонд ответственной политики (Польша)
Ассоциация Promo-LEX (Молдова)
Фонд им. Стефана Батория (Польша)
Шведский Международный Либеральный Центр SILC (Швеция)
Антикоррупционный Центр «Трансперенси Интернэшнл» (Армения)
Unhack Democracy (Венгрия)