

КРУГЛЫЙ СТОЛ

**Законодательное
обеспечение
работы СМИ:
безопасность
и свобода слова**

КРУГЛЫЙ СТОЛ

Законодательное обеспечение работы СМИ: безопасность и свобода слова

Свобода слова как одна из основополагающих свобод закреплена в базовых законах множества демократических стран. Однако границы этой свободы постоянно меняются в связи со стремительным изменением технологий производства и передачи информации. Несмотря на то, что такие технологии уже стали необходимостью для общества, они могут использоваться в деструктивных целях. Два основных компонента свободы СМИ - право на свободное распространение информации и мнений и право искать и получать информацию - также могут быть угрозой для общества, когда речь идет о злоупотреблениях свободой СМИ.

Проводимые по всему миру исследования демонстрируют наличие прямой взаимосвязи между свободой прессы и демократией, а больше половины населения земного шара хотели бы жить в странах, где обмен информацией свободен от цензуры. Люди уверены, что доступ к информации важен для реализации и других гражданских прав, для контроля над органами государственной власти, для выбора рациональной стратегии поведения. Вместе с тем, по мнению большинства, цензура допустима, когда свобода СМИ ущемляет другие гражданские права, сказывается на безопасности, нарушает экономическое благополучие. Такая же ситуация характерна и для российского общества.

Будучи закрепленной в базовых документах, не во всех странах свобода СМИ регулируется специальным законодательством (законом о СМИ). Но во многих странах такие законы успешно применяются. В федеративных государствах функционирование СМИ нередко определяется специальными законами на уровне субъектов Федерации. Кроме того, оценивая свободу обмена информацией, принято учитывать правоприменительную практику, случаи неправомерного поведения в отношении журналистов и потребителей информации, финансовые и политические рамки работы СМИ, публичный дискурс.

С 70-х годов XX века, по оценкам общественных организаций, свобода СМИ расширялась. В начале XXI столетия этот процесс заметно ускорился. Государства столкнулись с феноменом экспоненциального роста информации, распространяющейся через Интернет. Существенная доля внимания аудитории переключилась с традиционных СМИ на интернет-издания, которые впервые сделали новости по-настоящему оперативными, создали глобальное информационное пространство, дали возможность любому человеку стать автором популярного контента. Однако эти же достижения одновременно начали представлять и угрозу в том случае, когда свобода слова в Интернете может использоваться для ущемления других прав граждан.

Распространение интернет-СМИ, социальных сетей и платформ обмена информацией, создание глобального информационного пространства привели к появлению в большой группе стран законодательных ограничений. К этим ограничениям относятся:

- усложнение процедуры регистрации СМИ, в особенности - для иностранных лиц и организаций;
- появление или ужесточение законов, запрещающих клевету, персональные оскорбления и оскорбления социальных групп;

- появление специального законодательства, призванного ограничить информирование об экстремистских и террористических организациях и т. д.

Повысилась ответственность профессиональных журналистов и блогеров-любителей. Участились ситуации внесудебных ограничений на распространение информации в Интернете. Подобные тенденции характерны и для России.

Несмотря на то, что такие ограничения работают на повышение общественной безопасности от непосредственных угроз, они вызывают опасения у экспертного сообщества и правозащитных организаций - нарушение баланса прав и свобод само по себе может стать угрозой. Эксперты нескольких организаций замечают уменьшение свободы СМИ и ухудшение положения журналистов по всему миру на протяжении последних 10-15 лет. Не всегда это уменьшение свободы вызвано законодательными ограничениями на работу СМИ, в ряде случаев обеспокоенность скорее вызывает правоприменительная практика, высказывания политиков, решения судов. Тот же тренд эксперты отмечают и в области регулирования интернет-пространства.

Феномен, который получил наибольшее распространение в последнее время, - это ложная информация, так называемый fake news. Намеренная дезинформация использовалась в военных и политических целях на протяжении всей истории. Теперь фальшивые новости не только дезинформируют граждан, но и приводят к снижению доверия к СМИ, что чревато массовым ощущением «потерянности», дезориентацией целых обществ.

Учащение использования fake news в последнее время связано как с усилением роли общественного мнения в политике (оно влияет и на карьеру политиков, и на содержание мер, принимаемых государствами), так и с распространением новых технологий (что позволяет быстро оказывать влияние на широкую аудиторию). Тем не менее не всегда дезинформация с помощью fake news бывает намеренной.

Противодействие фальшивым новостям на законодательном уровне осложняется самим характером распространения такой информации и медлительностью судебной системы. Тем более что эффект от fake news может быть достигнут в течение считанных часов после публикации. Ряд стран, включая Россию, предпринимают усилия по созданию законов, определяющих ответственность за публикацию таких новостей. В отсутствие таковых гражданам приходится самостоятельно определять, стоит ли доверять каждому конкретному сообщению.

Проблемы и основные вопросы

- Можно ли говорить об актуальности законодательства, ориентированного на традиционные СМИ, в условиях роста популярности новых медиа?
- Насколько широки возможности влияния парламентариев на параметры функционирования СМИ?

Направления работы:

- ▶ законодательная работа - концептуальное и прикладное обеспечение баланса между свободой слова и ограничением обмена информацией;
- ▶ политическая работа, в том числе на международном

уровне, - мониторинг и анализ трендов для внесения изменений в законодательство, совместная работа с гражданским обществом;

- ▶ формирование дискурса - противодействие языку вражды, формулирование тезисов, направляющих правоприменительную практику.
- Формулирование ограничений свободы СМИ: трудности с законодательным определением «клеветы», «оскорблений», «пропаганды» и других смежных понятий.
- СМИ, использующие иностранное финансирование (в том числе СМИ - иностранные агенты), в глобальном информационном пространстве: возможно ли защитить граждан от влияния СМИ, зарегистрированных и работающих в других странах, если у граждан есть доступ к этим ресурсам в Интернете?
- Создание «информационных офшоров»: зон свободы слова в Интернете.
- Другие вызовы интернет-пространства: анонимность, трансграничность, пластичность.
- Дезинформация как оружие информационных войн современности: как обороняться и стоит ли атаковать?
- Мировая практика противодействия ложной информации - насколько эффективно получается бороться с распространением «фальшивок».
- «You are fake news»: где заканчивается борьба с дезинформацией и начинается ущемление свободы слова?

Обеспечение свободы прессы как необходимая инвестиция в демократию

Взаимодействие свободы прессы и других прав и свобод человека

Современные международные реалии невозможно представить вне контекста высокоразвитых технологий, мгновенного информационного обмена. Демократизация и глобализационные процессы породили необходимость закреплять свободу слова, информации и прессы в основополагающих документах государства, а правовая база информационной политики продолжает расширяться, чтобы соответствовать новым тенденциям мирового развития. Рассмотрим основные права и свободы человека, непосредственно связанные со свободой прессы, и их точки соприкосновения.

Свободу выражения мнений можно разделить на два компонента, соответствующие передающей и принимающей сторонам коммуникации:

Право на свободное распространение информации и мнений.

Именно этот принцип лежит в основе права на свободу печати. В современную эпоху он имеет большое значение для всех, кто использует различные средства массовой информации. В документах ЮНЕСКО, в частности Виндхукской декларации 1991 года, постулируется, что для осуществления права на свободу печати необходимы свобода, плюрализм, независимость и безопасность средств информации.



Право искать и получать информацию.

Именно это право – одна из основ прозрачности и подотчетности, имеющих большое значение в контексте демократии.

Свобода выражения мнений часто взаимодействует с правом на неприкосновенность частной жизни. Журналисты, пользуясь правом на неразглашение источников информации, могут скрывать сведения, представляющие большой интерес для общества, в том числе и с точки зрения общественной безопасности. Различные государства по-разному решают вопрос соблюдения права на неприкосновенность личной жизни и его взаимодействие с двумя компонентами свободы выражения мнений. Распространены частичные ограничения на использование конфиденциальной информации.

Свобода слова и язык ненависти. В международных нормативных актах под «языком ненависти» понимаются высказывания, заключающиеся в подстрекательстве к нанесению ущерба на основе принадлежности к определенной социальной или демографической группе. Иными словами, если кто-то оскорбляет другого человека по расовому или религиозному признаку, то что важнее: свобода слова одного или факт унижения и необходимость защиты другого? Ответ на этот вопрос в том числе определяет правовые взаимоотношения СМИ, общества и государства в каждой стране.

Свобода прессы как необходимая инвестиция в демократию

В IV веке до н. э. в Афинах возникла и закрепилась одна из самых влиятельных в мировой истории идей: свободная общественная коммуникация – это база для разумного отношения к жизни и одной из самых легитимных, по мнению греков, форм государственного устройства – демократии. Древние греки были убеждены в том, что на поддержку общества способны рассчитывать только законы, прошедшие общественное обсуждение, в ходе которого были тщательно учтены и проанализированы все за и против. Именно эта концепция легла в XVIII веке в основу европейского Просвещения, без которого не смогла бы существовать современная демократическая форма правления. Благодаря этому историческому феномену **возникла идея современного правового государства, основных гражданских прав и свобод, в том числе свободы слова, свободы информации и свободы прессы, которая на них опирается.**

Проводимые по всему миру исследования демонстрируют наличие прямой взаимосвязи между свободой прессы и демократией. В 2015 году исследовательский центр Pew Research Center опубликовал отчет, содержащий результаты опроса граждан 38 стран о состоянии гражданских прав и свобод, а также их ценности. Согласно результатам исследования, большинство опрошенных считают важным жить в стране, где соблюдается свобода слова, прессы, существует свобода интернет-пространства (Рисунок 1).

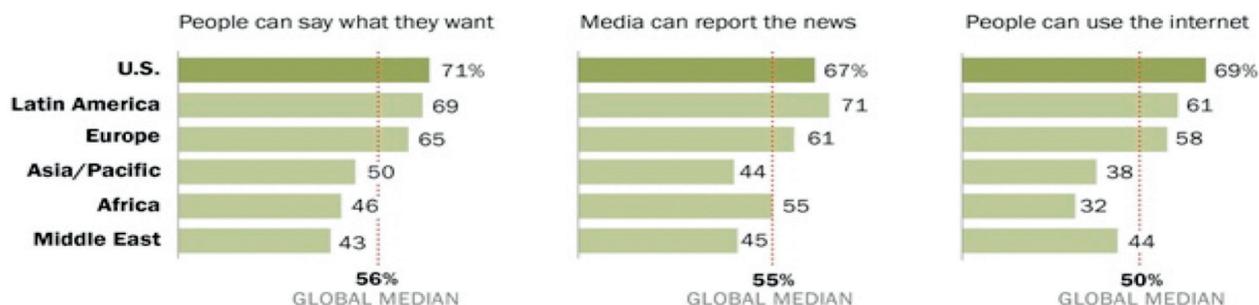
Несмотря на то, что в целом демократические ценности в широком понимании остаются популярными, в разных странах люди по-разному определяют соотношение и важность различных прав и свобод. Как правило, опрошенные поддерживают свободу слова в принципе, однако считают необходимым ограничить определенные способы ее выражения в пользу других прав и свобод.

Если около 80% респондентов считает, что у людей должна быть возможность свободно критиковать политику, проводимую государством, то уже гораздо меньшая часть (35%) считает допустимым оскорблять меньшинства

Рисунок 1

Support for Free Speech, Press Freedom and Internet Freedom

Regional median saying it is very important that ___ without state/gov't censorship in our country



Note: Global median of 38 countries. Russia and Ukraine not included in Europe median.

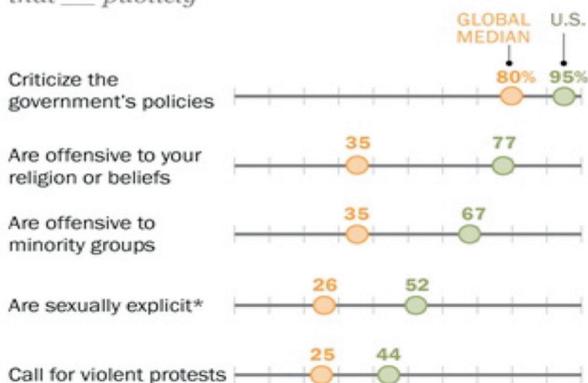
Source: Spring 2015 Global Attitudes survey. Q56b, d, f.

PEW RESEARCH CENTER

Рисунок 2

Americans More Supportive of All Forms of Freedom of Expression than Others Worldwide

People should be able to make statements that ___ publicly



*Not asked in Malaysia.

Note: Global median of 38 countries.

Source: Spring 2015 Global Attitudes survey. Q30a-e.

PEW RESEARCH CENTER

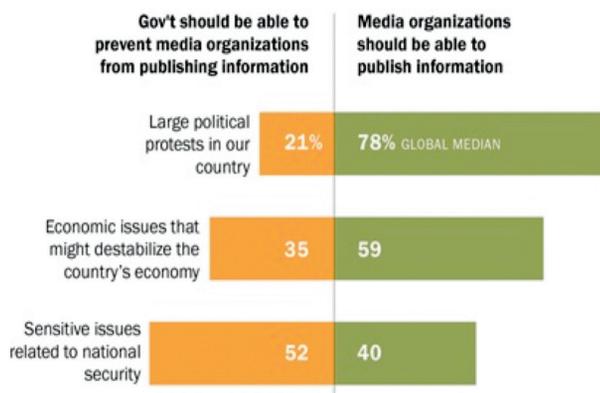
или религиозные взгляды. Еще меньше поддерживаются людьми сексуально откровенные высказывания и призывы к насилию (Рисунок 2,3).

Неоднозначно отношение мирового сообщества к государственной цензуре СМИ. Если в целом респонденты выступают против государственной цензуры, то для вопросов национальной безопасности они делают исключение. Достаточно большое число опрошенных (около 35%) считают необходимым блокировать информацию, которая может destabilизировать государственную экономику.

Один из самых популярных индексов демократии в экспертном сообществе Freedom House анализирует состояние дел с политическими правами и гражданскими свободами в мире. Эксперты оценивают:

- 1) политические права, возможность свободного участия в выборе лидеров и в формировании важных для общества решений;

Рисунок 3



Note: Global median of 38 countries.

Source: Spring 2015 Global Attitudes survey. Q31a-c.

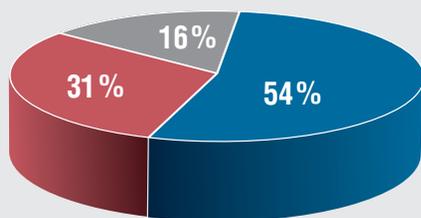
PEW RESEARCH CENTER

2) гражданские свободы (свобода выражать мнения, развитие общественных институтов и личная автономия от государства, на практике означающие независимость СМИ и надежную защиту прав меньшинств).

Для оценки уровня общественной свободы и составления индексов демократии активно используется показатель свободы СМИ как один из ее незаменимых атрибутов. Вклад свободной и качественной журналистики в обеспечение эффективного государственного управления и развития был отмечен в принятой в сентябре 2015 года 193 государствами - членами ООН Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Таким образом, свободу прессы в качестве необходимого элемента демократии выделяют как представители политических элит, экспертного сообщества, так и обычные граждане.

В России отношение общества к цензуре чуть более мягкое: для защиты от нежелательного или противозаконного контента допустить ее введение готовы около половины граждан (данные Левада-Центра, 2014 год).

Опрос «Интернет-цензура»



- В Интернете существует множество опасных сайтов и материалов, в связи с чем необходимо ввести цензуру в Интернете
- Опасности Интернета переоцениваются, и в любом случае нельзя вводить цензуру в Интернете
- Затрудняюсь ответить

Международно-правовое регулирование деятельности СМИ

Основные права человека, в том числе свобода мысли и слова, свобода информации, – это стержень многих международных соглашений. Далее приводится список основополагающих актов и институтов, базовых для функционирования СМИ.

На международном уровне права человека, в том числе свободу слова, защищает **Организация Объединенных Наций** (Комитет по правам человека, Совет по правам человека, Верховный комиссар ООН по правам человека, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение).

На международном уровне действуют следующие **документы**:

1. Всеобщая декларация прав человека провозгласила право каждого на свободное распространение и получение информации (1948 год), носит рекомендательный характер.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах (вступил в силу в 1976 году). **В этом договоре, ратифицированном 166 государствами, появляются новые элементы, устанавливающие допустимые границы свободы.** В 19-ю статью, содержащую право каждого беспрепятственно выражать свое мнение, искать, получать и распространять информацию, добавлена норма о том, что пользование перечисленными правами налагает определенные обязанности и подразумевает возможность ограничения свобод. Ограничения должны быть определены в национальном законодательстве и быть достаточными для обеспечения уважения прав других лиц, охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения.

Европейская система защиты прав человека

Основные организации:

1. **Совет Европы.**
2. Европейский суд по правам человека.
3. **Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе** (Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ).

Основные документы:

1. **Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод.** Конвенция является обязательной для всех государств – участников Совета Европы, в большинстве стран имеет почти конституционный статус. Добавляет два важных момента к Всеобщей декларации прав человека:
 - право на свободу слова не исключает наличия механизмов лицензирования в вещательном секторе;
 - любые ограничения на свободу слова должны быть предусмотрены законом.
2. **Хартия Европейского союза об основных правах (2000 год)** делает акцент на необходимости развития плюрализма СМИ и обеспечения равного доступа к СМИ для всех.
3. **Декларация ОБСЕ «На пути к свободе и безопасности»** подтвердила значимость свободы СМИ для всех государств-участников и приоритет прав человека.

Американская система защиты прав человека

Основные организации:

1. **Организация американских государств** (Специальный докладчик Организации американских государств по вопросу свободы выражения мнения).
2. **Межамериканский суд по правам человека.**

Основной документ:

Американская конвенция о правах человека (1969 год). Дублируя положения Международного пакта о гражданских и политических правах, конвенция содержит новшества:

- запрет косвенного притеснения свободы выражения мнений через контроль над средствами производства и ресурсами;
- возможность предварительной цензуры публичных заявлений с целью определения допустимого возраста зрителей.

Африканская система защиты прав человека

Основные организации:

1. **Африканский союз.**
2. **Африканская комиссия по правам человека и народов** (Специальный докладчик по вопросу свободы выражения мнения Африканской комиссии по правам человека и народов).
3. **Африканский суд по правам человека и народов.**

Основные документы:

1. **Африканская хартия прав человека и народов (1981 год).** Статья 9 Хартии – одна из самых лаконичных международных норм в отношении свободы выражения мнения, состоящая из двух пунктов:
 - «каждый имеет право на доступ к информации»;
 - «каждый имеет право на выражение и распространение своих взглядов в соответствии с законом».
2. **Декларация принципов свободы выражения мнения (2002 год).** Представляет собой пример современного взгляда на основные принципы свободы СМИ вне рамок «западной парадигмы»:
 - свобода выражения мнения – неотчуждаемое право и неотъемлемый компонент демократии;
 - любое ограничение должно быть предусмотрено законодательством и быть необходимым

для демократического сообщества;

- органы власти обязаны содействовать развитию СМИ и плюрализму;
- каждый имеет право на доступ к информации в ведении органов власти, а также к информации, хранимой частными лицами, – если это необходимо для защиты их прав;
- государственные и контролируемые государством СМИ должны быть общественными и подотчетными;
- отсутствие принуждения к раскрытию источников информации и др.

Национальное законодательство о СМИ

С точки зрения гражданских прав и свобод показательна практика европейских стран, поскольку их преобладающее большинство является участниками вышеупомянутых международных договоров и соглашений. Несмотря на нормы международного законодательства, ситуация в европейском регулировании средств массовой информации и коммуникации неоднозначна. В целом изначально существовало три базовых подхода к нормативному регулированию деятельности СМИ.

- ▶ **Преобладание рыночного принципа**, основой которого является законодательство о конкуренции. Цель государства – создание условий для честной конкуренции, а вмешательство допустимо только при попытках создать монополию.
- ▶ **Невмешательство**. Любое общественное или государственное регулирование создает ограничения для саморегулирующегося свободного рынка.
- ▶ **Соблюдение интересов общества в целом**. Доступ к СМИ должен определяться исключительно на основе общественных, а не коммерческих или политических интересов.

Использование различных комбинаций этих подходов определяет законодательную основу для функционирования СМИ (в виде специального закона, определяющего их работу, или набора положений, применимых в том числе для регулирования работы СМИ):

1. Некоторые правовые системы не включают отдельный закон о СМИ. Их деятельность регулируется нормами гражданского или иного права, а отдельные законы могут содержаться в различных кодексах (США, Канада, Великобритания, Испания, Япония).
2. Ряд стран, уделяющих особое внимание свободе информации даже в конституции, имеют отдельные законы о СМИ (Австрия, Голландия, Франция, Финляндия, Швеция).

Например, в Германии главный гарант свободы СМИ и информации – основной закон ФРГ, статья 5 которого гарантирует право распространять свое мнение, получать информацию и запрещает цензуру. В каждой из федеральных земель действуют свои законы о СМИ, достаточно похожие между собой. Каждый из них определяет рамки для регионального вещания, устанавливает оргструктуру, цели теле- и радиовещательных компаний, требования о лицензировании. Большая часть принятых в разных землях норм совпадает, однако существуют и местные особенности, такие как обязанность редактора проверять публикуемую информацию на предмет уголовно наказуемой информации, разграничение редакторской и рекламной деятельности.

В Италии свобода слова закреплена в Конституции, статья 21 которой устанавливает: право каждого свободно выра-

жать свои мысли; запрет на цензуру; конфискацию печатных изданий только в случае мотивированного заключения суда; возможность законодательно установить обязательность предоставления сведений об источниках финансирования; запрет на печатные произведения, представления, «противные добрым нравам». Закон о печати, упоминающийся в Конституции, устанавливает ответственность за распространение несоответствующих действительности порочащих сведений, за нарушение моральных норм, за подстрекательство к самоубийству и преступлениям; особую ответственность несут издания, чья аудитория – дети и молодежь.

Наличие или отсутствие определенных законов – не гарантия свободы СМИ. Важны и качество существующих норм права, и правоприменительная практика. Однако само наличие утвержденных национальным парламентом «правил игры» упрощает существование СМИ. По всему миру с 70-х годов XX века по начало XXI века свобода обмена информацией закреплялась в законодательной и правоприменительной практике, в том числе на международном уровне.

Тренды в российском законодательстве

В течение последних лет законодательное регулирование российских СМИ и интернет-ресурсов развивается в рамках тенденции к усилению общественной безопасности.

Для **традиционных СМИ** эта тенденция выразилась в следующих изменениях:

- введение с 1 января 2016 года законодательных ограничений возможностей нерезидентов владеть, контролировать или руководить российскими средствами массовой информации; принятие поправок в закон о СМИ, позволяющих признавать отдельные СМИ иностранными агентами;
- рост числа ограничений на публикацию и распространение в СМИ определенного контента (помимо запретов на клевету, личные оскорбления, криминализованы оскорбления чувств социальных групп, а также введены запреты на публикацию опасного, пропагандистского, части рекламного контента);
- усиление контроля над сетевыми СМИ;
- принятие законов о торговле с использованием инсайдерской информации, допускающих обход требований об обеспечении конфиденциальности;

Российский бизнес активно пользуется правом на защиту чести и достоинства. Так, в 2010–2015 годах ежегодно в арбитражных судах рассматривалось около 800 дел о защите деловой репутации, чести и достоинства.

Например, в 2013 году российская версия журнала Forbes опубликовала несколько материалов о главе НК «Роснефть» Игоре Сечине. В двух из них говорилось о доходах топ-менеджера, в еще одном приводились высказывания и диаграммы, свидетельствующие о том, что заявления руководителя «Роснефти» влияли на котировки акций российско-британской компании «ТНК-ВР» ради скупки их по более низкой цене фондом UCP, президент которого, Илья Щербович, входит в совет директоров «Роснефти». В мае 2014 года Игорь Сечин обратился в суд с иском, потребовав опровергнуть эти утверждения. Савеловский суд Москвы встал на сторону руководителя «Роснефти», полностью удовлетворив его требования и признав порочащими его честь и достоинство опубликованные материалы. Суд также пришел к выводу, что все эти сведения носят характер скрытых утверждений. В результате в журнале и на сайте издания было размещено уведомление о том, что часть ранее опубликованных сведений не соответствует действительности.

- запрет на использование нецензурной лексики на телевидении и радио, предусматривающий санкции в виде штрафов вплоть до приостановления регистрации СМИ, не выполняющих это требование.

Для интернет-ресурсов:

- расширение полномочий Роскомнадзора по блокировке доступа на веб-сайты без решения суда (первоначально - в связи с защитой прав детей);
- создание Единого реестра запрещенных сайтов;
- «закон о блогерах», согласно которому был создан реестр популярных блогеров (статья закона была отменена в 2017 году), а также установлена ответственность организаторов распространения информации.

Также были приняты законодательные меры по ограничению свободы СМИ в пользу общественной безопасности, которые вызвали широкое обсуждение в связи с высокой значимостью.

Сложившиеся кластеры «острых тем»:

- **Защита детства и семьи** - введение возрастных рейтингов СМИ; запрет публиковать личную информацию о несовершеннолетних жертвах преступлений и преступниках; запрет публиковать материалы, пропагандирующие нетрадиционные сексуальные отношения.
- **Антитерроризм и противодействие экстремизму** - ограничения на освещение антитеррористических операций, запрет пропаганды экстремистских организаций.
- **Регистрация СМИ** - ограничение на возможности иностранных граждан регистрировать СМИ в России, необходимость для блогеров соблюдать законодательство о СМИ.

Во Франции отсутствие ограничений на освещение антитеррористических операций привело к возникновению угрозы для жизни граждан. Последовали судебные иски против СМИ со стороны жертв террористических атак. Стремление полностью осветить происшествие вошло в конфликт с безопасностью граждан.

Например, в апреле 2015 года иск в суд подали шесть жителей Франции, которые в январе стали заложниками исламского террориста, захватившего магазин Hyper Cacher в Париже. Они обратились с жалобой на телеканал BFM-TV, который в прямом эфире показывал кадры с места событий. По словам адвоката бывших заложников, телеканал, освещая события в реальном времени, сообщил, что группа людей, в том числе двое малолетних детей, скрывалась от террориста в холодильной камере магазина.

Мировые тренды в законодательстве

В рамках ОБСЕ проводится работа **по мониторингу и сравнительному анализу законодательства, затрагивающего работу СМИ, в странах - участниках организации**. В последнее время специалисты ОБСЕ отмечают противоречивые тренды в этой сфере. Как позитивные (увеличивающие свободу СМИ) рассматриваются:

- полная отмена уголовных наказаний за клевету и оскорбления в 11 странах и частичная - еще в трех;
- декриминализация оскорбления религиозных чувств - в четырех странах;
- отказ от ограничения свободы как меры наказания за клевету - в трех странах;
- полная или частичная отмена законов о персональных оскорблениях - в трех странах.

В качестве **негативных** (ограничивающих свободу СМИ) ОБСЕ перечисляет:

- возвращение статьи о клевете в Уголовный кодекс в России (2012 год);
- появление законов, предусматривающих наказание за клевету и оскорбления в адрес главы государства в Таджикистане (2016 год);
- внесение изменений в законы, предусматривающих наказания за клевету и оскорбления онлайн, а также за оскорбление президента в Азербайджане (2013, 2016 годы);
- появление нового понятия клеветы/оскорбления в Уголовном кодексе в Хорватии (2013 год);
- появление понятия о новом преступлении, состоящем в производстве фальшивых видео- и аудиозаписей с целью нанесения вреда репутации в Венгрии (2013 год).

Проведенный ОБСЕ обзор правового поля в отношении законов о клевете, личных оскорблениях и оскорблениях социальных групп свидетельствует, что среди государств - членов ОБСЕ Россия находится в числе стран, незначительно ограничивающих свободу СМИ по этим параметрам. В России отсутствуют специальные наказания за оскорбление государства, органов власти, иностранных государств и глав государств. Кроме того, лишь два правонарушения такого рода предполагают в качестве меры наказания ограничение свободы. В большинстве европейских стран законодательство о клевете носит более широкий характер, предусматриваются наказания в виде ограничения свободы.

Федеральное законодательство в США отличается отсутствием норм, предполагающих наказание за распространение клеветы, персональных оскорблений или оскорблений чувств социальных групп. Вместе с тем на уровне отдельных штатов действуют законодательные ограничения на клевету и оскорбления в широком смысле, а дела о клевете и оскорблениях рассматриваются в судах. В последнее время выросло количество таких дел, касающихся публикаций в интернет-пространстве.

Деятельность зарубежных СМИ в США ограничивается действием закона FARA (Foreign Agents Registration Act), который предусматривает регистрацию иностранных СМИ в Министерстве юстиции, представление в министерство финансовых сведений и информации о распространяемых материалах, а также публикацию материалов с пометкой о распространении информации от имени иностранного субъекта.

Кейс телеканала Russia Today в США демонстрирует, что FARA может представлять существенную угрозу для работы иностранных СМИ: статус «иностранного агента» усложняет сотрудничество СМИ с распространителями информации и затрудняет сам доступ к информации. После того как RT America был зарегистрирован в США в качестве иноагента, провайдер, обеспечивавший вещание канала в Вашингтоне, принял решение прекратить сотрудничество с каналом (а также с рядом других иностранных СМИ). RT также был лишен аккредитации в Конгрессе США. Некоторые представители органов власти делали публичные заявления о том, что российские СМИ, работающие на территории США (как и СМИ из Китая и Ирана), являются инструментами пропаганды. В то же время далеко не все иностранные государственные СМИ, работающие в США, получили статус иноагента: британская BBC, китайская CCTV, французский телеканал France 24, немецкая радиостанция Deutsche Welle

Рисунок 4



Источник: Google. Transparency report.

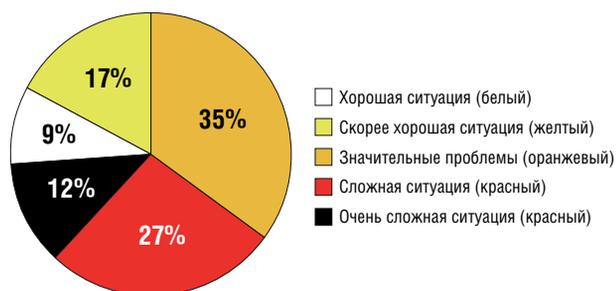
не зарегистрированы в этом качестве. За последнее время на рассмотрение Конгресса было вынесено несколько законопроектов, направленных на ужесточение ограничений для иностранных СМИ.

Внимание общественных организаций в США также обращено к правоприменительной практике норм о деятельности государственных органов в интернет-пространстве. Статистика Google показывает **рост запросов на удаление информации от государственных органов и на основе решений суда** (в основном в рамках дел о клевете и мошенничестве) (Рисунок 4).

Экспертные оценки трендов в области свободы СМИ

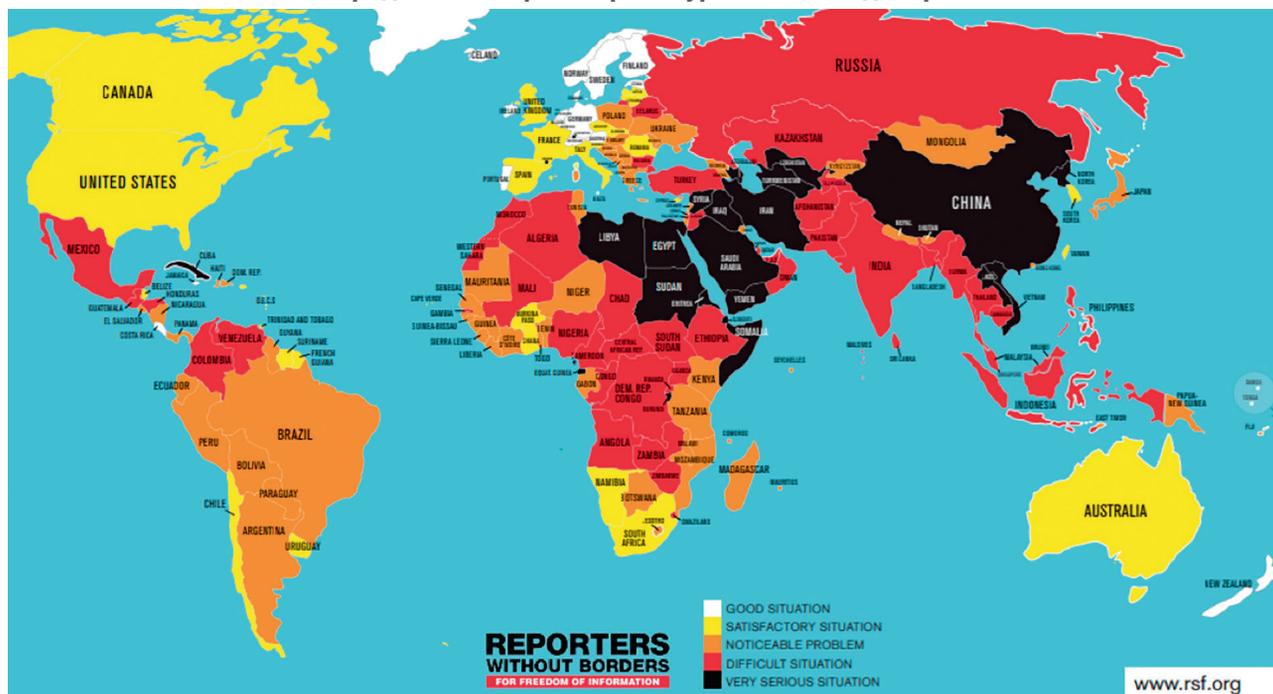
Общественные организации рассматривают существующие тренды (начиная с середины 2000-х годов) как угрозу свободе слова. Организации «Репортеры без границ» и Freedom House отмечают снижение уровня свободы СМИ в це-

лом по миру и в отдельных странах (эти рейтинги нередко критикуют из-за данных, основанных на субъективных оценках экспертов и журналистов, а также из-за отсутствия четких консенсусных критериев рейтингования, когда в одну группу попадают страны с разной ситуацией в сфере свободы слова).



Источник: «Репортеры без границ», 2016.

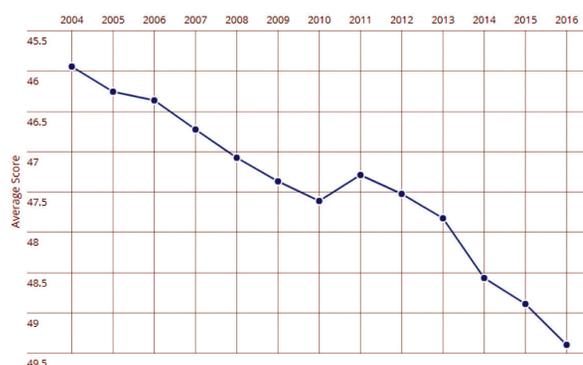
Распределение стран мира по уровню свободы прессы



Снижение общего уровня свободы СМИ в мире (оценка Freedom House)

Freedom of the Press 2017

DECLINE IN GLOBAL AVERAGE SCORE



Показательно, что такой тренд разворачивается с начала XXI века на фоне все большего распространения интернет-СМИ, роста объема медиаконтента и появления новейших медиа, в т. ч. социальных сетей и мессенджеров.

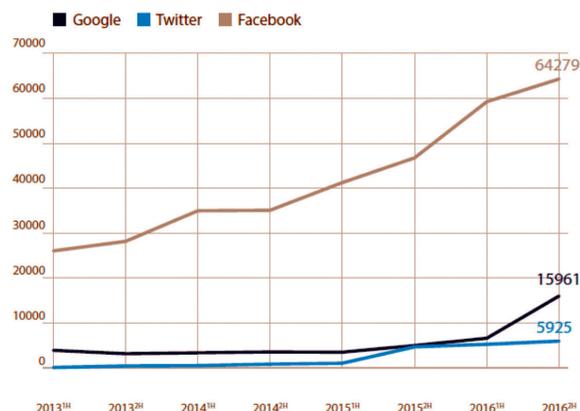
В методологии обеих организаций учитываются различные факторы, влияющие на общий уровень свободы СМИ: правовое регулирование работы СМИ; правоприменительная практика; экономико-политический контекст; безопасность журналистов; применение языка ненависти в отношении СМИ и журналистов и т. д.

Правовое регулирование работы СМИ - один из основополагающих факторов. Он косвенно влияет на степень самоцензуры: опасаясь столкновения с правовой системой, производители контента самостоятельно налагают на себя ограничения в сомнительных или пограничных случаях. Наибольшую обеспокоенность экспертов на международном уровне вызывают законы, касающиеся наказания за клевету (defamation laws), личных оскорблений (*lèse majesté*) и оскорбления социальных групп, например религиозных чувств (blasphemy). В ряде стран приняты законы, фактически запрещающие критику высших уровней власти, а также социальных групп, являющихся опорой власти. ООН и ЮНЕСКО также особо выделяют проблему качества правовой среды с точки зрения безопасности журналистов: в докладе Генерального директора ЮНЕСКО по вопросу о безопасности журналистов и угрозе безнаказанности за 2016 год приводятся данные об убийстве 827 журналистов и сотрудников СМИ. Лишь 8 % этих преступлений было раскрыто.

Особый тренд - это **рост ограничений на доступ к информации в интернет-пространстве.** Они включают принудительное закрытие доступа к сайтам, приложениям и целым платформам, замедление доступа в Интернет для определенных территорий, фильтрация информации.

Такие ограничения накладываются многими государствами. Негосударственные организации, в свою очередь, развернули несколько проектов мониторинга подобных тенденций. По их данным, основными причинами ограничения доступа в сеть являются борьба с терроризмом, защита государственной власти, обеспечение национальной безопасности, снижение напряженности между социальными группами, поддержка национального бизнеса и государственной экономики, борьба с плагиатом.

Мониторинг требований об изъятии контента или ограничения доступа к нему осуществляют и крупнейшие интернет-платформы. Количество запросов от государственных органов власти на удаление информации с платформ **Facebook, Google и Twitter в целом по миру:**



Источник: Google. Transparency Report – Government requests to remove content; Twitter. Twitter transparency report – Removal requests.

Позиция ООН по этому вопросу была четко сформулирована в Концептуальной записке ЮНЕСКО ко Дню свободы печати - 2016: «Распространение практики регулирования интернет-контента посредством блокирования веб-сайтов и средств коммуникации имеет серьезные последствия и выходит за рамки принятых международных норм [...] Подобные меры ограничивают способность общества принимать обоснованные решения по вопросам, касающимся развития и демократии [...] Они могут также представлять собой одну из форм «заблаговременного сдерживания», предлагая априори рассматривать любой акт коммуникации как противоправное действие, вместо того чтобы выносить соответствующую оценку в судебной инстанции уже после того, как точка зрения была высказана».

Феномен fake news¹

В основе феномена fake news лежит концепция дезинформации. Дезинформация как процесс коммуникации характеризуется следующими особенностями:

- заведомо ложная (искаженная или ошибочная) информация, которую коммуникатор передает реципиенту;
- цель коммуникатора - ввести реципиента информации в заблуждение.

Сейчас под дезинформацией понимают также введение кого-либо в заблуждение путем предоставления неполной или полной, но уже ненужной информации, искажения контекста, искажения части информации.

Предыстория и причины массового распространения в последние годы

Феномен дезинформации существует столько же, сколько существует сама коммуникация между людьми. История человечества насчитывает массу случаев, когда намеренное или ошибочное искажение информации влекло за собой значительные последствия. В особенности это было актуально для военных действий. Наиболее древний подобный случай восходит к временам Древней Греции и легендарной истории со знаменитым троянским конем. Пусть историческая подлинность этой операции остается до конца не выясненной, но очевидно, что автору «Илиады» было известно о подобных способах использования дезинформации в военно-тактических целях.

¹ Об экономических аспектах феномена см. с. 12.

В политической истории, в том числе России, тоже немало примеров распространения в корыстных целях заведомо ложной информации. XVI век российской истории ознаменован «бунтарским веком», когда в стране вспыхивали народные волнения, особенно в столице: Соляной бунт, Медный бунт, стрелецкие и казацкие восстания. Немаловажную роль в этом играло намеренное распространение ложных слухов. Так, в 1662 году после монетной реформы правительства царя Алексея Михайловича, когда серебряная монета была заменена на медную, в Москве поднялся т. н. Медный бунт. Поводом для начала народных волнений стала листовка, вывешенная неизвестными на Лубянке, в которой двое князей Милославских, Федор Ртищев и купец Василий Шорин обвинялись в незаконной чеканке медной монеты и связях с Речью Посполитой. Ничего общего с действительностью эти обвинения не имели, но в стране, разоренной Смутным временем и затянувшейся войной, такая информация послужила толчком к восстанию.

Актуальный пример политической дезинформации международного масштаба, повлекший за собой трагические последствия, связан с действиями США.

В 2002-2003 годах Соединенные Штаты Америки обвиняли Саддама Хусейна в разработке оружия массового уничтожения (ОМУ). Американская разведка не подтверждала эти обвинения и не находила доказательств работы над созданием ОМУ в Ираке. Однако президентская администрация стояла на своем и пыталась убедить Конгресс США и Совбез ООН в обратном.

Кульминацией стало выступление Госсекретаря США Колина Пауэлла на заседании Совбеза ООН, в котором он продемонстрировал модель ампулы с бактериями сибирской язвы, которую якобы использовали иракцы при создании биологического оружия. Позднее, в 2004 году, К. Пауэлл признался в том, что обнародованные им сведения были недостоверны.

Кроме того, Американский центр гражданской ответственности совместно с Фондом за независимость журналистики провели исследование, в ходе которого было подсчитано, что с сентября 2001-го по сентябрь 2003-го руководство США сделало 935 заявлений по Ираку, которые не соответствовали действительности.

Однако к тому моменту намеренная дезинформация всего мира со стороны Вашингтона привела к необратимым последствиям: США при поддержке Великобритании, так и не получив мандата ООН, начали вторжение в Ирак. Многие эксперты считают вторжение в Ирак одной из основных причин длительного периода политической нестабильности на всем Ближнем Востоке.

Чем более развитыми становятся средства массовой коммуникации, тем более широкое использование получает феномен fake news. Проблема дезинформации была признана ключевой проблемой в сфере работы СМИ в «концептуальной записке» ЮНЕСКО ко Всемирному дню свободы печати – 2017.

Чем можно объяснить распространение fake news в современном мире?

1. Общественное мнение играет все большую роль как в действиях национальных элит, так и в международной политике. С помощью инструментов манипулирования общественным мнением сегодня можно «сделать» политического лидера из малоизвестной фигуры, оборвать карьеру авторитетного политика, спровоцировать государственный переворот, повлиять на поведение целых государств по тем или иным вопросам

международной повестки дня. Этим активно пользуются заинтересованные игроки, не стесняясь использовать и «запрещенные методы» в виде намеренного дезинформирования общественности.

2. Резко возросшая с появлением Интернета скорость передачи информации создает возможности быстро добиться нужного эффекта путем т. н. информационных вбросов. Зачастую грамотно поданные fake news «приживаются» в массовом сознании гораздо быстрее, чем последующие опровержения этой информации.
3. XXI век – эпоха информационных войн. Сегодня информация стала одним из главных инструментов мировой политики.

Классификация fake news

Понятие fake news описывает целый ряд явлений и практик коммуникации. Часть из них известны давно и хорошо изучены, а некоторые оказались специфическими «мутациями», возникшими из-за цифровой революции.

Традиционно для описания понятия fake news используется классификация, выработанная неправительственной организацией FirstDraft: наиболее опасные с точки зрения интересов реципиентов формы дезинформации находятся в правой части спектра (Рисунок 5).

При этом любая из форм «ложной» информации включает в себе существенную опасность. Даже неверно понятая шутка, или шутка, принятая за чистую монету, может привести к столь же серьезным последствиям, как и сознательная, «агрессивная» дезинформация.

Противодействие fake news

С правовой точки зрения фальшивые новости определяются как клевета. Однако в связи с усложнением средств массовой коммуникации появляется ряд проблем регулирования данной сферы.

- Размывается авторство фейковых новостей.
- Основным эффектом fake news, как правило, является быстрое распространение ложных сведений по информационному пространству. Даже если впоследствии такая новость была опровергнута, а авторы привлечены к ответственности, эффект от искаженной информации все равно будет достигнут.
- Бюрократический характер и медлительность судебной системы на данный момент не соответствуют скоростям информационного пространства. Требуются механизмы оперативного и проактивного реагирования на fake news.
- Социальные сети размывают границы между частным мнением человека и намеренным распространением ложной информации.

Тем не менее в ряде стран начата работа по адаптации к современным условиям законодательного регулирования этой сферы.

В Малайзии был принят закон, которым вводится уголовная ответственность за публикацию фейковых новостей. Максимальная мера наказания составляет 6 лет тюрьмы. Закон определяет фейковые новости как «новости, информацию, данные и отчеты, которые полностью или частично состоят из ложной информации». Действия закона распространяются не только на журналистов и СМИ, но и на социальные сети. По новому закону уже был привлечен к уголовной ответственности первый обвиняемый – им стал гражданин Дании, опубликовавший пост в соцсетях, в котором заявил, что стал жертвой ин-

Рисунок 5



Источник: FirstDraft.

цидента со стрельбой, и критиковал действия правоохранительных органов Малайзии. Полиция категорически отрицала обвинения туриста. В результате судебного процесса туриста приговорили к недельному тюремному заключению и штрафу около \$ 6,5 тыс.

Во **Франции** подготовлен законопроект по борьбе с фейковыми новостями. Он был разработан экспертами Министерства культуры и будет вынесен на обсуждение нижней палаты французского парламента. С его помощью власти могут отслеживать каналы распространения информации через Интернет, соцсети, а также через СМИ, которые, «находятся под иностранным влиянием».

В **России** в апреле этого года Государственной Думой в первом чтении принят законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"», который должен способствовать удалению недостоверной информации из сети Интернет. В законопроекте говорится, что в случае распространения в Сети недостоверной общественно значимой информации уполномоченный орган может обратиться в Роскомнадзор с требованием принять меры для прекращения распространения такой информации и ее удаления. Проект закона также вводит понятие «владелец публичной сети», который признается организатором распространения информации в Интернете.

Как обнаружить fake news

► Верификация первоисточника

Любая новость имеет свой первоисточник. Как правило, это информационное агентство. Отсутствие ссылки на первоисточник говорит о том, что с высокой долей вероятности такая информация относится к fake news.

► Недоверие анонимным источникам

Излюбленная практика «информационного вбро-са» - делать его путем отсылки информации к некоему анонимному источнику того или иного издания в органах власти. Такие новости лишь в редких случаях оказываются правдивыми, чаще это признак манипулятив-

ной информации. Нередко и сам журналист оказывается жертвой недостоверной информации, когда его источник хочет таким образом добиться своих целей.

► Оценка соответствия заголовка информационному материалу

Классический метод аккуратного искажения смыслов - манипуляции с заголовками. Автор может исказить заголовок так, что он полностью перевернет представление читающего о содержании статьи. Следует читать материалы целиком и обращать внимание на соответствие заголовка информационному материалу. Чрезмерно оторванный от содержания заголовок говорит о манипулятивности материала.

► Внимание к иллюстративным материалам

Обнаружить фальшивую новость можно также по иллюстрациям к ней. Из-за спешки в подготовке такого информационного материала авторы делают ошибки. Например, иллюстрация может не соответствовать содержанию материала. В случае подобных ошибок следует внимательнее отнестись к такой новости.

► Достоверность цитат

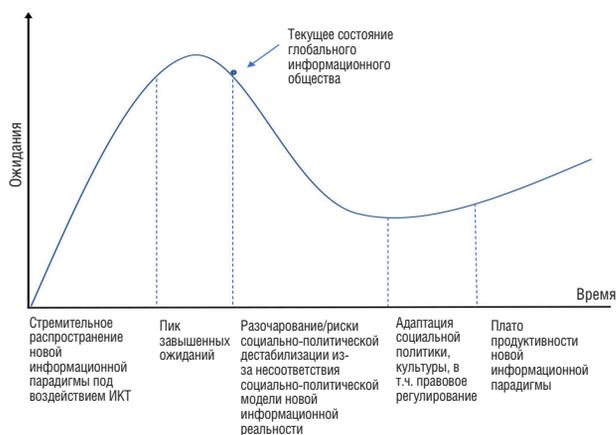
Для большей убедительности в фейки вставляются цитаты, специально сфабрикованные фейкрайтерами. Следует внимательно относиться к любым цитатам. Существует несколько правил проверки подлинности цитат. Во-первых, в цитате должна содержаться информация, отсылающая к конкретному событию (дата, фамилии, название населенного пункта - любые детали, подтверждающие, что цитата относится именно к тому событию, о котором идет речь в материале). Во-вторых, стиль и смысл речи должны быть свойственны автору цитаты. В-третьих, цитаты должны быть верифицируемы - подлинные высказывания содержатся во многих открытых источниках.

► Содержание комментариев

Нередко другие читатели уже разоблачили fake news либо заметили подозрительные детали и написали об этом в комментариях к статье. Всегда следует просматривать, как статью комментируют другие читатели.

ОБОБЩАЮЩЕЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

- Проблематика регулирования сферы информации – одна из ключевых тем современной политической повестки.
- Производство, распространение и потребление информационного контента имеет ключевое значение для реализации прав граждан, роста качества жизни и человеческого капитала, а также для обеспечения социально-политической стабильности и устойчивого экономического развития.
- Политическое значение информационного фактора кратно возросло с экспоненциальным скачком в объемах производимого контента, скорости его распространения, а главное – с инклюзивным вовлечением всех социальных групп обществ ведущих стран мира в процесс производства и потребления информационного контента. Как следствие, в информационную сферу сместились ключевые социально-политические драйверы и риски.
- Таким образом сформировалась новая конфигурация социально-политической реальности, для которой характерны многократно более высокая динамика процессов, усложненная и разветвленная система взаимосвязей и пропорционально возросшая уязвимость к дестабилизации.
- Широкое инклюзивное вовлечение общественности в информационное измерение социально-политической жизни имеет фундаментально положительное значение с точки зрения демократии.
- Вместе с тем стремительность перехода к новой информационной парадигме под воздействием объективных технологических факторов (ИКТ) на фоне привычных для обществ более длинных циклов социально-политического развития создали флуктуацию, характеризующуюся неготовностью социальных и политических систем к стабильному функционированию в условиях новой информационной реальности.
- Для описания динамики процесса социально-политической адаптации к новой информационной реальности, как представляется, хорошо подходит модель, предложенная исследовательской компанией Gartner в 1995 году – это кривая зрелости технологии (hype cycle), графически представляющая стадии, через которые проходит технологическое новшество в ходе своего становления.
- Данная закономерность проявляется при появлении любой значимой новой технологии и может послужить инструментом анализа и прогнозирования влияния новой информационной парадигмы, основанной на ИКТ, на социально-политические процессы.



- Обратной стороной вышеописанных процессов является ряд уязвимостей и рисков, связанных с повышенной восприимчивостью членов социума к информационным импульсам, которые могут необъективно отражать или искажать действительность, возникать стихийно или преднамеренно генерироваться с целью манипуляции или дезинформации.
- Восприимчивость современного социума к новой информационной парадигме и к возможностям ИКТ открыли широкий канал влияния на модели социально-политического, экономического поведения людей.
- Число акторов, развивающих инструментарий такого влияния, неуклонно растет, охватывает спектр от отдельных индивидов, социальных групп до политических объединений, государств и транснациональных корпораций.
- Совершенствуются техники и приемы информационной работы в условиях новой парадигмы. Вместе с тем в погоне за эффективностью информационного воздействия игроки пока, как правило, пренебрегают факторами устойчивости, не дают комплексную оценку последствий.
- Перспектива достижения быстрого информационного эффекта, с одной стороны, и отсутствие полноценно оформленной и адекватной новой информационной парадигмы коммуникационной культуры, а в ряде случаев и соответствующего правового регулирования, – с другой, создают предпосылки для опасных деструктивных тенденций – распространения fake news, направленной дезинформации, манипулирования, вмешательства во внутренние дела государств, в том числе с целью их дестабилизации вплоть до смены правящих режимов.
- Получившие массовое распространение в информационно-коммуникационной среде безответственные и неустойчивые практики, такие как манипулятивные информационные технологии и fake news, с точки зрения уровня технологической зрелости можно сравнить с примитивной древней системой подсечно-огневого земледелия, распространенной в Европе в период с неолита до середины XIX века, и сохраняющаяся сегодня в некоторых беднейших странах мира.



Технология основывалась на выжигании леса под посадку сельскохозяйственных культур прямо в золу, являющуюся хорошим удобрением, в результате чего достигался краткосрочный эффект предельно высокой урожайности.

Однако уже через несколько лет приходилось выжигать новые леса, что быстро привело к обезлесиванию Европы.

- В складывающихся условиях, принимаемая во внимание глобальный контекст обостряющейся конкуренции в политической и экономической сферах, сама информационная политика/работа/стратегия имеет выраженную тенденцию к трансформации в информационное противоборство.

- Хотя сам феномен информационного воздействия как инструмента борьбы далеко не нов, в условиях формирования под влиянием ИКТ новой информационной парадигмы совокупный объем направленной информации, в том числе манипулятивных вбросов, дезинформации, fake news и т. п., охватил все слои инклюзивного многослойного информационного пространства и масштабировался до критических значений.
- На фоне кризиса международного права, роста конфликтного потенциала на региональном и глобальном уровнях и снижения порога применения силы опасность fake news может достигать уровня прямой угрозы миру.



Недавний пример: быстро разоблаченная постановка организации «Белые каски», сфальсифицировавшей сюжет про химическую атаку в сирийской Восточной Гуте.

Результатом получившего широкий резонанс на Западе «фейка» стало нанесение массированных ракетно-бомбовых ударов возглавляемой США коалицией по САР, произведенное в обход Совета Безопасности ООН и в нарушение норм международного права.

- Следует признать, что в вопросах межгосударственных противоречий и конфликтов, а также иных проявлений кризиса международных отношений проблема fake news не носит первичный характер. Вместе с тем выстраивание сегодня на системной основе противодействия информационным фейкам безусловно повысит устойчивость в социальном, политическом и международном измерении.
- Наряду с fake news значительную угрозу дестабилизации представляет разновидность направленного информационного воздействия в форме призывов к совершению прямых актов агрессии, недружественных действий или ограничительных мер, подстрекания к межнациональной, межконфессиональной розни, ксенофобии и т. п.

Примером такого злоупотребления свободой слова стала недавняя публикация в еженедельном американском издании Washington Examiner, в которой автор призвал украинские власти нанести авиаудар по недавно открытому для автомобильного движения Крымскому мосту через Керченский пролив. При этом журналист дает подробные наставления о том, как лучше осуществить нападение, и призывает США поддержать этот акт агрессии.



Washington Examiner с тиражом в 45 тыс. и 10,5 млн посещений веб-сайта в месяц нельзя отнести к маргинальным СМИ. Автор статьи также регулярно публикуется в ведущих СМИ США и выступает на основных телеканалах страны.

Несмотря на это, американское издание в антироссийском настрое переступает не только рамки профессиональной этики, но и международные нормы, касающиеся запрета на пропаганду терроризма и агрессивной войны.

Вывод – подобные информационные вбросы не имеют отношения к свободе слова, несовместимы с концепцией ответственного поведения в информационном пространстве. Их профилактика и пресечение требует жесткого законодательного регулирования.

В связи с изложенным в практическом плане можно рассмотреть три вопроса:

1. Каковы могут быть основные элементы стратегии противодействия дезинформации?
2. Какие инструменты могут задействовать парламентарии?
3. Каково политическое значение для самих парламента активизации их роли в усилиях по оздоровлению информационной среды?

Системная работа парламентариев на данном направлении должна носить инклюзивный характер и включать следующие основные составляющие:

- ▶ Совершенствование (на основе обмена лучшими практиками) национальных законодательств, в том числе норм, устанавливающих ответственность за заведомо ложные информационные вбросы, а также призывы к совершению противоправных деяний, развязыванию вооруженных конфликтов, подстрекания к межнациональной, межконфессиональной розни и т. п.
- ▶ Широкое применение инструментов парламентского контроля в отношении действий (в том числе внешнеполитических или военных) исполнительной ветви власти, предпринимаемых на основании информации из неофициальных источников, тиражируемой в СМИ. Возможна разработка правовых норм, регулирующих процедуры верификации неофициальной информации, предшествующие принятию государственными органами исполнительных решений.
- ▶ Использование международных парламентских структур для привлечения внимания к рискам принятия внешнеполитических и, тем более, военных решений на основе неофициальной информации, не прошедшей надлежащей верификации.
- ▶ Проведение с привлечением институтов гражданского общества, научно-экспертного и медиасообществ, в том числе на международном уровне, активной политики по формированию и продвижению культуры ответственного поведения в информационном пространстве на всех этапах жизненного цикла контента – от его производства до распространения и потребления.

Фокусировка объединенных усилий парламентариев на достижении приоритетной цели оздоровления информационной среды отвечает ключевым запросам и ожиданиям общества и экономики, способствует социально-политической стабильности на всех уровнях.

Отвечив на этот вызов современности, парламенты укрепят свой авторитет, легитимность и повысят роль в современном мире.