

Международные демократические стандарты гарантий безопасности журналистов

*И. Лоскутов,
медиаюрист*

Актуальность настоящего исследования определяется тем, что в законодательстве Республики Казахстан на сегодняшний день **отсутствует такое понятие, как безопасность журналистов**. Более того, сам правовой статус журналистов (как и в целом СМИ) определен крайне расплывчато и противоречиво.

Основным актом казахстанского национального законодательства, посвященным данному вопросу, является **Закон РК от 23 июля 1999 года № 451-І «О средствах массовой информации»¹** (далее - Закон о СМИ). В нем журналист определен как: «физическое лицо, осуществляющее деятельность по сбору, обработке и подготовке сообщений и материалов для средства массовой информации **на основе трудовых или иных договорных отношений**».

При этом социальная роль журналистов, а также то, является ли их деятельность **социально значимой или полезной**, никак не определено.

Права и обязанности журналистов, формирующие их правовой статус, в Законе о СМИ в незначительной степени отличаются от прав любого казахстанского гражданина на получение и распространение информации. Особенно с распространением такого явления как «блоггерство» и появлением иных, разнообразных форм распространения информации в социальных сетях и на онлайн-платформах.

Запутанная система таких субъектов, как собственник, издатель, распространитель и редакция средства массовой информации в Законе о СМИ добавляет еще больше вопросов.

В связи с чем, представляется важным изучение положений, сформулированных в международных демократических стандартах гарантий безопасности журналистов.

¹ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1013966

Оглавление

1. Определение статуса и общественной значимости журналистики	2
2. Лучшие национальные практики по вопросам безопасности журналистов.....	4
Национальный план действий по обеспечению безопасности журналистов Великобритании (National Action Plan for the Safety of Journalists).....	5
План включает в себя следующие шаги.....	6
План утверждает следующие обязательства:.....	7
Последующие шаги	9
Закон о защите журналистов (Journalist Protection Act, Пакистан).....	10
Закон о защите журналистов и других работников средств массовой информации от 2021 года (провинция Синд, Пакистан)	11
Шведский план действий «Защита свободы слова - меры по защите журналистов, избранных представителей и деятелей искусства от угроз и ненависти» (Defending Free Speech - measures to protect journalists, elected representatives and artists from exposure to threats and hatred).	12
3. Гарантии безопасности журналистов в международном праве.....	14
4. Выводы и предложения по применению в Республике Казахстан международных демократических стандартов гарантий безопасности журналистов	18

1. Определение статуса и общественной значимости журналистики

В Совместном заявлении о безопасности журналистов по случаю Всемирного дня свободы печати 2022 г. (Пунта-дель-Эсте, Уругвай, 3 мая 2022 года)² председатели Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, Генеральной конференции ЮНЕСКО и Совета по правам человека заявили о **жизненно важном значении информации, предоставляемой журналистами и работниками средств информации для демократии, поощрения и защиты прав человека, борьбы с коррупцией, устойчивого развития и сохранения международного мира и безопасности.**

Здесь важно отметить указание на «журналистов» и «работников средств информации».

Одним из противоречий, приведших к неудачной попытке ООН принять резолюцию о безопасности журналистов в семидесятых годах, было определение понятия «журналист».

Однако, в последние годы на этот счет сложился определенный консенсус.

В Замечании общего порядка Комитет по правам человека ООН № 34 по статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах³ говорится, что: **«Журналистские функции выполняет широкий круг лиц, в том числе профессиональные штатные репортеры и аналитики, блогеры и другие лица, которые публикуются в печатных изданиях, Интернете или где-либо еще».**

Специальный докладчик ООН по вопросу о защите и поощрении свободы мнений и их свободного выражения в докладе Генеральной Ассамблеи ООН за 2010 год (п.21) дал

² https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38851599

³ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31221090

такое определение ⁴: «Под **журналистами** понимаются лица, которые занимаются **расследованием, анализом и распространением информации на регулярной и специализированной основе** с использованием любых письменных средств массовой информации, средств вещания (телевидения или радио) или электронных средств».

Специальный докладчик ООН по свободе выражения в своем докладе за 2012 год⁵ сформулировал определение следующим образом: «**Журналисты - это люди**, которые наблюдают и описывают события, документируют и анализируют события, заявления, политику и любые предложения, которые могут повлиять на общество, с **целью систематизации такой информации и сбора фактов и анализа** для информирования секторов общества или общества в целом».

Международная программа ЮНЕСКО по развитию коммуникации (МПРК) использовала следующую формулировку в своем решении от 23 марта 2012 года: «**журналисты, работники СМИ и производители социальных сетей, которые создают значительный объем публицистической информации в общественных интересах**».

В ноябре 2014 года на 29-й сессии Совета МПРК это было переформулировано как «журналисты, работники СМИ и производители социальных сетей, которые занимаются журналистской деятельностью».

В целях «Показателей безопасности журналистов»⁶ ЮНЕСКО, термин «**журналисты**» охватывает **работников СМИ**, таких как журналисты и фотожурналисты, **вспомогательный персонал**, и журналистов, которые работают в общественных СМИ и так называемых общинных корреспондентов, то есть не всех пользователей социальных сетей и цифровых СМИ, а тех, кто использует их для **производства, курирования или распространения значительных объемов контента, представляющего общественный интерес**.

Таким образом, международные организации, на определенном этапе предложили использовать широкое определение термина «журналист». Исходным пунктом для этого является несомненная важность обеспечения для любых лиц возможности искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, не опасаясь за свою безопасность. Отсюда проистекает необходимость разработки законодательства и механизмов, гарантирующих свободу выражения мнений и информации, а также эффективное расследование и судебное преследование преступлений против свободы выражения мнений. С этой точки зрения, в идеале правовая защита должна определяться в связи с «актами журналистики», а не посредством определения профессиональных функций журналиста.

Однако, последняя практика постсоветских государств свидетельствует об определенных злоупотреблениях, когда данные институты используются для продвижения исключительно провластных мнений и подачи информации.

Размывая профессиональную журналистику анонимами, которые размещают множество сообщений в социальных сетях и прочих источниках информации, власти нивелируют неудобные им мнения, что явно идет не на пользу интересам создания демократического общества.

В докладе ЮНЕСКО «**Мировые тенденции в вопросах свободы выражения мнений и развития СМИ: региональный обзор, посвященный Центральной и Восточной Европе (2017/2018)**»⁷ подробно проанализирована проблема «захвата СМИ»

⁴ Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Доклад Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. A/HRC/14/23. 20 апреля 2010 г. Доступен в сети: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/65/284.M4>

⁵ http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-17_en.pdf

⁶ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33718784

⁷ <https://ru.unesco.org/world-media-trends-2017>

государственными властями совместно с проправительственными бизнес-группами с целью манипулирования идеологическими установками в СМИ с использованием средств принуждения для замалчивания критических голосов и подрыва доверия к журналистике.

Признаки предвзятости и других нарушений редакционной этики со стороны журналистов становятся очевидными тогда, когда из информационных выпусков, комментариев и общественных дебатов избирательно исключаются определенные взгляды или материалы, или, когда содержание или тон информационных материалов демонстрируют неоправданное неуважение, предубеждение или враждебность⁸.

Проблема существует не только на постсоветском пространстве. Как указывается в Докладе Генерального секретаря ООН «Безопасность журналистов и проблема безнаказанности» (Семьдесят четвертая сессия, 16 августа 2019 года)⁹: «...изменилась ситуация со средствами массовой информации. Появились новые формы средств массовой информации и коммуникации, **а новые технологии способствуют быстрому распространению адресной дезинформации и клеветнических кампаний**. Это не только усложнило проблему безопасности и свободы СМИ, но и способствовало снижению доверия общества к журналистике. Кроме того, журналисты подвергаются **запугиванию посредством неправомерного использования законов**, а также страдают в результате усилий и действий, предпринимаемых лицами, занимающими государственные руководящие должности, с целью **дискредитации их работы**».

Меры по предотвращению такого захвата СМИ включают в себя введение ограничений на владение СМИ лицами, занимающими государственные должности, предотвращение концентрации СМИ в руках определенных групп и обеспечение прозрачности вопроса о владении СМИ.

2. Лучшие национальные практики по вопросам безопасности журналистов

В вышеупомянутом Докладе Генерального секретаря ООН «Безопасность журналистов и проблема безнаказанности» (Семьдесят четвертая сессия, 16 августа 2019 года)¹⁰ приводятся следующие примеры работы в рассматриваемом направлении на национальном уровне.

Многие государства указали на существование **правовых рамок защиты журналистов**, особенно в том, что касается свободы выражения мнений, взглядов, а также свободы средств массовой информации. Эти права закреплены и гарантируются рядом **конституций** (Албании Бахрейна, Грузии, Катара, Ливана, Румынии, Сенегала и Словакии), **законов и подзаконных актов**, защищающих журналистов, свободу выражения мнений и средства массовой информации (Боливии, Италии, Ливана и Сенегала), включая их право на доступ к информации и на выполнение своей работы без угрозы репрессий, вмешательства или запугивания, а также их цифровые права (Бахрейна, Грузии, Катара, Румынии, Сербии, Того, Боснии и Герцеговины).

Несколько государств сообщили о законах и процессуальных нормах, касающихся **защиты журналистов и источников в ходе судебных разбирательств** (Франция), **запрета цензуры** (Хорватия), **права журналистов на политическое убежище** (Катар) и **трудовых прав** (Сенегал).

⁸ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31563369

⁹ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39203280

¹⁰ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39203280

Ряд государств указали, что в соответствии с их национальным законодательством или правовой политикой журналисты, подвергшиеся преследованиям, имеют право на **проведение эффективного расследования и привлечение виновных к ответственности** (Грузия, Ирландия и Румыния).

Ряд государств указали, что приняли **национальные планы действий по обеспечению безопасности журналистов** (Босния и Герцеговина, Колумбия и Швеция), включая национальный план, ориентированный на профилактику (Швеция). Некоторые государства указали, что они продолжают **выявлять угрозы для журналистов**, и упомянули укрепление механизмов и мер защиты и подотчетности (Ирландия, Колумбия, Румынией, Сальвадором, Сербией, Словакией, Того, Франция и Швеция). Эти механизмы и меры включают создание **рабочей группы по правовой защите журналистов** (Словакия); **полицейскую защиту журналистов**, сталкивающихся с угрозами в Интернете и в реальной жизни, в том числе посредством создания базы данных по вопросам защиты или посредством назначения координатора по мерам защиты (Румыния, Сальвадор, Словакия и Франция); а также меры по **защите источников информации и профессиональной независимости журналистов** (Сербия и Франция).

Также инициативы включают создание **координационного центра постоянного мониторинга при Министерстве внутренних дел** (Италия), изучение возможности создания центра мониторинга и членство в региональных организациях по мониторингу, занимающихся вопросами свободы СМИ и уважения свободы выражения мнений (Ирландия, Украина и Франция).

Другие упомянутые меры по обеспечению безопасных и благоприятных условий для журналистов и доступа к информации включали **подготовку журналистов** по вопросам поощрения независимой журналистики и защиты в соответствии с международным гуманитарным правом (Швеция), специальную подготовку для работы в зонах военных действий (Российская Федерация) и разработку программы подготовки по освещению массовых мероприятий и крупных демонстраций (Румыния). Они также включали в себя **подготовку судей** (Франция), **специалистов по информации** (Босния и Герцеговина), **сотрудников сил безопасности** (Сенегал) и **полиции** (Грузия и Словакия) с учетом **гендерных аспектов безопасности журналистов** (Сенегал, Швейцария и Швеция).

Некоторые государства заявили, что поддерживают национальные и международные проекты, касающиеся защиты журналистов, в том числе путем **поддержки организаций, занимающихся вопросами свободы выражения мнений**, и путем сотрудничества с университетами в целях развития вспомогательных служб и механизмов мониторинга (Сальвадор и Швеция).

В числе лучших национальных практик по вопросам безопасности журналистов наиболее подробно предлагается рассмотреть **Национальный план действий по обеспечению безопасности журналистов Великобритании** (National Action Plan for the Safety of Journalists) (опубликован 9 марта 2021 года)¹¹.

Как указал Премьер-министр Борис Джонсон, «Свобода слова и свободная пресса лежат в основе нашей демократии, и журналисты должны иметь возможность выполнять свою работу, не подвергаясь угрозам. Трусливые нападки и оскорбления, направленные на журналистов за то, что они просто выполняют свою работу, не могут продолжаться. Этот план действий - только начало нашей работы по **защите тех, кто информирует общественность, и защите тех, кто призывает правительство к ответственности**».

¹¹<https://www.gov.uk/government/publications/national-action-plan-for-the-safety-of-journalists/national-action-plan-for-the-safety-of-journalists>

План включает в себя следующие шаги.**1. Углубленное осознание проблемы**

Констатируется, что слишком много журналистов, работающих в настоящее время в Великобритании, не чувствуют себя в безопасности от угроз, оскорблений и физического вреда, а «преследование журналистов», по словам «Репортеров без границ», «никогда не было так просто, как сейчас». Сообщения такого рода и международные свидетельства, включая исследования ЮНЕСКО и Международного центра журналистов (ICFJ)¹², свидетельствующие о том, что онлайн-атаки могут перерасти в насилие в реальном мире, нельзя игнорировать.

Это подчеркивает жизненную важность установления и поддержания всестороннего понимания всех масштабов угроз, с которыми журналисты в настоящее время сталкиваются во время работы в Соединенном Королевстве - более того, понимание должно быть разделено на регионы, чтобы каждое предпринимаемое действие было надлежащим образом нацелено.

В связи с этим, в Плане принимаются следующие обязательства:

- Министерство внутренних дел проведет исследование с целью лучшего понимания объема и типа угроз и злоупотреблений в отношении журналистов, а также их последствий, с тем, чтобы разработать целенаправленный подход к решению этой проблемы;

- DCMS (Department for Culture, Media and Sport of the United Kingdom government), Национальный союз журналистов (NUJ) и Общество редакторов будут проводить ежегодный опрос журналистов. Детали плана этого опроса будут доработаны после завершения запроса Министерству внутренних дел о предоставлении доказательств, чтобы оно могло отреагировать на конкретные информационные пробелы;

- FCDO (Министерство иностранных дел и международного развития Великобритании), которое продвигает, поддерживает и защищает свободу СМИ на международном уровне посредством своей двусторонней и многосторонней дипломатической работы, включая сопредседательство в Коалиции за свободу СМИ и помощь в целях развития за рубежом, будет использовать свою глобальную сеть, включая многосторонние и министерские форумы, для обмена мнениями и стратегиями по защите журналистов, а также для помощи в обмене передовым опытом с целью взаимного укрепления национальных подходов.

2. Усиление мер реагирования системы уголовного правосудия в борьбе с преступлениями против журналистов.

В тех случаях, когда вред, причиненный журналисту, приравнивается к уголовному преступлению, крайне важно, чтобы было сделано все возможное для привлечения виновных к ответственности.

Это охватывает целый ряд вопросов, начиная с понимания со стороны соответствующего журналиста того, о чем можно и нужно сообщать, и заканчивая готовностью сообщить о своих опасениях в полицию, а также сбором достаточных доказательств для предъявления обвинений. Поэтому крайне важно, чтобы полиция и прокуратура понимали природу и масштабы проблемы - не в последнюю очередь с учетом последствий угроз в адрес журналистов, которые сводятся к отмене права на свободу выражения мнений и риску сокрытия важной информации.

¹² <https://www.icfj.org/news/online-attacks-women-journalists-leading-real-world-violence-new-research-shows>

План утверждает следующие обязательства:

- Полиция будет сотрудничать с Национальным советом по подготовке журналистов (NCTJ) для организации обучения журналистов полицейским операциям, первоначально в рамках пилотного семинара по курсу NCTJ в Университете Портсмута;
- Все полицейские силы на территории Великобритании будут иметь доступ к назначенному сотруднику по связям с безопасностью журналистов;
- Полиция будет взаимодействовать с NUJ, Обществом редакторов и другими организациями, чтобы обновить свое предложение об обучении полиции в связи с демонстрациями (и ролью журналистов в их освещении), а также в связи с расследованием преступлений против журналистов;
- Национальный совет начальников полиции (NPCC) определит структуру, ответственную за преступления против журналистов.

В дополнение к вышесказанному, отдельные прокурорские службы Великобритании - Королевская прокурорская служба (CPS) в Англии и Уэльсе, Государственная прокурорская служба Северной Ирландии (PPSNI) и Фискальная служба Королевской канцелярии и прокуратуры (COPFS) в Шотландии - подтвердили свою приверженность строгому прокурорскому подходу в отношении преступлений против журналистов. Уголовные преступления, совершенные против журналистов, осуществляющих эти права, ставят под угрозу как право на свободу слова, так и право на государственную службу, и прокуроры справедливо относятся к таким преступлениям чрезвычайно серьезно.

3. Поддержка журналистов и их работодателей в создании ресурсов, необходимых им для обеспечения личной безопасности.

Для принятия эффективных мер при получении угрозы журналистам необходимо понимать доступные им варианты и получать поддержку от своих работодателей в предотвращении и устранении угроз.

План утверждает следующие обязательства:

- Ассоциация юристов СМИ подготовит руководство¹³, разъясняющее журналистам законодательство в этой области и поможет им распознать злоупотребления, которые могут быть незаконными.
- NUJ и Общество редакторов соберут и разместят бесплатный онлайн-инструментарий / пакет поддержки для журналистов
- NUJ, Общество редакторов и другие будут тесно взаимодействовать с представителями полиции Великобритании и NCTJ, чтобы пересмотреть их предложение об обучении по полицейским операциям
- NUJ, Общество редакторов и другие будут сотрудничать с DCMS, чтобы изучить возможность создания чрезвычайного фонда безопасности для журналистов, находящихся под непосредственной угрозой причинения вреда, и
- NCTJ проведет обучение технике безопасности в рамках своего предложения по обучению.

В дополнение к вышесказанному, признано, что, журналисты, и те, кто публикует или транслирует их репортажи, должны нести за них ответственность. Это означает понимание возможных злоупотреблений, что должно быть отражено в подходе к публикации, модерации комментариев и использованию социальных сетей; признание, что некоторые могут столкнуться с особыми злоупотреблениями, связанными с их полом или другими чувствительными характеристиками, и оказание соответствующей поддержки; дополнительных действий, с целью обеспечить надлежащую безопасность для журналистов, чья работа подвергает их более высокому риску - например, тех, кто

¹³ <https://medialawyersassociation.org/news-2/>

освещает политически и социально спорные вопросы, организованную преступность, деятельность военизированных формирований или политический экстремизм.

Правительство провело ряд обсуждений с заинтересованными сторонами по этому вопросу, и многие издатели и вещательные компании взяли на себя следующие обязательства как работодатели журналистов:

- Провести обучение персонала и фрилансеров по вопросам безопасности в области управления угрозами
- Пересмотреть их политику в области безопасности и применять совместный подход к разработке передовой политики в области безопасности во всей отрасли
- Убедиться, что правила безопасности хорошо известны сотрудникам и фрилансерам, и
- Назначить назначенных сотрудников по вопросам безопасности

Правительство призывает всех, кто организует работу журналистов в Великобритании, принять меры, чтобы внедрить вышеуказанное в свою рабочую практику.

4. Оказание помощи онлайн-платформам в решении проблемы злоупотреблений в Интернете

Насилие в Интернете, которое может варьироваться от непристойных сообщений до угроз убийством или изнасилованием, продолжает оставаться самой серьезной проблемой безопасности, с которой сталкиваются журналисты. Это насилие, которое часто направлено против женщин и журналистов ВAME¹⁴, может составить длительный и пугающий эффект. Это отталкивает талантливых людей от профессии и постепенно разрушает демократические ценности.

Правительство осознает важность решения этой проблемы и уже принимает меры. Предстоящий законопроект о безопасности в Интернете потребует от компаний борьбы со злоупотреблениями в своих сервисах и принятия разумных мер для защиты безопасности пользователей в Интернете, в то время как все пользователи, включая журналистов, смогут лучше сообщать о злоупотреблениях и должны рассчитывать на соответствующую поддержку со стороны соответствующей платформы, если они это сделают.

Этот План утверждает следующие обязательства:

- Правительство сделает Великобританию самым безопасным местом в мире для работы в Сети, путем введения Закона о безопасности в Интернете и
- Facebook и Twitter будут оперативно реагировать на жалобы об угрозах безопасности журналистов

Кроме того, правительство также изучает уголовное законодательство на предмет того, может ли оно более эффективно бороться с онлайн-злоупотреблениями. Обзор Юридической комиссии, спонсируемый DCMS, обнаружил, что закон нуждается в обновлении для решения ряда случаев оскорбительного поведения в Интернете, включая домогательства, киберугрозы и пропаганду членовредительства, и поэтому Комиссия провела консультации по предлагаемым реформам, предлагая определить потенциальные новые преступления для устранения вреда, возникшего в результате злоупотреблений в Интернете. Там, где это необходимо и уместно, будут введены новые положения законодательства.

5. Повышение общественного признания роли журналистов

Эта часть Плана заключается в стремлении взаимодействовать с теми, кто считает новости «в лучшем случае неуместными, а в худшем - активно сотрудничающими с

¹⁴ Чернокожие, азиаты и этнические меньшинства, также известные как «ВAME», — это общий термин, распространенный в Соединенном Королевстве и используемый для описания небелых этнических групп

далеким и своекорыстным политическим и экономическим истеблишментом», и видят роль журналистов «не в том, чтобы освещать важные темы, а в том, чтобы активно их скрывать». В меняющейся медиа-среде, с которой мы сталкиваемся на пороге 2020-х годов, крайне важно, чтобы граждане осознали, что свободные и независимые СМИ имеют фундаментальное значение; что без сильной журналистики демократическое общество не может выжить.

Этот План утверждает следующие обязательства:

- Правительство опубликует Стратегию медиаграмотности в Интернете, которая будет включать поддержку более широкого понимания общественностью роли журналистики, и
- Правительство будет использовать практику по вопросам журналистики, чтобы подчеркнуть безопасность журналистов

Последующие шаги

План был согласован заинтересованными сторонами по всей отрасли. По мере появления новой информации - о проблеме и о воздействии на них согласно Плану - он будет пересматриваться и обновляться.

Правительство будет работать с заинтересованными сторонами, чтобы ежегодно отчитываться перед Национальным комитетом по безопасности журналистов о прогрессе в выполнении всех обязательств. Комитет будет привлекать к ответственности каждую заинтересованную сторону, которая берет на себя обязательства по работе, как на официальных встречах, которые он будет проводить два раза в год, так и в своих повседневных взаимодействиях внутри сектора.

Таблица мероприятий по Плану

Мероприятия	Ответственные
Углубить наше понимание проблемы	
Исследование доказательств	Министерство внутренних дел и DCMS
Ежегодный опрос журналистов	DCMS, NUJ & SoE
Обмен идеями и передовым опытом на международном уровне	FCDO
Усиление мер реагирования системы уголовного правосудия в борьбе с преступлениями против журналистов	
Тренинг для студентов-журналистов по полицейским операциям	Полицейские силы и NCTJ
Назначение сотрудника по связям с полицией по вопросам безопасности журналистов	Полицейские силы
Подготовка сотрудников полиции будет обновлена с учетом роли журналистов	Полицейские силы, SoE & NUJ
Назначение руководителя NPCC по преступлениям против журналистов	NPCC
Поддержка журналистов и их работодателей в создании ресурсов, необходимых им для обеспечения личной безопасности	
Публикация руководства по законам о домогательствах в Интернете	Ассоциация медиаюристов

Пакет поддержки безопасности в Интернете для журналистов	NUJ и SoE
Пересмотр подготовки журналистов по полицейским операциям	SoE, NUJ, NCTJ и полицейские силы
Изучение возможностей создания чрезвычайного фонда безопасности для журналистов	DCMS, SoE и NUJ
Обучение студентов-журналистов технике безопасности	NCTJ
Тренинг для сотрудников и фрилансеров по управлению угрозами	Издатели и вещатели
Пересмотр политики безопасности и сотрудничество для разработки наилучших практик в различных сферах	Издатели и вещатели
Кампании по тому, чтобы правила безопасности были хорошо известны сотрудникам и фрилансерам	Издатели и вещатели
Назначение сотрудников по вопросам безопасности	Издатели и вещатели
Помощь онлайн-платформам в решении проблемы злоупотреблений в Интернете	
Представление законопроекта о безопасности в Интернете	Правительство Великобритании
Оперативное реагирование на жалобы об угрозах безопасности журналистов	Facebook и Twitter
Повышение общественного признания роли журналистов	
Публикация стратегии медиаграмотности	DCMS
Указание вопросов безопасности журналистов в рамках недели вопросов журналистики	DCMS

Также следует упомянуть следующие национальные практики.

Так, в Пакистане на национальном и региональном уровне уже приняты законы по обеспечению безопасности журналистов.

Закон о защите журналистов (Journalist Protection Act)¹⁵ был принят Национальным собранием Пакистана 8 ноября 2021 года и Сенатом 20 ноября 2021 года.

Закон обещает «поощрять, защищать и эффективно обеспечивать независимость, беспристрастность, безопасность и свободу выражения мнений журналистов и работников СМИ». Чтобы положить конец необоснованным арестам и задержаниям журналистов и обеспечить свободу и независимость деятельности СМИ, закон возлагает на правительство ответственность за обеспечение того, чтобы «существующие или будущие законы о борьбе с терроризмом или о национальной безопасности не использовались произвольно для воспрепятствования работе и безопасности журналистов и работников СМИ».

Закон также закрепляет «право на неприкосновенность частной жизни и неразглашение источников» и запрещает кому-либо вмешиваться в «дом, переписку и семью» журналистов.

Для обеспечения этого создается «Независимая комиссия по защите журналистов и работников СМИ». Комиссия расследует жалобы на угрозы или акты пыток, убийства, насильственные нападения, насильственные похищения и необоснованные аресты

¹⁵ http://www.na.gov.pk/uploads/documents/1621588688_206.pdf

журналистов. Он также будет сообщать и принимать меры по активному расследованию, судебному преследованию и наказанию актов насилия и угроз в отношении журналистов.

Наблюдатели также отмечают, что закон содержит оценочные категории, не имеющие точного определения, которые могут быть использованы против журналистов и СМИ. Так, закон гласит, что «все журналисты и работники средств массовой информации должны уважать права и репутацию других лиц и не публиковать материалы, пропагандирующие национальную, расовую, этническую, религиозную, сектантскую, языковую, культурную или гендерную ненависть, которые могут представлять собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию». Закон также предписывает журналистам и работникам СМИ не заниматься «распространением материалов», которые являются «ложными или не соответствующими действительности».

Региональная версия закона была впервые принята в августе 2021 года¹⁶. **Закон о защите журналистов и других работников средств массовой информации** от 2021 года в провинции Синд ознаменовал собой редкое, но значительное достижение для страны, которая неизменно входит в число самых опасных мест для журналистов в мире. По меньшей мере 158 журналистов были убиты в Пакистане с 2000 года, и еще сотни ежегодно сообщают об угрозах и нападениях.

Несмотря на неспособность системы уголовного правосудия страны привлечь виновных к ответственности, провинциальное законодательство о защите журналистов дает основания для надежды. Закон теоретически позволяет бороться с безнаказанностью преступлений против журналистов.

В соответствии с законом будет создана инклюзивная и независимая комиссия для отслеживания угроз работникам СМИ, проведения расследований случаев насилия в отношении журналистов и предложения наказаний виновным. В состав Комиссии войдут представители правительства и неправительственных организаций, в том числе представители Пакистанского федерального союза журналистов, Всепакистанского газетного общества, Совета редакторов пакистанских газет, Пакистанской ассоциации вещателей, Совета адвокатов провинции Синд и Комиссии по правам человека Пакистана.

За исключением председателя, все члены Комиссии работают на общественных началах.

Согласно закону, правительство должно назначать председателя, который является или был судьей верховного суда или бывшим государственным служащим в отставке и обладает очевидными знаниями или практическим опытом в вопросах, касающихся права, правосудия, общественной жизни, управления и прав человека.

«Комиссия рассмотрит жалобы, которые должны быть поданы ей в отношении актов домогательства, сексуальных домогательств, насилия и угроз насилия в отношении журналиста или работника СМИ, независимо от того, совершены ли они каким-либо лицом или группой лиц, государственным или частным учреждением, или власти», — говорится в законе.

Комиссия должна принять решение по любой жалобе, поданной ей журналистом, в течение 30 дней с момента получения жалобы.

Провинциальное законодательство примечательно тем, что следует либеральному толкованию термина «журналист», включив специалистов-практиков в области информации и фрилансеров в свою систему социальной защиты. При этом оно признает цифровую трансформацию медиа-сектора Пакистана.

¹⁶https://ifex.org/campaign-snapshot-passing-a-landmark-law-for-journalists-safety-in-pakistan/?sg_sessionid=1638267599_61a5facf00b793.22620443&__sgtarget=-1&__sgbrwsrid=cb9f0d1a7685d64476015e60d60c688b#sgbody-2935285

Закон также формулирует требования журналистского сообщества, включая принципы Плана действий ООН по обеспечению безопасности журналистов и подтверждая их права.

Еще две провинции — Хайбер-Пахтунхва и Пенджаб находятся на различных стадиях принятия соответствующих законов о безопасности журналистов в Пакистане.

Шведский план действий «**Защита свободы слова - меры по защите журналистов, избранных представителей и деятелей искусства от угроз и ненависти**» (Defending Free Speech - measures to protect journalists, elected representatives and artists from exposure to threats and hatred) был принят в мае 2018 года¹⁷. Он охватывает защиту свободы выражения мнений любого, кто участвует в демократическом дискурсе.

В соответствии с Планом специализированные подразделения по вопросам демократии и преступлений на почве ненависти расследуют преступления, которые угрожают основным правам и свободам и свободному формированию мнений, такие как нападения на журналистов, а также оказывают поддержку местным полицейским подразделениям. Когда есть подозрение, что преступление было совершено с намерением повлиять на свободное формирование мнений, полиция должна обратить особое внимание на то, может ли такое насилие оказать сдерживающее воздействие на свободу слова.

Швеция взяла на себя обязательства в финансировании убежищ для преследуемых журналистов.

В Нидерландах после нападений на журналистов и угроз в адрес средств массовой информации был создан комитет с участием многих заинтересованных сторон. В июле 2018 года комитет, в который входят Союз журналистов, Ассоциация главных редакторов, полиция и прокуратура, обязался принять меры по следующим пунктам:

1. Повышение осведомленности и, в партнерстве с медиа-компаниями, разработка плана безопасности для журналистов, где основное внимание уделяется предотвращению, обучению и разработке процедур реагирования на инциденты. Это будет осуществляться посредством ежегодного коллективного договора.

2. Выработка совместного понимания того, какие виды агрессивного и запугивающего поведения в отношении журналистов неприемлемы.

3. Разработка приложения для журналистов, освещающего вопросы, что такое преступное поведение; как подать жалобу; и как реагировать на серьезную угрозу.

4. Обучение журналистов технике безопасности.

Кроме того, полиция и прокуратура договорились о скоординированной регистрации жалоб на насилие или угрозы, поданных журналистами, и о необходимости обеспечения качества полицейских отчетов и связанных с ними расследований. Первоочередное внимание будет уделяться расследованию и судебному преследованию случаев насилия или угроз в отношении журналистов. Как само собой разумеющееся, будут применены более суровые меры наказания и будут предъявлены требования о возмещении ущерба виновниками преступлений. Жертвы насилия и медиа-компании будут проинформированы на протяжении всего разбирательства, и им будет разъяснена любая возможность принять участие в разбирательстве.

В Мексике с 2013 года **Специальная прокуратура по преступлениям против свободы выражения мнений (FEADLE)** является органом, отвечающим за руководство, координацию и надзор за расследованиями и, в соответствующих случаях, судебное преследование за преступления, совершенные против тех, кто занимается журналистской деятельностью, или совершенные в результате осуществления права на свободу информации. Эти модели также стимулировали информационно-пропагандистские

¹⁷ <https://www.government.se/information-material/2018/05/action-plan-defending-free-speech/>

инициативы в регионах, где вопрос о безопасности журналистов имеет особенно важное значение.

В сентябре 2019 года члены Сомалийского национального комитета по безопасности журналистов призвали федеральное правительство Сомали назначить специального прокурора по преступлениям против журналистов в качестве решения проблемы высокого уровня безнаказанности за преступления, совершенные против журналистов в стране¹⁴⁴¹⁸.

8 сентября 2020 года Генеральный прокурор Сомали назначил специального прокурора для расследования убийств журналистов.

Доклад ОБСЕ и Международного института печати за 2019 год под названием **«Правовые ответы на домогательства и злоупотребления в отношении журналистов в Интернете: точки зрения Финляндии, Франции и Ирландии»**¹⁹ содержит ряд конкретных рекомендаций в отношении правовых мер, направленных на борьбу с онлайн-злоупотреблениями или притеснениями журналистов. В нем, в частности, говорится, что такие меры должны быть совместимы с правом на свободу выражения мнений в соответствии с международным правом при уважении принципов законности, необходимости и соразмерности, как того требует статья 19(2) МПГПП. В тех случаях, когда онлайн-преследование журналистов или жестокое обращение с ними могут причинить серьезный вред, полиция и органы прокуратуры должны своевременно провести упреждающее расследование случаев притеснения журналистов или надругательств над ними. Следует также рассмотреть другие меры, которые могут предложить быстрые, недорогостоящие и не требующие больших затрат средства правовой защиты для журналистов, подвергшихся притеснениям или злоупотреблениям в Интернете. И наконец, при рассмотрении дел о преследовании журналистов в Интернете в докладе рекомендуется, чтобы суды принимали во внимание последствия этого для права на свободу выражения мнений и учитывали это при вынесении приговоров/предоставлении средств правовой защиты²⁰.

В Колумбии после продолжительных разбирательств из-за нападения военнослужащих колумбийской национальной армии на журналиста за съемку избития протестующих во время демонстрации Межамериканский суд по правам человека в сентябре 2012 г. вынес постановление, обязывающее Вооруженные силы Колумбии обеспечить обучение личного состава соблюдению прав на свободу выражения мнений. В заявлении Суда сказано: «Судом установлена необходимость продолжения укрепления Государством своего институционального потенциала путем обучения личного состава Вооруженных сил с целью недопущения подобных действий в будущем. Для этого Государство должно включить в обучающие программы по правам человека для Вооруженных сил специальный модуль по защите права на свободу мысли и выражения мнений и права журналистов и специалистов в области социальных коммуникаций осуществлять свою деятельность». В Колумбии введен комплексный механизм защиты с участием различных государственных органов и представителей гражданского общества. Обеспечиваемая этим механизмом защита включает в себя, помимо прочего, предоставление журналистам телохранителей, круглосуточной вооруженной охраны и бронированного военного транспорта.

В Бразилии после появления информации о нападениях на представителей прессы во время протестов прокуратура Сан-Паулу рекомендовала командованию военной полиции «регулировать поведение личного состава военной полиции в отношении представителей

¹⁸ <https://en.unesco.org/news/somalia-calls-appointment-special-prosecutor-crimes-against-journalists>

¹⁹ <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/413552>

²⁰ <https://www.osce.org/files/f/documents/1/6/413552.pdf>

СМИ и, в целом, специалистов в сфере коммуникации с целью обеспечения их защиты». В указанных рекомендациях было также предложено обеспечить «административную подотчетность за совершенные действия или бездействие в случае физических или словесных нападок или насильственных актов в отношении работников СМИ и, в целом, специалистов в сфере коммуникации» и «внедрение мероприятий по специальному обучению личного состава надлежащему обращению с работниками СМИ во время демонстраций с соблюдением их неприкосновенности». Эти рекомендации были подготовлены генеральным прокурором Сан-Паулу и включали в себя конкретные указания по охране журналистов во время протестов.

3. Гарантии безопасности журналистов в международном праве

Безопасность журналистов имеет принципиальное значение для защиты основного права на свободу выражения мнений, гарантированное статьей 19 **Всеобщей декларации прав человека**²¹, поскольку рассматривается как одно из средств обеспечения функционирования других демократических свобод.

В **Послании Генерального директора ЮНЕСКО г-жи Одрэ Азуле по случаю Международного дня прекращения безнаказанности за преступления против журналистов (2 ноября 2021 года)**²² говорится: «Деятельность журналистов является необходимым условием реализации основополагающего права человека на свободу выражения мнений, провозглашенного в статье 19 Всеобщей декларации прав человека. Безнаказанность преступлений в отношении журналистов говорит о том, что судебная и правоохранительная системы не справляются с возложенными на них обязанностями».

Считается, что СМИ требуют особой защиты, чтобы они могли свободно работать по следующим причинам:

- Если журналисты не находятся в безопасности и не защищены, от них нельзя ожидать такого выполнения профессиональных обязанностей, которое обеспечивает обществу площадку для обмена идеями, мнениями и информацией.

- Безнаказанные преследования и насилие ведут к самоцензуре - журналисты понимают, что освещать определенные темы просто слишком опасно.

- Публичность журналистов и отсутствие их безопасности ведет к тому, что члены общества в целом не чувствуют, что они сами могут говорить безопасно. Безнаказанность лиц, практикующих насилие против журналистов, служит для запугивания широких слоев населения и подрывает доверие общественности к верховенству закона.

Информация о серьезном воздействии, которое может оказать отсутствие безопасности, отражена в опубликованных исследованиях о масштабах и последствиях проблемы за рубежом. Исследование, проведенное в Швеции, показало, что более четверти журналистов, сообщивших об угрозах, в результате избегали освещения конкретных тем и групп; исследование Совета Европы пришло к аналогичным выводам, предполагая, что побочный эффект включал в себя освещение событий в менее противоречивой форме, а также избирательность в том, о чем сообщать. Кроме того, шведское исследование показало, что почти каждый десятый респондент, который сталкивался с угрозами или оскорбительными комментариями, в результате задумывался об уходе из профессии.

²¹ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1010658

²² https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36097955

В 2008 году Межправительственный совет Международной программы развития коммуникации утвердил **Показатели развития СМИ ЮНЕСКО (ПРС) - основу для оценки развития средств массовой информации в качестве уникального диагностического инструмента для оценки национальных ландшафтов средств массовой информации и выявления пробелов в развитии средств массовой информации**. Один из разделов этих показателей касается вопросов безопасности журналистов (пп. 3:13 и 3:14)²³ и включает следующие индикаторы:

- Журналисты, включая персонал СМИ, не подвергаются угрозам, преследованиям или слежке;
- Журналисты, включая персонал СМИ, не подвергаются физическим нападениям, незаконным задержаниям или убийствам в результате своей законной деятельности.
- У СМИ не оказываются вынуждены закрываться в результате преследования в связи своей законной деятельности, либо такая угроза закрытия не возникает;
- Преступления против журналистов преследуются по закону, и нет атмосферы безнаказанности;
- У СМИ есть политика по защите здоровья и безопасности их сотрудников и фрилансеров;
- Меры социальной защиты доступны всем сотрудникам, включая временных и внештатных сотрудников;
- Журналисты не занимаются самоцензурой из-за боязни наказания, преследования или нападения;
- Конфиденциальность источников защищена законом и соблюдается на практике.

В 2013 году ЮНЕСКО на своей Генеральной конференции признала, что «конфиденциальность необходима для защиты журналистских источников, которые позволяют обществу извлекать выгоду из журналистских расследований, для укрепления благого управления и верховенства права». ЮНЕСКО опубликовала предметный обзор международных стандартов, национального законодательства и тематических исследований по вопросам защиты журналистских источников²⁴.

Помимо этого, на уровне ЮНЕСКО был принят еще ряд важных документов по рассматриваемым вопросам.

Среди них можно выделить следующие акты:

- Рекомендации для государственных обвинителей по делам о преступлениях против журналистов (ЮНЕСКО, 2021 год)²⁵
- Безопасность журналистов, освещающих травматические события и события, связанные со страданиями (ЮНЕСКО, 2021)²⁶
- Безопасность журналистов, освещающих протесты (ЮНЕСКО, 2020 г.)²⁷
- Угрозы, которые заставляют молчать: Тенденции в области обеспечения безопасности журналистов. «Основные выводы» документ для обсуждения. «Глобальные тенденции в области свободы выражения мнений и развития средств массовой информации: Глобальный доклад 2021/2022» (ЮНЕСКО)²⁸

²³ См. Категория 3.F «Безопасность журналистов» в показателях развития СМИ ЮНЕСКО (ПРС): рамки для оценки развития СМИ.

²⁴

http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/images/Themes/Freedom_of_expression/safety_of_journalists/Protecting_Journalism_Sources_in_Digital_Age_UNESCO_Flye.pdf

²⁵ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35861192

²⁶ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34634052

²⁷ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37793787

²⁸ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35389673

- Свобода выражения мнений и безопасность иностранных корреспондентов (ЮНЕСКО, 2021)²⁹
- Показатели безопасности журналистов: национальный уровень. Основано на показателях развития СМИ ЮНЕСКО (Инициатива Международной программы ЮНЕСКО по развитию коммуникации (МПРК) при поддержке Global Partners и Associates Limited Пересмотрено 28 июля 2015 г.)³⁰
- Безопасность журналистов и проблема безнаказанности (ЮНЕСКО, Париж, 26 марта 2015 г.)³¹
- Медельинская декларация ЮНЕСКО «Обеспечение безопасности журналистов и борьба с безнаказанностью» (3-4 мая 2007 года)³²

На Европейском уровне следует отметить **Рекомендацию CM/Rec (2016) 4, принятую Кабинетом министров 13 апреля 2016 года**³³, в которой особо подчеркивается ключевой вопрос об ответственности государств за создание благоприятных условий для свободы выражения мнений посредством принятия целого ряда позитивных обязательств, «которые должны выполняться исполнительной, законодательной и судебной ветвями власти, а также всеми другими государственными органами, включая учреждения, занимающиеся поддержанием общественного порядка и национальной безопасности, и на всех уровнях».

О первостепенной важности обеспечения возможности работать свободно, независимо и безопасно, не боясь препятствий, угроз и репрессий международные органы на уровне ООН приняли множество резолюций, деклараций и обязательств, касающихся безопасности журналистов, включая **резолюцию 2021 г. Генеральной Ассамблеи ООН о безопасности журналистов и проблеме безнаказанности (A/RES/76/173)**³⁴, **резолюцию 2020 г. Совета по правам человека о безопасности журналистов (A/HRC/RES/45/18)**³⁵.

Кроме того, в рамках более широкой системы ООН была разработана мультитейкхолдерная координационная структура, известная как **План действий ООН по безопасности журналистов и проблеме безнаказанности**, одобренная 12 апреля 2012 года Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций³⁶, в котором учреждениям, фондам и программам Организации Объединенных Наций предлагалось совместно с государствами-членами вести работу в направлении создания для журналистов и работников средств массовой информации свободной и безопасной среды как в ситуациях конфликта, так и в неконфликтных ситуациях в целях укрепления мира, демократии и развития по всему миру.

Ключевыми проблемами, которые требуют решения, названы высокий уровень безнаказанности за преступления против журналистов, рост числа задержаний журналистов и усиление юридического преследования против них, насилие в интернете, использование средств наблюдения для препятствования работе журналистов, рост числа нападений на женщин-журналистов и убийств в мирное время.

²⁹ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36207811

³⁰ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33718784

³¹ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37390439

³² https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31287807

³³ <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/implementation-of-recommendation-cm/rec-2016-4>

³⁴ https://www.un.org/ru/ga/third/76/third_res.shtml

³⁵ <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/HRC/RES/45/18>

³⁶ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31285900

В нескольких своих резолюциях³⁷ ООН выразила обеспокоенность агрессивной риторикой политических лидеров в адрес прессы. Подобные выпады зачастую совершаются при массовом скоплении людей и создают благоприятную почву для преследования журналистов. Кроме того, как отмечают наблюдатели по вопросам свободы выражения мнений ООН и Организации американских государств в своем недавнем заявлении в ответ на обвинения СМИ в «антиобщественной позиции», лидерам государств следует воздержаться от формулировок, способных «создать условия для роста враждебности и нетерпимости» к прессе и вылиться в физические атаки против журналистов со стороны гражданского населения.

Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 18 декабря 2019 года № A/RES/74/157 «Безопасность журналистов и проблема безнаказанности»³⁸,

- призывает государства создавать и поддерживать как в законодательном порядке, так и на практике безопасные и благоприятные условия для того, чтобы журналисты выполняли свою работу независимо и без неоправданного вмешательства, учитывая при этом гендерные аспекты, в том числе посредством:

a) принятия законодательных мер;

b) оказания поддержки судебным органам в связи с рассмотрением вопросов подготовки и повышения уровня осведомленности сотрудников, а также поддержки деятельности по подготовке и повышению уровня осведомленности сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих, равно как и журналистов и гражданского общества, по вопросам обязательств по международным правам человека и международному гуманитарному праву, касающихся безопасности журналистов, в том числе, уделяя особое внимание борьбе с сексуальной и гендерной дискриминацией и насилием в отношении журналисток, а также специфике угроз и запугивания в отношении журналисток в Интернете;

c) регулярного отслеживания нападений на журналистов и сообщения о них;

d) сбора и анализа конкретных количественных и качественных данных о случаях нападения на журналистов или совершенных в их отношении актах насилия в Интернете и вне его в разбивке, среди прочего, по признаку пола;

e) публичного и систематического осуждения совершаемых в Интернете и в реальной жизни нападков на журналистов и работников средств информации, их преследования и насилия над ними;

f) выделения ресурсов, необходимых для расследования подобных нападений и судебного преследования за них и для разработки и осуществления учитывающих гендерную специфику стратегий по борьбе с безнаказанностью за нападения на журналистов и направленные против них акты насилия, в том числе посредством использования, где это уместно, передовой практики, в частности передовых методов, указанных в резолюции 33/2 Совета по правам человека⁹;

g) внедрения учитывающих гендерную специфику безопасных превентивных мер и процедур проведения расследований, с тем чтобы побуждать журналистов сообщать о нападениях на них как в Интернете, так и в реальной жизни и оказывать жертвам и пострадавшим надлежащую поддержку, в том числе психосоциальную помощь;

³⁷ Например, Резолюция 39/6 (2018) Совета ООН по правам человека, призывающая «политических лидеров, государственных должностных лиц и/или представителей власти воздержаться от очернения, запугивания или угроз в адрес СМИ, включая отдельных журналистов, и таким образом от подрыва доверия к журналистам и авторитета независимой журналистики

³⁸ 38227612

- *безоговорочно осуждает* меры, нарушающие нормы международного права в области прав человека, принимаемые государствами для умышленного лишения или затруднения доступа к информации или ее распространения как в Интернете, так и в реальной жизни, которые направлены на подрыв работы журналистов по информированию общественности, включая меры для неоправданного ограничения, блокирования или нарушения работы веб-сайтов средств массовой информации, в том числе с помощью кибератак, и призывает все государства прекратить применение мер, наносящих непоправимый ущерб усилиям по построению инклюзивного и миролюбивого основанного на знаниях общества и ущерб демократии и призывает воздерживаться от их применения;

- *призывает* государства обеспечивать, чтобы меры, принимаемые ими для борьбы с терроризмом и поддержания национальной безопасности и общественного порядка, соответствовали их обязательствам по международному праву и не наносили неоправданный ущерб работе и безопасности журналистов, в том числе посредством необоснованных арестов или задержаний, либо угрозы таких арестов или задержаний;

- *призывает* государства предотвратить злоупотребление законами о диффамации и клевете, в частности посредством чрезмерного применения уголовных наказаний, для незаконной или необоснованной цензуры работы журналистов и вмешательства в их деятельность по информированию общественности и при необходимости пересмотреть и отменить такие законы в соответствии с обязательствами государств по международному праву в области прав человека;

- *особо отмечает*, что в эпоху цифровых технологий средства шифрования и анонимизации приобрели для многих журналистов жизненно важное значение в плане свободного осуществления ими своей деятельности и реализации своих прав человека, в частности прав на свободу выражения мнений и неприкосновенность частной жизни, в том числе для обеспечения неприкосновенности своих сообщений и защиты конфиденциальности своих источников информации, и призывает государства не препятствовать использованию таких технологий и обеспечивать, чтобы любые ограничения в этой сфере соответствовали обязательствам государств по международному праву в области прав человека.

4. Выводы и предложения по применению в Республике Казахстан международных демократических стандартов гарантий безопасности журналистов

Международный опыт показывает, что чем более сильным и демократичным является государство, тем более его институты заинтересованы в распространении разнообразной информации, доведении ее до общества, и, соответственно, в обеспечении устойчивости коммуникаций, которые это обеспечивают. При этом неважно, нравится ли эта информация или не нравится чиновникам, главное, что она должна быть объективной и отражать разнообразные точки зрения. И центральная роль в этом отводится журналистам, а потому государство признает актуальность проблемы обеспечения их безопасности.

Чем менее устойчиво и демократично государство, тем более выражено у него стремление монополизировать и поставить под свой контроль каналы распространения информации. Соответственно, в таких государствах, по факту, деятельность неподконтрольных правительственным структурам журналистов, если они освещают какие-то процессы не в соответствии с указаниями чиновников, воспринимается как

скорее вредная, а проблема обеспечения безопасности является личной проблемой журналистов.

Конечно, реалии средств массовой информации бывают связаны с этическими нарушениями со стороны журналистов, обусловленные коммерчески ориентированными погонями за сенсациями или контролем над ними собственников, которые рассматривают СМИ как инструменты для продвижения своих интересов, а не как публичные учреждения, ориентированные на профессиональную миссию по предоставлению общественности проверенной информации и информированных комментариев в ее интересах.

Однако такие проблемы, хотя и вызывают заслуженную критику, не оправдывают отсутствие защиты СМИ. Все работники средств массовой информации имеют право на защиту своего права на выражение мнений от произвольных, насильственных или запугивающих нападений.

Это не означает, что их особые права превосходят права обычных граждан, реализующих свое право на свободное выражение мнений. Но, необходимо учитывать общественную функцию журналистов и важность для общества коммуникаторов, которые должны стремиться использовать свои возможности для достижения общественно значимых целей в соответствии с профессиональными стандартами и этикой.

Как указывается, в **Рекомендациях для государственных обвинителей по делам о преступлениях против журналистов (ЮНЕСКО, 2021 год)**³⁹: «Эти рекомендации не ставят своей целью предоставление журналистам особого статуса, так как основаны на принципе равенства всех граждан перед законом. Цель документа - в том, чтобы гарантировать право заниматься связанной с журналистикой деятельностью в условиях, способствующих осуществлению основных прав человека».

В частности, средства массовой информации играют решающую роль в обеспечении транспарентности и подотчетности; в осуждении коррупции; в повышении уровня информированности общественности, с тем чтобы она могла принимать обоснованные решения; и в обеспечении надзора и защиты демократических институтов и надлежащего государственного управления. Однако свободой выражения мнений, свободой печати и доступом к информации можно пользоваться лишь в том случае, если журналисты и работники средств массовой информации не подвергаются запугиванию, давлению и принуждению. Такая свобода не гарантирует качественной журналистики, но без нее это стремление является структурно невозможным.

Таким образом, согласно международным стандартам, обществу, которое ставит целью быть демократичным, следует признать особую роль, которую для этого играют СМИ в целом, и их представители – журналисты. Соответственно журналистам должны быть предоставлены для выполнения их социальной задачи особые гарантии деятельности и безопасности.

Как отмечается в **Заявлении Национального комитета по безопасности журналистов Великобритании**⁴⁰: «Если цель журналистики - предоставить гражданам информацию, необходимую им для принятия наилучших возможных решений о своей жизни, своих сообществах, своих обществах и своих правительствах, то общество, в котором существуют угрозы безопасности тех, кто работает с этой целью, является тем, в котором этот процесс подрывается».

³⁹ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35861192

⁴⁰ <https://www.gov.uk/government/publications/national-action-plan-for-the-safety-of-journalists/national-action-plan-for-the-safety-of-journalists>

В **Замечании общего порядка Комитета по правам человека ООН № 34 по статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах**⁴¹ говорится: «Свободная, не подлежащая цензуре и ограничениям пресса, или другие средства информации в любом обществе являются важным элементом обеспечения свободы мнений и их выражения, а также реализации других предусмотренных Пактом прав. Она является одним из краеугольных камней демократического общества».

О том, что в настоящее время планов по разработке и включению в казахстанское законодательство норм по защите безопасности журналистов нет, свидетельствует Постановление Правительства РК от 7 апреля 2020 года № 183 «Об утверждении **Национального плана развития сферы информации на 2020-2022 годы**»⁴². В Параграфе 2 «Развитие человеческого капитала» данного документа - проблема безопасности журналистов не затрагивается никак.

Логичным было бы предположить наличие соответствующих норм в **Законе РК от 23 июля 1999 года № 451-І «О средствах массовой информации»**⁴³. Однако, в **статье 20 «Права журналиста»** данного закона отсутствует норма, идентичная, например, содержащейся в **Законе Республики Казахстан «О средствах массовой информации»**⁴⁴, принятом Парламентом 18 марта 2004 года и представленном на подпись Президенту РК 25 марта 2004 года. В статье 33 данного документа было определено, что: «Государство **гарантирует** журналисту в связи с осуществлением им профессиональной деятельности защиту чести, достоинства, здоровья, жизни и имущества как **лицу, преследующему общественно полезные цели**». В нем также была предусмотрена норма, согласно которой, не допускается вмешательство государственных органов, организаций, их должностных лиц в деятельность журналистов, за исключением случаев, когда их деятельность осуществляется в нарушение законодательства Республики Казахстан (статья 7). Однако, **Постановлением Конституционного Совета РК от 21 апреля 2004 года № 4 «О проверке Закона РК «О средствах массовой информации» на соответствие Конституции РК»**⁴⁵ он был признан не соответствующим Конституции и не вступил в законную силу. Несмотря на то, что антиконституционность была признана не в отношении вышеприведенных положений, а иных, за последующие 17 лет не было никаких попыток со стороны субъектов законодательной инициативы (Президент, Правительство, депутаты) внести норму о гарантиях деятельности журналиста в действующий Закон о СМИ.

На это, в прошлом году, обращал внимание государственных органов в запросе депутат Сената Парламента РК Нурторе Жусип⁴⁶. Он предложил разработать **специальный закон «О статусе журналистов»**, поскольку, по его мнению: «Сегодня положение журналистов в законодательстве не определено, вследствие чего неизвестно: журналист – государственный служащий, гражданский служащий или лицо, не имеющее категорию предпринимателя. В законе о Трудовом кодексе нет статьи о статусе и гарантиях журналистов. Более конкретно в статье 20 закона «О СМИ» прописаны только десять прав, и в статье 21 – пять обязанностей журналиста. В Трудовом кодексе нет ни слова о статусе, нет даже раздела «трудовые права журналистов». В сфере доступа к информации имеются вопросы, требующие отдельного регулирования». «Пришло время

⁴¹ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31221090

⁴² https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37776137

⁴³ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1013966

⁴⁴ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1043982

⁴⁵ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1047581

⁴⁶ <https://senate.parlam.kz/ru-RU/dep-requests/details/2438>

предоставить журналистам реальный статус, такой как у судов, прокуратуры, МВД, адвокатов, нотариусов», - сказал Жусип.

Однако, это предложение не нашло отклика в уполномоченных государственных органах и на него был дан ответ: «В связи с тем, что действующее законодательство полностью регулирует деятельность журналистов, нет необходимости в разработке дополнительного отдельного законопроекта, дублирующего его применительно к данной сфере».

Тем не менее, действующее законодательство о СМИ представляется давно устаревшим и оторванным от реалий дня, в том числе и по вопросу статуса журналистов.

Во-первых, представляется необходимым отказаться от употребления в отношении журналистов формулировки **«представитель средств массовой информации»**. В гражданском и трудовом праве понятие представительства наполнено конкретным содержанием, которое очевидно не подходит для любого журналиста.

Кроме того, необходимо изначально определиться с тем, кого же они представляют?

Согласно Закону о СМИ: «средство массовой информации - периодическое печатное издание, теле-, радиоканал, кинодокументалистика, аудиовизуальная запись и иная форма периодического или непрерывного публичного распространения массовой информации, включая интернет-ресурсы». Так кого представляет журналист - аудиовизуальную запись, кинодокументалистику? В каком качестве?

Во-вторых, если речь идет о «профессиональной деятельности», то согласно подпункту 2 статьи 1 Закона Республики Казахстан от 12 ноября 2015 года № 390-V «О саморегулировании»⁴⁷: «профессиональная деятельность - деятельность физического лица, требующая владения специальными теоретическими знаниями, практическими умениями и навыками, приобретенными в результате специальной подготовки, а также опыта работы». А согласно статье 27 Трудового кодекса Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 414-V⁴⁸ выполнение работником работы (трудовой функции) по определенной квалификации, специальности, профессии или должности, это отличительный признак трудового договора от иных видов договоров.

В целом приветствуя такой подход при определении журналистской деятельности, как профессиональной, надо понимать, что он автоматически отсекает от признания журналистами всех, кто не работает по трудовому договору.

В Казахстане на сегодня закреплены такие понятия, как **общественно значимая литература** - актуальные произведения, направленные на повышение духовно-образовательного и интеллектуально-культурного потенциала общества, социально значимые мероприятия в области культуры и т.д. Так почему бы государство не признать общественно значимой деятельность журналистов?

В качестве особого статуса следует признать, что: «Деятельность журналистов является необходимым условием реализации основополагающего права человека на свободу выражения мнений, провозглашенного в статье 19 Всеобщей декларации прав человека»⁴⁹.

Но, поскольку государственные органы пока далеки от признания проблемы определения правосубъектности журналистов, то, понятно, что и вопросы обеспечения их безопасности - не видятся для них актуальными.

Этот факт констатировала Президент международного фонда защиты свободы слова «Әділ сөз» Тамара Калеева в ходе обсуждения Доклада миссии США в Казахстане по правам человека с представителями казахстанских НПО: «В Казахстане **отсутствует**

⁴⁷ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36858926

⁴⁸ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38910832

⁴⁹ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36097955

национальная программа повышения безопасности журналистов. Наше правительство понимает это очень узко. Они понимают это как убийства, похищения, доведение до самоубийства, то есть какие-то экстремальные ситуации. При том, что показатель безопасности журналистов, разработанный ЮНЕСКО и общепризнанный, включает очень большой комплекс критериев и, в том числе, и медийное законодательство, и реакцию государства на покушения на журналистов, это и произвольные судебные решения, это и нападения, и другого рода посягательства»⁵⁰.

6 сентября 2022 года Министерство информации и общественного развития Республики Казахстан обнародовало **Консультативный документ регуляторной политики к проекту Закона Республики Казахстан «О масс-медиа»**⁵¹.

В нем «необходимым видится укрепление прав журналистов путем пересмотра действующих норм законодательства». А в качестве предлагаемого регулирования предлагается «Укрепление прав и пересмотр обязанностей журналистов, а также создание условий по расширению привилегий журналистов».

Таким образом, на сегодняшний день, в Республике Казахстан можно констатировать следующее положение дел по рассматриваемым вопросам:

- Имеются законы для защиты физической безопасности журналистов, а нападения на них признаются государством как нарушение закона о правах человека и уголовного права, а в случае вооруженных конфликтов - гуманитарного права;

- Однако, зачастую законы содержат широкие или произвольные положения по вопросам безопасности и охраны общественного порядка, которые создают возможность злоупотреблений с целью запугивания или судебного преследования журналистов. Неопределенное или неточное законодательство лишает журналистов правовой определенности, необходимой для эффективной защиты от несправедливого судебного преследования и наказания;

- Парламент не играет активной и самостоятельной роли в тщательной проверке законопроектов и контроле исполнительной ветви власти в части защиты безопасности и законных прав журналистов, и осуществлении права на свободу выражения мнения в обществе, а также ограничении произвола, в особенности, связанного с подавлением критики по вопросам, представляющим общественный интерес;

- Государством не разрабатываются соответствующие механизмы (учреждения, программы и бюджеты) для мониторинга и освещения угроз, преследований и насилия в отношении журналистов, а также отсутствует конкретная политика в поддержку защиты журналистов, подотчетная независимому судопроизводству и общественному контролю, с тем, чтобы заинтересованные лица могли иметь прямой доступ для обращения в случаях, когда они считают, что их права были нарушены;

- Государство воздерживается от прямой поддержки или пропаганды угроз журналистам, однако, имелись случаи давления на журналистов через судебные, полицейские, налоговые и административные системы;

- Полицией законодательно запрещены преследования, запугивания или физические нападения на журналистов, однако между журналистскими организациями и правоохранительными органами существуют недостаточно эффективные каналы связи для освещения уличных акций протеста, публичных мероприятий и т.д.;

- Правительственные чиновники, сотрудники правоохранительных органов, гражданские служащие и представители судебной власти делают заявления, признавая

⁵⁰ <https://kaztag.kz/ru/news/v-kazakhstane-net-natsionalnoy-programmy-povysheniya-bezopasnosti-zhurnalistov-dil-s-z>

⁵¹ <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=14222221>

безопасность журналистов, а государство заявило о своих обязательствах и поддержке безопасности журналистов на международных форумах и сотрудничает с НПО по вопросам безопасности журналистов, но не производит публичного и систематического осуждения совершаемых в Интернете и в реальной жизни нападков на журналистов, их преследования и насилия над ними;

• Отсутствуют политики (программы) и институциональные рамки, которые бы гарантировали важность безопасности журналистов, предусматривали повышение осведомленности работников судебной системы и сотрудников правоохранительных органов об обязанностях и обязательствах по обеспечению безопасности журналистов в рамках международных прав человека и гуманитарного права. Однако, в качестве положительного опыта, здесь следует отметить, что Министерством информации и общественного развития Республики Казахстан, после процедуры публичного обсуждения и согласования со всеми заинтересованными центральными и местными исполнительными органами, в ноябре 2021 года был размещен на официальном сайте **«Регламент защиты прав журналистов при нарушении их прав»**⁵². В регламенте отражены права и обязанности журналистов, государственных органов и действия Министерства в случаях нарушения прав журналистов. Основной целью регламента является выработка дополнительных механизмов защиты прав журналистов, в случае их нарушения. Однако, по непонятным причинам, Регламент является не нормативным правовым актом, а методическим пособием, информационно-разъяснительного характера для государственных органов и представителей СМИ, к тому же, в нем не указано никаких реквизитов. Таким образом, данный документ не носит обязательного характера и за его неисполнение не предусмотрено никакой ответственности.

При разработке нового законопроекта о СМИ, необходимо законодательно закрепить соответствующие нормы.

Поскольку речь идет о законодательном, правовом регулировании, прежде всего следует определиться с тем, **какие общественные отношения регулируются, кто является их участниками, и какими методами это регулирование будет осуществляться.**

Сейчас, попытка **урегулировать деятельность вообще всех распространителей информации** на том основании, что они имеют доступ к средствам массовой информации и коммуникации, сродни желанию регулировать всех водителей, поскольку они имеют в своем распоряжении автомобиль. Но автомобили бывают грузовые и легковые, это может быть личный и общественный транспорт. Он может находиться в собственности частных лиц или организаций. Без учета всех этих особенностей регулирование невозможно. А в Казахстане последнее время мало того, что хотят регулировать всех скопом, но и распространяют свои правила и на иностранные дороги, если по ним ездят казахстанские автомобили и накладывают при этом обязательства на иностранные дорожные органы.

После того, как будет определено то, **о чьей защите идет речь**, следует определиться с тем, от кого обеспечивается защита и безопасность? Далее - для чего и с какими целями в конечном итоге?

Следует прямо указать **категории субъектов**, действия которых могут непосредственно влиять на безопасность журналистов и от которых им требуется защита.

Являются ли они **государственными структурами, частными лицам, собственниками СМИ, гражданским обществом?**

⁵² <https://www.gov.kz/memleket/entities/qogam/documents/details/237031?lang=ru>

В международном праве признано, что главная ответственность за защиту журналистов, как и любого другого гражданина, лежит на государстве. Также признается, что государство несет ответственность за все действия своих должностных лиц и органов, даже если они действуют вне закона и / или формально независимы. Государство также несет ответственность, если негосударственные субъекты нарушают безопасность журналистов, находясь под руководством или контролем государства, и может нести ответственность, если оно небрежно выполняет свои обязанности в области прав человека, когда этим правам угрожают негосударственные субъекты, такие как преступники или лица, иным образом нарушающие законы.

Из этого и следует исходить при разработке соответствующих норм.