

**Международный пакт  
о гражданских и политических  
правах**

Distr.: General  
16 March 2017  
Russian  
Original: English

**Комитет по правам человека****Соображения Комитета в соответствии с пунктом 4  
статьи 5 Факультативного протокола относительно  
сообщения № 2205/2012\* \*\***

<i>Сообщение представлено:</i>	Яшаром Агазаде и Расулом Джафаровым (представлены Рашидом Хаджили и Нани Янсен)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	авторы
<i>Государство-участник:</i>	Азербайджан
<i>Дата сообщения:</i>	2 ноября 2012 года
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 97 правил процедуры Комитета и препровожденное государству-участнику 20 ноября 2012 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	27 октября 2016 года
<i>Тема сообщения:</i>	доступ к лицензии на радиовещание
<i>Процедурные вопросы:</i>	достаточная обоснованность утверждений
<i>Вопросы существа:</i>	свобода выражения мнений, справедливое судебное разбирательство
<i>Статьи Пакта:</i>	14 (1) и 19
<i>Статья Факультативного протокола:</i>	3

\* Приняты Комитетом на его 118-й сессии (17 октября – 4 ноября 2016 года).

\*\* В рассмотрении настоящего сообщения принимали участие следующие члены Комитета: Ядх Бен Ашур, Лазари Бузид, Константин Вардзелашвили, Марго Ватервал, Ивана Елич, Аня Зайберт-Фор, Юдзи Ивасава, Сара Кливленд, Дункан Лаки Мухумуза, Фотини Пазарцис, Мауро Полити, сэр Найджел Родли, Виктор Мануэль Родригес-Ресия, Фабиан Омар Сальвиоли, Ахмед Амин Фаталла, Оливье де Фрувиль и Юваль Шани.



1.1 Авторами сообщения являются Яшар Агазаде и Расул Джафаров, граждане Азербайджана 1979 и 1984 годов рождения соответственно. Они утверждают, что являются жертвами нарушения пункта 1 статьи 14 и статьи 19 Пакта. Они представлены Рашидом Хаджили из Института прав СМИ (Баку) и Нани Янсен из Инициативы по правовой защите СМИ (Лондон). Факультативный протокол вступил в силу для государства-участника 27 февраля 2002 года.

1.2 22 июля 2013 года Комитет, действуя через своего Специального докладчика по новым сообщениям и временным мерам, постановил не удовлетворять просьбу государства-участника о рассмотрении вопроса о приемлемости сообщения отдельно от существа дела.

### **Факты в изложении авторов**

2.1 Г-н Агазаде – журналист и главный редактор выходящей в Азербайджане еженедельной газеты «Мухакима», в которой часто публикуются критические отзывы о политике и решениях правительства. Г-н Джафаров является соучредителем и председателем азербайджанского общественного объединения в интересах развития телевидения и альтернативных средств массовой информации. С марта 2009 года по декабрь 2010 года он возглавлял мониторинговую группу по вопросам телевизионного вещания Института свободы и безопасности репортеров<sup>1</sup>. Он является автором нескольких докладов, содержащих критические замечания по поводу наблюдающегося в стране положения в сфере телевизионного вещания. Кроме того, в Азербайджане он известен как активист-правозащитник.

2.2 11 марта 2010 года авторы письменно обратились в Национальный совет по телевидению и радио<sup>2</sup> – государственное учреждение, занимающееся регулированием телерадиовещания в стране, запросив информацию о наличии свободных для использования радиочастот и поинтересовавшись, почему список подобных радиочастот не опубликован и почему не проводятся тендеры по их распределению, как это предусмотрено в законе<sup>3</sup>. 12 марта 2010 года Совет ответил, что свободные для использования радиочастоты имеются, и признал, что их список не публиковался.

2.3 19 мая 2010 года авторы подали в Совет заявку на предоставление лицензии на радиовещание в Баку и на Апшеронском полуострове. 25 мая 2010 года Совет ответил, что телерадиовещание требует получения специального разрешения (лицензии), выдаваемого согласно закону на конкурсной основе, и что авторы могут принять участие в объявляемых Советом тендерах на предоставление лицензий в областях, «признанных необходимыми для вещания». Авторы отмечают, что Совет не указал, будет ли опубликован список свободных для использования частот и ожидается ли в будущем проведение каких-либо тендеров на предоставление лицензий на вещание.

2.4 10 июня 2010 года авторы подали в Сабаильский районный суд жалобу, заявив, что, не публикуя список свободных для использования частот и не проводя тендеры, несмотря на наличие таковых, Совет нарушает их право на свободное выражение мнений. Авторы отметили, что единственный случай объявления Советом тендера на радиовещание имел место в сентябре 2008 года и что с тех пор лицензии предоставляются без конкурса, что «обеспечивает политическую монополию в области телерадиовещания» в стране. Авторы просили суд обязать Совет выдать им соответствующую лицензию. 26 августа 2010 года суд объявил жалобу авторов малообоснованной, поскольку Совет представил оперативные, убедительные и информативные ответы. Суд сделал вывод о том,

<sup>1</sup> Местная азербайджанская неправительственная организация, основанная в 2006 году двумя азербайджанскими журналистами в ответ на «растущие ограничения свободы выражения мнений и свободы печати со стороны правительства».

<sup>2</sup> Учрежден президентом Азербайджана в 2002 году. Все девять его членов назначаются президентом.

<sup>3</sup> См. пункт 2.9.

что, «оценив в целом доводы [авторов], он не обнаружил никакого нарушения их прав или свобод» в результате административного акта.

2.5 3 октября 2010 года авторы подали апелляцию в Бакинский апелляционный суд, выдвинув те же требования, что и в Сабаильском районном суде. Кроме того, авторы заявили, что районный суд не ответил на их утверждения и не обосновал свое решение, тем самым нарушив их права на свободу выражения мнений и на справедливое судебное разбирательство. 3 марта 2011 года Апелляционный суд отказал в удовлетворении их требований, также заключив, что Совет действовал в соответствии с законом, уведомив авторов о правовых требованиях для получения лицензии на радиовещание. Суд постановил, что отклонение заявки авторов было законным, поскольку конкурс не объявлялся. Тем не менее суд не отреагировал на их утверждения о необходимости публиковать информацию о свободных для использования радиочастотах, о непроведении Советом тендеров, которое приводит к отсутствию плюрализма в вещательных СМИ, и о том, что Совет выдает лицензии на вещание без конкурса.

2.6 13 апреля 2011 года авторы подали кассационную жалобу в Верховный суд, заявив о нарушении своих прав на свободу выражения мнений и на справедливое судебное разбирательство. 5 июля 2011 года Верховный суд отклонил их жалобу, вновь сделав вывод о том, что действия Совета были законными и поэтому никакие права нарушены не были.

2.7 Авторы утверждают, что среди азербайджанских электронных СМИ, включая радио и телевидение, практически отсутствуют независимые вещательные органы. Регулируя распределение частот, лицензий и рекламы, правительство Азербайджана контролирует вещательные СМИ, что приводит к отсутствию плюрализма в данной сфере. Все члены Совета назначаются президентом, и его регламент не предусматривает никаких публичных консультаций или других прозрачных процедур в ходе их назначения.

2.8 Авторы отмечают, что в Азербайджане имеется только 14 национальных радиоканалов, несмотря на наличие дополнительных свободных частот. Совет объясняет пустые частоты отсутствием потребности в новых телерадиостанциях.

2.9 Закон о телерадиовещании обязывает Совет не реже одного раза в год публиковать списки свободных частот и проводить тендеры на свободные частоты<sup>4</sup>. Несмотря на эти правовые положения, Совет ни разу не опубликовал список всех свободных частот, отведенных под вещание, и всего два раза проводил тендеры на предоставление свободных частот: в сентябре 2008 года и в ноябре 2010 года. В обоих случаях была выдана только одна лицензия. Авторы отмечают, что ни один из этих тендеров не был свободным, открытым или справедливым. Тендер 2008 года выиграла компания «Диджитал медиа ММС», учрежденная и зарегистрированная всего за 13 дней до объявления Советом тендера, причем имя ее владельца не разглашалось. По результатам тендера 2010 года лицензия также была предоставлена недавно учрежденной компании под названием «Золотой принц», владельцем которой является бывший директор издательского дома «Азербайджан», известный своими связями с правительством Азербайджана<sup>5</sup>. Тем не менее ранее Совет, не проводя тендеров, выдавал лицензии на вещание радиостанциям, передающим проправительственные материалы<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Авторы цитируют статьи 14.1, 15.1 и 16.5 Закона о телерадиовещании от 25 июня 2002 года. Согласно статье 14.1, «телерадиовещание осуществляется на основании специального разрешения (лицензии), выдаваемого в соответствии с настоящим Законом». Согласно статье 15.1, «специальное разрешение (лицензия) для вещания выдается на конкурсной основе, за исключением государственного и общественного телерадиовещания». Согласно статье 16.5, «орган, проводящий конкурс, не реже одного раза в год публикует в средствах массовой информации частотный перечень».

<sup>5</sup> Авторы не представляют подробной информации в связи с этим заявлением.

<sup>6</sup> В своем ответе на запрос Секретариата от 14 июля 2016 года о представлении дополнительной информации, касающейся выдачи лицензий без конкурса, авторы

2.10 30 декабря 2008 года Совет объявил, что запретит международным радиостанциям вещать на национальных частотах диапазона УКВ. В результате 1 января 2009 года радио «Свобода», «Голос Америки» и «Би-би-си» лишились своих частот и лицензий. Авторы отмечают, что эти три частоты, а также частоты, освободившиеся после завершения в 2006 и 2007 годах срока действия лицензий еще восьми международных и иностранных радиостанций (три русские станции, три турецкие телевизионных станции и радиостанции диапазона УКВ «Радио Франс» и радио «Европа-плюс»), по-прежнему не используются. Местным радиостанциям частоты были предоставлены только в Баку (12 частот) и в Нахичевани (2 частоты).

2.11 Авторы отмечают, что отсутствие в Азербайджане плюрализма средств массовой информации уже в течение многих лет является предметом беспокойства для международных организаций и независимых наблюдателей. Они цитируют доклады Совета Европы<sup>7</sup>, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)<sup>8</sup> и Европейского парламента<sup>9</sup>, а также заключительные замечания Комитета по Азербайджану<sup>10</sup>. Подавая заявку на членство в Совете Европы, Азербайджан взял на себя обязательство преобразовать «контролируемую правительством» телерадиостанцию АзТВ в независимую компанию общественного вещания. Авторы отмечают, что, несмотря на это обязательство, АзТВ остается под строгим юридическим контролем правительства, а ее председатель по-прежнему назначается президентом. Хотя создается впечатление, что другие станции действуют на рынке как независимые вещательные компании, на самом деле они принадлежат лицам, «связанным с правительством». Например, авторы отмечают, что «Лидер-ТВ» и радио «Лидер-FM», которыми владеет Медиа-холдинг, на самом деле находятся в ведении А. Алиева, двоюродного брата президента Азербайджана. Компании «АТВ», «106 FN», радио «Азад Азербайджан» и «АТВ-интернэшнл» принадлежат членам семьи министра Назима Ибрагимова. Все телерадиокомпании находятся «под строгим политическим и экономическим контролем правительства». Как отметила Международная партнерская группа по Азербайджану по факту посещения страны в сентябре 2010 года, «практически все вещательные СМИ в Азербайджане при освещении новостей придерживаются проправительственной линии. В адрес

---

отмечают, что с момента учреждения Совета в 2003 году без проведения публичного тендера были выданы лицензии следующим пяти радиостанциям: радио «Икতিмай» (государственная) в мае 2005 года; радио ANS CN (частная) в апреле 2007 года; радио «Ксезер» (частная) в сентябре 2007 года; Авто-FM (частная) в апреле 2013 года и радио АСАН (государственная) в сентябре 2015 года.

<sup>7</sup> Авторы цитируют доклады Комиссара Совета Европы по правам человека по итогам посещения страны в 2007 и 2010 годах, в которых он упомянул о нескольких серьезных проблемах, связанных со свободой выражения мнений в стране, включая «угрозы, притеснение и насилие в отношении журналистов или правозащитников, которые не были расследованы», «вынесение ряду сотрудников средств массовой информации обвинительных приговоров в соответствии с положениями о диффамации» и «существование публикуемого Советом печати «черного списка» изданий-рэкетиоров, в котором содержится 90 названий газет, которые якобы нарушили этические правила журналистики и были обвинены в шантаже». С материалами можно ознакомиться по адресу <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806db809>.

<sup>8</sup> Авторы цитируют доклад Представителя ОБСЕ по вопросу о свободе СМИ по итогам посещения ею Азербайджана в 2011 году. С материалами можно ознакомиться по адресу [www.osce.org/fom/78951?download=true](http://www.osce.org/fom/78951?download=true).

<sup>9</sup> В резолюции, принятой 12 мая 2012 года, Европейский парламент «настоятельно призвал власти обеспечивать все необходимые условия для работы СМИ, в том числе оппозиционных СМИ, с тем чтобы журналисты [могли] свободно работать и готовить репортажи, не испытывая никакого давления, а также уделять особое внимание безопасности журналистов». С материалами можно ознакомиться по адресу [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0243+0+DOC+XML+V0//EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0243+0+DOC+XML+V0//EN).

<sup>10</sup> См. CCPR/C/AZE/CO/3, пункт 15.

Национального совета по телевидению и радио... были высказаны критические замечания в связи с отсутствием прозрачности его решений о выдаче или приостановлении действия лицензий на вещание»<sup>11</sup>.

### Жалоба

3.1 Авторы утверждают, что, отказавшись выдать им лицензию на радиовещание после подачи ими соответствующей заявки в Национальный совет по телевидению и радио в мае 2010 года и не проводя регулярные и справедливые тендеры на предоставление подобных лицензий, государство-участник нарушило их право на свободное выражение мнений, закрепленное в статье 19 Пакта. Решение об отклонении их заявки было бы законным только в случае реальной перспективы регулярного проведения тендеров, дающих вещательным компаниям, выступающим с критикой в адрес правительства, реальную возможность получить лицензию. Поскольку Совет, не проводя регулярные и справедливые тендеры на предоставление соответствующих лицензий, не выполняет законодательство о вещании, то он и не может сослаться на него для обоснования отказа в выдаче им лицензии. В любом случае законодательству о вещании недостает необходимой четкости и качества для соблюдения требования законности, содержащегося в пункте 3 статьи 19 Пакта, поскольку оно дает Совету абсолютные дискреционные полномочия определять сроки проведения тендеров и не устанавливает критериев оценки заявок на предоставление лицензий.

3.2 Авторы заявляют, что государство-участник не выполнило свое позитивное обязательство согласно статье 19, заключающееся в том, чтобы обеспечить общественности доступ к беспристрастной и точной информации и целому спектру мнений и комментариев посредством телевидения и радио. Государство-участник не смогло этого сделать, в частности потому, что оно воздерживалось от регулярного проведения конкурсов на предоставление лицензий на вещание, не выдавало лицензии по заявкам, поданным вне контекста подобных конкурсов, и не обеспечивало такое функционирование и руководство системой лицензирования вещания, которое гарантировало бы разнообразие голосов и мнений в рамках вещательных СМИ государства-участника. Подобный провал, в свою очередь, серьезно затруднил реализацию демократических прав в Азербайджане и помешал их конструктивному и осознанному осуществлению гражданами.

3.3 Неопубликование списков свободных частот и непроведение свободных, открытых и справедливых конкурсов на предоставление лицензий на эти частоты представляют собой незаконное вмешательство в право авторов на свободное выражение мнений, закрепленное в статье 19<sup>12</sup>. Хотя в сентябре 2008 года и в ноябре 2010 года состоялись конкурсы на выдачу лицензий на две частоты, они не были свободными, открытыми или разумными. Это вмешательство было незаконным и ненужным в демократическом обществе, и поэтому не соответствовало требованиям, установленным в пункте 3 статьи 19.

3.4 Положение, согласно которому Совет не публикует список свободных частот как минимум один раз в год и не проводит тендеры на свободные частоты, нарушает требования, установленные национальным законодательством о вещании, и как таковой не может «предписываться законом». Данное требование относится не только к тому, что для вмешательства в реализацию прав, закрепленных в статье 19, необходимо иметь основания, изложенные во внутреннем законодательстве, но и к качеству этого законодательства. Подобные законы не только должны быть доступными и иметь предсказуемые последствия, но и должны обеспечивать некоторую степень правовой защиты от произвольного

<sup>11</sup> С докладом можно ознакомиться по адресу <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Free%20Expression%20Under%20Attack%20-%20Azerbaijans%20Deteriorating%20Media%20Environment.pdf>.

<sup>12</sup> См. также замечание общего порядка № 34 (2011) о свободе мнений и их выражения, пункты 39–40.

вмешательства государственных органов в разрезе прав, гарантируемых Пактом<sup>13</sup>. Отсутствие в Законе о телерадиовещании положения, в котором: а) уточняется периодичность, с которой должны проводиться конкурсы на предоставление лицензий на радиовещание; б) от Совета требуется принимать во внимание необходимость разнообразия и плюрализма СМИ в связи с подобными конкурсами; или с) от Совета требуется давать адекватное обоснование своих решений и любого отказа в лицензии, – означает, что закон не обеспечивает достаточной защиты от произвольного вмешательства в права авторов, закрепленные в статье 19. Кроме того, такое положение вещей не может быть обосновано выдвинутым Советом доводом об отсутствии потребности в новых телерадиостанциях. Даже если бы в Азербайджане существовал плюрализм СМИ, регулярное проведение тендеров было бы необходимо для того, чтобы новые вещательные компании могли выйти на рынок.

3.5 Авторы утверждают, что вмешательство в реализацию их прав не является пропорциональным или необходимым в демократическом обществе. Ни Совет, ни национальные суды не дали никакого обоснования вмешательству в осуществление их права на свободное выражение мнений, помимо того, что отказ Совета соответствовал законодательству. Подобное вмешательство не может быть обосновано отсутствием потребности в новых телерадиостанциях. Напротив, поскольку Азербайджан не смог обеспечить общественности доступ к беспристрастной и точной информации и целому спектру мнений и комментариев посредством телевидения и радио, то существует насущная необходимость в появлении новых телерадиостанций. Даже разнообразие и плюрализм аудиовизуальных СМИ сами по себе не могут служить обоснованием отсутствия регулярных тендеров на получение лицензий новыми или различными вещательными компаниями, поскольку подобное ограничение не является необходимым в демократическом обществе и не способствует достижению справедливого баланса между правами отдельных вещательных компаний и законными целями, закрепленными в пункте 3 статьи 19 Пакта.

3.6 Авторы утверждают далее, что неприведение Советом и национальными судами достаточных оснований для своих решений представляет собой нарушение их закрепленного в пункте 1 статьи 14 Пакта права при определении своих прав иметь справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Право на достаточную аргументацию решения суда вытекает из установленного в статье 14 обязательства делать любую законную аргументацию судебных постановлений публичной. Без аргументированного решения любой пересмотр выводов суда становится невозможным, а право на обжалование теряет смысл. Суды не ответили на утверждения авторов о непроведении Советом публичных тендеров на предоставление лицензий на вещание и о выдаче Советом лицензий другим компаниям без проведения тендера. Три суда не удосужились проанализировать, по каким причинам подобное положение вещей представляет собой незаконное ограничение плюрализма СМИ и нарушение прав авторов на свободное выражение мнений, и отклонили жалобы авторов только на том основании, что Совет, отвечая им, действовал в соответствии с законодательством.

3.7 В качестве средства правовой защиты авторы просят Комитет призвать государство-участника: а) организовать тендер на предоставление лицензий и провести его на основе справедливости; б) пересмотреть свои нормативно-правовые акты, касающиеся выделения частот, в том числе правила, регулирующие тендеры на предоставление лицензий, с тем чтобы они соответствовали стандартам прозрачности и справедливости; и с) предоставить авторам справедливую компенсацию за нарушения их прав.

<sup>13</sup> Там же, пункты 22–25.

### **Замечания государства-участника относительно приемлемости и существа сообщения**

4.1 В своих замечаниях от 23 января 2013 года и 23 апреля 2014 года государство-участник заявляет, что жалобы авторов явно необоснованны, поскольку Национальный совет по телевидению и радио объявлял тендеры в соответствии с существующим законодательством и авторы могли принять в них участие. 23 ноября 2010 года Совет открыл тендер на новую радиостанцию в Баку и на Апшеронском полуострове и принимал заявки на него с 25 ноября по 25 декабря 2010 года. В этом тендере приняли участие три кандидата, которые 18 января 2011 года были приглашены на встречу с Советом, где оценивались их редакторские, технические и творческие возможности в области вещания. По итогам этой оценки Совет постановил выдать лицензию на вещание компании ООО «Золотой принц». Остальные участники обжаловали это решение в судебном порядке и проиграли. Проведение тендера было законным<sup>14</sup> и объективным. Поскольку авторы могли участвовать в тендере, имея те же возможности, что и другие кандидаты, то их права нарушены не были. Кроме того, информация, касающаяся тендера и свободной радиочастоты, была сообщена авторам и объявлена публично. Наконец, существующее законодательство не мешает авторам в будущем вновь принять участие в конкурсе. Таким образом, вмешательство в реализацию авторами права на свободное выражение мнений было законным и подпадало под предел свободы оценки государства в сфере охраны общественного порядка. Оно преследовало две цели, указанные в пункте 3 статьи 19, а именно предупреждение беспорядка в телекоммуникациях и защиту прав других лиц, поскольку было призвано обеспечить плюрализм информации посредством справедливого выделения частот<sup>15</sup>.

4.2 Государство-участник отмечает, что, хотя авторы в своей жалобе в районный суд оспаривали необъявление тендера Советом, их апелляция касалась только проигрыша в тендере в ноябре 2010 года. Истцы просили суд первой инстанции отдать компетентным органам распоряжение о выделении их компании частоты вещания без соответствующей лицензии. Суд правильно отметил, что для получения лицензии авторам необходимо участвовать в тендерах. Таким образом, утверждения авторов по статье 14 явно необоснованны.

4.3 Государство-участник далее заявляет, что авторы не могут утверждать, что являются жертвами нарушения прав, закрепленных в Пакте, поскольку они скрыли от Комитета факт участия в тендере на предоставление лицензии на радиовещание в ноябре 2010 года. Таким образом, их утверждение представляет собой злоупотребление правом на представление сообщений и должно быть объявлено неприемлемым согласно статье 3 Факультативного протокола.

4.4 Что касается утверждений авторов по пункту 1 статьи 14 Пакта, то государство-участник отмечает, что национальные суды не сочли ответ Совета авторам отклонением заявки на выдачу лицензии и сделали вывод о том, что их права нарушены не были.

### **Комментарии авторов по замечаниям государства-участника**

5.1 В своих комментариях от 1 марта 2013 года и 30 июня 2014 года авторы утверждают, что государство-участник не ответило на их утверждения. Государство-участник ссылается на тендер, состоявшийся в ноябре 2010 года, тогда как жалоба авторов касается их заявки на выдачу лицензии на радиовещание от

<sup>14</sup> Государство-участник цитирует статью 15.5 Закона о телерадиовещании, который гласит, что «при проведении конкурса для специального разрешения (лицензии) учитывается следующее: 1) соответствие показателей претендента условиям конкурса, 2) творческие и технические возможности претендента для осуществления телерадиовещания, и 3) результаты открытых слушаний и других конкурсных процедур».

<sup>15</sup> Государство-участник ссылается на решение Европейского суда по правам человека по делу *Гронпера Радио АГ против Швейцарии* (иск № 10890/84) от 28 марта 1990 года.

19 мая 2010 года, которую Национальный совет по телевидению и радио отклонил письмом от 25 мая 2010 года, и непроведения Советом регулярных и справедливых тендеров на радиовещание.

5.2 Авторы оспаривают заявление государства-участника о том, что Совет действовал в соответствии с законодательством, и вновь подчеркивают, что, согласно Закону о телерадиовещании, Совет обязан не реже одного раза в год публиковать списки свободных частот и проводить тендеры. В ноябре 2010 года Совет объявил тендер на одну частоту, однако так и не опубликовал списка всех свободных частот, несмотря на требование закона.

5.3 Авторы отмечают, что с момента представления их сообщения Комитету Совет провел только один тендер на радиочастоту, покрывающую территорию за пределами Баку и Нахичевани, что послужило предметом критики со стороны гражданского общества, поскольку лицензия была выдана проправительственному претенденту. Кроме того, в 2011 году лицензия без проведения конкурса была выдана государственному телеканалу, а в 2012 году – государственной радиостанции. Авторы добавляют, что ухудшение положения СМИ вызвало обеспокоенность национальных и международных организаций<sup>16</sup>.

5.4 Авторы отмечают далее, что государство-участник просто заявляет о проведении тендера в ноябре 2010 года, не предоставляя никакой информации об организации каких-либо других тендеров и не демонстрируя, что эти тендеры были справедливыми и открытыми и давали независимым вещательным компаниям реальную возможность получить лицензию. При этом государство-участник не смогло оспорить утверждение авторов о том, что отказ Совета проводить подобные тендеры нарушает статью 19. Кроме того, государство-участник не пояснило, каким образом отказ в предоставлении им лицензии направлен на «охрану общественного порядка в сфере телекоммуникаций». Авторы согласны с тем, что для осуществления вещания могут требоваться лицензии. Однако из судебного решения по делу *Гроннера Радио АГ против Швейцарии*, на которое ссылается государство-участник, не следует, что меры по лицензированию не должны подпадать под действие требований к допустимым ограничениям свободы выражения мнений, а именно предписываться законодательством и быть необходимыми в демократическом обществе. Государство-участник не смогло продемонстрировать, что оно выполняет эти требования.

5.5 Авторы отмечают, что участие в тендере, проводившемся в ноябре 2010 года, не скрывалось от Комитета, а было описано в их первоначальном сообщении. Они добавляют, что в этом тендере принимал участие только г-н Джафаров, которому, однако, не удалось получить лицензию, что служит лишним доказательством аргумента об отсутствии справедливых и реальных возможностей получения лицензии для не связанных с правительством вещательных компаний. Тем не менее представленное Комитету утверждение состоит в том, что государство-участник не проводило регулярных открытых и справедливых тендеров на предоставление лицензий на свободные радиочастоты и что оно отклонило заявку авторов на частоту в мае 2010 года.

5.6 Наконец, авторы оспаривают оценку государства-участника в плане изменения сферы охвата их национальных жалоб между судом первой инстанции и апелляционным и кассационным судами и утверждают, что их аргументы, представленные всем трем судам, были одинаковыми, что отражено в принятых решениях.

<sup>16</sup> Авторы цитируют, в частности, План действий для Азербайджана на 2014–2016 годы Комитета министров Совета Европы (с ним можно ознакомиться по адресу <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802ed088>); Всемирный доклад за 2014 год организации «Хьюман райтс уотч» (с ним можно ознакомиться по адресу <http://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/azerbaijan>); и доклад о свободе печати за 2013 год организации «Фридом хаус» (с ним можно ознакомиться по адресу <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/azerbaijan>).

## Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

### *Рассмотрение вопроса о приемлемости*

6.1 Прежде чем рассматривать любое утверждение, содержащееся в том или ином сообщении, Комитет должен в соответствии с правилом 93 своих правил процедуры решить, является ли данное сообщение приемлемым согласно Факультативному протоколу.

6.2 Во исполнение пункта 2 а) статьи 5 Факультативного протокола Комитет удостоверился в том, что этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования.

6.3 Комитет отмечает, что на национальном уровне жалобы авторов, представленные на рассмотрение Комитета, были поданы во все инстанции вплоть до Верховного суда. Он отмечает также аргумент государства-участника о том, что апелляции касались только проигрыша в тендере, проводившемся в ноябре 2010 года, а не необъявления тендера. Тем не менее Комитет замечает, что авторы заявляли все свои исковые требования во всех судебных инстанциях государства-участника и что вынесенные судебные решения отражают эти требования. Таким образом, Комитет считает, что все внутренние средства правовой защиты были исчерпаны, как требуется пунктом 2 b) статьи 5 Факультативного протокола.

6.4 Комитет отмечает аргумент государства-участника о том, что жалоба представляет собой злоупотребление правом на представление сообщений, поскольку авторы скрыли факт своего участия в тендере, проводившемся в ноябре 2010 года. Однако Комитет замечает, что авторы включили эту информацию в свои представления Комитету, и, следовательно, не считает, что их жалоба представляет собой злоупотребление правом на представление сообщений.

6.5 Комитет отмечает также аргумент государства-участника о том, что жалоба, касающаяся отклонения заявки авторов на выдачу лицензии на вещание в мае 2010 года, явно необоснованна, поскольку тендер на предоставление лицензии на вещание был объявлен в ноябре 2010 года в Баку и на Апшеронском полуострове, и авторы могли принять в нем участие наравне с другими. В этой связи Комитет отмечает утверждение авторов о том, что все тендеры, организованные государством-участником, были поставлены под сомнение гражданским обществом из-за их недостаточной справедливости и открытости. Тем не менее он отмечает ответ государства-участника о том, что тендер, организованный в ноябре 2010 года, проводился законно и объективно и что местные суды провели обзор его итогов и отклонили ходатайства о признании их недействительными. Комитет считает, что авторы не смогли опровергнуть аргумент государства-участника о том, что их просьба о предоставлении радиочастоты в мае 2010 года была отклонена по уважительной причине, поскольку государство-участник намеревалось объявить тендер, что вскоре и сделало. Кроме того, авторы не указали никаких конкретных процедурных или касающихся существа недостатков процесса проведения тендера в ноябре 2010 года, которые сделали бы его несправедливым или недостаточно прозрачным. Комитет напоминает в этой связи, что оценка фактов и свидетельств по конкретному делу или обзор толкования внутреннего законодательства обычно является прерогативой национальных судов, а не Комитета, за исключением случаев, когда очевидно, что решения судов явно произвольны или равносильны отказу в правосудии<sup>17</sup>. Поскольку внутренние суды государства-участника провели обзор судебных ходатайств о признании итогов тендера, проводившегося в ноябре 2010 года, недействительными и отклонили их, а Комитет не имеет в своем распоряжении информации, которая поставила бы под сомнение содержание этих судебных решений или процедуру их вынесения, то Комитет считает эту часть сообщения неприемлемой согласно статье 2 Факультативного протокола.

<sup>17</sup> См. сообщение № 1128/2002, *Рафал Маркеш ди Мораиш против Анголы*, Соображения, принятые 29 марта 2005 года, пункт 5.5.

6.6 Однако Комитет считает, что авторы в достаточной степени обосновали остальные свои утверждения, касающиеся предполагаемого нарушения их права на свободное выражение мнений, закрепленного в статье 19 Пакта, включая отсутствие регулярных публичных тендеров на выделение свободных частот для вещания и выделение определенных частот без проведения публичного тендера. Отмечая аргументы, приведенные в этой связи государством-участником, Комитет, тем не менее, считает их тесно связанными с существом дела. Таким образом, Комитет объявляет утверждения авторов по статье 19 приемлемыми.

6.7 Что касается утверждения авторов, касающегося предполагаемого нарушения их прав, закрепленных в пункте 1 статьи 14, в силу того, что национальные суды не ответили на все их утверждения и не смогли мотивировать свои решения, то Комитет считает, что это утверждение также тесно связано с жалобами по статье 19 Пакта.

6.8 В свете вышеизложенного Комитет объявляет сообщение приемлемым в той мере, в какой оно затрагивает вопросы, охватываемые статьей 19 и пунктом 1 статьи 14 Пакта, и приступает к его рассмотрению по существу.

#### *Рассмотрение сообщения по существу*

7.1 Комитет рассмотрел данное сообщение с учетом всей представленной ему сторонами информации, как это предусмотрено в пункте 1 статьи 5 Факультативного протокола.

7.2 Комитет отмечает утверждения авторов о том, что, не проводя регулярные, открытые и справедливые тендеры на предоставление лицензий на радиовещание, государство-участник нарушает их право на свободу выражения мнений, закрепленное в статье 19 Пакта. Он отмечает далее заявления авторов о том, что с момента своего учреждения в 2003 году Национальный совет по телевидению и радио ни разу не опубликовал список свободных радиочастот, невзирая на то, что согласно законодательству он должен делать это не реже одного раза в год и что за 13 лет он провел всего три тендера на предоставление лицензии на радиовещание, несмотря на наличие по меньшей мере 11 свободных частот. Наконец, он отмечает заявление авторов о том, что несколько раз Совет напрямую выдавал лицензии на радиовещание структурам, связанным с правительством государства-участника, без проведения конкурса. Комитет отмечает, что государство-участник не опровергло ни одно из этих утверждений и не разъяснило причины непроведения в течение многих лет регулярных и открытых тендеров на предоставление лицензий на вещание, несмотря на наличие свободных частот.

7.3 Исходя из этих обстоятельств, Комитет считает, что государство-участник, не публикуя список свободных частот для вещания, требуемый его внутренним законодательством, и не организуя многочисленные открытые тендеры на регулярной основе, фактически мешает авторам получить лицензии на радиовещание, тем самым нарушая свою обязанность гарантировать право на свободу выражения мнений, закрепленное в пункте 2 статьи 19, в том числе право искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи. В этой связи Комитет ссылается на свое замечание общего порядка № 34 (2011) о свободе мнений и их выражения, в котором говорится, что «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»; и что «государствам-участникам следует уделять особое внимание поощрению независимости и разнообразия средств информации, поскольку это явля-

ется средством защиты прав пользователей СМИ... получения более широкого спектра информации и идей»<sup>18</sup>.

7.4 Сейчас Комитет должен определить, было ли ограничение права авторов на свободное выражение мнений оправдано по смыслу пункта 3 статьи 19 Пакта. Комитет напоминает, что эта статья позволяет накладывать на осуществление права на свободное выражение мнений определенные ограничения, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; или б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Комитет напоминает, что любое ограничение реализации этих свобод должно пройти строгую проверку на необходимость и соразмерность. Ограничения должны устанавливаться лишь для тех целей, для которых они предназначены, и быть прямо связаны с конкретной целью, достижение которой они преследуют<sup>19</sup>. Комитет напоминает далее, что государство-участник должно четко продемонстрировать реальный характер угрозы любому из [указанных оснований], возникновение которой привело к ограничению свободы выражения мнений<sup>20</sup>. Государства-участники не должны вводить для вещательных СМИ обременительные лицензионные условия и облагать их сборами, а критерии для введения таких условий и лицензионных сборов должны быть целесообразными и объективными, четкими, прозрачными, не должны носить дискриминационного характера и должны отвечать иным характеристикам в соответствии с Пактом<sup>21</sup>. Установление мер наказания для СМИ, издателей или журналистов исключительно за критику правительства или общественно-политической системы, которой придерживается правительство, ни при каких обстоятельствах не может рассматриваться в качестве необходимого ограничения права на свободное выражение мнений<sup>22</sup>.

7.5 В данном случае государство-участник заявило, что вмешательство в право авторов на свободное выражение мнений было законным и необходимым для предупреждения беспорядка в телекоммуникациях и защиты прав других лиц, поскольку было призвано обеспечить плюрализм информации. Признавая аргументы государства-участника, касающиеся необходимости регулирования условий лицензирования, Комитет, тем не менее, отмечает, что государство-участник не представило адекватного объяснения того, почему оно не опубликовало список свободных радиочастот, несмотря на соответствующее требование, прописанное во внутреннем законодательстве, и каким образом цель обеспечения плюрализма в сообщении информации через радиовещательные компании может быть достигнута без регулярной организации новых тендеров на выделение частот. Кроме того, оно не пояснило, каким образом достижение целей плюрализма и разнообразия сочетается с практикой выделения частот под вещание структурам, которые, по всей видимости, имеют связи с правительством государства-участника, без проведения тендера.

7.6 Следовательно, Комитет делает вывод о том, что государство-участник никак не обосновало тот факт, что ограничение права авторов на свободное выражение мнений, обусловленное отсутствием периодически проводимых тендеров и недостаточной прозрачностью процесса выдачи лицензий без проведения публичных тендеров, было законным согласно исключениям, содержащимся в пункте 3 статьи 19 Пакта. Таким образом, Комитет делает вывод о том, что ограничения, наложенные на доступ авторов к радиочастоте, носили произвольный характер и были равносильны нарушению их прав, закрепленных в пункте 2 статьи 19 Пакта.

<sup>18</sup> См. замечание общего порядка № 34 (2011), пункты 13–14.

<sup>19</sup> Там же, пункт 22.

<sup>20</sup> Там же, пункт 36.

<sup>21</sup> Там же, пункт 39.

<sup>22</sup> Там же, пункт 42.

7.7 Обнаружив нарушение статьи 19 Пакта, Комитет постановляет не рассматривать отдельно предполагаемое нарушение пункта 1 статьи 14.

8. Комитет, действуя согласно пункту 4 статьи 5 Факультативного протокола, высказывает мнение о том, что представленные на его рассмотрение факты свидетельствуют о нарушении пункта 2 статьи 19 Пакта.

9. В соответствии с пунктом 3 а) статьи 2 Пакта государство-участник обязано предоставить авторам эффективное средство правовой защиты. Для этого ему надлежит обеспечить полное возмещение ущерба лицам, права которых, закрепленные в Пакте, были нарушены. Кроме того, государство-участник обязано предупредить аналогичные нарушения в будущем и провести обзор своих законов о телерадиовещании, с тем чтобы обеспечить предоставление лицензий на радиовещание на свободных частотах на основе четких и прозрачных процедур, гарантирующих регулярные и открытые конкурсы, в ходе которых кандидаты оцениваются на базе недискриминационных критериев и целью которых является поощрение плюрализма СМИ в государстве-участнике.

10. С учетом того, что, став участником Факультативного протокола, государство-участник признало компетенцию Комитета выносить решение по поводу того, имело ли место нарушение Пакта, и что согласно статье 2 Пакта государство-участник обязалось обеспечивать всем находящимся в пределах его территории или под его юрисдикцией лицам признаваемые в Пакте права и обеспечивать эффективное и обладающее исковой силой средство правовой защиты в случае установления факта нарушения, Комитет хотел бы получить от государства-участника в течение 180 дней информацию о мерах, принятых в целях реализации Соображений Комитета. Государству-участнику также предлагается опубликовать, перевести на официальный язык государства-участника и широко распространить Соображения Комитета.

## Приложение

[Оригинал: испанской]

### **Особое (совпадающее) мнение члена Комитета Фабиана Сальвиоли**

1. Я согласен со сделанными Комитетом по делу *Агазаде против Азербайджана* (сообщение № 2205/2012) выводами о том, что представленные на его рассмотрение факты свидетельствуют о нарушении пункта 2 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах в отношении Яшара Агазаде и Расула Джафарова.
2. Я согласен также с присужденным возмещением ущерба, в частности с тем фактом, что Комитет подробно оговорил гарантии неповторения случившегося, которые в данном случае состоят в проведении обзора законов о телерадиовещании, с тем чтобы обеспечить предоставление лицензий на радиовещание на свободных частотах на основе четких и прозрачных процедур, гарантирующих регулярные и открытые конкурсы, в ходе которых кандидаты оцениваются на базе недискриминационных критериев и целью которых является поощрение плюрализма СМИ в государстве-участнике. Четкое определение мер недопущения повторения помогает государству точно понять, каким образом выполнить решение Комитета, и дает самому Комитету более ясные критерии оценки его выполнения посредством процедуры последующих действий, проводимой Специальным докладчиком.
3. Тем не менее я считаю, что Комитет должен был включить в возмещение ущерба выплату жертвам справедливой компенсации за нарушение их прав. Указанная материальная компенсация должна была бы прежде всего покрыть расходы, понесенные авторами сообщения в ходе всего разбирательства в национальных судах.