



**ЗАКОНЫ О КЛЕВЕТЕ И ОСКОРБЛЕНИИ И О ДОСТУПЕ
К ИНФОРМАЦИИ КАК ВЫЗОВЫ СВОБОДЕ СМИ
В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ В 21-ом ВЕКЕ**

**ШЕСТАЯ ЦЕНТРАЛЬНОАЗИАТСКАЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ ПО СМИ:**

Регулирование вопросов клеветы и свободы информации

ДУШАНБЕ
23-24 СЕНТЯБРЯ 2004 ГОДА

Вена 2005

Автор использованного для оформления обложки брошюры рисунка «Рука писателя» – немецкий писатель и лауреат Нобелевской премии за 1999 год Гюнтер Грасс. Г-н Грасс дал согласие на использование его рисунка в качестве логотипа для изданий, выходящих под эгидой Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации. Рисунок был создан в связи с написанием романа „Das Treffen in Telgte“, посвященного судьбе писателей во время Тридцатилетней войны.

Позиция авторов необязательно отражает позицию Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации.

© 2005, Бюро Представителя по вопросам свободы средств массовой информации

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)

Kärntner Ring 5–7, Top 14, 2. DG

A-1010 г. Вена, Австрия

тел.: +43-1 512 21 450

факс: +43-1 512 21 459

эл. почта: pm-fom@osce.org

<http://www.osce.org/fom>

Душанбинская Декларация	5
Ив Баргэн	
<i>Вступительная речь</i>	9
Миклош Хараст	
<i>Вступительная речь</i>	13
Кароматулло Олимов	
<i>Вступительная речь</i>	17
Докладчики	21
1. Последние события в области СМИ в Центральной Азии	
Сергей Дуванов	
<i>Ситуация в сфере СМИ в Казахстане</i>	25
Алмаз Калет	
<i>Региональные СМИ в Кыргызстане:</i>	
<i>миф или реальность</i>	33
Марат Мамадшоев	
<i>Тенденции в работе современных таджикских СМИ</i>	41
Алишер Таксанов	
<i>Между Сциллой и Харибдой: узбекская пресса</i>	
<i>последних лет</i>	47
2. Законы о клевете и оскорблении как вызов свободе СМИ	
Петер Норландер	
<i>Законы о клевете и оскорблении: тернистая дорога</i>	
<i>для новых демократий</i>	95
Надежда Степанова	
<i>Диффамация в Узбекистане: законодательные нормы</i>	
<i>и их применение на практике</i>	113
Джунайд Ибодов	
<i>Закон о клевете и диффамации в Таджикистане</i>	123
Шамарал Майчиев	
<i>Безуспешные попытки гуманизации законодательства</i>	
<i>о клевете в Кыргызстане</i>	129

Розлана Таукина

*О поддержке инициативы по отмене закона о клевете
как фактора расправы с журналистами в Казахстане133*

3. Свобода информации

Дэвид Банисар

*Свобода информации: мировая практика и её
реализация в Центральной Азии.141*

Сауытбек Абдрахманов

Свобода информации в Казахстане.165

Ольга Волкова

Доступ к информации в Казахстане171

Нуриддин Каршибаев

*Доступ к информации: его мониторинг и использование
в установлении диалога между властями и прессой.175*

Александр Кулинский

*Доступ к информации в Кыргызстане: общество требует
от властей открытости183*

Рустам Кошмуратов

*Проблемы с определением радиочастот
в Кыргызской Республике189*

ШЕСТАЯ ЦЕНТРАЛЬНОАЗИАТСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ
ПО ВОПРОСАМ СМИ
ДУШАНБЕ

**ВЫЗОВЫ 21 ВЕКА ДЛЯ СМИ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ:
РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ КЛЕВЕТЫ И СВОБОДЫ
ИНФОРМАЦИИ**

23 и 24 сентября 2004 года в Душанбе, Таджикистан, прошла ежегодная Центральноазиатская конференция по вопросам СМИ. Конференция была организована под эгидой Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ **Миклоша Харати** и Центра ОБСЕ в Душанбе.

В шестой раз более 100 журналистов из четырех центральноазиатских стран: Таджикистана, Кыргызской Республики, Узбекистана и Казахстана, представители неправительственных организаций, а также эксперты и иностранные гости собрались, чтобы обсудить последние события в области СМИ. Как и в предыдущие годы, конференция предоставила участникам уникальную возможность для взаимодействия и обмена мнениями.

В этом году основными темами обсуждения на конференции были **клевета** и **законодательство о свободе информации** как новые вызовы СМИ в 21 веке. Участники согласились, что устаревшее **законодательство о клевете**, которое действует в четырех центральноазиатских странах, неадекватно и даже пагубно для демократии, поскольку осуждение журналистов за клевету, связанное с их работой, может ограничить свободу прессы и беспрепятственное обсуждение общественных вопросов.

Во время дискуссии было подчеркнуто, что некоторые центральноазиатские государства предприняли определенные шаги по обеспечению **свободы информации**, но главные проблемы остаются нерешенными. Ни одно из этих государств не имеет законов, отвечающих

международным стандартам в области доступа к информации. Часты случаи злоупотребления актами о государственной тайне, которые затрудняют доступ журналистов к информации. Необходимы значительные усилия, чтобы страны региона могли присоединиться к остальным государствам-участникам ОБСЕ в признании права СМИ и граждан на доступ к информации.

Конференция завершилась принятием Декларации о клевете и свободе информации, которую одобрили все участники. В дополнение к настоящей декларации участники сформулировали конкретные предложения для действий, которые Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ доведет до сведения соответствующих властей.

Душанбинская Декларация о клевете и свободе информации

В ходе Душанбинской Конференции по вопросам СМИ были выработаны следующие предложения:

О клевете:

- Необходимо ограничить возможности государственных чиновников и политиков (общественных деятелей) в предъявлении исков к журналистам и СМИ.
- Диффамация должна быть декриминализована и заменена соответствующими и узко определенными гражданскими законами о диффамации; при этом необходимо ввести защиту «обоснованной публикации» и возмещение ущерба.
- Если осуществление полной декриминализация невозможно в короткий срок, необходимо рассмотреть возможность временного прекращения действия статей о диффамации. Должны быть отменены законы, предусматривающие преследование журналистов в рамках уголовного и гражданского законодательства за оскорбление чести и достоинства глав государств по инициативе третьих лиц.

О свободе информации:

- Должны быть приняты всеобъемлющие законы о свободном доступе к информации, основанные на международных стандартах, а также обеспечено их надлежащее выполнение.
- Необходимо обеспечить многосторонний контроль за соблюдением этих законов и стандартов со стороны парламента, парламентских комиссий, открытых для общественности, комиссий по публичным разбирательствам и независимых омбудсменов.
- Необходимо изменить законы о тайнах (секретах), с тем чтобы ограничить их применимость только к информации, раскрытие которой серьезно угрожает национальной безопасности или территориальной целостности страны.
- Правила засекречивания информации должны быть обнародованы.
- Необходимо установить ограничения сроков засекречивания информации.
- Должна быть ограничена уголовная ответственность журналистов за разглашение государственных секретов в случаях особой общественной значимости информации.

Душанбе, 24 сентября 2004 года

ВСТУПИТЕЛЬНАЯ РЕЧЬ ПОСЛА ИВА БАРГЭНА

Уважаемый г-н Хараста,

Я хотел бы поблагодарить Вас за инициативу по проведению ежегодной Центральноазиатской конференции средств массовой информации и за то, что в этом году местом проведения конференции был выбран Таджикистан. Я также хотел бы поблагодарить таджикские власти за возможность провести эту конференцию в Душанбе. Прежде всего, я хотел бы поприветствовать всех участников конференции, журналистов и экспертов СМИ в Душанбе. Эта конференция, ежегодно проводимая под эгидой Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, является особой возможностью для всех средств массовой информации Центральной Азии собраться и обсудить достижения, проблемы и возможные пути их решения в этих странах. Очень необходимы ваши совместные усилия. Я уверен, что обменявшись опытом в течение этих двух дней, вы сможете создать важные рабочие взаимоотношения и укрепить ваше сотрудничество.

ОБСЕ приветствовала появление беспрецедентного количества новых независимых газет в Таджикистане за последние два года. Эти новые средства массовой информации расширили возможность доступа читателей к различным источникам информации и предложили новые точки зрения. Учреждение таких газет впервые в Таджикистане сформировало настоящую плюралистическую среду СМИ, которая является обязательным условием демократии.

К сожалению, в этом году этот беспрецедентный прогресс был прерван.

Недавно была закрыта независимая типография «Джиенхон» и на весь тираж одной из газет, печатавшихся в ней, был наложен арест на основании уклонения от уплаты налогов. Хотя необходимо снова отметить, что средства массовой информации должны придерживаться закона и четко выполнять свои финансовые обязательства,

мы сожалеем, что закрытие типографии «Джиенхон» затронуло другие газеты, некоторые из которых не издаются уже пять недель. По меньшей мере пяти газетам, представляющим важную часть ландшафта таджикских СМИ, было неоднократно отказано в печати государственными и негосударственными типографиями.

Центр ОБСЕ в Душанбе выразил озабоченность по поводу этой ситуации, а также по поводу нападения на главного редактора «Рузи Нав» Раджаби Мирзо. Мы надеемся, что виновные скоро понесут наказание.

Международные обязательства в области демократизации и прав человека, как и обязательства, взятые на себя государствами-участниками ОБСЕ, подразумевают свободную и плюралистическую среду для средств массовой информации. Такая среда возможна только при наличии широкого спектра различных средств массовой информации, по-настоящему демократического законодательства о СМИ, в том числе о клевете и оскорблении, и о свободном доступе к информации. Мы подробно обсудим все эти темы на этой конференции.

Свободная и плюралистическая пресса еще более необходима, когда страна вступает в предвыборный период. Выборы предоставляют возможность народу по своей воле выбрать тех кандидатов, которые представляют их интересы, надежды и чаяния во имя лучшего будущего их страны. Поэтому избирателям нужна полная информация об их представителях из различных источников, которую могут предоставить только свободные и разнообразные средства массовой информации.

Властям необходимо содействовать созданию климата, в котором всем газетам – государственным и негосударственным – будут предоставлены равные возможности, независимо от точек зрения, которые они выражают, или от их политической ориентации.

Свобода СМИ традиционно является одним из ключевых приоритетов Центра ОБСЕ в Душанбе. Много было сделано в области развития средств массовой информации с момента открытия миссии в Таджикистане 10 лет назад. Только в этом году 300 тысяч евро

было выделено на проекты в области СМИ. Самые последние из них, находящиеся в стадии осуществления, включают:

- учебные программы для журналистов, которые в этом году были направлены на освещение выборов в СМИ
- содействие публикации как государственных, так и негосударственных газет («Вароруд» в Худжанде, «Бомдод» в Курган-Тюбе и «Кулябская Правда» в Кулябе)
- Всемирный день свободы прессы, в рамках которого были обсуждены политические, правовые и экономические проблемы, с которыми сталкивается таджикская пресса. Это мероприятие завершилось награждением двадцати журналистов и изданий за лучшие статьи и программы на темы свободы слова, активной гражданской роли, демократизации и прав человека.
- разработка нового закона о СМИ, которая завершилась в 2002 году. К сожалению, законопроект не был передан в парламент, но мы надеемся, что интерес к этому законопроекту и политическим дебатам по этому вопросу в Таджикистане возрастет.

Рассматриваются и другие проекты для будущего финансирования, в том числе в сотрудничестве с другими международными донорами и НПО.

Я также хотел бы объявить об открытии Центра медиа ресурсов для журналистов и правовых экспертов в области масс медиа, которое состоится в первую неделю октября. Центр предоставит таджикским юристам возможность обучения правовым вопросам в области СМИ, а также правовую поддержку и бесплатные консультации таджикским журналистам.

Как я уже сказал, Центр ОБСЕ в Душанбе традиционно придает особое значение проектам в области СМИ в Таджикистане. Поддержка усилий, предпринимаемым в этом направлении, будет оставаться приоритетом в нашей работе.

Наконец, позвольте мне поздравить и поблагодарить всех вас за ваши усилия в такой ответственной сфере деятельности.

Желаю вам плодотворных заседаний и множество конструктивных идей для будущего сотрудничества.

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО МИКЛОША ХАРАСТИ

Г-н Председатель, дамы и господа, дорогие друзья,

Это уже шестая Центрально-азиатская конференция СМИ. Инициатива, выдвинутая моим предшественником, стала крупным региональным событием, объединившим свыше 100 журналистов Центральной Азии. В течение последующих двух дней мы в основном сосредоточимся на двух темах: законе о клевете и доступе к информации.

Но сначала позвольте высказать некоторые общие замечания о состоянии свободы СМИ в этом регионе. Страны Центральной Азии продолжают вызывать озабоченность ОБСЕ. Я получаю множество сообщений о нарушениях в сфере СМИ, регулярно поднимаю эти вопросы перед властями, подчеркивая важность той роли, которую играет правительство в деле защиты свободы СМИ.

Мы все учимся; даже в развитых демократиях совершаются ошибки, и необходимы десятилетия, чтобы создать относительно четкую демократическую модель. В связи с этим, моя критика носит конструктивный характер: я предлагаю советы, юридическую помощь, и, при необходимости, содействие в обучении.

В течение долгого времени Центральная Азия находилась в центре внимания ОБСЕ. Мы инвестировали в регион значительные суммы; мое Бюро, например, изучило и вынесло рекомендации относительно законов о СМИ в нескольких странах. Тем не менее, по крайней мере к настоящему моменту, мы не видим значительных улучшений в состоянии СМИ. Однако мы продолжим работать со всеми заинтересованными сторонами – правительствами, парламентами, СМИ и различными неправительственными организациями, чтобы попытаться помочь региону в создании свободных и объективных СМИ.

Несколько слов о долгосрочных планах. Две стратегические кампании, которые я намереваюсь провести в ближайшем будущем,

направлены, во-первых, на изъятие закона о клевете из сферы действия уголовного кодекса, или, по крайней мере, на первом этапе, на отмену положения закона о лишении свободы за клевету, и, во-вторых, на обеспечение более свободного доступа к информации для журналистов. Позвольте мне поделиться с Вами некоторыми мыслями по этим двум вопросам. Подобные соображения я уже высказал на прошлой неделе на Постоянном Совете ОБСЕ.

Пять государств-членов ОБСЕ упразднили трактовку клеветы как уголовного преступления, и обратились к ее пониманию, основанному на гражданском праве: США (хотя законодательство 17 штатов этой страны по-прежнему сохраняет положения об уголовной ответственности за клевету), Молдова, Украина, Босния и Герцеговина и Грузия. Президент Роберт Кочарян также подписал 1 июля поправки к уголовному кодексу, частично отменив уголовное наказание за клевету в Армении. К сожалению, в июне кыргызский парламент в третий раз за последние семь лет отклонил инициативу президента Акаева по изъятию закона о клевете из уголовного кодекса.

Эти давно устаревшие законы о клевете неадекватны и даже губительны для современной демократии, если свобода прессы и свободное обсуждение общественных проблем могут ущемляться законом об уголовном наказании за клевету, используемым против журналистов.

В некоторых из государств-участников широко распространено понимание необходимости предоставить журналистам определенные гарантии при обсуждении вопросов общественной значимости. Как и в случае с защитой источников, журналисты также не должны подвергаться уголовному преследованию или произвольным судебным преследованиям, даже если информация, которую они распространяют, окажется неверной или унижающей чье-либо достоинство. Однако, даже несмотря на имеющиеся сомнения, эту гарантию нельзя отнимать из-за производимого ею «блокирующего» воздействия.

В целом, Бюро имеет, как представляется, несколько возможностей оказать поддержку в отношении изменения закона о клевете:

- Поощрять парламентариев выносить на обсуждение предложения по аннулированию закона об уголовной ответственности за клевету;
- Посредством проведения кампаний по информированию общества поощрять государственных чиновников воздерживаться от использования существующих уголовных законов для преследования СМИ и журналистов в судебном порядке;
- Поощрять судебные органы в странах, где закон об уголовном преследовании за клевету еще существует, объявить мораторий на назначение тюремных сроков, даже условных, до проведения необходимых реформ.

Мое Бюро находится в процессе разработки основы базы данных по законодательству о клевете в регионе ОБСЕ. Данная база будет сопровождаться также юридическим анализом, подкрепляющим наши выводы, и способствующим выявлению наилучших способов решения проблемы. Я надеюсь представить матрицу в начале следующего года.

Что касается доступа к информации, я планирую тщательно изучить, каковы на самом деле отношения между правительствами и журналистами. Как раз на прошлой неделе я представил отчет об освещении СМИ трагических событий в Беслане. Один из моих выводов касался доступа к информации, точнее, отсутствия информации. С самого начала правительство оказалось не в состоянии своевременно предоставить, оперативную информацию, которая была необходима репортерам, освещавшим трагические события по мере их развития. В конце концов, ситуацию с предоставлением информации удалось исправить, но многие СМИ, включая правительственные, критиковали то, как контролировался информационный поток.

Конечно же, Россия – не единственная страна, где доступ к информации становится огромной проблемой, особенно в конфликтных ситуациях. Нередки случаи присвоения правительственным документам грифа «секретно», после того, как пресса запросила их. Зачастую такие документы не имеют ничего общего с проблемами

национальной безопасности, но, тем не менее, их засекречивают и, как результат, делают недоступными для общественности.

Мы с Вами обсудим как закон о клевете, так и проблемы доступа к информации, и я с огромным нетерпением жду ваших мнений, мыслей и конкретных успехов.

ВСТУПИТЕЛЬНАЯ РЕЧЬ КАРОМАТУЛЛО ОЛИМОВА

Разрешите пожелать всем участникам конференции успешной работы, нашим уважаемым гостям хорошего пребывания и настроения в нашей гостеприимной столице.

Надеюсь, что конференция будет работать в конструктивном русле и способствовать продуктивному сотрудничеству средств массовой информации и правительств, обеспечению ещё большей стабильности в регионе, содействовать усилению роли средств массовой информации в оказании поддержки усилий государств в их борьбе против насилия, экстремизма, терроризма, послужит целям укрепления дружбы и взаимопонимания между странами и народами.

Разрешите приветствовать уважаемых участников и гостей в столице нашего государства – городе Душанбе, собравшихся на шестой Центрально-азиатской конференции по средствам массовой информации.

Данная конференция проходит во время, когда наш народ недавно торжественно отметил 13 годовщину независимости Республики Таджикистан и готовится к другому большому юбилею – 80-летию города Душанбе, как столицы Таджикистана.

Всем известно, что в нынешнем мире роль и значение средств массовой информации в жизни людей неизмеримо возросли, они стали неотъемлемой частью цивилизованного мира. Без газет, журналов, радио, телевидения, Интернета жизнь неполноценна и бедна. Народы и страны оказываются всё более вовлеченными в информационное поле.

Человеческая природа такова, что он всегда ищет истину, правду, желает видеть, слышать её, узнать всё больше о ней.

Каким образом преподнести истину, чтобы человек не только узнал о ней, но и духовно обогатил себя, стал добрее, почувствовал ответственность перед другими, жил без боязни и с уверенностью

в завтрашнем дне? Сегодня это во многом зависит от пера и слова тех, кто формирует эти знания, эти чувства.

Я думаю, что обмен мнениями поможет перенять опыт друг друга, привлечет внимание к имеющимся упущениям, пробелам в нашей журналистской деятельности, а также к проблемам в отношениях между правительственными структурами и средствами массовой информации.

Наша страна пока находится на начальном этапе построения демократического, правового и светского государства. Нам необходимо учитывать наши традиции, менталитет народа, извлекать уроки из недавнего прошлого, в том числе в том, что касается понимания демократии, осознания её коренного отличия от вседозволенности и анархии.

Посол США Ричард Ю. Хоугленд, справедливо оценивая отношение правительства к средствам массовой информации в Таджикистане, отметил: «Мне неизвестно ни об одном случае политического давления на прессу со стороны таджикского правительства и, насколько я знаю, журналисты и писатели не заключались в тюрьму за то, что они писали, как было в других странах Центральной Азии».

В Таджикистане проделана значительная работа по укреплению правовой основы средств массовой информации, принят ряд законов, которые обеспечивают необходимые условия для функционирования средств массовой информации. Это законы: «О печати и других средствах массовой информации», «О телевидении и радиовещании», «Об издательском деле», «Об информации», «О защите информации», «Об авторском и смежных правах», «Об электронном документе» и т.д.

За последние годы, благодаря принятым законам, постоянному вниманию президента Республики Таджикистан уважаемого Э.Ш. Рахмонова значительно усилился процесс демократизации страны, в том числе и в области средств массовой информации и издательского дела.

Так, на настоящий момент зарегистрировано 199 государственных и 154 неправительственные газеты, журнала, информационных агентств, которые охватывают все области, города и районы республики.

Увеличилось число печатных изданий политических партий, частных лиц, НПО и т.д.

Сейчас издается более 20 газет политических партий и общественных объединений, 21 частная газета; из 47 издательств более 10-ти являются частными. Конкурируют с государственными информационными агентствами и частные. В столице и областях, городах и районах республики действуют частные и корпоративные телерадиоагентства.

Всё это свидетельствует о том, что в нашей стране уверенно идет процесс демократизации во всех сферах общественной жизни. Следует отметить и по справедливости оценить, что прошло менее пяти лет, как у нас прекратилась война, а страна ныне живет в условиях полной стабилизации и безопасности.

Об обеспечении политической и социальной стабильности, не щадя сил, работают президент страны Э.Ш. Рахмонов, правительство и государственные органы.

Я хотел бы обратить внимание на не совсем объективную критику правительства Таджикистана со стороны господина Ив Баргена и господина Харасты по поводу невыхода нескольких газет. Я недавно об этом говорил на встрече г-ну Ив Баргену. Как было сообщено налоговым департаментом министерства по государственным доходам и сборам Республики Таджикистан, приостановление газеты не имеет какую-то политическую подоплеку. Работники указанного департамента обнаружили нарушение в действиях редакции и типографии.

Вместо официально указанного редакцией тиража газеты в 2700 экземпляров, он фактически составил 7500 экземпляров. Считая это явным нарушением финансовых законов, налоговые органы временно приостановили публикацию газеты и работу типографии «Чохонхон» до выяснения указанного факта. Что касается правительства, то оно никаких указаний по поводу закрытия газет не давало и давать не может. Поэтому я прошу уважаемых представителей ОБСЕ не придавать политическую окраску экономическим вопросам.

Разрешите выразить признательность организаторам конферен-

ции, сотрудникам ОБСЕ за приглашение и за проведение столь важной дискуссии.

Я надеюсь, что данная конференция сыграет положительную роль в объективном анализе ситуации и будет содействовать ещё большей стабилизации и развитию демократических процессов как в регионе, так и в нашей стране.

ДОКЛАДЧИКИ

- *Ив Баргэн*, Глава Центра ОБСЕ в Душанбе
- *Миклош Хараст*, Представитель ОБСЕ по Свободе СМИ
- *Кароматулло Олимов*, Государственный Советник Президента по социальному развитию и связям с общественностью

Часть 1: Последние события в области СМИ в Центральной Азии

- *Сергей Дуванов*, Казахстанское Международное Бюро по правам человека и соблюдению законности
- *Алмаз Калет*, независимый журналист, Киргизстан
- *Марат Мамадшоев*, независимый журналист, Таджикистан
- *Алишер Таксанов*, независимый журналист, Узбекистан

Часть 2: Законы о клевете и оскорблении как вызов свободе СМИ

- *Петер Норландер*, Советник по Правовым Вопросам, ARTICLE 19, Великобритания
- *Надежда Степанова*, корреспондент электронного издания «Замон Инфо», Узбекистан
- *Джунайд Ибодов*, юрист, эксперт по законодательству о СМИ, Таджикистан
- *Шамарал Майчиев*, юрист, Институт Представителя по СМИ, Кыргызстан
- *Розлана Таукина*, директор фонда «Журналисты в беде», Казахстан

Часть 3: Свобода информации

- *Дэвид Банисар*, директор, Проект свободы информации, Великобритания
- *Сауйтбек Абдрахманов*, Президент газеты «Егимен Казахстан», Казахстан

-
- *Ольга Волкова*, Центр правовой защиты СМИ, Казахстан
 - *Нуриддин Каршибаев*, Глава НАНСМИТ, Таджикистан
 - *Александр Кулинский*, Шеф-редактор информационной службы «НТС», Кыргызстан
 - *Рустан Каимуратов*, Директор радио Алмаз, Кыргызстан

I.

**ПОСЛЕДНИЕ СОБЫТИЯ В ОБЛАСТИ СМИ В
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

Сергей Дуванов

СИТУАЦИЯ В СФЕРЕ СМИ В КАЗАХСТАНЕ

Алмаз Калет

РЕГИОНАЛЬНЫЕ СМИ В КЫРГЫЗСТАНЕ:
МИФ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ

Марат Мамадшоев

ТЕНДЕНЦИИ В РАБОТЕ СОВРЕМЕННЫХ ТАДЖИКСКИХ СМИ

Алишер Таксанов

МЕЖДУ СЦИЛЛОЙ И ХАРИБДОЙ:
УЗБЕКСКАЯ ПРЕССА ПОСЛЕДНИХ ЛЕТ

Сергей Дуванов

СИТУАЦИЯ В СФЕРЕ СМИ В КАЗАХСТАНЕ

Раскол правящей элиты и подготовка к выборам в парламент вызвали обострение политической борьбы в обществе. Это нашло свое отражение в работе СМИ.

В силу того, что большинство газет принадлежит различным промышленно-финансовым группам, политическим партиям или олигархам, журналисты СМИ оказались вынужденными отрабатывать свои зарплаты и гонорары, помогая своим хозяевам в борьбе за власть. Предвыборная борьба быстро все расставила по своим местам, и те, кто еще вчера бравировали своей нейтральностью, оказались втянутыми в политическую борьбу. Сегодня каждое издание исподволь «пиарит» своих и «топит» чужих. Ясно, что ни о какой объективности освещения политического процесса, (как, впрочем, и остальных событий) не может быть и речи. Вопрос только в умении делать это грамотно, не выдавая своей политической ангажированности. Кому-то это удастся, кому-то – нет, а некоторые издания не скрывают своего интереса, открыто провозглашая себя партийной трибуной.

Сегодня большинство общественно-политических изданий политически ангажировано. И это справедливо как в отношении проправительственно настроенных СМИ, так и оппозиционных газет. В стране сегодня нет независимой (с точки зрения политической ангажированности) прессы. Большинство СМИ вынуждены обслуживать интересы той или иной политической группы.

Понятно, что основная часть журналистского корпуса оказалась в лагере власти. Дочь президента Дарига Назарбаева, создавая свой медиа-холдинг, постаралась обеспечить себе подавляющий перевес на информационном поле. Для этого вначале был установлен идеологический контроль над телеканалами вообще и монополия на общенациональное телевидение в частности.

Начиная с 1996 года власть стала «зачищать» теле-радио эфир от нелояльных журналистов. То, что произошло с независимой прессой в России с приходом к власти президента Путина, в Казахстане случилось на пять лет раньше. Правда, в Казахстане это делали куда более масштабно. Скажем в области теле и радиовещания объявили общенациональный тендер на частоты, в ходе которого одни махом отсеяли всех, кто им внушал недоверие.

Оставив первый национальный канал в руках чиновников правительства, Семья перевела под свой контроль остальные, транслируемые на всю республику: Хабар и НТК – од контроль дочери, а КТК – зятя президента. Остальные региональные телеканалы получили лицензии на вещание на условиях их лояльности по отношению к власти. Соответственно, журналисты этих каналов вынуждены работать в рамках внутренней цензуры, предусматривающей эту лояльность.

В конце 90-х Семья и олигархи из окружения президента начали прибирать к рукам газеты. Началась скупка уже имеющихся газет и открытие новых. Так, лидер информационного рынка того времени, газета «Караван», была куплена в добровольно-принудительном порядке у прежнего владельца людьми Семьи, и с тех пор, предположительно, это издание стало проводником политических интересов старшего зятя президента Рахата Алиева. То же произошло с газетой «Новое поколение» и рядом других газет. В итоге, к парламентским и президентским выборам 1998-1999 годов основные СМИ контролировались Семьей.

Сегодня ситуация не изменилась: все телестанции, вещающие на Казахстан, находятся под контролем Семьи, на региональных – царит самоцензура.

Практически все крупные газеты также контролируются членами Семьи либо людьми из их окружения. Немногие издания, независимые от Семьи («Время» и «Начнем с понедельника»), следуя негласным установкам самоцензуры, не затрагивают тему Семьи.

Оппозиционные «Республика» и «Соз» и еще несколько региональных оппозиционных газет – это все, чем может похвастаться казахстанская оппозиция на информационном поле.

Власть мудро рассудила, что в нынешних условиях не нужно никого принуждать работать на нее, проще создать такие условия, при которых журналистам будет выгодно соблюдать правила, предложенные властью.

Экономическая выгода – в обмен на гражданскую позицию, идеологические и политические установки, жизненные принципы. Проще говоря, власть научилась покупать журналистов, а те научились выгодно продаваться.

С другой стороны, созданы условия, при которых политическая нелояльность журналиста вызывает негативную реакцию со стороны административного ресурса и работодателей. Это проявляется в непринятии на работу и увольнении, а также в возбуждении административных и уголовных дел и избении журналистов, не желающих играть по установленным правилам, «неизвестными лицами».

Для журналистов принятие условий работы в сфере информации и публицистики, предлагаемых режимом Назарбаева, гарантирует относительно хорошо оплачиваемую работу и уверенность в безопасности. Те же, кто соглашается на прямое идеологическое обслуживание режима (или лояльных олигархов и чиновников), попадает в разряд высокооплачиваемой и социально защищенной элиты. По сути, эти журналисты становятся чиновниками, так как получают зарплату за информационное обеспечение политики своих хозяев, будь то само государство (Казахстанская правда, Юридическая газета, Казахстан 1) либо олигархи, поддерживающие режим (Караван, Новое поколение, Экспресс К, Страна и мир, НТК, КТК, Хабар, ОРТ-Казахстан).

Рамки свободы журналистов, работающих в этих изданиях, в политическом плане жестко определены: им разрешено только хвалить власть и ругать оппозицию (иногда, в порядке исключения, они получают установку на критику того или иного чиновника из лагеря власти, что свидетельствует лишь о том, что он стал кому-то неугоден).

Другой уровень свободы в публицистике имеют журналисты умеренно-лояльных СМИ.

(Панорама, Курсив, Рахат, Тан, Южная столица). Наряду с негативом в адрес политических противников власти, они могут позволить себе и некоторые «вольности», как, например, покритиковать отдельных чиновников или дать информацию об оппозиции, необязательно носящую негативный характер.

У журналистов умеренно-оппозиционных СМИ (Время, Начнем с понедельника, Эпоха, 31 канал) ограничений меньше. Эти газеты могут позволить себе более резкую критику власти, предоставить возможность высказаться оппозиционным лидерам, опубликовать мнения, расходящиеся с официальными. Единственной запретной темой является критика президента и его семьи. В этом плане, учитывая, что именно президент обладает реальной властью в стране, публицистика в умеренно-оппозиционных СМИ кастрирована по определению.

Оппозиционные СМИ (Республика, Соз) не имеют ограничений в части критики власти и в том числе президента, но в силу того, что обе газеты выражают интересы оппозиции, они ограничивают журналистов в том, что касается критики самой оппозиции.

Таким образом, практически все существующие СМИ в своей редакционной политике имеют политические ограничения, проявляющиеся, в лучшем случае, в замалчивании определенных тем, вопросов и фактов, в худшем, – в искажении информации и предвзятой интерпретации фактов.

Понятно, что говорить о полноте освещения общественно-политических событий в казахстанских СМИ можно только с учетом вышеуказанных степеней свободы.

Совсем недавно основной костяк журналистского цеха бравировал своей политической индифферентностью, тем, что остается «над схваткой». Так, журналисты, работающие на власть, (скажем, Хабар и Казахстан 1) позиционировали себя в качестве государственных чиновников, работающих на идею консолидации и стабильности общества и, соответственно, стоящих над интересами отдельных политических групп. Те же, кто работал в СМИ умеренно-оппозиционно-лояльного толка, бравировал своей политической индифферентностью, тем, что не помогает амбициозным политикам, рвущимся к власти.

Иначе позиционировались журналисты оппозиционных СМИ, считающие, что проявление своей политической позиции – гражданский долг журналиста.

Одним из направлений в борьбе с оппозицией и демократической частью общественности была травля оппозиции, ее лидеров и журналистов руками черносотенных журналистов. Так, на страницах газеты «Доживем до понедельника» из номера в номер на протяжении нескольких лет выливались ушаты грязи на головы демократов, причем журналисты этой газеты не гнушались откровенной лжи и доносов. Неудивительно, если учесть, что лучшим другом главного редактора этой газеты и, по слухам, главным спонсором был сам руководитель политического сыска южной столицы полковник Бектасов.

По-видимому, осознав, что такая неприкрытая оголтелая пропаганда против оппозиции малопродуктивна, власти поменяли тактику и теперь все чаще прибегают к помощи подделок, в том числе и в форме фальсифицированных выпусков газет, призванных дезориентировать и дезинформировать читателей.

Так, весной 2000 года в редакции ведущих газет были подброшены аудио- кассеты якобы с записью, интервью одного из лидеров оппозиции Нурбулата Масанова корреспонденту ИТАР-ТАСС, где содержались оскорбления в адрес казахского народа. Было возбуждено уголовное дело по статье «разжигание межнациональной розни». Ряд газет и Интернет-сайтов опубликовал подделку с целью дискредитировать лидера оппозиции, выставив его врагом казахов.

В 2003 году в ходе предвыборной компании в маслихаты в Алматы стали появляться номера газеты «451 по Фаренгейту», выпускаемой неустановленными авторами. Эту газету я издавал в 1998-1999 годах, и она была популярна в демократических и оппозиционных кругах. И вот, в то время, когда я находился за решеткой, неизвестные «коллеги» выпустили пять номеров этого псевдо-Фаренгейта», где поливали грязью демократов, оппозицию и меня лично.

2 июня 2004 года на газетных прилавках южной столицы появился экстренный номер оппозиционной газеты «Ассанди таймс».

Как оказалось, редакция этой газеты не имела к этому выпуску никакого отношения. Газету сделали все те же неизвестные. Фальшивка содержала «сенсационные откровения» лидеров оппозиции и материалы, призванные, по замыслу их составителей, развенчать оппозицию в глазах читателей.

Во всех этих случаях попытки найти фальшивогозетчиков ни к чему не привели. Правоохранительные органы так и не смогли найти провокаторов.

Интересно, что журналисты «Ассанди таймс», высказавшие предположение, что за этой провокацией стоит администрация президента, были привлечены к ответственности в суде, который взыскал с них \$350 000 в пользу посчитавшей себя оскорбленной администрации президента.

Любой журналист сегодня оказывается перед выбором: либо работать по правилам власти, либо попытаться быть честным. В первом случае, он должен ограничить себя в части ряда запретных тем, а также критики, на региональном уровне – акима, на общенациональном – президента. В рамках этих ограничений можно, в принципе, говорить о свободе слова. Многие из журналистов с этим смирились и поэтому, воспринимая данные ограничения как должное, считают себя вполне независимыми. Мне кстати, многие мои коллеги рекомендовали забыть о президенте и его Семье и писать «этажом ниже», тогда не будет никаких проблем. Но о какой публицистике может идти речь, если из круга обсуждаемых проблем исключается президент – главный стержень всей существующей политической системы, человек, в руках которого сосредоточена вся полнота власти. Такое ограничение полностью лишает публицистику главного – глубины и объективности.

Во втором случае, когда журналист не принимает эти ограничения, он попадает на «минное поле» и тогда он рискует как минимум не найти работы, как максимум оказаться в тюрьме.

Между этими крайностями его ожидает целый набор неприятностей и проблем. Его не будут печатать в любых СМИ, кроме оппозиционных. Публикуясь в оппозиционных СМИ, он серьезно рискует: его могут ждать судебные иски от оскорбленных чиновников, у

него могут возникнуть неприятности с полицией, наконец, его просто могут избить. Его близкие и родственники также могут испытать на себе воздействие пресловутого административного ресурса.

Единственная отдушина – Интернет. Здесь есть возможность размещать любые, даже самые острые, неугодные властям материалы. Сегодня оппозиционные и независимые Интернет-газеты переигрывают официальные сайты. Популярные общественно-политические сайты «Навигатор», «KUB» «Eurasia» – стали одним из основных источников независимой информации для казахстанских пользователей Интернета.

Правда, учитывая, что только 3% населения имеют регулярный доступ в Интернет, влияние этих сайтов весьма ограничено.

Несмотря на это, режим Назарбаева вот уже пять лет блокирует эти сайты, затрудняя доступ на них казахстанским пользователям Интернета.

Ситуация в Интернете – типичный пример лицемерия президента Назарбаева и его окружения: президент не устает заявлять, что он за демократию и свободу слова, но при этом блокирует доступ к независимым и оппозиционным сайтам.

Я знаю доводы, какие приводят апологеты режима, оправдывая зажим свободы слова в стране. Мол, излишняя свобода, неконтролируемая критика власти могут дестабилизировать обстановку, свергнуть страну в анархию.

Из этого делается вывод, что политический режим Назарбаева (фактически затыкающий рот свободной прессе и ограничивающий свободу слова) способствует стабильности казахстанского общества. Такова цена этой стабильности. Нам предлагают ответить на вопрос, что более ценно для Казахстана: добытая таким образом стабильность или демократия с опасностью дестабилизации. По сути, сегодня это главный вопрос в определении перспектив развития нашей страны. От ответа на него зависит реальная политическая ориентация тех или иных политиков, партий, курса страны.

Очевидно, что в основе политического курса Назарбаева лежит признание приоритета стабильности над демократией. Но это не

имеет ничего общего с демократическими принципами, предполагающими стабильность посредством соблюдения прав и свобод личности, без тупого подчинения и страха, без подавления гражданской активности и инициативы. Плата, назначенная президентом за стабильность, неправомерно, чрезмерно высока, и, самое главное, она, по своей сути, содержит отрицание и соответственно угрозу стабильности.

Стабильность без демократии – это всегда стабильность, основанная на принуждении и страхе. Идя в этом направлении, мы, в конце концов, рискуем согласиться, что высшим образцом проявления стабильности являются концлагеря.

Вряд ли у кого-нибудь повернется язык говорить об исторических заслугах начальников концлагерей в деле поддержания порядка. Подобным образом, можем ли мы отнести к заслугам президента Назарбаева нашу стабильность, построенную на подавлении инакомыслия и пренебрежении к правам и свободам граждан? Увы, я полагаю, что это именно тот случай, когда цель не может оправдать средства.

Алмаз Калет

РЕГИОНАЛЬНЫЕ СМИ В КЫРГЫЗСТАНЕ: МИФ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ

Сегодня в Кыргызстане официально зарегистрировано свыше пятисот печатных и электронных СМИ. Самую большую часть из них составляют региональные масс-медиа. Обладают ли они, однако, реальным влиянием и авторитетом в регионах? Насколько перспективен рынок региональных СМИ в Кыргызстане?

Надо сразу уточнить, что из числа пятисот зарегистрированных в министерстве юстиции КР, на данный момент работает только четвертая часть. В этом отношении показателен пример с новой частной телекомпанией «Найман-ТВ» в Баткенской области КР, которая была зарегистрирована почти два года, но вещание начнет только с конца сентября 2004 года. По словам директора Алмаза Каримова, такое «затягивание» было связано с техническими проблемами и сложностью получения права на частоту. Поэтому, оговоримся, что речь в данном сообщении будет идти о функционирующих на данный момент региональных СМИ.

Региональные СМИ в основной своей массе представлены печатными и электронными СМИ, учредителями которых являются местные органы власти, местные Кенешы (парламент). Например, в Ошской области газеты «Эхо Оша» на русском языке, «Ош Жанырыгы» – на кыргызском и «Уш Садоси» – на узбекском, в Иссыккульской области «Вести Иссыккуля» и другие. Из электронных СМИ – все областные филиалы национальной телерадиокомпании.

Единственное на сегодняшний день исследование региональных СМИ в Кыргызстане было проведено в 2003 году. Его инициатором выступила швейцарская организация CIMERA. Авторы исследования, кандидат социологических наук Гульнара Ибраева и, магистр политологии и журналистики Светлана Куликова, подготовили по

его результатам книгу «История развития и современное состояние СМИ в Кыргызстане». Целью обзора проблем региональной журналистики стал анализ изменений, произошедших в СМИ Кыргызстана после 2001 года. Для подробного анализа были сформированы фокус-группы. В них вошли журналисты и редакторы региональных СМИ, преподаватели факультетов журналистики, представители местной власти. Исследование шло по четырем основным направлениям: источники информации, взаимоотношения СМИ с властями, потребности аудитории и новостные критерии, образы регионов в региональных СМИ и востребованность адекватного отражения региональной жизни.

Как отмечает Гульнара Ибраева в интервью информационному агентству «Кабар», в качестве основной проблемы региональной журналистики Кыргызстана представители СМИ чаще всего называют «финансовую ограниченность и нестабильность, из которой проистекают техническое несовершенство оборудования и неадекватное общественной значимости и ответственности материальное вознаграждение труда журналистов». Представители СМИ Иссык-Кульской области выделяют, по словам Г. Ибраевой, также проблему взаимодействия СМИ с властью: «Они говорили о том, что завоевания суверенного десятилетия в области свободы слова весьма призрачны, и в региональных масштабах всегда есть возможность вернуться к самому худшему варианту диктата властей». Кроме того, исследователь говорит об отсутствии или очень незначительном интересе журналистов к жизни других регионов. Причина этого, по мнению Г. Ибраевой, кроется в отсутствии неких «скрепляющих регионы воедино элементов», например, политических, финансовых, культурных, идеологических.

По словам эксперта неправительственной организации «Дом Свободы» Улугбека Бабагулова: «В Кыргызстане частные и независимые СМИ в основном сосредоточены в столице. В этих газетах описываются, как правило, проблемы, касающиеся столичных дел, и редко рассказывается об общественно-политической обстановке в регионах страны. Если же такие статьи и публикуются, то в них зачас-

тую отсутствует полный анализ событий и всестороннее освещение проблем». Поэтому основной поток информации люди получают из государственных СМИ, которые отличаются односторонним и необъективным освещением. Наглядным примером могут быть Аксыйские события, вызвавшие гражданские волнения на юге Кыргызстана. Жители Аксыйского района категорически отказывались от встречи с корреспондентами государственных или подконтрольных администрации президента СМИ, обвиняя их в необъективности.

Единственное печатное СМИ – информационная частная газета «Фергана», выходящая в Жалалабате и распространяемая в Ошской и Жалалабатской областях и частично в Бишкеке, хотя во всем южном регионе зарегистрированы десятки печатных изданий. Однако, ни одно из них не выходит регулярно, хотя бы раз в неделю.

Самый больной вопрос – финансовый. Отсутствие мало-мальски продуманного перспективного развития конкретного СМИ, полное отсутствие рекламной политики, слабая кадровая политика – все это серьезно влияет на общее развитие региональных СМИ в Кыргызстане.

За последние тринадцать лет существования Кыргызской республики появилась совершенно новая, особая формация печатных и электронных СМИ в регионах, живущих исключительно за счет грантовых вложений международных организаций. Они с большим успехом перепродают один и тот же проект разным грантовым организациям, кочуя от одного грантодателя к другому. При этом сформировалась устойчивое мнение, что если однажды прекратятся гранты, эти СМИ просто исчезнут, и они не могут быть финансово успешными в нынешних условиях.

Об этом речь шла также на совещании редакторов и издателей независимых СМИ Центральной Азии, которое прошло год назад в Бишкеке. Организатором встречи выступило общественное объединение «Журналисты» при финансовой поддержке International Media Support, Дания. В ходе круглого стола, в котором приняли участие представители СМИ Кыргызстана, Казахстана, Узбекистана и Таджикистана, были обсуждены вопросы:

- улучшения качества журналистской продукции;
- проблемы финансовой независимости в сложных экономических условиях;
- развития регионального Интернета.

Встреча закончилась принятием декларативных, общих рекомендаций издателям, руководителям СМИ.

Вообще вопрос о том, насколько региональные СМИ могут быть финансово успешными, заведомо считают тупиковым. Успех и СМИ принято считать несовместимыми вещами.

Вот что сказал главный редактор негосударственной газеты «Фергана» Бакыт Орунбеков в интервью институту по освещению войны и мира: «На периферии практически нет рекламодателей, все действующие компании и фирмы находятся в столице и помещают свою рекламу в столичных газетах, а значительная прибыль в газету поступает именно от рекламы. Увы, на периферии это невозможно, и поэтому мы иногда вынуждены печатать «коммерческие» материалы, статьи на заказ». Такого мнения придерживаются многие руководители СМИ в регионах.

Кстати говоря, т название «негосударственные СМИ» вместо «независимые СМИ» появилось недавно из-за желания региональных СМИ не иметь ничего общего с ярко выражено оппозиционно настроенными газетами и теле-радиоканалами в столице. Вообще, для всех региональных СМИ характерно желание избегать конфликтов в отношениях с властями. Каждая сторона соблюдает определенные правила игры: для региональных СМИ характерна «мягкая критика», когда критикуется некое подразделение госструктуры, но не ее глава.

Хотя время от времени некоторые международные организации как Интерньюс-Кыргызстан пытаются сломать этот стереотип, призывая изменить стратегию и схему управления в СМИ. При этом организуются многочисленные семинары, тренинги по менеджменту, маркетингу, распространению, рекламному делу.

Например, фонд «Сорос-Кыргызстан» в этом году слегка подкорректировал свои приоритеты в области поддержки СМИ, акцентиро-

вав внимание на сетевом участии всех региональных СМИ в создании общего веб-сайта www.open.kg, куда должна стекаться информация со всей страны.

Основной целью проекта «Открытый Кыргызстан», по мнению его учредителей, является развитие стандартов обсуждения готовящихся решений и разработка новых способов, форматов, инструментов повышения эффективности принятия решений посредством обеспечения общественного доступа к информации.

Каждому СМИ предоставлены для работы профессиональные фотокамеры, обеспечен доступ к интернету. Впервые не предоставлены денежные средства, новости не на веб-сайте не оплачиваются.

Основными направлениями деятельности фонда «Сорос-Кыргызстан» по поддержке региональных СМИ в 2004 году стали:

1. Грантовая и техническая поддержка независимых СМИ;
2. Содействие повышению квалификации журналистов и сотрудников средств массовой информации.
3. Содействие развитию и активизации Интернет-газет
4. Содействие развитию законодательства в области средств массовой информации.

Об альтернативе интернета речь шла и на последней медиа-конференции, посвященной Всемирному дню свободы прессы, состоявшейся 30 апреля-1 мая 2004 года в г. Ош и организованной британской организацией «Индекс Цензуры». В работе конференции приняли участие журналисты стран Центральной Азии, Европы и России. Самые большие дискуссии вызвала возможность интернета предоставлять альтернативную информацию при меньших технических затратах, с учетом особенности развития региональных СМИ в странах Центральной Азии. Освещение событий в Узбекистане показало, насколько серьезные претензии новой технологии на развитие и признание в качестве средства массовой информации. «Мне удавалось оперативно получать информацию благодаря использованию Интернет-пейджера ICQ, – сказал директор издания www.ferghana.ru. Даниил Кислов в интервью региональному интернет-изданию www.fergana.org. – Я постоянно

был в курсе всех событий. До взрывов в Ташкенте посещаемость нашего сайта составляла, в среднем, 500 просмотров в день. Позже она возросла до 2,5 тысяч и более. Роль Интернета в Центральной Азии переоценить сложно. Даже если у вас нет возможности работать на компьютере, у вас всегда найдется друг, который имеет этот компьютер. Интернет избавляет от необходимости направлять корреспондента в самую гущу событий. Это стало ясно на примере освещения терактов в Узбекистане».

Вместе с тем, ситуация не изменилась за эти годы кардинально. Из интернет изданий можно упомянуть только два проекта, причем оба принадлежат общественным организациям и не являются классическими СМИ: это www.open.kg фонда Сорос-Кыргызстан и www.fergana.org Ошского ресурсного центра СМИ. Пока в регионах лидирует только печатные и электронные СМИ, больше представленные телестудиями, а не телекомпаниями. К сожалению, деятельность региональных СМИ недолговечна. Только в Ошской области за последнее время были закрыты негосударственные газеты: «Деловой Ош», «ОшПресс», «ОшПресс-Вести», «Мезон», «Час Пик», «Южная Столица», «Регион». Кстати говоря, по данным органов юстиции на юге страны официально зарегистрированы свыше 160 СМИ.

Особая тема – содержание газетных публикаций и телевизионных и радиопрограмм в регионах. Качество публикаций и уровень подготовки информационных материалов оставляют желать лучшего. Очень распространена практика перепечатки из интернета, плагиат, публикация заказного материала.

Оценивая деятельность СМИ юга Кыргызстана, можно отметить низкий уровень профессионализма журналистов – сказал главный редактор негосударственной газеты «Даракчи-Ош» Алишер Саипов.

Как подчеркнул эксперт по мониторингу Ошского ресурсного центра СМИ Бакыт Ибраимов: «негосударственные общественно-политические издания не выживают в нынешних рыночных условиях, так как общей бедой для них остается слабый менеджмент или полное его отсутствие. В штате многих СМИ не существует такой должностной единицы, как «менеджер», основной функцией

которого является разработка и продвижение бизнес-плана. Главная его цель заключается в обеспечении экономической, прежде всего финансовой базы существования СМИ». По его словам, постоянное повышение квалификации журналистов также является одним из необходимых требований для развития независимой прессы.

Будущее региональных СМИ в Кыргызстане – за созданием альтернативной системы распространения печатной продукции; появлением новых, частных типографий, развитием местной экономики и, как следствие, развитием рекламного рынка, ростом благосостояния граждан, что безусловно отразится на покупательской способности потребителей информации.

Марат Мамадшоев

ТЕНДЕНЦИИ В РАБОТЕ СОВРЕМЕННЫХ ТАДЖИКСКИХ СМИ

Таджикистан: ветер выборов уносит «неправильные» газеты. Караул устал! Накануне парламентских выборов запасы либерализма таджикских властей предсказуемо иссякли, и они начали широкомасштабную кампанию по умиротворению средств массовой информации.

Основной мишенью властей стали типографии, где печатаются неугодные газеты. Нехитрый принцип: «не важно, что пишут, важно, что печатают». После проверки налоговой полиции была закрыта типография «Джиенхон», имевшая смелость печатать газеты «Рузи нав» и «Неруи Сухан». Совсем недавно началась ревизия в типографии «Каримджон Кодири», где также печатались еще несколько не совсем «правильных» с точки зрения властей изданий, в том числе, печатный орган Демпартии – газета «Адолат», и т.д. В результате «Адолат» перестает выходить, Демпартия пишет письмо на имя президента, в котором просит его помочь в решении проблемы с выпуском газеты партии. Рискну предположить, что ответа не будет.

Закрытие типографии «Джиенхон» явилось своего рода предупреждением со стороны властей в адрес других типографий. В свою очередь, показательная порка оппозиционных газет является предупреждением для других изданий: не злоупотребляйте свободой слова, а то у нас очень длинные руки. Власть идет на выборы и не желает лишних проблем, тем более из-за каких-то газет.

Неудивительно, что после случившегося с «Джиенхоне», после налоговых проблем, свалившихся на «Каримджон Кодири», практически все столичные типографии пришли к консенсусу и «дружно» решили: «нехорошие» издания не печатать. Среди нарушителей газеты «Рузи нав», «Неруи Сухан», «Одаму Олам», «Адолат»,

«Наджот», «Зиндаги». Эти издания уже второй месяц практически перестали выходить в свет.

Власти уверяют, что эти инциденты не имеют политической подоплеки. Совсем как в анекдоте: «потерпевший погиб в результате несчастного случая, нечаянно упав на нож. И так семь раз».

Однако, как можно объяснить тот факт, что отказывают именно оппозиционным газетам? Притом, что сами типографии жалуются на недостаток заказов? Таджикский парадокс.

Развивается и другой, так сказать, цивилизованный, судебный метод борьбы со СМИ. Это иск судьи Н. Амирова к газете «Вечерний Душанбе», иск министра обороны РТ Ш. Хайруллаева к газете «Одаму олам», иск Таджикской железной дороги к газете «Таджикистан» и т.д. По масштабам других стран СНГ, наверное, не густо. Однако раньше у нас такого не было вообще.

Одновременно власти предприняли меры по повышению эффективности своих собственных СМИ. Правительственные издания в последний год стали активно использоваться для сведения счетов с оппозиционными лидерами и журналистами. Однако, на мой взгляд, пока государственные СМИ, за исключением может быть телеканала ТВТ, не играют сколь – нибудь значительной роли в формировании общественного мнения ввиду откровенной ангажированности. К тому же, уровень публикаций в этих изданиях очень низок.

Вот что можно сказать о тенденциях развития таджикских СМИ в последнее время.

В остальном, несмотря на некоторые косметические изменения последних лет, ситуация на медиарынке принципиально не изменилась и по-прежнему остается под полным контролем государственной власти. Она занимает командные высоты в сфере производства и распространения массовой информации и в любой момент может вновь восстановить монопольное положение, как это уже было во времена советской власти.

Власти принадлежит издательско-полиграфический комплекс «Шарки Озод» – практически единственное место, где можно более

или менее качественно и сравнительно дешево печатать газеты и еще несколько столичных типографий. «Оппозиционный» потенциал частных, как мы уже заметили невелик. А после «Джиенхона» они и вовсе стали как шелковые.

В руках государства по-прежнему остаются единственные телерадиоканалы общереспубликанского масштаба, имеющие среди местных СМИ самую широкую аудиторию.

Также пока нет принципиальных изменений в сфере выдачи лицензий электронным СМИ. Экономическое положение СМИ остается тяжелым. Практически все необходимое: оборудование, производственные материалы завозится из-за рубежа, что приводит к удорожанию себестоимости продукции СМИ. Положение ухудшается ввиду низкой покупательной способности населения. Емкость рекламного рынка страны сравнительно невелика, рекламодатели малочисленны. Тем более что наши бизнесмены предпочитают не сориться с властями и не дают рекламу в «неправильные» издания. Нужны примеры? «Рузи нав» и «Неруи Сухан» являются, точнее являлись, лидерами по тиражу в своем формате общественно-политических изданий. Однако рекламодатели их игнорировали. Почему? Ответ, по-моему, очевиден.

Справедливости ради заметим, что президент поддержал инициативу газетчиков о предоставлении им льгот по НДС. Однако в итоге, по выражению газеты «Азия-Плюс», депутаты парламента превратили эту инициативу в фарс. Газетчиков освободили всего лишь от НДС по доставке, что составляет незначительную часть расходов изданий.

О ситуации в сфере доступа к средствам производства печатных СМИ мы уже говорили, и, на мой взгляд, она стала просто катастрофической.

Нет также улучшений в сфере распространения информации. В Таджикистане нет альтернативных, неправительственных организаций, которые занимались бы распространением СМИ. Даже в столице очень мало газетных киосков.

Во многих регионах по-прежнему сохраняется институт принудительной подписки на государственные издания – газеты «Джумхурият», «Садои мардум», печатный орган правящей партии «Минбари халк». Об этих фактах в интервью газете «Азия-плюс» недавно говорил редактор «Народной газеты» (тоже правительственное издание, прим. автора) Владимир Воробьев. Показательно, что со времени интервью прошло больше месяца, но реакции представителей этих газет так и не последовало. Нечего сказать?

Я не буду подробно останавливаться на ситуации, связанной с доступом к источникам информации. Отмечу, что месяц назад Национальная ассоциация независимых средств массовой информации Таджикистана в специальном заявлении говорила о том, что эта проблема стоит очень остро.

Сейчас, я думаю, развеялись иллюзии некоторых романтиков, полагававших, что все это временные трудности, связанные с невежеством чиновников, их недопониманием необходимости журналистского труда. Становится ясно, что, на самом деле, это хроническая болезнь нашего общества, имеющая корни в коррумпированности и некомпетентности, широко распространившихся в аппарате власти.

Всего лишь один пример. Дважды за истекший год исполнительный аппарат президента РТ проигнорировал письменный запрос двух редакций, газет «Азия-плюс» и «ВИД». Причем вопрос был безобидным: газетчики хотели узнать размер заработной платы чиновников этого органа. А ведь по своему статусу сотрудники аппарата президента должны быть образцом для остальных госслужащих. Хотя, судя по всему, их отношение к СМИ является для многих чиновников действительно образцовым.

Все проблемы, о которых я сейчас говорил, неоднократно поднимались в СМИ, как и многие другие актуальные вопросы жизни общества, не имеющие прямой связи с жизнью СМИ. Однако в большинстве случаев никаких положительных сдвигов не произошло. Собаки, то есть СМИ, лают, караван, то есть власть, идет. Мнение журналистов, а значит, общественное мнение, при принятии решений по-прежнему игнорируется.

Можно согласиться с высказанной многими моими коллегами мыслью, что такое откровенно пренебрежительное отношение чиновников делает нашу работу во многом бессмысленной.

Возможно, что это связано с тем, что власть еще не осознала степень своей ответственности перед народом. Или точнее, народ не дал ей понять меру ее ответственности.

Безусловно, есть объективные факторы, затрудняющие развитие СМИ. Это – недостаток финансов, кадров, перебои в электроснабжении, слабость базы (полиграфической и т.д.), узость рекламного рынка, низкая покупательная способность населения, неразвитость институтов гражданского общества. Однако основная причина связана с нежеланием власти иметь в оппонентах сильные и независимые СМИ, которые в определенной мере могли бы контролировать ее деятельность.

Признать, что пока нам нечем гордиться, это полдела. Важнее, мне кажется, ответить на вопрос, что нам надо делать в первую очередь. Сложить свои перья и уехать из страны? Такое предложение уже звучало, но мне кажется, это не выход.

Мой вывод, наверно, банален. Нашему журналистскому сообществу необходимо кропотливо работать над улучшением своего положения в РТ. Не дают печататься? Нужно создавать собственную типографию. Плохо работает государственная почта? Нужна своя система распространения. Для этого необходимо кооперироваться с другими СМИ, активнее привлекать ресурсы международных организаций.

Как рядовой обыватель, я понимаю, почему наши коллеги предпочитают не связываться судами. Однако, без этого никак нельзя. Нам как воздух нужны положительные судебные прецеденты. Мы должны наказывать чиновников за отказ в доступе к информации, за отказ в доступе к печатному станку, в выдаче лицензии и т.д. Мы можем и должны стать инициаторами проведения реальной, а не на словах, судебной реформы.

Мы любим часто приводить примеры из опыта других стран, и говорим, например, что правительство России не любит СМИ, а

вот правительство США... Я рискну предположить, что на самом деле все они одинаковы. Никакое правительство никогда не будет любить СМИ. Это противостоит природе. На самом деле, мы должны сравнивать не наши правительства, а поведение тех, кто сдерживает их произвол. То есть, правительство США и радо было бы вести себя, как, например, это делают наши власти, но не может: целая система институтов гражданского общества этого не позволяет.

Мы, журналисты, можем и должны добиться изменения отношения власти к себе и к СМИ. В нас должны видеть не каких-то охотников за сенсациями, а людей, находящихся на службе гражданского общества. Если чиновников выбирают один раз в несколько лет, то СМИ выбирают значительно чаще: кого каждую неделю, а кого каждый день. И голосуют граждане за них, заметим, не бюллетенями, а своими кровными.

Алишер Таксанов

МЕЖДУ СЦИЛЛОЙ И ХАРИБДОЙ: УЗБЕКСКАЯ ПРЕССА ПОСЛЕДНИХ ЛЕТ

Часть 1. ЖУРНАЛИСТСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И СМИ: НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Правительство республики утверждает, что для средств массовой информации созданы все необходимые условия успешного функционирования. Имеются политические, экономические и правовые факторы, которые позволяют им достигать определенных положительных результатов. При этом чиновники ссылаются на то, что по сравнению с советским периодом в Узбекистане количество СМИ значительно возросло.

Так, по официальным данным на 1 июня 2004 года, Агентством по печати и информации зарегистрировано 964 СМИ, в том числе 612 газет, 165 журналов, 29 студий кабельного телевидения и 102 электронных информационных средства. Объемы для 25,7 млн. населения, безусловно, впечатляющие, поскольку на 26,6 тыс. человек приходится одно средство массовой информации. Между тем, из этого числа – 368 газет и 104 журнала являются органами местной администрации (хокимиятов), министерств и ведомств, 145 газет и журналов выпускаются общественными организациями, соответственно, 60 и 17 – коммерческими структурами, 11 и 2 – частными лицами, есть также издания, учрежденные религиозной структурой¹.

В результате подавляющую долю составляют правительственные печатные СМИ, что является нонсенсом для стран, считающихся демократическими. Судите сами, в республике на одно негосударственное издание приходится 1,69 государственных, то есть государственных практически более чем в полтора раза больше. Соотношение

¹ Зеркало, № 26, 2004, 24–30 июня, с.1–2

журналов составляет 1:1,86, причем явно не в пользу негосударственных. Эти правительственные издания находятся в более выгодном экономическом положении, чем общественные и коммерческие, поскольку штат редакции, а также материально-техническая база финансируются за счет республиканского бюджета, что является гарантированным условием существования в рамках рыночных отношений. Между тем, коллегам по перу из негосударственных СМИ приходится выживать, бороться за свое существование.

Мы являемся налогоплательщиками, обеспечивая «жизнь» правительственным масс-медиа, а взамен получая малочитабельную или невостребованную информацию, иными словами макулатуру. Негосударственные СМИ, опасаясь преследования, предпочитают выпускать «желтую» прессу без «политических» моментов, из-за которых возможно получить «по шапке». Да и население, устав от официоза, предпочитает окунуться в такую далекую от них жизнь западных звезд, шоу-бизнеса, детективов, анекдотов и сплетен.

В условиях авторитаризма государственные СМИ превращаются в рупор пропаганды функционирующего режима. Они не заинтересованы в том, чтобы демонстрировать слабость или бессилие правительства в решении серьезных и острых проблем. Данные издания подцензурны, а если и публикуют критические материалы, то только те, которые одобрены или заказаны «сверху». Естественно, журналисты, работающие в государственных структурах, не проводят самостоятельные расследования, не готовят аналитические материалы, в которых нелицеприятно представлена деятельность всех эшелонов власти. Соответственно, правительство поощряет деятельность тех «рыцарей пера и чернила», которые сознательно избегают запретных тем и пишут только ура-патриотические и помпезные материалы. Судите сами: был ли награжден хотя бы один журналист, находящийся в оппозиции, к Дням печати или независимости страны? В списках я, например, таковых не обнаружил. Кстати, трудно говорить о политическом плюрализме, если в стране нет оппозиционных СМИ.

Существует мнение, что независимой прессы не существует, мол, кто платит, тот и заказывает музыку. Независимость определяется

не тем, кто и как финансирует издание или выход статьи (олигарх, партия, коммерсант), а тем, что на страницах печати или в эфире людям предоставляется возможность высказать свою, отличную от официальной, точку зрения, выдвинуть альтернативную версию, дать критическую оценку тому, что делает власть, при этом соблюдая закон. Может быть, это ближе к понятию свободной прессы, но, в таком случае именно таковой в Узбекистане и нет.

Есть негосударственные СМИ, которые полностью подконтрольны правительственным учреждениям. В деятельность таких масс-медиа вмешиваются как ведомства, призванные вести так называемый мониторинг, а на самом деле осуществлять контроль и цензуру: Агентство по печати и информации, государственный комитет по телерадиовещанию, так и организации, не имеющие к этой сфере никакого прямого отношения – налоговая, таможенная службы, прокуратура, милиция, санэпидемстанция, пожарники, энергосбыт и прочие. Неофициально вмешиваются и более высокие инстанции, в частности, аппарат президента (начиная от пресс-секретаря, заканчивая более мелкой сошкой), кабинет министров, министерства и ведомства, чьи «права» и «свободы» были ущемлены прессой.

Не секрет, что в течение 12 лет в Узбекистане функционировал «УзЛИТ» – орган цензуры, который финансировался государственным бюджетом, хотя статьями Конституции и законами о СМИ, защите и гарантиях профессиональной деятельности журналистов, издательской деятельности осуществление цензуры запрещается. Внешение изменений и дополнений в эти нормативные акты к особым переменам в сфере информации не привели. Негосударственные СМИ остаются полностью зависимыми и подконтрольными власти. Отсутствие независимой судебной системы в принципе делает невозможной защиту прав и свобод человека, в том числе на информацию.

Таким образом, демократический антураж в Узбекистане нынешняя власть предпочитает демонстрировать посредством количества СМИ, но не их качества. Разовые тиражи газет – от 2 до 20 тыс. экземпляров, лишь редкие издания достигают 80-100 тыс. (чаще всего развлекательные). Между тем, основные потребители прожи-

вают в столице и крупных областных центрах и городах. Отдаленные регионы остаются вне пределов досягаемости эфира и печати. Например, в некоторых малых городах вообще нет газет. Поселки в горных местах оторваны от всех СМИ, до них не доходит теле- и радиовещание, не говоря уже о том, что машины агентств по подписке и распространению к ним просто не добираются.

Оценивая ситуацию в межнациональной политике, было бы несправедливым не отметить, что около 40% СМИ выходят на негосударственном языке: 53 – на русском, 25 – на каракалпакском, 4 – на таджикском, 1 – на туркменском, 153 газеты и журнала – в смешанном варианте (многоязычные). Из общего объема 38 изданий Узбекистана специализируются на рекламной деятельности, 15 – издания литературно-художественного плана, 15 – спортивные².

С начала 2004 года произошли определенные сдвиги в официальном оформлении общественных объединений, ставящих целью решить профессиональные проблемы представителей средств массовой информации. Так, 26 марта в Ташкенте состоялась учредительная конференция творческого союза журналистов Узбекистана (ТСЖУ), основные цели которой были определены как защита прав и интересов журналистов, а также организация и сплочение работников СМИ.

150 делегатов от областей и столицы приняли «Положение о Союзе журналистов» и избрали правление из 23 человек. Возглавил его Шерзод Гулямов – журналист с 40-летним стажем, руководитель ташкентского международного радио. Журналисты посчитали, что нынешнее положение в обществе обеспечит Ш. Гулямову достаточную независимость от госаппарата. По словам руководителя новой организации, ТСЖУ намерен войти в Международную ассоциацию журналистов. Союз будет обеспечивать социальную защиту тружеников пера и микрофона, наблюдать за соблюдением профессиональной этики, сотрудничать с зарубежными журналистскими организациями и даже представлять к государственным наградам.

² Данные Узбекского агентства по печати и информации от 1.06.2004

Одной из первоочередных задач Шерзод Гулямов считает также выдвижение членов союза на выборах в парламент в декабре 2004 года. По мнению Ш.Гулямова, в республике около 10 тыс. журналистов, и они являются серьезной силой в демократизации страны. В настоящее время в структуру творческого союза входят Национальный пресс-центр, газета «Хуррият» и журнал «Узбекистон матбуоти» («Печать Узбекистана»).

Между тем, эта организация себя ничем не зарекомендовала, кроме того, что ко Дню печати и работников средств массовой информации Узбекистана (27 июня) опубликовала список самых лучших журналистов. Среди них не было ни одного оппозиционного журналиста. Более того, творческий союз выступает от имени всех журналистов (с чем несогласны журналисты, не вступившие в него), хотя не все СМИ с доверием относятся к этой организации, которую вдруг поддержали «сверху». Складывается впечатление, что созданная структура – еще один подконтрольный аппарат для «укрощения строптивых».

Чуть позже, в апреле 2004 года в Узбекистане была создана Национальная ассоциация электронных СМИ, которая объединила 64 субъекта телевидения, кабельного ТВ и радио страны. В уставе организации декларируются независимость ассоциации от государственной власти и ее стремление развивать цивилизованный рынок СМИ, создавать экономические условия для их деятельности. Председателем избран глава общественного совета телерадиокомпании СТВ Самарканда Фирдавс Абдухаликов³.

При позитивных изменениях в системе СМИ наблюдаются, однако, и тенденции, которые в меньшей степени способствуют демократическим процессам в стране. Так, в марте Бухаре была временно приостановлена работа единственной на западе Узбекистана независимой журналистской организации – диспут-клуба «Репортер»⁴. Счета клуба оказались заблокированы в связи с перерегистрацией всех

³ Новости Узбекистана, 2004, 9 апреля

⁴ По данным мониторинга НПО «Интерьюс-Узбекистан», март 2004.

зарубежных ННО в соответствии с постановлением кабинета министров РУ. В настоящее время проблема разрешена. Тем не менее, до сих пор не зарегистрирован Комитет свободы слова, возглавляемый независимым журналистом Инерой Сафаргалиевой, а также организация «Озод Овоз» («Свободный голос»), которой руководит бывший репортер радио «Озодлик/Свобода» Бобомурод Абдуллаев. Более того, их сайты блокируются спецслужбами Узбекистана, а веб-портал Б. Абдуллаева был атакован хакерами.

Между тем, средства массовой информации Узбекистана еще не признаны обществом в качестве движущей силой реформ и формирования общественного мнения. Об этом можно судить по социологическим исследованиям, проведенных в Ташкенте в январе 2004 года центром «Азия-Монитор» (организацией, специализирующейся на политико-экономических исследованиях, в том числе проблемах развития СМ региона и не имеющей легитимного статуса из-за того, что она учреждена журналистами и учеными-диссидентами). Они свидетельствуют о том, что помпезные и хвалебные материалы, в которых не отражается реальная жизнь, менее всего востребованы населением, переживающем далеко не лучшие в экономическом смысле времена. Со стороны русскоязычных читателей и телезрителей/радиослушателей отмечалось скептическое отношение к местной прессе, в которой нет критических статей и репортажей, анализа текущих событий, но много официозной тенденциозности.

Таблица № 1
Уровень доверия жителей Ташкента к средствам массовой информации⁵

Средства массовой информации	Доверяю	Не доверяю	Не знаю или нет ответа
Узбекские СМИ			
Телерадиовещание (государственное)	34	41	25
Телерадиовещание (негосударственное)	45	25	30
Официальная пресса (государственные)	60	38	2
Частная пресса	39	50	11
Интернет-сайты домена «uz»	21	12	67
Зарубежные СМИ			
Телерадиовещание	46	49	5
Пресса	67	23	10
Интернет-сайты	19	10	71

Как видно из таблицы № 1, зарубежная пресса пользуется большим доверием, чем национальные издания. Между тем, государственным изданиям узбекистанцы доверяют больше, чем частным, что, возможно, связано с тем, что государственная пресса в большей степени заинтересована в подаче материалов, в которых отсутствуют «желтизна» или непроверенные факты. Большое количество ответов в графе «не знаю или нет ответа» раздела «Интернет-сайты» свидетельствует о том, что этот сектор информации в Узбекистане еще не всем доступен или понятен. Пользователи Интернета, отмечали, что в киберпаутине не существует цензуры и закрытых тем, обсуждать можно любую статью и высказывать любое мнение, даже если оно идет вразрез с официальной точкой зрения.

⁵ Было опрошено 378 человек, из которых 290 – узбеки.

Таблица № 2

Причины доверия узбекских граждан зарубежным СМИ⁶

Показатели	Телерадио- вещание	Пресса	Интернет-сайты
Это официальная позиция правительства и государства	81	73	25
Это альтернативная информация, которая вызывает размышление и доверие	52	56	71
Это интересная и хорошо преподнесенная новость	78	79	67
Нет «закрытых» тем	48	71	90

Более того, Интернет вызывает доверие тем, что население может получать альтернативную информацию и судить об официальных версиях того или иного события (см. таблицу № 2). Безусловно, это раздражает узбекское правительство, которое убеждается в своей неспособности противопоставить серьезные и обоснованные факты той информации, которая публикуется в Интернете. Большое доверие Всемирной электронной паутине высказывало русскоязычное население (более 70% опрошенных), тогда как коренное сдержанно отнеслось к информации в Интернете.

Является ли Интернет средством массовой информации? С юридической точки зрения такое определение вполне возможно. В статье 1 закона Республики Узбекистан «О средствах массовой информации» говорится, что «средствами массовой информации являются газеты, журналы... электронно-информационная связь...». Эта установка повторяется в документе о порядке регистрации СМИ, утвержденном постановлением правительства от 30 сентября 2003 года. Вместе с тем, в документе не дается трактовка понятия этой связи.

⁶ Возможно несколько ответов, опрашивались те лица, которые ранее выразили доверие к зарубежным СМИ

Можно ли считать обычную почтовую рассылку в Интернете разновидностью СМИ? Если да, то, как ее регистрировать? Осуществимо ли это практически, если только на портале «Яндекс» около трех миллионов владельцев электронной почты. Это три миллиона разрешений (лицензий)! Сколько лет потребуется чиновникам, чтобы выдать конкретному лицу разрешение на рассылку почты в массовом порядке? Некоторые имеют по несколько «ящиков», причем на разных порталах и в разных странах – тогда что делать? Будет ли в России действовать узбекское законодательство, которое требует, чтобы узбекский гражданин имел лицензию на рассылку своих сообщений на российском «Яндексе»? Безусловно, это абсурд.

В начале 2001 года в Казахстане предпринимались попытки причислить веб-сайты к СМИ, а значит, потребовать от их владельцев регистрации в министерстве информации. Проблема регистрации беспокоит многих независимых журналистов, работающих на интернет-издания. Достаточно того, что сайты регистрируются и обслуживаются в определенном домене. Однако споры – пока тихие! – продолжаются. Так, веб-сайтом «Трибуна-Уз» проводится опрос «Нужна ли регистрация сайтов/рассылок и бюллетеней в качестве СМИ?». Из 20.09.2004 опрошенных 75,41% считают, что нет, 20,66% – нужна, 3,93% – не знают⁷.

Так что вопрос остается открытым.

Часть 2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ СМИ ОСТАЮТСЯ НЕСОВЕРШЕННЫМИ

В течение последних лет в Узбекистане изменилась законодательная и нормативно-правовая базы, регулирующие СМИ. В связи с этим можно отметить как позитивные, так и негативные тенденции. В частности, были отменены пункты закона о СМИ, согласно которым регистрирующим органам разрешалось закрывать средство массовой информации по собственному решению, а не по постановле-

⁷ www.tribune-uz.info

нию суда. Что касается негативной стороны, осуществление цензуры было фактически спущено на сами редакции.

ПОПРАВКИ К ЗАКОНУ О СМИ. 30 августа 2002 года парламент Узбекистана внес изменения и дополнения в действующий с 26 декабря 1997 года закон «О средствах массовой информации». В широкой печати этот факт не освещался, оставшись малоизвестным для журналистской среды. Например, около 67% опрошенных журналистов не знали об изменениях⁸.

К тридцати статьям закона были добавлены еще пять. Прежде всего, появилось положение о том, что монополия и недобросовестная конкуренция в сфере СМИ не допускается. Никто не вправе иметь более 25% СМИ, выходящих, на центральном и местном информационном рынках соответственно. Правда, сразу возникло много вопросов относительно методики определения данных процентов. Если, скажем, в области выходит 50 газет с тиражом в 2 тыс. экземпляров, а одна газета имеет тираж в 100 тыс. экземпляров, то является ли ее доля на областном рынке в 50% монопольной? Другой пример: если учредителями 90% изданий является государство (через ведомства, местную администрацию или предприятия, в которых есть госдоля), то можно ли считать это монополией? А если частному сектору принадлежит 70% всех областных газет, которые, однако, являются убыточными и тираж которых не превышает 20% всех выпускаемых или реализуемых объемов, то как определить монопольность в этом случае? Как быть газете, если она одна единственная в районе – ведь ей тогда принадлежит 100% доля районного рынка. Закон ясной трактовки не дает.

Далее: в законе о СМИ определяется, какие документы относятся к числу учредительных (ст. 11-1), вносятся статьи о договоре между учредителем и редакцией (ст. 11-2), а также положения о правах и обязанностях учредителя (ст. 11-3) и условиях прекращения их действия (ст. 11-4). В старом изложении закона таких статей не было.

⁸ Экспресс-опрос Центра «Азия-Монитор» в декабре 2003 года.

Между тем, во всех законах, связанных в той или иной части со средствами массовой информации, имеются совпадения-повторы, в том числе и с Конституцией. Так, и в законах о СМИ (ст. 4) о защите профессиональной деятельности журналиста (ст. 4), о принципах и гарантиях свободы информации (ст. 8), об издательской деятельности (ст. 3) и в Конституции (ст. 67) говорится о запрете цензуры, хотя, как известно, наличие этих пунктов в течение 12 лет не было преградой для деятельности правительственного органа – «УзЛита», являвшегося цензурой. Подобные совпадения наводят на мысль, что статьи «мелких» законов в большей степени «декоративные», если нет доверия и самому Основному закону. Парадоксально, но в ст. 11-3 закона о СМИ утверждается, что учредитель не вправе осуществлять цензуру... «за исключением случаев, предусмотренных учредительным договором или уставом». Таким образом, цензуру спустили на низовой уровень, на самих учредителей, и в этом уже не «наблюдается» нарушения закона.

Статьей 6 закона о СМИ, ст. 4 об издательской деятельности не допускается использование прессы с целью призыва к противозаконным действиям, в частности, к насильственному изменению государственного строя, разжиганию войны, расовой нетерпимости, разглашению тайны (об этом говорится и в уголовном кодексе – только там строже, поскольку сразу устанавливается наказание). Между тем, само государство обязано охранять свои тайны. Журналист, если он не имеет допуска к секретам, не может знать, какая информация является охраняемой государством. Поэтому не следует заранее перекладывать на прессу проблемы, связанные с неумением какого-либо лица или органа хранить секреты.

Хотелось бы затронуть правовой статус журналиста. В законе о СМИ (ст. 8) содержится положение о сотруднике редакции, а в законе о профессиональной деятельности журналиста (ст. 3) утверждается, что «журналист – лицо, состоящее на службе СМИ, либо работающее на договорной основе и занимающееся сбором, анализом и распространением информации». Между тем, в Узбекистане действуют независимые журналисты, которые не представляют

конкретные издания и не работают ни с какой редакцией на договорных началах. Они готовят материалы по собственной инициативе и продают их тем изданиям, которые проявляют интерес. Однако это положение не нашло отражения в законе.

Статьей 11 также запрещается учреждение СМИ юридическими лицами, доля иностранных инвестиций в уставном фонде которых составляет более 30%. Закон не дает толкования этой цифры. Почему 30%, а не 20% или 50%, и чем иностранные инвестиции хуже отечественных? В чем суть такой дискриминации? Насколько эта трактовка соответствует закону, постановлениям правительства о гарантиях иностранных инвестиций в Узбекистане?

Осталось без внимания и положение, явно противоречащее Конституции. Так, в ст. 11 закона о СМИ предписано, что правом на учреждение СМИ обладают юридические и физические лица Узбекистана, однако согласно ст. 15 отказом в регистрации может служить местонахождение учредителя за пределами республики. Речь идет, явно, о резидентах и не резидентах, хотя прямо на это не указывается. В то же время в ст. 18 Конституции заявлено, что все граждане имеют одинаковые права и свободы, равны перед законом без какой-либо дискриминации, в том числе и в том, что касается их местонахождения. На это парламентарии закрыли глаза.

ИЗМЕНЕНИЕ СИСТЕМЫ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ СМИ. Правительство Узбекистана постановлением от 30 сентября 2003 года за № 418 утвердило Положение о порядке регистрации средств массовой информации. Узбекскому агентству по печати и информации (бывшему Госкомпечати) поручено до конца текущего года провести инвентаризацию учредительных документов СМИ, привести их в соответствие с действующим законодательством, а также перерегистрировать те масс-медиа, в учредительные документы которых внесены существенные изменения.

Кабинет министров установил, что приложения к печатным изданиям, имеющим признаки и свойства СМИ, подлежат отдельной регистрации в установленном законом порядке.

Согласно данному Положению, под массовой информацией понимаются предназначенные для неограниченного круга лица печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы. Средствами массовой информации считаются газеты, журналы, ведомости, бюллетени, приложения к ним, информационные агентства, телевидение (кабельное, эфирно-кабельное) и радиовещание, кинодокументалистика, **электронно-информационная связь**, а также государственные, негосударственные и иные массовые периодические издания, имеющие постоянное название.

При этом, однако, не расширявается, что подразумевается под электронно-информационной связью. Если это Интернет, то речь идет об обязательной теперь регистрации веб-сайтов не только в Агентстве по информатизации, но и в Агентстве по печати. Можно ли теперь считать СМИ собственную электронную почту, по которой можно рассылать свои визуальные сообщения неограниченному числу людей (см. понятие «массовая информация»? Ответа на это нет, но любой узбекский чиновник может, если логически рассуждать, потребовать от владельцев личных «ящиков» регистрации в государственных организациях. Наверное, это приведет к тому, что многие граждане начнут открывать свою почту на зарубежных порталах, которые узбекские власти не смогут закрыть. Это же касается и хостинга сайтов вне зоны домена «.uz».

Кстати, в законе Республики Узбекистан о СМИ не упоминается «электронно-информационная связь», как средство массовой информации. По-видимому, это «изобретение» правительства.

Под СМИ рекламного характера понимается издание, в котором реклама превышает 40% объема отдельного номера, а для телерадиопрограмм – 10% каждого вещания.

Положением подтверждается право юридических и физических лиц заниматься выпуском (изданием) СМИ после государственной регистрации и получения соответствующего свидетельства. При этом взимаются регистрационные сборы:

- с периодических изданий – в 25-кратном размере минимальной заработной платы;

- с СМИ для детей, подростков, инвалидов, а также образовательного и культурно-просветительского назначения – в 5-кратном;
- с информационных агентств, радиовещания, телевидения, кинодокументалистики – в 30-кратном;
- с СМИ рекламного характера – в 50-кратном;
- с иных форм СМИ – в 45-кратном размере минимальной заработной платы.

Выдача свидетельств составляет 70% от суммы регистрационных сборов.

Перерегистрация производится в связи со сменой учредителя, названия, языка опубликования, адреса, целей и задач, предполагаемого читателя (зрителя, слушателя), периодичности, объема, источников материально-технического снабжения и финансирования.

Данная позиция вызывает некоторое недоумение. Если газета раньше ориентировалась на бизнесменов и предпринимателей, а потом решила стать доступной и для чиновников, домохозяек, студентов, то это причина для перерегистрации? Если она выходила один раз в неделю тиражом в 3 тыс. экземпляров, а потом перешла на двухразовый выпуск с тиражом в 5 тыс., то это, по-видимому, тоже причина для перерегистрации. Много вопросов и в связи с материально-техническим снабжением и финансированием. Теперь, если газета получила грант от международных фондов на приобретение оргтехники, оборудования, а также решила получать доходы от рекламы и пи-ара, то следует бежать в Агентство по печати и платить 50% от суммы сбора, предусмотренного при регистрации. При этом видна «коммерческая выгода» регистрирующих органов, так как взимаемые сборы в 50% поступают на их счет, а остальная часть – в республиканский бюджет.

И последнее, если в течение шести месяцев со дня получения свидетельства о регистрации, учредитель или редакция не смогли обеспечить выпуск ни одного номера (программы), то их бумажка превращается в филькину грамоту. Можно по разным причинам не обеспечить выпуск газеты или передачи (типография не обеспечивает качество, бумага подорожала, электроэнергия нет на телестанции,

идет финансовая проверка со стороны налоговой инспекции и пр.), но почему это дает возможность сразу же объявить об утрате силы данной регистрации? Можно ли считать это закрытием СМИ? А ведь закрытие (если не считать желания самого учредителя) возможно, судя по указу президента Ислама Каримова от 4 июля 2002 года, только по решению суда (в законе сохранилось положение, что это возможно и по решению регистрирующего органа). Или это опять способ вынудить учредителей пойти на перерегистрацию? Тогда «коммерческий» интерес очевиден.

ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ ИЗДАТЕЛЬСТВ. Положение о лицензировании издательской деятельности и состав комиссии кабинета министров по лицензированию издательской деятельности утверждены постановлением правительства Узбекистана от 11 июня 2004 года за № 275.

Отмечается, что получение лицензии не требуется органам государственной власти и управления, судам, прокуратуре для издания официальных материалов, сборников нормативных актов и других документов. Предприятия, организации, учебные заведения и научные учреждения, издающие материалы, необходимые для своей деятельности и не предназначенные для публичного распространения, также могут не иметь лицензии.

Решения о выдаче или аннулировании лицензий, прекращения их действия принимаются комиссией, функции рабочего органа которой выполняет узбекское агентство по печати и информации, известное своей консервативностью и неодобрительным отношением к независимым и свободным изданиям (к сожалению, в Узбекистане таковых нет). Для рассмотрения, подготовки и внесения на заседании комиссии материалов, в агентстве создается рабочая группа.

В составе комиссии – 9 человек, председателем является вице-премьер правительства, его заместителем – генеральный директор узбекского агентства по печати и информации, три заместителя министров: юстиции, финансов, экономики, три первых заместителя председателей государственных комитетов по демополилизации и налоговой службы, директора издательско-полиграфической

акционерной компания «Шарк» и сотрудник кабинета министров. Мы видим полный набор государственных чиновников и ни одного представителя неправительственных и общественных организаций, связанных с деятельностью СМИ. Вызывает удивление, что в состав комиссии включена ИПАК «Шарк», которая, по мнению некоторых экспертов, считается монополистом и вряд ли будет рада появлению конкурентов на типографско-полиграфическом рынке. Кроме того, руководит комиссией Алишер Азизхождаев, отвечающий за идеологическую направленность правительства, который зарекомендовал далеко не толерантным отношением к СМИ, проявляющим инициативу и независимость от власти. Не удивительно, что получить лицензию в таких условиях весьма и весьма не просто, особенно для тех, кто стремится быть свободным.

Нормативным актом установлено, что соискателями лицензии могут быть юридические лица, а лицензии выдаются сроком на пять лет. Можно получить лицензию и на меньший срок, для чего для этого лицензиат обязан указать срок в заявлении.

Лицензионными требованиями и условиями для лицензиата являются: обязательное соблюдение законодательства, нормативно-технических и иных требований в области издательской деятельности что вполне естественно и не вызывает сомнения. Не допускается выпуск и распространение продукции, которая может быть использована для пропаганды войны, изменения действующего строя, подрыва безопасности и общественно-политической стабильности, правовых и духовных основ общества. Для пропаганды войны, однако, может использоваться мирный технический справочник об устройстве автомата «Калашникова» или учебник по ядерной физике, так что вышеуказанная трактовка несколько размыта, и может как угодно интерпретироваться бюрократами.

Между тем, вызывает некоторое недоумение положение, касающееся «распространения недостоверной информации об Узбекистане и искажения его исторических, культурных и духовных ценностей». Такой подход позволяет чиновникам запрещать публикацию материалов, в которых дается отличающаяся от официальной версии инфор-

мация о событиях в стране. Этим самым нарушается конституционный принцип политического плюрализма и свободомыслия. Более того, невозможен любой научный подход к изучению исторического прошлого и духовных ценностей, если он не соответствует так называемой идеологии государственной независимости. Вполне вероятно, что преследование за информацию, искажающую духовные ценности, как, например, в случае публикации сведений о наличии в истории феодального общества института бачей (гомосексуальных отношений), самосожжения женщин (это не в традициях узбекского народа), насилия в семье (это вообще абсолютная клевета) и других подобных сведений. В настоящее время находится под запретом освещение нахождения Узбекистана в составе СССР, деятельность многих партийных и советских работников.

Можно ли считать публикацию информации об апрельских 2004 года событиях в Ташкенте и Бухаре, подготовленной независимым от правительства учреждением, «подрывом гражданского мира», если она отличается от официальной точки зрения? Будет ли материал, освещающий коррупцию в высших органах власти и произвол карательно-репрессивных органов, трактоваться не иначе, как «подрывом безопасности и общественно-политической стабильности в стране»? Вопросов много, и вряд ли они будут беспристрастно рассматриваться нынешней властью.

Положением оговорено, что лицензиат обязан иметь соответствующую материально-техническую базу, оборудование и иные средства и осуществлять свою деятельность в соответствии со специализацией, указанной в лицензии. Следует обеспечивать надежную охрану помещений, технологического оборудования, расходных материалов, соблюдать правила пожарной безопасности и санитарно-гигиенических норм, норм охраны труда. В штате юридического лица обязан трудиться как минимум один работник, имеющий соответствующее высшее или среднее образование и опыт работы в издательстве не менее трех лет.

Для получения лицензии соискатель подает документы, в числе которых должны быть сведения о специализации и источнике финан-

сирования, наличии материально-технической базы, оплате сбора за рассмотрение заявления, свидетельство о государственной регистрации. Сбор составляет пятикратный размер минимальной заработной платы⁹ и зачисляется на банковский счет агентства. В случае отказа деньги возврату не подлежат. Государственная пошлина за выдачу лицензии взимается в объеме 10 размеров минимальной зарплаты, которая поступает в республиканский бюджет. Издательства, специализирующиеся на детской и научно-технической литературе, нормативных справочниках, а также продукции для инвалидов, оплачивают 50% от установленного размера.

Решение о выдаче или отказе принимается в срок, не превышающий 30-и дней с момента поступления заявления от соискателя. Рабочая группа рассматривает документы в течение 15 дней, подготавливает экспертное заключение, вносит проект решения в комиссию. Следующие 15 дней последняя изучает предложения рабочей группы и утверждает решение. Соискатель имеет право обжаловать отказ в выдаче лицензии в порядке, установленном законодательством.

Лицензия подлежит переоформлению в случае преобразования организационно-юридического статуса лицензиата, его наименования или места нахождения. Сбор за это, а также выдачу дубликатов составляет 2,5 размера минимальной заработной платы. Заявление о продлении лицензии подается не позднее 2-х месяцев до истечения его срока.

Агентство имеет право осуществлять контроль за лицензиатом, проводить проверки, запрашивать и получать необходимую информацию. Оно также составляет акты проверок, выносит решения по нарушениям, подает в комиссию предложения об аннулировании лицензии, направляет «дела о нарушениях» в правоохранительные органы. Учитывая идеологическую направленность таких проверок, не следует долго ждать наказания «виновных». Приостановление, прекращение и аннулирование действия лицензии производится агент-

⁹ На 15.06.2004 год минимальный размер заработной платы составлял 5440 сумов, \$1 = 1016,98 сумов, с 1 августа - установлен новый размер - 6530 сумов, \$1 = 1022,35 сумов.

ством в рамках статей 22, 23 и 24 закона «О лицензировании отдельных видов деятельности». Если в случае судебного разбирательства выявится необоснованность такого решения, агентство несет ответственность перед лицензиатом в размере понесенного ущерба.

Информация, содержащаяся в реестре лицензии, является открытой и в тоже время платной (составляет 2,5 размера минимальной заработной платы) для ознакомления, однако органам госвласти предоставляется бесплатно. Срок предоставления таких сведений не должен превышать 3-х дней.

Постановление правительства регулирует правовую деятельность издательских организаций. Согласно официальным данным на 20 июня 2004 года, в Узбекистане зарегистрировано 915 типографий, из них 120 – при министерствах, ведомствах и территориальных администрациях, 50 – в институтах и высших учебных заведениях, остальные – при совместных предприятиях, промышленных предприятиях, редакциях, компьютерных фирмах и др. Подавляющая часть типографий относится к негосударственному сектору. Издательств насчитывается 58, в их числе 13 – областных, а остальные находятся в Ташкенте¹⁰.

Между тем, отсутствие легальной оппозиции во всех структурах политической системы, свободной прессы, независимой судебной власти делает невозможным появление издателей, которые бы публиковали материалы, критикующие нынешний режим. Таким образом, данное положение не будет способствовать демократизации общества и тем более информационного пространства. Оно станет очередным барьером для независимых изданий и СМИ.

АГЕНТСТВО ПО ПЕЧАТИ СОВЕРШЕНСТВУЕТ СВОЮ СТРУКТУРУ. Общая допустимая численность работников центрального аппарата Узбекского агентства по печати и информации (УзАПИ) не должна превышать 64 единиц, в том числе управленческого персонала – 51 единицу. На это направлено постановление кабинета министров «О дальнейшем совершенствовании деятель-

¹⁰ Данные Узбекского агентства по печати и информации.

ности Узбекского агентства по печати и информации» от 11 июня 2004 года.

В целом, допустимая численность работников территориальных управлений УзАПИ составит 144 человек, из которых 113 – управленческий персонал (в том числе 73 – на хозрасчете, а 40 – на бюджете).

Правительство утвердило организационную структуру и положение об УзАПИ, а также согласилось с предложениями министерств и ведомств о создании издательско-полиграфических творческих домов. К государственному научному издательству «Узбекистон миллий энциклопедияси» присоединяются издательства имени А. Кодирий и Абу Али ибн Сино, а также в ведение Агентства поступает типография общества слепых. Также утверждена структура Центра мониторинга СМИ и лицензирования численностью в 18 человек.

Согласно Положению, УзАПИ является органом государственного управления, уполномоченным решать задачи в сфере разработки и реализации государственной политики в области средств массовой информации, информационного обмена, печати, издательской, полиграфической деятельности и распространения периодических изданий. Если материально-техническое обеспечение Агентства и оплата труда его работников осуществляются за счет средств, отчисляемых подведомственными организациями, то финансирование Центра мониторинга идет из государственного бюджета.

На УзАПИ возложена задача мониторинга за соблюдением конституционных прав СМИ на осуществление независимой деятельности и соответствующего законодательства, гарантий свободы слова и печати. Агентство будет оказывать содействие развитию средств массовой информации, издательского дела и полиграфии в целях наиболее полного удовлетворения потребностей граждан в получении информации, повышения образовательного, нравственного и культурного уровня, воспитания населения, прежде всего подрастающего населения в духе идеи национальной независимости.

Между тем, Конституция Узбекистана запрещает проводить любую идеологию в качестве государственной. И как идея нацио-

нальной независимости вписывается в основной закон – на это ответа нет. Есть ли юридическое и политическое определение этой «идеи», которое находило бы отражение в правительственном постановлении? Безусловно, его нет, но это не смущает чиновников.

В числе других задач – проведение государственной политики в области СМИ, осуществление мониторинга за соблюдением СМИ действующего законодательства, обеспечение защиты прав и интересов граждан и юридических лиц в области производства, распространения и использования информации. Правительство поручило УзАПИ лицензировать и регистрировать, стандартизировать и сертифицировать указанные виды деятельности, обеспечивать равные условия на рынке информации, обеспечивать модернизацию отрасли.

Уже сейчас вызывает сомнение возможность Агентства обеспечить защиту и права граждан на доступ к информации. В частности, Интернет не подлежит контролю со стороны УзАПИ, и поэтому блокировка некоторых сайтов спецслужбами Узбекистана осуществляется без помех. Как известно, ограничение в распространении, получении и использовании информации может быть осуществлено лишь по решению суда. Однако ни один национальный суд не признал тот или иной портал во Всемирной киберпаутине противоречащим законодательству, а значит, нет правовой основы для ограничений.

Между тем, правительство запретило Агентству осуществлять цензуру, редактирование материалов и незаконное вмешательство в деятельность СМИ «в любой иной форме». В то же время, оно вправе выдавать предписания, являющиеся обязательными для исполнения для юридических и физических лиц, органов государственной власти и управления и хозяйствующих субъектов. Порой трудно найти границу между «нельзя» и «можно», поскольку размыты сами понятия. Это, несомненно, приведет к злоупотреблениям и возможностям оказания давления на строптивные СМИ.

По статусу генеральный директор УзАПИ приравнивается к министру. В Агентстве создается коллегия в количестве 7 человек, персональный состав которой утверждается правительством. Этим самым

Агентство сохраняет министерский статус, а общественный сектор не имеет никакого влияния на ситуацию в сфере информации.

АВТОРЫ МОГУТ РАССЧИТЫВАТЬ НА ЗАЩИТУ СВОИХ ПРАВ. Положение об Узбекском республиканском агентстве по авторским правам (УзААП) утверждено постановлением правительства «О совершенствовании деятельности Узбекского республиканского агентства по авторским правам» от 16 июня 2004 года.

Документ принят в целях совершенствования системы республиканских органов государственного управления и обеспечения защиты авторского права. Агентство является органом государственного управления, предназначенным специально для решения задач в области охраны авторского права и смежных прав. Его материально-техническое обеспечение, а также оплата труда работников осуществляются за счет комиссионных отчислений, получаемых при сборе на договорной основе средств в фонды творческих союзов, и других источников.

Агентству поручено реализовывать единую государственную политику в области охраны авторских и смежных прав, осуществлять и защищать их имущественные права, правопреемников и иных обладателей такого права. Оно также должно регистрировать произведение науки, литературы и искусства, а также авторов этих произведений, вести учет юридических и физических лиц, использующих объекты авторского права и смежных прав на территории республики. В задачи УзААП входит представление за рубежом их законных интересов, развитие международного сотрудничества в этой сфере.

С этой целью Агентство изучает зарубежные нормативно-правовые основы и разрабатывает для правительства предложения по вопросам совершенствования законодательства об авторском праве и смежных правах, принимает меры по недопущению нарушений и восстановлению этих прав, обеспечивает выполнение обязательств, взятых Узбекистаном в рамках международных соглашений и пр.

Для выполнения своих функций УзААП запрашивает и получает от государственных органов, общественных объединений, предприятий и должностных лиц необходимую информацию, документы и мате-

риалы, сотрудничает с правоохранительными органами по предотвращению нарушений в области авторского права. Агентство имеет право представлять интересы авторов в судебных органах, давать экспертные заключения, выступать в качестве посредника при заключении договоров между авторами и пользователями объектов их права. Нормативно-правовые акты, принятые им, являются обязательными для всех органов власти, управления и хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности, а также для граждан.

Правительство также утвердило структуру аппарата УзААП, предельная численность персонала которого установлена в 17 штатных единиц, в т.ч. управленческого персонала – 10 единиц, производственного – 4 и вспомогательного – 3 единицы. По статусу, генеральный директор Агентства приравнивается к первому заместителю министра.

По расчетам экспертов, работающих в правительственных структурах, общий объем контрафактной видео- и аудиопродукции достигает в Узбекистане 5-7 млрд. сумов в год, включая как продукцию, произведенную внутри республики, так и завезенную из-за ее пределов¹¹. Лицензионная программная продукция составляет не более 10% оборота официального рынка. В национальных СМИ, особенно в «желтой» прессе в подавляющих случаях используются материалы, перепечатанных из Интернета или иных носителей информации без разрешения авторов, обладателей этого права или их правопреемников.

ЗА МИНИСТЕРСТВОМ КУЛЬТУРЫ ОСТАЛОСЬ ПРАВО ЦЕНЗУРИРОВАТЬ ВВОЗИМЫЕ И ВЫВОЗИМЫЕ ИЗДАНИЯ. 9 июня 2004 года кабинет министров Узбекистана издал постановление «О вопросах организации деятельности Министерства по делам культуры Республики Узбекистан», в рамках которого этому ведомству поручено «проведение государственной политики в области культуры, возрождение и дальнейшее развитие на основе идей национальной независимости веками сформировавшейся высокой духовности, традиций и обычаев, богатого культурного наследия народа».

¹¹ Информация предоставлена в неофициальном порядке.

Между тем, до настоящего времени нет установленного законом определенного понятия «идея национальной независимости», кроме философских размышлений некоторых политиков и идеологов режима. Более того, Конституцией Узбекистана запрещено устанавливать любую идеологию/идею в качестве государственной. Но это не смущает правительство, которое определило одной из основных задач «исходя из идеи национальной независимости, культурных и духовно-нравственных традиций народа Узбекистана, осуществление культурно-просветительской работы среди населения...»

Не секрет, что в конце 90-х – начале 2000-х годов в республике началась чистка литературы, не «соответствующей» этой идее. В результате, были уничтожены издания, опубликованные до 1993 года, которые, однако, признаны мировыми шедеврами. В списке сожженных книг значатся произведения таких авторов как Александр Пушкин, Проспер Мериме, Оноре де Бальзак, Алексей Толстой, Максим Горький, Николай Носов, Шарль Перро и многие другие. Как после этого можно считать идею национальной независимости прогрессивной? Не напоминает ли она идею национал-социализма, получившую поддержку в начале 30-х годов прошлого века в Германии? Там так же начинали путь к «очищению» народа с сожжения книг и пропаганды исключительности национальной независимости...

Одной из функций Минкультуры является «создание в музеях созвучным идеям национальной независимости экспозиций, правдиво отражающих богатое культурное наследие узбекского народа...» В музеях не освещаются кровавые деяния Амира Темура, его захватнические походы. Не рассказывается, что Республика Узбекистан была образована ровно 80 лет назад благодаря ненавистным сейчас большевикам. Не сообщается о позитивном влиянии России на экономику и социальную сферу Туркестанского края, поскольку это все-таки была имперская политика.

Самое важное, у министерства по делам культуры сохранилось право принимать решения о вывозе и ввозе культурных ценностей (в их число входят и печатные издания) и обеспечение их экспертизы.

Такая экспертиза, проведенная искусствоведами, а не политологами, историками, экономистами, пришла к выводу, что находящийся на таможенном хранении шведский англо-русскоязычный журнал «Центральная Азия и Кавказ» не соответствует вышеуказанной идее национальной независимости. В частности, 17 сентября представителю журнала представили заключение управления экспертизы за № 101 от 14.09.2001, в котором было написано: Согласно статье 15 закона Республики Узбекистан «О ввозе и вывозе культурных ценностей» № 4 (16) общественно-политические журналы «Центральная Азия и Кавказ» за 2001 год и № 4 (10) Journal of Social and Political Studies “Central Asia and Caucasus” за 2001 год не подлежат ввозу в Республику Узбекистан». Начальник отдела экспертизы Г.И. Акбарова, главный эксперт Д.Ф. Умарбеков, начальник отдела контроля М.Х. Таджидинов, главные контролеры Ф.Б. Рузикулов, Н. Рахимов написали, что «настоящие факты явно искажены, трактуются авторами в удобной им форме, искажая реальную действительность, и не способствуют сложившемуся межнациональному и межконфессиональному согласию в Республике Узбекистан» (воспроизводится дословно).

В условиях политического плюрализма нет такого понятия как «трактуются авторами в удобной им форме», поскольку это право ученого излагать свои версии (гипотезы, мнение), как он считает нужным. Но экспертизу политического журнала провели искусствоведы, не имеющего соответствующего образования, и запретили ввозить в Узбекистан литературу.

В настоящее время, в Узбекистан запрещено легально ввозить многие российские, казахстанские, кыргызские издания. Они также не проходят контроль по идеологическим соображениям. У одного из пассажиров, прибывших в Ташкент, в аэропорту изъяли томик Владимира Ленина, так как это «противозаконная пресса». Таможенники предупредили, что книги Карла Маркса и Фридриха Энгельса запрещены к ввозу, зато против книг философа Ницше, ставшего наставником Адольфа Гитлера, правительство ничего против не имеет, во всяком случае, старший лейтенант таможенной службы в списке запрещенных этого автора не обнаружил.

Министерство по делам культуры «осуществляет государственный кадастр предметов объектов культурного наследия, организует и проводит их историко-культурную экспертизу», а также «определяет классификацию предметов, представляющих культурную ценность». Согласно этому кадастру, книги и энциклопедии, которые изданы до 1961 года, являются достоянием Узбекистана независимо от форм собственности. В итоге, выезжающие за пределы республики граждане могут вывозить, к примеру, книгу 1932 года только по разрешению Минкультуры и только по статусу «временно вывозимых». Те, кто следует на ПМЖ, вообще не имеют права вывозить книги, доставшиеся им в наследство от родителей и близких, или купленные в магазине. То, что это нарушает принцип частной собственности, мало кого в Минкультуры волнует.

В итоге, перед отъездом люди со злости сжигают или сдают в качестве макулатуры «культурное» достояние узбекского народа, что, впрочем, также мало затрагивает министерство. Тут действует принцип: «Если не нам, то и не вам».

Эксперты ведомства культуры проверяют «ценность» картин, кино-, видео-, аудиоматериалов с позиции идеи национальной независимости. Вывозимые носители информации (компакт-кассеты, диски, видеокассеты) не должны содержать сведения, которые представляют республику в неприглядном виде, поскольку это не соответствует идее национальной независимости. Репортаж о коррупции и нищете в стране, засыхающем Аральском море и лаборатории по созданию биологического оружия на острове Свободный, о преследовании мусульман – все это запрещается к «экспорту».

В итоге, министерство по делам культуры также можно причислить к органам, проводящим карательную политику в отношении инакомыслящих.

Часть 3. ИНФОРМАЦИОННЫЙ РЫНОК УЗБЕКИСТАНА РАСШИРЯЕТСЯ

МЕРОПРИЯТИЯ. В октябре 2003 года в Ташкенте состоялась двухдневная первая специализированная республиканская выставка

“Info-Biznes 2003”, посвященная развитию предприятий, производящих и распространяющих информацию. В качестве ее организаторов выступили Палата товаропроизводителей и предпринимателей Узбекистана (ПТПУ), общественный фонд информационной поддержки предпринимателей «Заковат», республиканский торгово-выставочный центр «УзЭкспоЦентр».

Выставка проводилась по решению Республиканского координационного совета по стимулированию развития малого и частного предпринимательства – органа при узбекском правительстве, призванного изучать и решать проблемы негосударственного сектора, бизнеса. Как отметил на церемонии открытия главный редактор газеты «Налоговые и таможенные вести» Михаил Перпер, ее главная задача – помочь бизнесменам оценить возможности информации в развитии потенциала своей деятельности, содействовать в налаживании деловых контактов с высокопрофессиональными партнерами, работающими на рынке информации, повышать их конкурентоспособность на отечественном рынке.

«Эта специализированная выставка принципиально отличается от всех ранее проводимых в Узбекистане, поскольку уже в ходе подготовки к ней началась широкомасштабная рекламная кампания с целью заранее представить участников и тем самым заблаговременно активизировать интерес потенциальных партнеров», – заявил первый заместитель председателя ПТПУ Эркин Уринов. «В рамках самой выставки каждому участнику предоставляется возможность проведения минипрезентации продукции и услуг или тематического семинара».

В «Info-Biznes 2003» участвовало более 60 узбекских фирм, распространяющих информацию, необходимую для ведения предпринимательской деятельности и представляющих малый и средний бизнес, а также международные организации, спонсирующие информационные проекты. В их числе производители информационно-правовых, справочных и адресных баз данных, бухгалтерских программ, информационно-рекламных каталогов, телефонных справочников. Свою продукцию также выставили фирмы, предоставляющие услуги

по консалтинговому, консультационному и правовому обеспечению предпринимательской деятельности. Кроме того, демонстрировали свои возможности рекламопроизводители, банки и страховые компании, распространители программного обеспечения, компьютерной, множительной и иной организационной техники, используемой для работы с информацией, провайдеры Интернета.

Стоит упомянуть некоторые из них: издания – газеты «Частная собственность – Менинг мулким», «Деловой партнер Узбекистана – Хамкор», «Банковские ведомости – Банк ахборотномаси», «Бизнес-Вестник Востока», журналы «Рынок, деньги и кредит – Бозор, пул ва кредит», «Бизнес-курьер», рекламно-информационный справочник «Золотые страницы»; распространители печати – «Александр маркет», «БТЛ», «Мастер-Пресс»; компании информационных продуктов, в числе которых «Нурон» и др.

В рамках выставки проводились информационно-консультационные семинары, посвященные налоговой политике на 2004 год, проблемам и перспективам, связанным с либерализацией внешнеэкономической деятельности, налоговым планированием, составлением бизнес-планов, получением кредита. Особое внимание уделялось вопросам, связанным с переходом на новый план счетов, реализацией прав и обязанностей проверяемого хозяйствующего субъекта, а также защитой прав предпринимателя и проведением эффективной рекламной кампании.

7–10 сентября 2004 года в Ташкентском торгово-выставочном комплексе «УзЭкспоЦентр» прошли четырехдневные выставки O'Z-VEK in PRINT (полиграфия, издательское дело, реклама) и O'ZUP-ASK-2004 (упаковка, таропроизводство, этикетка).

Их организаторами выступили узбекско-российское совместное предприятие «ПолРос» и фирма «СюрПресс», а официальную поддержку оказали узбекские агентства по печати и информации, внешних экономических связей и посольство России в Узбекистане. Более 30 узбекских и 20 зарубежных компаний представили оборудование, материалы, технологии по основным разделам издательского дела и полиграфии. Экспонировались новейшие печатные машины, оборудо-

дование для переплетного процесса и этикеточного производства, копировальные установки, оргтехника, системы для фасовки. Также можно было ознакомиться с широким спектром услуг трафаретной, флексографической и офсетной печати, дизайном и обработкой текстовой и иллюстративной информации.

В числе участников такие предприятия, как узбекское государственное производственное объединение «Давлат Белгиси», российские закрытые акционерные общества «Итрако» и «Внешмальтиграф», корейская компания «Корус», английская «Ям Интернэшнл» и многие другие.

Между тем, один из сотрудников узбекского издательства, присутствовавший на выставках, заметил, что, несмотря на обилие демонстрируемого оборудования, качество полиграфической продукции еще уступает зарубежным аналогам, в частности российским. «Какие выпускают книги там и какие у нас – это небо и земля», – подчеркнул он. Может быть, именно такие мероприятия все же позволят поднять качество печатных изделий.

СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ ОПРОСЫ. Основным источником данных о последних изменениях в законодательстве узбекские бизнесмены называют средства массовой информации: в 2002 году на это указали 37% опрошенных, тогда как в 2001 году их доля составляла 38%.

Такие результаты были получены экспертами Международной финансовой корпорации, которые провели опрос 2 тыс. частных предприятий Узбекистана и подготовили отчет «Деловая среда глазами представителей малого и среднего бизнеса».

Следует отметить, что это высокий показатель, поскольку лишь 12% респондентов назвали государственные органы в качестве источника информации. На профессиональные ассоциации указали 9% (в 2001 году – 5%), юридические фирмы – 6% (7%), электронную систему «Право» – 3% (6%). Между тем, 33% считают, что друзья и коллеги также являются надежными носителями данных, хотя эксперты МФК утверждают, что «из этих источников можно получить зачастую лишь общее представление о сути документа».

Поскольку в СМИ Узбекистана не всегда освещаются реальные правовые проблемы, то вполне естественно, что у предпринимателей наблюдается низкая правовая грамотность. В 2003 году 76% предпринимателей отметило, что имеют отрывочные знания законодательства, регулирующего их деятельность. Особенно остро эта проблема стоит в малых и микрофирмах.

Интернет также является источником необходимой информации, хотя им пользуются лишь 5% опрошенных субъектов малого и среднего бизнеса. В 2002 году из тех, кто пользовался Всемирной киберсетью, 35% искали информацию о партнерах на местных рынках (в 2001 году – 10%), и 35% – вели деловую переписку либо пользовались электронной почтой (7%). В то же время, с 15% до 35% возросли потребности в поиске товаров и услуг на местном рынке, с 10% до 28% – необходимость в информации о законодательстве, с 10% до 24% – потребности в анализе рынков, с 15% до 21% – в новостях. Что касается поиска информации о товарах и услугах на зарубежных рынках посредством Интернета, то здесь также наблюдается динамика с 10% до 20%, поиска партнеров – с 9% до 20%, анализа рынков за пределами Узбекистана – с 7% до 17%.

ЭКОНОМИКА ПРЕССЫ. В 2003 году в структуре Агентства по печати и информации было приватизировано 111 объектов, что составило 7,3% от общего объема разгосударствления по министерствам и ведомствам¹².

В январе-ноябре 2003 года полиграфическая промышленность Узбекистана получила прибыль в размере 2,983 млрд. сумов, что составило 35,4% к уровню 2002 года. Следует отметить, что в 2002 году был достигнут рост отраслевой прибыли на 139,9% по отношению к 2001 году. Просроченная дебиторская задолженность полиграфической индустрии составила 562,5 млн., из нее за счет покупателей и заказчиков – на 561,5 млн., авансовых платежей – 1,0 млн. Фиксировалась также просроченная кредиторская задолженность в объеме 591,3 млн. сумов, из нее практически 100% – поставщикам.

¹² Итоги социально-экономического развития Республики Узбекистана за 2003 год. Ташкент, Госкомстат РУ, с. 29

ИНВЕСТИЦИИ. Согласно инвестиционной программе на 2004 год, утвержденной правительством Узбекистана, выделен лимит капитальных вложений за счет средств государственного бюджета в размере 500 млн. сумов на оборудование для мониторинга средств массовой информации. Оно предназначено для Агентства по печати и информации республики и будет использоваться им для выполнения функций государственного управления в сфере масс-медиа.

Кроме того, за счет государства будут реконструированы и оснащены объекты телерадиовещания на сумму в 500 млн. сумов, что должно улучшить охват и качество теле- и радиопрограмм, транслируемых по республике. Еще 500 млн. сумов предназначены узбекскому агентству связи и информации на реконструкцию ташкентской телебашни, объектов специального аварийно-восстановительного управления и Центра информационной технологий.

Ранее, банки «БФЕ АГ», «Байерише Хипо» и «Ферейнс банк» (Германия) предоставили \$122,4 млн. на комплексное техническое перевооружение системы телерадиокомпаний Узбекистана. Как отмечают эксперты, остаток финансовых средств на 1 января 2004 года составит \$45,44 млн., а в течение 2004 года будет освоено \$2,9 млн.

На развитие телекоммуникационной сети Узбекистана Японский банк международного сотрудничества также ранее выделял \$9,3 млн., из которых в 2004 году планируется освоить \$46,8 млн. Для модернизации и развития Национальной сети передачи данных американская корпорация «Белам Инк.» и Нью-Йоркский банк предоставили \$5,2 млн., из которых \$1,6 млн. будут использованы в следующем году. Это позволит усовершенствовать систему пользования Интернетом и электронной почтой. Германский банк КфБ профинансировал на \$6,3 млн. поставку оборудования, монтаж, наладку и пуск в эксплуатацию системы технического контроля радиочастотного спектра. По мнению экспертов, это позволит регулировать вещание электронных СМИ Узбекистана и осуществлять ретрансляцию зарубежных программ.

В области издательства со стороны государства и международных доноров также выделяются кредиты и инвестиции. В частности,

министерство народного образования получило \$19,20 млн. от Азиатского банка развития на совершенствование системы издания учебников и учебной литературы для общеобразовательных школ в первой фазе, и \$20 млн. – во второй фазе.

В 2003 году на Ташкентском полиграфкомбинате были установлены четырехкрасочные офсетные машины «Старлайн-30» германского производства, способные печатать в час 20-30 тыс. экземпляров книг, газет и журналов. В производственном объединении «Картография» также запущена машина «КБА Рапида», качественно печатающая карты, атласы для школ, организации и учреждений.

ИНТЕРНЕТ. В настоящее время число операторов и провайдеров в Узбекистане достигло 187 и выросло по сравнению с 2002 годом на 137,8%. За это же время количество пользователей Интернетом увеличилось почти в 2 раза или более чем на 500 тыс. человек, темпы роста в столице составили 219%, в Самаркандской области – 290%, в Кашкадарье – 243%. По отчету за 2003 год, количество лицензиатов по проектированию, строительству, эксплуатации и оказанию услуг сетей передачи данных увеличилось в 2,2 раза и по состоянию на 1 января 2004 года достигло 278 единиц, из них 183 оказывали Интернет-услуги через пункты коллективного доступа. Основное количество лицензиатов сосредоточено в Ташкенте (76,3%) и в крупных областных центрах.

Прямой доступ к международным информационным сетям имеют 10 операторов передачи данных. Пропускная способность международных каналов возросла в 1,8 раз, скорость доступа – 32,8 Мбит/сек.

Запуск портала государственной власти Республики Узбекистан «пщм.гя» стал первым этапом организации взаимодействия государственных органов с гражданами через Интернет, то есть шагом к созданию так называемого «электронного правительства». Уже подключены к Всемирной паутине 468 государственных учреждений, что на 163,6% больше, чем в 2002 году. Отмечался также процесс формирования национальных информационных ресурсов: так, на 1 января 2004 года количество сайтов в Интернете, заре-

гистрированных в зоне домен “UZ” составило 2563 (в 2002 году их насчитывалось 576).

С 9 августа 2004 года вступило в силу «Положение о порядке предоставления доступа к сети Интернет в общественных пунктах пользования», разработанное Узбекским агентством связи и информатизации (УзАСИ).

Документ регулирует отношения между Интернет-провайдерами и пользователями услуг, определяет требования к общественным пунктам пользования и порядок предоставления Интернет-услуг. Для предоставления услуг доступа во Всемирную киберпаутину необходимы государственная регистрация и оформление разрешительных документов на работу в качестве Интернет-провайдера. Используемые при этом технические средства телекоммуникации должны иметь сертификаты соответствия.

При оказании подобных услуг не допускается сбор, хранение, обработка, распространение информации, нарушающей тайну частной жизни, тайну переписки и иных сообщений физического лица без его согласия, а также информации, запрещенной к распространению действующим законодательством. Положением определяются права и обязанности Интернет-провайдера и пользователя услуг. Однако документ не оговаривает возможности осуществления цензуры сайтов, которая практически ведется в Узбекистане уже много лет.

Часть 4. МОНИТОРИНГ ЗА НАРУШЕНИЯМИ В СМИ

Мониторинг за состоянием свободы слова в Узбекистане, а также деятельностью средств массовой информации ведут несколько организаций – как правительственных (Агентство по печати и информации, СНБ), так и негосударственных, в числе которых Комитет свободы слова Инеры Сафаргалиевой. Отчеты ее организации отражаются на постоянно обновляющемся веб-сайте www.freeuz.org.

Обзор проводят также и эксперты международной организации «Интерньюс», которые ежемесячно публикуют результаты во Всемирной киберпаутине (см. таблицу № 3). В среднем в месяц ими фиксируется около 60 нарушений.

Таблица № 3

**Мониторинг нарушения свободы слова в Узбекистане,
проводимой неправительственной организации «Интерньюс»
за 2004 год¹³**

Месяц	Всего нарушений	Фактическое положение СМИ в свете политической атмосферы	Информация о прямых нарушениях прав СМИ и журналистов	Конфликты и обвинения, выдвинутые против СМИ и журналистов
Март	51	14	34	3
Апрель	74	20	47	7
Май	45	10	31	4
Июль	66	23	37	6

Как видно из таблицы № 4, узбекские журналисты чаще всего сталкиваются с тем, что носители информации боятся ею поделиться из-за страха оказаться репрессированными по службе, в быту, по месту проживания и другим поводам. Второе место занимает строка «нежелание будоражить общественное мнение», то есть существует опасение, что какая-либо информация может повредить обществу, чаще всего органам власти и управления, которые не сумели или не захотели изменить ситуацию. Также большинство респондентов отметило, что им порой просто отказывали в информации без объяснения причин.

¹³ По результатам отчетов, высылаемых экспертами «Интерньюса» по электронной почте

Таблица № 4

**Мотивировка отказов в предоставлении информации
(в процентах к числу ответивших)**

Объяснение причин	Узбекистан ¹⁴		Россия ¹⁵
	2003 год	2004 год	1997 год
Ссылки на засекреченность	20	24	49,3
Запрет руководства давать информацию	40	52	23,2
Ссылки на отсутствие у сотрудника времени, желания или средств на поиск информации	60	41	17,4
Отсутствие требуемой информации	52	39	13,0
Без объяснения причин	71	77	12,7
Ссылки на неполноту информации	56	28	8,5
Опасение, что журналист исказит информацию, использует ее во вред	40	36	8,5
Нежелание сотрудничать с данным СМИ	10	22	8,3
Нежелание будоражить общественное мнение	62	70	5,8
Личный страх иметь неприятности	80	79	4,3
Нежелание журналиста платить за информацию	8	15	2,9

Вместе с тем, в России преобладала тенденция, когда информацию не предоставляли ввиду ее «секретности или запрета руководства иметь дело с журналистами».

Выше говорилось о цензуре, однако в большей степени в Узбекистане практическое развитие получает самоцензура, под которой

¹⁴ Опрос позволял респондентами отвечать сразу по нескольким пунктам, опрошено 100 сотрудников СМИ

¹⁵ Журналист в поисках информации. Фонд защиты гласности/ Центр защиты прав прессы, Москва, Права человека, 1997, с. 7

следует понимать нежелание самого журналиста публиковать ставшие ему известными по роду деятельности факты, которые могут иметь негативные последствия для него самого, его работодателя, семьи, партии или группы лиц, общества и государства.

С другой стороны, существуют методы, которые позволяют власти и группе лиц содействовать самоцензуре в СМИ. Это становится возможным за счет проведения политики «кнута и пряника». «Пряниками» служат:

- повышение по службе, увеличение гонорара или заработной платы журналиста;
- командировка его за пределы страны, предоставление особого статуса;
- предоставление персональных льгот (бесплатная путевка, авиабилет, служебная автомашина) и награждение (призы, медали и ордена, грамоты);
- аккредитация и допуск к мероприятиям, имеющим ограниченный характер;

«Кнутами» можно считать:

- отказ аккредитовать на мероприятие или вообще усложнение работы в Узбекистане;
- создание различного рода технических барьеров в деятельности СМИ (повышение цен на типографские услуги, бумагу, аренду помещения, электроэнергию, усложнение распространения изданий и мн. др.);
- угроза проверок с целью выявления даже мелких нарушений органами прокуратуры, налоговой инспекции, санэпидемстанции, службы энергоконтроля, пожарников и пр.;
- информационная блокада, запугивание партнеров.

Следует отметить, что примеров «кнута» и «пряника» не счесть. И каждые срабатывают в зависимости от определенной обстановки. Здесь имеется в виду не только экономическая ситуация издания, но и менталитет работающих, местного населения, политического влияния тех или иных групп, состояния органов власти и управления.

ИНТЕРНЕТ остается сферой, в которой ярко проявляется цензура. Все больше технических изощрений применяют спецслужбы, пытаясь взять Интернет под тотальный контроль. Это не просто блокировка тех или иных статей на сайтах или самих сайтов. Если вы хотите набрать казахстанские «Навигатор» или «Республика», то появится слово «Запрещено». Иногда компьютер долго не может «найти» сервер. Порой он странно «ошибается». Магически появляется какая-то поисковая система, причем она не действует, если хотите добраться до оппозиционных узбекских сайтов.

Некоторые материалы блокируются так, что вместо них появляются лицевые страницы сайта. Раньше провайдер «УзСайНет» искусно прятал некоторые материалы, которые выходили на популярном веб-ресурсе «ЦентрАзия». То есть их невозможно было обнаружить в разделе «Новости», и они «вдруг» появлялись лишь в разделе «Дискуссия». Становилось ясно, что программисты хитрят, безусловно, не по своему желанию. Но поскольку постоянно «прятать» информацию проблематично, то было принято решение вообще блокировать ее, но сделать это хитро, изощренно и эффективно, чтобы комар и носа не подточил. Теперь спецы «удерживают» время.

Я сравнил информацию «ЦентрАзия», которую получал, используя линию провайдера ARS-Inform. А потом зашел в специальный ресурс (www.proxeone.com), позволяющий обходить блокировку, и вновь открыл «ЦентрАзию». И увидел, что разница во времени составляет двенадцать часов!!! Например, если разблокированный сайт 28 мая 2004 года показывал следующее время и материал:

14:56 ч. Казахские чиновники растеряны. Что делать с русскими, приехавшими из Узбекистана в страну в качестве оралманов.

Однако фильтруемый в этот момент сайт демонстрировал большой разрыв во времени:

02:17 ч. Монарший друг Нурсултан. Кричал ли Назарбаев «горько» на свадьбе принца Фелипе?

За это время цензоры в спецслужбах успевают прочесть информацию, проанализировать и дать команду на блокировку той или иной статьи.

НАРУШЕНИЯ СО СТОРОНЫ ИЗДАНИЙ. Некоторые национальные издания, расположенные в Ташкенте, отказываются принимать объявления и рекламу от частных лиц, если те не являются гражданами Узбекистана или не имеют прописки в столице¹⁶.

Например, сотрудница газеты «Частный сектор», приложения к еженедельнику «ПрессТИЖ», принимающая объявления, ссылалась на висящее в кабинете «Положение о размещении рекламы», которое утверждено постановлением Государственного комитета по демонополизации и развитию конкуренции за № 4 от 26 марта 2001 года. В статье 13 данного документа записано: «При публикации частных объявлений физических лиц возможно заключение с рекламодателями соглашений в различных формах (бланк-заказы, заявления и др.) с обязательным указанием необходимой информации о рекламодателе (паспортные данные)».

На замечание, что в этом положении не указано, что запрещается принимать рекламу от граждан Казахстана, Кыргызстана или других государств и вообще нет никакого упоминания о прописке, сотрудница категорически ответила, что статья 13 это все равно подразумевает. И поэтому она отказывает любому, если, конечно, у того нет временной прописки или регистрации. То, что это нарушение статьи 23 национальной Конституции, в которой записано: «Иностранным гражданам и лицам без гражданства, находящимся на территории Республики Узбекистан, обеспечиваются права и свободы в соответствии с нормами международного права», сотрудница «Частного сектора», видимо, не ведала.

Она также подтвердила, что отказ может иметь место и в случаях, если узбекская прописка отсутствует у гражданина, проживающего за пределами Узбекистана. Этим самым редакция нарушает статью

¹⁶ Прописка – разрешение местных органов власти на проживание гражданина или нерезидента на данной территории. Сохранилась в Узбекистане с советских времен и является мощным антистимулятором демократических преобразований, дискриминирует людей по месту жительства, является одним из источников для коррупции.

18 Конституции, в которой записано: «Все граждане Республики Узбекистан имеют одинаковые права и свободы. Они равны перед законом без различия пола, расы, национальности, языка, религии, социального происхождения, убеждений, личного и общественного положения».

Следует признать, что этим «грешат» не все издания. Опросы, проведенные еженедельниками «Тасвир», «ЭКО», «Бизнес-Вестник Востока», показали, что главное – сам паспорт, с которого снимаются данные, однако наличие городской прописки не является существенной. Некоторые журналисты поведали, что рекламные объявления читаются карательно-репрессивными структурами, и в случае, если рекламодаделец не житель Ташкента и даже Узбекистана, то издания строго наказываются за отсутствие контроля. Впрочем, никаких документов, предусматривающих наказание за подобную деятельность, мной обнаружено не было ни в действующих законах, ни в открытых официальных документах, так же как и попытки найти статьи в уголовном и других кодексах республики не увенчались успехом. Только непонятно, почему средствам массовой информации придают статус надзирательного органа? В чем заключается преступление, если объявление дает иностранец?

Так остался открытым вопрос: инициатива ли это собственно газет или неуклюжая помощь государственной цензуры?

Кстати, из-за отсутствия столичной прописки уже много месяцев карательно-репрессивные органы мучают журналистку Эмилию Ли, не позволяя ей проживать и работать в Ташкенте. Там тоже ссылаются на антиконституционные подзаконные акты и письма ведомств.

Еще нарушения, которые допускаются изданиями. Согласно статье 21 закона Республики Узбекистан «О средствах массовой информации», каждый номер периодического издания должен содержать определенные сведения. В их числе название, адрес редакции, наименование учредителей, ФИО редактора, регистрационный номер издания и дату его выхода, а для газет – также время разрешения и подписания в печать, индекс периодического издания, распространяемого предприятием связи, тираж, название и адрес типографии.

Между тем, не все издания выполняют эту норму закона. В этом можно убедиться, едва просмотреть газеты, выпускаемые в Ташкенте. Например, республиканская газета на таджикском языке «Овози точик», русскоязычные правительственная «Правда Востока», ведомственная «Частная собственность», частная «ЭКО» не дают сведения о тираже, а партийная «Голос Узбекистана» и узкопрофильная «Банковские ведомости» – индекс. Иногда не выходят в свет данные о времени подписания к печати¹⁷.

Можно было бы это считать забывчивостью редакции, но из номера в номер такие случаи повторяются. Независимые эксперты считают, что здесь действуют несколько иные причины. По их мнению, тиражи у ряда газет незначительные – 2,5-6 тыс. экземпляров. Если такие сведения станут известны рекламодателям, то они перестанут платить за свою рекламу, так как такой объем тиража не имеет экономической эффективности. В связи с этим, редакция идет на ухищрения, прикрываясь «забывчивостью». Однако такой провал в памяти может сыграть злую шутку, если нагрянет с проверкой налоговая инспекция, которая имеет законные основания подозревать, что номеров печатается больше, чем фиксируется где-либо, и «левый» тираж идет в «черную кассу».

Индекс периодического издания, распространяемого предприятием связи, также не публикуется, поскольку, как говорят эксперты, порой газеты распространяются не через юридические лица, а физические. В четверг и пятницу, скажем, возле типографий «Шарк» идет бойкая оптовая распродажа свежих номеров, прямо сошедших с конвейера, и оплата индивидуальными распространителями осуществляется наличными. Но если предприятия связи фиксируют объем закупаемого и распространяемого издания, то у частных четкой бухгалтерии не ведется. Здесь также возможен «левак».

Одно время некоторые издания боролись с «левыми» тиражами, доход от продажи которых шли в «черную» кассу. Это касалось популярных российских газет, печатаемых и распространяемых в

¹⁷ Мониторинг проводился в январе 2004 года

Узбекистане, а также ряда узбекских изданий. Дело в том, что существует предел потребности на те или иные печатные СМИ, а увеличение зависит от покупательской способности граждан. В первую очередь реализуется нелегальная продукция, а официальная неделями остается на прилавке и потом возвращается производителю как непроданная (в свое время некоторые издания даже покупали у распространителей свои газеты по более высоким ценам, чем продавали им, – вот такой парадокс!). Редакции терпят убытки, теневая экономика расцветает.

В последнее время борьба с этим явлением приутихла, хотя нет уверенности, что конвейер нелегального тиража приостановлен.

Часть 5. ИНФОРМАЦИОННАЯ СВОБОДА ИЛИ ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ?

Информационный продукт часто сравнивают с миной, потому что он имеет не меньшую «подрывную» силу в обществе. Что же на самом деле скрывается за этим понятием?

В последние годы в Центральной Азии, особенно после событий 11 сентября в США, «вдруг» заговорили об информационной безопасности и принятии всяческих мер к защите информации от ее произвольного и несанкционированного использования. Причин для такого разговора было много: это и тлетворное влияние, якобы, чуждой идеологии, и нравственное падение молодежи, и ее уход от традиций и культуры, и шпионаж, и многое другое, что может придумать чиновничий ум. Несомненно, доля истины в этом есть. Но, по-моему, эта опасность слишком сильно преувеличена, ибо информационное пространство как внутри республик, так и вообще в регионе весьма невелико. Как может свободно распространяться информация (в виде журналистского продукта, частного мнения, новостного события, документа и пр.), если на ее пути стоят барьеры, в частности, в виде различной формы цензуры. В Казахстане и Кыргызстане, которые раньше считались «островками демократии», преследуют журналистов и закрывают оппозиционные издания. В Туркменистане СМИ вообще находятся под тотальным контролем одной личности.

В Таджикистане прессе приходится быть осторожной, чтобы не сдтонировать политическую напряженность в стране, а в Узбекистане журналистов или не аккредитуют, или осуществляют ведомственную цензуру, или вообще не предоставляют информацию во всем ее разнообразии.

«Прежде чем написать что-то о проблеме, волнующей общество, мне необходима информация, – говорит журналист одной республиканской газеты Узбекистана. – Ее обладают государственные органы, но они из-за боязни сообщить сведения, представляющие государственную «тайну», стараются игнорировать журналистов. А если они и дают сведения, то эти сведения не представляют никакого интереса». Например, в декабре 2002 года произошел инцидент в Ашхабаде, когда в посольство Узбекистана ворвались туркменские спецслужбы, якобы, в поисках террористов. То, что это нарушение всех норм международного права, сомнений ни у кого не вызывает. Однако в узбекской прессе прошла информация об этом только в форме официальной ноты протеста министерства иностранных дел. Серьезного обсуждения или комментария не последовало ни со стороны экспертов и журналистов, ни со стороны государственных структур, которым пришлось бы раскрыть некоторые проблемы во внешней политике. Естественно, ни в печати, ни на телевидении вообще не было информации о состоянии узбекско-туркменских отношений, а также вразумительного объяснения, в связи с чем возникло такое обострение между двумя «братскими» государствами?

В статье 7 закона «О принципах и гарантиях свободы информации» отражено: «Средства массовой информации несут совместно с источником и автором информации ответственность за достоверность распространяемой информации в установленном законом порядке». Может ли быть достоверной гипотеза или предположение? Как доказать, есть ли жизнь на Марсе или нет? Можно предположить, но не доказать. А значит, автор попадает под карающую статью закона. Этим и пользуются борцы за информационную безопасность.

Наряду с проблемой доступа к информации, в Узбекистане остро стоит проблема всеобщей информационной безопасности,

которой прикрываются государственные службы, якобы, в целях защиты интересов страны (военных, политических, экономических, культурных и пр.). Поэтому подавляющая часть документов, которые обращаются в бюрократической системе, носит гриф «ДСП», но даже если такого знака там и нет, то от этого сама бумага не становится открытой. Созданные при различных ведомствах и министерствах пресс-службы порой избегают встречи с представителями масс-медиа, видимо, из-за того, что не знают, в какой степени ту или иную информацию можно донести до людей. Конечно, всегда готовы пресс-релизы, но в них такие скудные сведения, причем порой состоящие из громких, но пустых по смыслу слов, что для журналистов они не представляют живого (и даже мертвого) интереса. Впрочем, часто эти пресс-релизы просто переписывают и публикуют без особых изменений.

Некомпетентность людей в понимании информационной безопасности приводит к перегибу, что, впрочем, не удивительно в авторитарных государствах. Цензура – этот инструмент, который негласно вводится, якобы, в целях защиты государственных секретов, а на самом деле является фильтром отсеивания «ненужных» сведений. А под «ненужными» сведениями можно понимать все, что не устраивает власть или дискредитирует ее в глазах граждан. Поэтому на страницах узбекской прессы можно редко увидеть статьи о коррупции, теневой экономике, нищете, произволе чиновников. Ведь это демонстрирует тот факт, что власть или не способна, или не хочет бороться с этими негативными явлениями. Лучше не говорить об этом, и тогда люди не будут знать – такова позиция цензуры.

Часто проблему информационной безопасности путают с задачей противодействия враждебным силам в деле формирования национальной идеологии, за которую так часто ратуют наши власти. Хотя, если заглянуть в Конституцию Республики Узбекистан, то там прямо указывается, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной. Между тем, сторонники национальной идеологии предлагают противостоять внешнему информационному воздействию посредством подконтрольных СМИ, в задачу кото-

рых следует включить формирование общественного сознания и мнения, устраивающих государство. «Глобализация ведет к вымыванию наших нравственных и моральных ценностей. Население все меньше уважает власть и ищет иные авторитеты, – утверждают они. – Следовательно, необходимо ставить технические и иные барьеры перед такой информационной агрессией». Несомненно, под борьбой с «чуждой идеологией» следует понимать борьбу с инакомыслием, политику прививания людям «уважения» перед чиновниками, то есть теми, кто представляет и символизирует власть, противодействие оппозиции, как явлению, не свойственному «национальным традициям и менталитету». В ранг моральной политики часто возводится Амир Темур, чьи «подвиги» хорошо известны в покоренных им странах, а критерием нравственности – патриархально-консервативные стандарты. И те, кто пытается иначе взглянуть на это, становятся врагами «национальной идеологии», а значит, разрушают информационную безопасность, внося смуту в головы граждан.

Говоря об информационной безопасности, следует отметить один нюанс: она существует в обществе, которое само по себе не является в информационном смысле открытым. Исходя из этого, власти могут считать опасным все, что на самом деле является естественным правом человека на свободу слова, мысли, убеждений, мировоззрения, свободу совести и религии. Вероятно, в связи с этим в ноябре 2002 года глава внешнеполитического ведомства Узбекистана предостерег журналистов от «ошибок» при описании ими внешнеполитических действий государства. Это тоже своеобразная цензура. Ее «благородная» цель – не вредить «имиджу» республики, не усиливать и без того напряженные отношения Узбекистана с «братскими» странами, с которыми чиновники и так в течение многих лет форсировали «дружбу». Иными словами, не следует раскрывать ошибки самого правительства, поскольку наше правительство самое правильное, безошибочное, мудрое. Конечно, бывают ошибки личностей, но ведь это частное и поэтому редкое явление. Самые главные ошибки совершают журналисты, которые раскрывают врагам наши промахи и недостатки, выносят сор из избы. Таким образом, как

только информационная безопасность начинает выражаться в конкретных действиях, так пресса начинает сталкиваться с поражением в неотъемлемых гражданских правах.

В частности, это запрет на деятельность тех или иных средств массовой информации. Вспомним, как закрывали хорезмскую телестанцию «Эл-Си», радиостанции «Европа-плюс», «Мой город», как долгое время молчал в эфире «Сезам», какие проблемы были у радиостанции «Гранд», когда туда пришел работать известный журналист Ало Ходжаев (летом 2004 года его вынудили уволиться). Это также отказ в аккредитации иностранных журналистов, статьи которых не вписываются в рамки «информационной безопасности», в частности, автору данной статьи МИД отказал в подобной «любезности» 3 декабря 2002 года.

К сожалению, информационная безопасность, в понимании властей, это сотрудничество СМИ с властями с целью избежания огласки негативных явлений и тенденций в обществе. Стремление создать кладбищенскую стабильность, как единственный путь регулирования всех общественных процессов, приводит к давлению на тех, кто не желает жить на «кладбище». Те, кто сотрудничает со спецслужбами и стучит на коллег по перу, являются высокими символами информационной безопасности. Иные – это враги, которых следует опорочить, чтобы они больше не представляли опасности для власти...

II.

**ЗАКОНЫ О КЛЕВЕТЕ И ОСКОРБЛЕНИИ
КАК ВЫЗОВ СВОБОДЕ СМИ**

Петер Норландер

ЗАКОНЫ О КЛЕВЕТЕ И ОСКОРБЛЕНИИ:
ТЕРНИСТАЯ ДОРОГА ДЛЯ НОВЫХ ДЕМОКРАТИЙ

Надежда Степанова

ДИФФАМАЦИЯ В УЗБЕКИСТАНЕ:
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ НОРМЫ И ИХ ПРИМЕНЕНИЕ
НА ПРАКТИКЕ

Джунайд Ибодов

ЗАКОН О КЛЕВЕТЕ И ДИФФАМАЦИИ В ТАДЖИКИСТАНЕ

Шамарал Майчиев

БЕЗУСПЕШНЫЕ ПОПЫТКИ ГУМАНИЗАЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КЛЕВЕТЕ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Розлана Таукина

О ПОДДЕРЖКЕ ИНИЦИАТИВЫ ПО ОТМЕНЕ ЗАКОНА
О КЛЕВЕТЕ КАК ФАКТОРА РАСПРАВЫ
С ЖУРНАЛИСТАМИ В КАЗАХСТАНЕ



Петер Норландер**ЗАКОНЫ О КЛЕВЕТЕ И ОСКОРБЛЕНИИ:
ТЕРНИСТАЯ ДОРОГА ДЛЯ НОВЫХ ДЕМОКРАТИЙ**

Право на свободное выражение своих убеждений играет жизненно важную роль в демократическом процессе. Без свободного потока информации и идей общественность не может составить мнение о своем правительстве, избранных должностных лицах и по другим вопросам, представляющим всеобщий интерес. Особенно важная роль в этом принадлежит средствам массовой информации, которые снабжают общественность информацией и выступают в роли «сторожевого пса», выявляя факты коррупции и инициируя политические дискуссии. Как отметил Верховный суд США, «выступления по вопросам общественной значимости это не просто самовыражение; в них заключена суть самоуправления»¹.

Во многих странах законодательство о диффамации² представляет собой одну из наиболее серьезных угроз для открытого проведения дискуссий, которое лежит в основе демократии. Хотя большинство людей согласны с тем, что законодательство о диффамации служит легитимным целям, политические органы и политики часто злоупотребляют этими законами, чтобы заставить замолчать своих критиков. В некоторых случаях правительствам удается подавить дискуссии и заткнуть рот критикам; при этом они используют законодательство о диффамации, на основании которого представителей оппозиции и журналистов подвергают штрафам или тюремному заключению. В других ситуациях ограничением для проведения свободных дискуссий по вопросам, имеющим общественную значимость, служат формальности, связанные с судебным разбирательством, и затраты, возлагаемые на ответчиков по искам о диффамации.

¹ *Garrison v. Louisiana*, 379 US 64 (1964) at 74–5.

² Я употребляю общий термин «диффамация», который охватывает пасквиль, оскорбление и устную клевету.

«СТАТЬЯ 19», то есть Глобальная кампания за свободу выражения убеждений, служит цели реформирования законодательства о диффамации во всем мире, в том числе в Центральной Азии. Как показывает наш опыт, несмотря на непрерывное лоббирование со стороны НПО и таких международных организаций, как Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), диффамация остается одной из главных проблем в этом регионе. И такая ситуация сохраняется несмотря на многочисленные международные договоры, ратифицированные государствами Центральной Азии, которые гарантируют свободу выражения убеждений как одну из основных свобод в демократическом обществе. По нашему мнению, одна из причин этого заключается в том, что средства массовой информации и защищающие их адвокаты просто недостаточно хорошо осведомлены о нормах международного права, в которых закреплена свобода выражения убеждений. Если бы действия государств более активно оспаривались в международных судах и трибуналах, государства были бы вынуждены внести поправки в свое законодательство и практику, с тем чтобы привести их в соответствие с международными стандартами относительно свободы выражения убеждений. Поэтому в настоящем докладе содержится обзор соответствующих стандартов, разработанных в соответствии с международными договорами, а также указываются способы обеспечения исполнения этих стандартов в национальных и международных судах. В заключение приводится краткое практическое руководство относительно того, как подать жалобу в Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций.

Право на свободное выражение убеждений и законодательство о диффамации

Право на свободное выражение убеждений гарантировано во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП)³, основных региональных

³ Резолюция 2200А(XXI) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 16 декабря 1966 года; Пакт вступил в силу 23 марта 1976 года.

договорах по правам человека⁴, а также в ряде деклараций ОБСЕ. Из этих документов особенно важное значение для государств Центральной Азии имеют МПГПП и декларации ОБСЕ. Все государства Центральной Азии, за исключением Казахстана, ратифицировали МПГПП (Казахстан подписал его в 2003 году, и в настоящее время Пакт находится в стадии ратификации), и, будучи членами ОБСЕ, все государства Центральной Азии согласились с соответствующим сводом норм ОБСЕ. Поскольку Европейская конвенция о защите прав человека является важным документом, в котором закрепляется право на свободное выражение убеждений согласно Международному пакту о гражданских и политических правах, я сошлюсь также на прецедентное право, разработанное согласно этому договору Европейским судом по правам человека.

Ряд ключевых стандартов, касающихся законодательства о диффамации, появился в результате судебной практики Комитета по правам человека и Европейского суда по правам человека, а также заявлений международных организаций, таких как ОБСЕ, и сравнительного анализа практики национальных высших судебных органов. «СТАТЬЯ 19» собрала все эти материалы в единой публикации под названием *Defining Defamation* («Определение диффамации»)⁵, в которой, помимо прочего, изложены ключевые принципы в отношении уголовного преследования за диффамацию, статуса государственных органов и государственных должностных лиц, оснований для освобождения от ответственности за диффамацию и соответствующих средств правовой защиты. Я рассмотрю их по очереди.

⁴ Европейская конвенция о защите прав человека, Американская конвенция о защите прав человека и Африканская хартия прав человека и народов.

⁵ London: ARTICLE 19, 2000. Эти принципы получили важное международное подтверждение, в том числе посредством трех официальных мандатов по свободе выражения убеждений – Специального докладчика Организации Объединенных Наций по свободе мнений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по свободе средств массовой информации и Специального докладчика ОАГ по свободе выражения мнений: См. их совместную декларацию от 30 ноября 2000 года. С документом можно ознакомиться на сайте: <http://www.article19.org>.

Уголовное преследование за диффамацию

Одной из наиболее серьезных проблем в области диффамации является существование в большинстве стран Центральной Азии законов об уголовном преследовании за диффамацию. Ключевая проблема, связанная с этими законами, состоит в том, что в качестве меры наказания за их нарушение предусмотрено лишение свободы или иная суровая санкция, такая как лишение права заниматься журналистикой. Даже если эти наказания применяются редко, проблема сохраняется, поскольку их суровый характер надолго бросает тень на журналиста. Отсрочка исполнения наказания также имеет существенные негативные последствия, поскольку последующее нарушение в течение предписанного срока влечет за собой исполнение приговора. В настоящее время широко признается, что необоснованно суровые уголовные санкции сами по себе являются нарушением права на свободное выражение убеждений, даже если обстоятельства оправдывают применение некоторых санкций за злоупотребление этим правом.

Такие международные органы, как Организация Объединенных Наций и ОБСЕ, давно признали опасность, связанную с уголовным законодательством о диффамации, и рекомендовали отменить такое законодательство. Так, Парламентская ассамблея ОБСЕ призвала отменить все законы, в которых предусмотрена уголовная ответственность за диффамацию в адрес общественных деятелей или предусмотрено наказание за диффамацию в отношении государства, государственных органов или государственных должностных лиц как таковых⁶. Специальный докладчик Организации Объединенных Наций вместе со своими коллегами в ОБСЕ и ОАГ⁷ пошел еще дальше, заявив, что «уголовное преследование за диффамацию не является оправданным ограничением свободы выражения убеждений; все законы об уголовном преследовании за диффамацию должны быть отменены и заменены, в случае необходимости,

⁶ Warsaw Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly, 8 July 1997, par. 140.

⁷ Организация американских государств.

надлежащими законами о гражданской ответственности за диффамацию»⁸.

Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций неоднократно выражал свою обеспокоенность в отношении злоупотреблений при использовании законов об уголовном преследовании за диффамацию и рекомендовал провести основательную реформу в таких разных странах, как Азербайджан⁹, Норвегия¹⁰ и Камерун¹¹. В деле, переданном в Комитет из Шри-Ланки, он вынес заключение, что ситуация, когда против редактора газеты в течение нескольких лет ведется уголовное расследование за диффамацию, является нарушением права на свободное выражение убеждений. Комитет заявил, что «расследование ... в отношении уголовного преступления, совершенного в форме диффамации, которое проводится в течение нескольких лет после вступления в силу Факультативного протокола для данного государства-участника, ставит автора публикации в положение неопределенности и делает его объектом запугивания, несмотря на попытки автора положить конец этим обвинениям, и такая ситуация оказывает сдерживающее воздействие, необоснованно ограничивая право автора на свободное выражение его мнения»¹².

Европейский суд по правам человека, который никогда напрямую не выносил решения по поводу легитимности законов об уголовном преследовании за диффамацию, тем не менее ни разу не поддержал приговор, предполагавший тюремное заключение или применение других суровых мер наказания в таких делах. В деле *Castells v. Spain* Суд вновь подтвердил свою позицию, согласно которой:

⁸ Совместная декларация Специального докладчика Организации Объединенных Наций по свободе мнений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по свободе средств массовой информации и Специального докладчика ОАГ по свободе выражения мнений, 10 декабря 2002 года.

⁹ Concluding observations of the Human Rights Committee: Azerbaijan, UN Doc. CCPR/CO/73/AZE, 12 November 2001.

¹⁰ Concluding observations of the Human Rights Committee: Norway, UN Doc. CCPR/C/79/Add.112, 1 November 1999.

¹¹ Concluding observations of the Human Rights Committee: Cameroon, UN Doc. CPR/C/79/Add.116, 4 November 1999.

¹² Communication No. 909/2000: Sri Lanka, 26 August 2004, UN Doc. CCPR/C/81/D/909/2000, at par. 9.4.

«Господствующее положение, которое занимает правительство, обязывает его ограничивать использование уголовного судопроизводства, особенно в тех случаях, когда можно применить другие ответные меры в отношении неоправданных нападков и критики со стороны его противников или средств массовой информации»¹³.

В том же деле Суд заявил, что уголовные меры наказания следует предусматривать только в таких случаях, когда государства выступают «в качестве гарантов общественного порядка» и если такие меры «направлены на то, чтобы надлежащим образом отреагировать, не прибегая к чрезмерным санкциям, на клеветнические обвинения, лишённые оснований или сделанные недобросовестно»¹⁴. Важно, что в этом деле, связанном с осуждением за диффамацию, Суд сослался на применение уголовных санкций только как на способ поддержать общественный порядок, а не как на средство защиты репутации, что является целью законов о диффамации.

«СТАТЬЯ 19» придерживается мнения, что все законы об уголовном преследовании за диффамацию противоречат гарантии свободы выражения убеждений. Наш Принцип 4(а) гласит:

«Все законы, касающиеся уголовно-наказуемой диффамации, должны быть отменены или заменены, где необходимо, соответствующими гражданско-правовыми нормами о диффамации. Должны быть предприняты шаги для поэтапной реализации данного принципа в тех государствах, где все еще существуют законы об уголовно-наказуемой диффамации».

Однако на основе признания того, что во многих странах имеются законы об уголовном преследовании за диффамацию, которые вряд ли будут отменены в ближайшем будущем, Принцип 4(б) гласит:

«На практике, осознавая тот факт, что во многих государствах законы об уголовно-наказуемой диффамации являются первостепенными средствами в защите репутации, следует немедленно предпринять меры, гарантирующие, что любой действующий закон об уголовно-наказуемой диффамации соответствует следующим условиям:

і. никто не должен быть осужден за ущемление репутации, пока стона, считающая себя пострадавшей, убедительно не докажет наличие всех элементов состава преступления, перечисленных ниже;

¹³ Judgment of 23 April 1992, Application No. 11798, at para. 46.

¹⁴ *Ibid.*

- ii. запрещается возбуждать дела об уголовно-наказуемой диффамации, пока не будет доказано, что порочащие сведения являются заведомо ложными, то есть распространены лицом, которое знало об их ложности; или лицом, которое легкомысленно относилось к тому, являются сведения ложными или нет, и если это было сделано со специальным намерением причинить вред стороне, заявляющей об ущербе ее репутации;
- iii. органы государственной власти, включая полицию и государственных обвинителей – прокуратуру, не должны принимать участия в инициировании или преследовании по делам об уголовно-наказуемой диффамации, независимо от статуса лица, считающего себя пострадавшим, даже если он является высшим должностным лицом;
- iv. приговоры о лишении свободы, в том числе с отсрочкой исполнения; приостановление права на выражение своего мнения через конкретные СМИ или занятие журналистикой, или какой-либо другой профессией; чрезмерные штрафы и другие жесткие уголовные наказания недопустимы в качестве санкций за нарушение законов о диффамации, какими бы вопиющими или неприличными не были порочащие репутацию сведения».

Государственные органы и должностные лица

В международном праве широко признается, что государственные органы и государственные должностные лица должны проявлять терпимость к более острой критике в свой адрес, чем обычные люди. Критика в адрес власти имеет большое значение для успешного развития демократии, а иски в отношении диффамации препятствуют свободному проведению дискуссий по жизненно важным проблемам общественного значения. Следовательно, государственные органы как таковые не должны иметь права предъявлять иск о диффамации, а правительствам следует смириться с практически неограниченной критикой. Верховный суд США однозначно заявил, что «ни один суд последней инстанции в этой стране ни разу не допускал и даже не предполагал возможности привлечения к ответственности за клевету на правительство в рамках американской системы правосудия»¹⁵. То же самое было признано на международном уровне. Европейский суд по правам человека заявил, что «пределы допусти-

¹⁵ *New York Times v. Sullivan*, 376 U.S. 254, 11 L. Ed. 2d 686, 84 S. Ct. 710 (1964), quoting *Tribune Co.*, 139 N.E.

мой критики в отношении правительства являются более широкими, чем в отношении частных граждан или даже политиков»¹⁶. В ответ на это Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций и Парламентская ассамблея ОБСЕ рекомендовали отменить законы, в которых предусматривается уголовная ответственность за диффамацию в отношении государства¹⁷.

Международные суды также выразили мнение, что государственные должностные лица, обладая правом предъявить иск в случае диффамации в их адрес как частных лиц, должны достаточно терпимо относиться к гораздо более острой критике, чем обычные люди. В основе этого принципа лежат два главных фактора. Во-первых, крайне важно, чтобы государственные должностные лица, как и государственные органы, могли быть объектом открытых дискуссий и критики. Во-вторых, государственные должностные лица осознанно открыли себя для критики, выбрав такую профессию. Ведущее судебное решение, подтвержденное на международном уровне, было вынесено Европейским судом по правам человека в деле, переданном на его рассмотрение из Австрии. Отметив, что разрешение политикам предъявлять иск к средствам массовой информации за диффамацию с целью подавления критики наносит ущерб демократии, суд заявил, что «пределы допустимой критики соответственно расширяются в отношении политика как такового по сравнению с частным лицом. В отличие от частного лица политик неизбежно и осознанно становится объектом пристального внимания в отношении каждого сказанного им слова и совершенного поступка как со стороны журналистов, так и со стороны общественности в целом, и значит, он должен проявлять большую терпимость»¹⁸. Эти доводы были признаны и другими судами по правам человека¹⁹ и

¹⁶ См., в частности, *Incal Turkey*, 9 June 1998, Application No. 22678/93, at para 54.

¹⁷ Например, *Concluding observations of the Human Rights Committee: Mexico* 27 July 1999, UN Doc. No. CCPR/C/79/Add.109, par. 14; *Warsaw Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly*, 8 July 1997, par. 140.

¹⁸ *Lingens v. Austria*, 24 June 1986, Application No. 9815/82, para. 42.

¹⁹ Например, *Canese v. Paraguay*, Inter-American Court of Human Rights, 31 August 2004, Series C 111.

распространены не только на политиков, но и на государственных должностных лиц²⁰.

При этом предполагается, что политики должны терпимо относиться не только к критике, но и к жестким высказываниям²¹: «[Право на свободное выражение убеждений распространяется] не только на »информацию« или »идеи«, которые воспринимаются благосклонно или считаются неоскорбительными или не заслуживающими внимания, но и на такую информацию и идеи, которые обижают, шокируют или раздражают»²².

Основания для освобождения от ответственности

Важно иметь надежную систему оснований для освобождения от ответственности, чтобы законы о диффамации не могли необоснованно ограничивать свободный поток информации и идей. Особенно большое значение имеют четыре приведенных ниже основания, которые базируются на международной и сравнительной судебной практике.

Во-первых, полноценным основанием для освобождения от ответственности за диффамацию является то, что данное заявление было правдивым²³. Нельзя защищать репутацию, которой не заслуживаешь, и если оспариваемые заявления являются правдивыми, то не существует легитимной репутации, которую можно было бы защищать. Однако это не означает, что не могут быть приведены другие основания для иска, например, вторжение в частную жизнь. Если заявления касаются вопросов, имеющих общественное значение, то на истце лежит бремя доказывания того, что эти заявления являются лживыми.

Во-вторых, никто не должен нести ответственность за выражение мнения, то есть за заявление, правдивость или лживость которого

²⁰ *Thoma v. Luxembourg*, 29 March 2001, Application No. 38432/97, European Court of Human Rights, par. 47.

²¹ Например, *Dichand and others v. Austria*, 25 February 2002, Application No. 29271/95 (European Court of Human Rights).

²² *Ibid.*

²³ *Castells v. Spain*, note 14.

не может быть доказана или которое не может быть обоснованно истолковано как изложение факта (например, поскольку оно имеет риторический, сатирический или шуточный характер)²⁴. Мнения по определению являются субъективными, и суды не должны решать, является ли надлежащим выражение этого мнения. Кроме того, ни от кого нельзя требовать доказательств правдивости выражения мнения или оценочного суждения²⁵.

В-третьих, даже если доказано, что изложение факта по вопросу общественной значимости ложно, ответчики в деле о диффамации должны воспользоваться таким основанием для освобождения от ответственности, как обоснованная публикация. Это основание принимается, если для лица в положении ответчика при всех обстоятельствах является обоснованным распространение материала таким способом и в такой форме, в какой он или она это сделали. Необходимость в существовании такого правила оправдывается жесткостью традиционной нормы, которая существует в некоторых юрисдикциях и предусматривает, что ответчики несут ответственность в любом случае распространения ложных заявлений и заявлений, правдивость которых они не могут доказать. Эта традиционная норма особенно несправедлива в отношении средств массовой информации, которые обязаны удовлетворять право общественности на осведомленность и которые часто не могут ждать того момента, когда они убедятся в том, что каждый приведенный факт является правдивым, прежде чем опубликовать материал или передать его в средствах вещания. Даже лучшие журналисты допускают искренние ошибки, и подвергать их наказанию за каждое ложное утверждение означало бы нарушить право общественности на своевременное получение информации. Достичь баланса между правом на свободное выражение убеждений и защитой репутации можно, защищая тех, кто действует обоснованно, и позволяя

²⁴ Например, *Oberschlick v. Austria*, 23 May 1991, Application No. 11662/85 (European Court of Human Rights), par. 63.

²⁵ *Unabhängige Initiative Informationsvielfalt v. Austria*, 26 February 2002, Application No. 28525/95 (European Court of Human Rights), par. 39.

истцам жаловаться на тех, кто не действует таким образом. Средства массовой информации, действующие в соответствии с принятыми профессиональными стандартами, обычно соответствуют критерию обоснованности²⁶.

В-четвертых, некоторые виды заявлений никогда не должны становиться основанием для привлечения к ответственности по законам о диффамации, в то время как в случае других заявлений ответственность снимается, если не доказано, что они были сделаны со злым умыслом, то есть с враждебными намерениями или с неприязнью. Так, в первую категорию следует включить заявления, сделанные в ходе судебного разбирательства, заявления перед избранными органами, а также беспристрастные сообщения о таких заявлениях²⁷. В последнюю категорию должны быть включены заявления, которые автор обязан сделать на основании правового обязательства или морального либо социального долга. В качестве примера можно привести сообщение в полицию о подозреваемом преступлении. В каждом из этих случаев заинтересованность общества в заявлениях должна перевешивать любую заинтересованность частного лица в предотвращении таких заявлений по причине защиты репутации.

Средства правовой защиты

Как уже отмечалось, гарантия свободы выражения убеждений не допускает применения несоразмерных санкций за заявления, имеющие характер диффамации. Это требует от властных органов создания режима средств правовой защиты, которые, обеспечивая возмещение ущерба, нанесенного репутации в результате клеветнических заявлений, оказывали при этом минимальное сдерживающее воздействие на свободу выражения убеждений. Традиционно главным средством правовой защиты от диффамации в гражданском праве являлся денежный штраф, но материальные средства правовой

²⁶ Например, *Bladet Tromsø and Stensås v. Norway*, 20 May 1999, Application No. 21980/93 (European Court of Human Rights), par. 65.

²⁷ Например, *A v. the United Kingdom*, 17 December 2002, Application No. 35373/97.

защиты часто оказывают негативное воздействие на свободный поток информации. Существуют разнообразные альтернативные средства правовой защиты, которые не ограничивают поток информации, но оказываются достаточно эффективными, в частности, принесение извинений или опровержение либо публикация судебного решения, в котором заявление признается клеветническим, и такие средства правовой защиты должны стать приоритетными.

Денежные штрафы должны быть ограничены установленными в законе пределами, а также подчинены процессуальным гарантиям, с тем чтобы не допустить их чрезмерного применения. Как правило, они ни в коем случае не должны быть несоизмерными или оказывать сдерживающее воздействие на свободу выражения соответствующего издания или других изданий²⁸.

Как отмечалось выше, ни в коем случае нельзя применять тюремное заключение как меру наказания за диффамацию. Европейский суд по правам человека ни разу не поддержал приговора в виде тюремного заключения, а международные организации неоднократно подчеркивали нелегитимный характер законов о диффамации, в которых в качестве одной из мер наказания предусмотрено тюремное заключение. Например, в своем ежегодном отчете за 1994 год Комитет по правам человека подверг критике Исландию за сохранение возможности применения тюремного заключения за диффамацию, даже если такая санкция, судя по всему, и не применялась. Аналогичным образом, Комитет выразил обеспокоенность в этом отношении в связи с ситуацией в Норвегии и Иордании²⁹. В 1995 году Комитет критиковал Тунис за его систему наказаний в отношении диффамации, оскорблений и ложной информации, а также выразил обеспокоенность по поводу тюремного заключения журналистов в Марокко³⁰. В отношении Кыргызстана Комитет

²⁸ *Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom*, 13 July 1995, Application No. 18139/91 (European Court of Human Rights).

²⁹ Annual General Assembly Report of the Human Rights Committee, 21/9/94, Volume I, No. A/49/40, paras. 78, 91 and 236.

³⁰ Annual General Assembly Report of the Human Rights Committee, 3/10/95, No. A/50/40, paras. 89 and 113.

отметил в 2000 году, что «журналисты и правозащитники, которые подвергались тюремному заключению в нарушение статей 9 и 19 Пакта, должны быть выпущены на свободу и реабилитированы с выплатой компенсации»³¹.

Комиссия Организации Объединенных Наций по правам человека ежегодно принимает резолюцию о праве на свободное выражение убеждений и также выражает обеспокоенность по поводу возможности тюремного заключения в качестве наказания за диффамацию. В своей резолюции 1998 года Комиссия заявила, что «[Комиссия] выражает обеспокоенность по поводу широкого применения тюремного заключения, длительного содержания под стражей ... преследования и давления, в том числе с помощью злоупотребления положениями закона об уголовном преследовании за клевету ... в отношении лиц, которые используют свое право на свободу убеждений и их свободное выражение»³².

Обеспечение исполнения международных стандартов в отношении свободы выражения убеждений

Многие из вышеуказанных стандартов хорошо известны защитникам свободы средств массовой информации в Центральной Азии. Менее известно то, что эти стандарты не являются абстрактными международными или западными «идеалами», а представляют собой «твердый» закон, и их исполнение может быть обеспечено в международных судах, а также в национальных судах большинства государств Центральной Азии.

Туркменистан, Кыргызстан, Узбекистан и Таджикистан ратифицировали Международный пакт о гражданских и политических правах³³. Казахстан подписал этот Пакт, и в настоящее время он находится в

³¹ Concluding observations of the Human Rights Committee: Kyrgyzstan. 24 July 2000, UN Doc. CCPR/CO/69/KGZ.

³² UN Commission on Human Rights, The Right to freedom of opinion and expression, Commission on Human Rights resolution 1998/42, 17 April 1998, UN Doc. E/CN.4/RES/1998/42.

³³ Кыргызстан ратифицировал Пакт 7 января 1994 года, Таджикистан – 4 апреля 1999 года, Туркменистан – 1 августа 1997 года, а Узбекистан – 28 декабря 1995 года.

стадии ратификации. Это означает, что первые четыре государства обязаны гарантировать своим гражданам права, предусмотренные в данном международном договоре, а Казахстан несет юридическое обязательство не принимать каких-либо мер, которые противоречили бы букве и духу этого международного документа³⁴. Право на свободу выражения мнений и убеждений гарантировано статьей 19 МПГПП, и нормы сравнительного права, принятые такими органами, как Европейский суд по правам человека, могут быть использованы для толкования этого права при отсутствии авторитетных материалов Комитета по правам человека³⁵. Это явно указывает на то, что вышеупомянутые стандарты подпадают под сферу применения Статьи 19 МПГПП. Следовательно, на эти стандарты можно сослаться как на национальном, так и на международном уровне.

Ссылка на международные документы о правах человека в национальных судах

Все государства Центральной Азии ввели в свои конституции положение о том, что нормы международных договоров, исполнение которых может быть непосредственно обеспечено в судебном порядке, такие как нормы о правах человека, имеют силу закона, а в случае Туркменистана и Казахстана – *имеют приоритет над национальными законами, противоречащими им*³⁶. Кроме того, в некоторых случаях законы, касающиеся конкретно средств массовой информации, прямо предусматривают приоритетность международного права. К ним относится, в частности, закон Казахстана о средствах массовой информации³⁷. Теоретически это означает, что частные лица в

³⁴ Статья 18 Венской конвенции о праве международных договоров, вступила в силу 27 января 1980 года.

³⁵ Комитет по правам человека является органом, уполномоченным осуществлять надзор за осуществлением Конвенции и толковать ее положения.

³⁶ Статья 4 Конституции Казахстана; статья 12 Конституции Кыргызстана; статья 10 Конституции Таджикистана; статья 6 Конституции Туркменистана. В преамбуле Конституции Узбекистана содержится менее выраженное признание принципа приоритетности международного права, который, однако, не предусмотрен в нормоустанавливающей части Конституции.

³⁷ Например, статья 4 Закона о средствах массовой информации Казахстана.

данных странах могут ссылаться на нормы международного права о свободе выражения убеждений в национальных судах, оспаривая необоснованно ограничительные нормы о диффамации. Насколько нам известно, на сегодняшний день ни в одной из республик Центральной Азии не было выиграно дело, возбужденное по такому иску, из чего не следует, что этого не стоит делать и впредь. Государства Центральной Азии гарантировали своим гражданам, что они будут осуществлять международные нормы, касающиеся прав человека, в своих национальных юрисдикциях, и если они нарушают эту гарантию, к ним следует предъявлять соответствующее требование.

Предъявление исков в международных судах

Помимо подписания материально-правовых положений Международного пакта о гражданских и политических правах, Туркменистан, Кыргызстан, Узбекистан и Таджикистан признали компетенцию Комитета по правам человека согласно Факультативному протоколу к МПГПП³⁸ в отношении вынесения решений по жалобам от частных лиц. Это означает, что частные лица на территории или под юрисдикцией одного из этих государств³⁹ могут подать в Комитет по правам человека жалобы на нарушение своих прав.

По сравнению с учрежденными судами по правам человека, такими как Европейский суд по правам человека, в Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций реже обращаются с жалобами и заявлениями. А жаль, поскольку, несмотря на то что, в отличие от Европейского суда по правам человека, исполнение его решений не обеспечено санкциями так же жестко, на практике такое исполнение оказалось довольно успешным. Например, в июне 2001

³⁸ Принят и открыт для подписания, ратификации и присоединения согласно Резолюции 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года; Пакт вступил в силу 23 марта 1976 года. Кыргызстан ратифицировал его 7 января 1995 года, Таджикистан – 4 апреля 1999 года, Туркменистан – 1 августа 1997 года, а Узбекистан – 28 декабря 1995 года.

³⁹ В том числе лица, не являющиеся гражданами, но постоянно проживающие в стране, а также сами граждане.

года правительство Камеруна, следуя рекомендации Комитета⁴⁰, согласилось выплатить 137 тыс. долл. США журналисту, который был подвергнут тюремному заключению в нарушение его права на свободу выражения мнения⁴¹. В других случаях государства-ответчики в конечном счете изменили свои внутренние законы и практику в результате решений Комитета по правам человека⁴².

Процедура обращения с заявлениями в Комитет по правам человека достаточно проста. Лицо, которое жалуется на нарушение своих прав, может обратиться в Комитет с письменной жалобой и представить информацию в ее подтверждение. Комитет прежде всего рассматривает вопрос о том, является ли жалоба приемлемой. Условия для приемлемости могут быть вкратце изложены следующим образом:

- сообщения не должны быть анонимными и должны быть направлены лицом, которое жалуется на нарушение своих прав со стороны государства⁴³;
- заявитель должен сослаться на нарушение одного из положений МПГПП, которое было допущено после ратификации МПГПП соответствующей страной;
- жалоба должна была быть рассмотрена во всех внутренних судах до обращения в Комитет по правам человека; а также
- жалоба не принимается, если та же проблема рассматривается в соответствии с другой международной процедурой.

Если Комитет посчитает жалобу приемлемой, он запрашивает у соответствующего государства дополнительную информацию, для

⁴⁰ *Mukong v. Cameroon*, Communication No. 458/1991, U.N. Doc. CCPR/C/51/D/458/1991 (1994).

⁴¹ Интересы журналиста были представлены «СТАТЬЕЙ 19».

⁴² Например, *Toonen v. Australia*, Communication No. 488/1992, 31 March 1994, UN Doc. CCPR/C/50/D/488/1992; *Broeks v. the Netherlands*, Communication No. 172/1984, 9 April 1987.

⁴³ Если лицо, права которого якобы были нарушены, не может представить сообщение, Комитет может рассмотреть сообщение от другого лица, которое должно доказать, что он или она действует от имени якобы потерпевшего лица. Третье лицо, не имеющее явного отношения к лицу, права которого якобы были нарушены, не может представить сообщение (отметим, что это ограничивает возможность для НПО представлять «общие» жалобы).

чего предоставляется шестимесячный срок. Заявитель может представить свои замечания относительно позиции государства, и затем Комитет выносит решение о том, было ли допущено нарушение. При необходимости Комитет может потребовать принятия временных мер со стороны государства до рассмотрения дела по существу⁴⁴. Если Комитет придет к заключению, что было допущено нарушение, он также излагает свою позицию в отношении того, какие меры обязано принять государство для исправления нарушения или возмещения соответствующего ущерба. Такие меры могут включать выплату компенсации⁴⁵, внесение поправок в оспариваемое законодательство⁴⁶ или освобождение соответствующих лиц⁴⁷.

С типовым заявлением можно ознакомиться на сайте:

<http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/annex1.pdf>

Комитету потребуется немало сопроводительной документации, которая обосновывает жалобу, например, оригиналы судебных решений. Теоретически, жалобы могут быть представлены по факсу⁴⁸ или по электронной почте⁴⁹, но на практике, с учетом большого объема сопроводительных материалов, лучше отправлять все документы по почте.

«СТАТЬЯ 19» призывает граждан из государств Центральной Азии воспользоваться этой процедурой.

⁴⁴ Правило 86 Регламента Комитета, CCPR/C/3/Rev.7 – 4 August 2004.

⁴⁵ См. *Mukong v. Cameroon*, note 41.

⁴⁶ Например, *Toonen v. Australia*, note 43.

⁴⁷ Например, *Bolaños v. Ecuador*, Communication No. 238/1987, 13 July 1987.

⁴⁸ 00 41 22 917 9022

⁴⁹ tb-petitions@ohchr.org.

Надежда Степанова

II

ЗАКОН О КЛЕВЕТЕ В УЗБЕКИСТАНЕ: ПРАВОВЫЕ НОРМЫ В ИХ ПРАКТИЧЕСКОМ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ

Законодательством Узбекистана предусмотрена ответственность за диффамацию. Она закреплена в трех документах – Кодексе Республики Узбекистан об административной ответственности (ст. 40, ст. 41), уголовном кодексе (ст. 139, ст. 140) и гражданском кодексе (ст. 99, ст. 100, ст. 1021, ст. 1022).

В Административном кодексе дается юридическое определение понятий «клевета» и «оскорбление». Клевета – распространение заведомо ложных, позорящих другое лицо измышлений. Оскорбление – умышленное унижение чести и достоинства личности. За клевету предусмотрено наказание в виде штрафа от одной до трех минимальных заработных плат. За оскорбление – от одной до двух минимальных заработных плат. Минимальная заработная плата в Узбекистане на сегодняшний день составляет около 6500 сумов. В долларовом эквиваленте – примерно \$6,2. В евро – 5,4.

В гражданском кодексе есть ст. 100 «Защита чести и достоинства и деловой репутации». Она определяет порядок защиты чести, достоинства и деловой репутации как физических, так и юридических лиц. Гражданин вправе требовать по суду опровержения порочащих его сведений, а в случае его смерти этого могут добиваться заинтересованные лица, например, родственники покойного. Если такие сведения были распространены в средствах массовой информации, то они должны быть опровергнуты в тех же СМИ. Данная норма закреплена также в ст. 27 закона «О СМИ». Она гласит, что юридические и физические лица, чьи права и законные интересы нарушены в результате публикации, вправе опубликовать в данном средстве массовой информации опровержение.

В случаях, когда порочащие сведения содержатся в документе, исходящем от организации, такой документ подлежит замене или отзыву. Кроме того, гражданин вправе требовать возмещения убытков и морального вреда. Положения статьи о защите деловой репутации гражданина соответственно применяются и при защите деловой репутации юридического лица.

Согласно статье 1022 того же кодекса: «моральный вред компенсируется в денежной форме. Размер компенсации морального вреда определяется судом в зависимости от характера причиненных потерпевшему физических и нравственных страданий, а также степени вины причинителя в случаях, когда вина является основанием компенсации. При определении размера компенсации вреда должны учитываться требования разумности и справедливости».

Таким образом, размер компенсации не ограничен в законе какими-либо рамками и полностью зависит от решения суда. Это позволяет истцам выдвигать требования, предполагающие иногда выплату астрономических сумм, что и происходит на практике.

В Узбекистане нет особых положений гражданского права для особой защиты правительственных, государственных или официальных лиц от нанесения урона их чести и достоинству, от клеветы и оскорбления. Правда, в уголовном кодексе Узбекистана в ст. 158 «Посягательства на президента Республики Узбекистан» вводится ответственность за оскорбление или клевету в отношении президента Узбекистана. Это исправительные работы сроком до трех лет или арест до шести месяцев, либо лишение свободы сроком до пяти лет. На всех остальных граждан, в том числе на общественных деятелей и знаменитостей положения ст. 100 гражданского кодекса, распространяются в общем порядке.

В законе «О принципах и гарантиях свободы информации» существует, однако, ст. 13. «Информационная безопасность личности», которая гласит, что информация о персональных данных физических лиц относится к категории конфиденциальной информации.

Были случаи, когда на основании данной статьи чиновники – публичные фигуры требовали от журналистов согласования любой информации о себе, даже биографических данных.

В Узбекистане также существует уголовная ответственность за клевету и оскорбление. Она закреплена в уголовном кодексе Республики Узбекистан, который принят 22 сентября 1994 года и вступает в действие с 1 апреля 1995 года. Трудно сказать, существуют ли планы по изменению положений уголовного законодательства в области диффамации, клеветы и оскорбления. Подобная информация, как правило, является закрытой для широкой общественности. Граждане страны ставятся в известность об изменениях в законодательстве, когда текст закона публикуется в печати. Дата публикации является днем его введения в действие.

По словам властей, для всенародного обсуждения публикуются проекты законов, но никогда не сообщается о результатах данного обсуждения. Даже разногласия среди депутатов по тому или другому вопросу в ходе принятия закона не находят отражения в СМИ Узбекистане. Возможно, что существуют планы по изменению положений законодательства, но в средствах массовой информации они не обсуждаются.

Максимальный срок тюремного заключения, предусмотренный уголовным кодексом за нанесение урона чести и достоинству, клевету и оскорбление предполагает лишение свободы до трех лет. Такое же максимальное наказание существует за клевету. За оскорбление – арест сроком до шести месяцев. Максимальный штраф за нанесение урона чести и достоинству, клевету и оскорбление – 150 размеров минимальной заработной платы. На сегодняшний момент в Узбекистане размер минимальной заработной платы составляет около \$6,5.

Максимальный штраф за клевету – сто минимальных заработных плат, за оскорбление – сто пятьдесят минимальных заработных плат.

Кроме того, в уголовном кодексе есть понятие «надругательство над государственными символами» (ст. 215). Под символами имеются в виду государственный флаг, государственный герб, государственный гимн Республики Узбекистан или Республики Каракалпакстан. Наказание предусматривает штраф размером до двадцати пяти минимальных заработных плат или исправительные работы до трех лет, либо арест до трех месяцев.

По данным, полученным из Верховного суда Узбекистана, в 2003 году по статье 139 уголовного кодекса (клевета) прошло 14 судебных разбирательств. За первое полугодие 2004 года – 4 дела. По статье 140 (оскорбление) в 2003 году рассмотрено 12 дел, за первое полугодие нынешнего года – 10 дел. Что же касается гражданского кодекса, то на основании статьи 100 («Защита чести, достоинства и деловой репутации») рассмотрено в 2003 году – 338 дел, с января по июль 2004 года – 67 дел. Это общие сведения.

К сожалению, нет статистики по средствам массовой информации. Результаты мониторингов нарушений прав журналистов, проводимых в Узбекистане, говорят о том, что доля дел, касающихся СМИ, незначительна.

Так, в мае 2003 года был предъявлен иск к редакции газеты «Зеркало 21» и ее главному редактору Юсуфу Кабулджанову о защите чести и достоинства. Истец – судья Шайхонтохурского районного суда Д. Сайдалиев. История этого дела такова. Причиной разбирательства послужила статья журналистки Надежды Жарковой «Прокурор заявляет протест», которая была опубликована в 12 (168) номере газеты от 20–26 марта 2003 года. В ней рассказывалось о мошеннике, который выманил обманным путем крупную сумму денег у четырех жителей Бухары. Нарушитель был задержан. Состоялось судебное заседание Шайхонтохурского районного суда под председательством судьи Д. Саидалиева, который при наличии улик против подсудимого, выпустил его из-под стражи прямо в зале суда, а дело направил на дополнительное расследование. Журналист и главный редактор обвинялись в том, что опорочили честь и достоинство судьи Д. Саидалиева следующим строчками в статье:

«Именно этому человеку (Саидалиеву) государство доверило представлять закон, защищать права граждан Узбекистана и ограждать их от опасных деяний преступников».

После того, как прошло первое заседание, Надежда Жаркова выехала на постоянное место жительства за пределы Узбекистана, после чего иск был предъявлен главному редактору, но не редакции. Истец заявил, что к редакции претензий нет. Иск составлял 10 млн. сумов (около \$10 тыс.). Потом в деле появился иск в размере 100 млн. сумов (\$100 тыс.), а далее претензии к редакции, а также требование наложить арест на оборудование этой газеты. Требование истца о компенсации за моральный ущерб в 100 млн. в дальнейшем было отклонено, но иск, первоначально предъявленный автору статьи и главному редактору, теперь адресуется коллективу редакции. Главный редактор более в этом коллективе не работает. Разбирательство по данному делу ведется до сих пор.

Еще одно интересное дело. В декабре 2003 года в Шайхонтахурском межрайонном суде города Ташкента был отклонен иск, предъявленный бывшему редактору газеты «Мохият» Абдукаюму Юлдашеву в размере 84 млн. сумов (около \$84 тыс.). Иск касался защиты чести и достоинства, а также возмещения морального ущерба.

В декабре 2003 года он был отклонен Шайхонтохурским межрайонным судом. Суд принял сторону газеты. Разбирательство длилось несколько месяцев. Этому предшествовала следующая история. В одном из июньских номеров 2003 года в газете «Мохият» было опубликовано семь сатирических стихотворений. В одном упоминался узбекский поэт Алим Бури, который счел это упоминание оскорбительным и подал, иск о защите чести и достоинства и возмещении морального ущерба на Абдукаюма Юлдашева, бывшего в то время главным редактором газеты.

Сначала в своем исковом заявлении истец Алим Буриев указал сумму в 27 млн. сумов (\$27 тыс.). Он объяснил ее размер тем, что в течение 27 лет ведет свою литературную деятельность, и за каждый год потребовал по миллиону. На первом судебном заседании А. Бури внес дополнительный иск на 15 млн. сумов (около \$15 тыс.).

Он заявил, что написал 15 книг и опубликованием данного стихотворения был нанесен вред и его книгам. К концу судебного разбирательства истец удвоил всю сумму. Получилось 84 млн. сумов.

По словам адвоката ответчика – юриста «Интреньюс» Бахтиера Шахназарова, в качестве экспертов по этому делу выступили известные и уважаемые в Узбекистане люди. Это – депутат Олий Мажлиса Хуршид Достмухаммад, заведующий кафедрой современной узбекской литературы Национального университета Козокбой Юлдашев, заведующий кафедрой современной узбекской литературы педагогического университета имени Низами Сафар Матчанов, начальник отдела издательства «Укитувчи» Сафо Очигов и другие. С их помощью была доказана в суде невиновность А. Юлдашева, а все требования истца отклонены. Заседание прошло под председательством судьи Бахрома Тангабаева. Истец воспользовался своим правом опротестовать данное решение и подал апелляцию в вышестоящий суд, где иск тоже был отклонен. Есть и другие случаи решения дел в суде в пользу представителей масс-медиа. Они свидетельствуют о возможности принятия справедливого решения и торжества закона, о необходимости создания прецедента.

Самое смешное заключается в том, что спустя некоторое время этому поэту пришлось выступить в суде в качестве ответчика. Ему был предъявлен иск о защите чести, достоинства и деловой репутации, поскольку сам ответчик написал «неудобную» статью. Поэт был вынужден обратиться к тем же адвокатам, которые ранее защищали его противника. Как рассказал один из юристов, Алим Бури опасался, что ему откажут. Но это не случилось, поскольку иск был предъявлен автору журналистской статьи.

Другое дело тоже связано с газетой «Мохият». В ноябре 2003 года Мирабадский межрайонный суд по гражданским делам г. Ташкента вынес решение по иску в отношении данного печатного издания и журналиста Каюма Муминова. Суд удовлетворил иск главного врача детской больницы города Ангрена Гульсары Эрбуаевой. Она подала иск о защите чести и достоинства на общую сумму 10 млн. сумов (около \$10 тыс.). При рассмотрении дела в апелля-

ционной инстанции все приведенные в статье факты подтвердились. Суд приостановил дело в связи с тем, что Ташкентская областная прокуратура направила в прокуратуру города Ангрена письмо для рассмотрения вопроса о возбуждении уголовного дела в отношении Г. Эрбутаевой.

Все вышеперечисленное говорит о том, что, несмотря на общую тенденцию усиления контроля со стороны государства за деятельностью СМИ, у журналистов есть реальная возможность отстоять свои права в судебном порядке. Хорошим примером журналистам могут послужить результаты ряда судебных разбирательств, когда представители масс-медиа выигрывали дела. Во многом этого добиться помогают юристы неправительственной организации «Интерньюс», где осуществляется проект ОБСЕ по защите журналистов в судах в случаях предъявления им исков, в том числе в области диффамации. Так, защита журналистов газеты «Мохият» проходила в рамках именно этого проекта.

Появление судебных разбирательств в отношении именно этих газет по статьям, связанным с защитой чести и достоинства, не случайно. В государственных СМИ широко использовалось ранее и используется сейчас телефонное право, когда по звонку чиновника запрещается публикация какого-то материала в печатном издании или выход передачи в эфир. Газеты, в отношении которых осуществлялись судебные разбирательства, являются негосударственными СМИ.

Они активно выступали с критикой актуальных проблем, существующих в Узбекистане. Пик подобных материалов пришелся на вторую половину 2002 года – первую половину 2003 года. Это связано с отменой официальной цензуры в мае 2002 года. Тогда в печати, в большей степени, и на радио и телевидении – в меньшей степени стали появляться острые материалы. К концу прошлого года ситуация изменилась. На смену цензуре чиновников пришла самоцензура и цензура учредителей СМИ. В некоторых случаях она приняла смешные формы. По словам журналистов, главные редакторы ряда газет (в основном негосударственных) нанимают (неофициально) в

качестве консультантов бывших цензоров, которые вычитывают полосы перед выходом в свет во избежание в дальнейшем возможных неприятностей. А учредители, ранее даже не смотревшие свои газеты до публикации, теперь стали их тщательно прочитывать с целью – как бы что не проскочило!

Цензура в виде телефонного права, самоцензура и косвенная цензура со стороны учредителей повлияли на изменение редакционной политики негосударственных изданий, задававших тон в деле создания информационного пространства по обсуждению тех или иных тем, имеющих общественную значимость. Сегодня коллективы большинства редакций предпочитают не обострять отношений с властями, что напрямую связано с уменьшением претензий, возникающих к СМИ, в том числе в области диффамации.

Сегодняшняя ситуация сравнима с положением в 2001 году. Тогда в течение целого календарного года в межрайонном Мирабадском суде Ташкента было рассмотрено всего три иска. Один из них принадлежал Фазридину Саминжанову, который он предъявил газете «Даракчи» по статье Гражданского кодекса «О защите чести достоинства и взыскании морального ущерба». Учредителем этой газеты является Самаркандское общество с ограниченной ответственностью телекомпания «СТВ». Жалоба поступила 30 июня 2001 года. В ней говорилось, что 24 мая 2001 года под рубрикой «Уголовные преступления» газета опубликовала статью «Берегитесь автомобиля», где шла речь о двух парнях, которые нигде не работали, встали на путь преступлений и за содеянное были приговорены: один – к десяти годам и шести месяцам заключения, другой – к одиннадцати годам девяти месяцам.

Статью сопровождала фотография, запечатлевшая уважаемых людей, никогда не совершавших каких-либо правонарушений – преподавателя кафедры административного права Ташкентского юридического института Ф. Саминжанова и одного из его студентов. Истец в своем заявлении требовал возмещения морального ущерба в сумме 20 млн. сумов (на том момент 1\$ – 1500 сумов) и затрат за юридические услуги в размере 20 тыс. сумов.

В том же межрайонном Мирабадском суде (именно здесь территориально расположены редакции большинства печатных изданий узбекской столицы) в 2001 году рассматривалось еще одно дело об иске к газете «Даракчи», аналогичное предыдущей истории с фотографией. Только на сей раз, был опубликован фельетон, где высмеивалась дама, приехавшая на отдых в санаторий, а занятая совсем другими... амурными делами. Как и в предыдущем случае, рядом с этим фельетоном оказалось фото женщины, имеющей правительственные награды, хорошо известного в своих краях человека, занимающегося воспитанием детей.

Небольшое число дел в судах было напрямую связано с тем, что в материалах многочисленных районных, городских и республиканских СМИ практически отсутствовали критические публикации в адрес министерств и других ведомств республиканского значения. Со страниц газет и журналов, в радио- и телерепортажах узбекские журналисты рапортовали о славных достижениях трудовых коллективов и победах «на пути экономических преобразований в условиях перехода к рыночным отношениям», мало интересуясь сложными проблемами, стоящими перед обществом на пути этих преобразований и реформ.

Кто же станет подавать в суд на СМИ, которые занимаются практически одним восхвалением? Разве только в случае ошибок, как произошло с газетой «Даракчи»...

Как не парадоксально это звучит, но большое число судебных разбирательств по статьям Гражданского кодекса, направленных на защиту чести, достоинства и деловой репутации, является показателем открытости общества, свободы слова в нем.

Что же касается привлечения к уголовной ответственности журналистов за клевету и оскорбление, то эта норма не находит применения в юридической практике. Никаких сенсационных или разоблачительных статей, радио- или телесюжетов в СМИ Узбекистана не выходит. Здесь не существует «слива компроматов», различных разборок. Вся критику «ушла» в интернет-издания, которые не имеют юридического статуса и вообще не являются средствами массовой

информации по закону. Потому и нет случаев, чтобы журналистов сажали в тюрьму за клевету и оскорбление.

Были уголовные дела, возбужденные по отношению к представителям СМИ, но, как правило, за вымогательство взяток или по другим статьям, не имеющим отношения к диффамации.

Джунайд Ибодов

II

ЗАКОН О КЛЕВЕТЕ И ДИФФАМАЦИИ В ТАДЖИКИСТАНЕ

Тему моего сообщения можно было бы назвать иначе, например: «честь, достоинство и деловая репутация, как объект посягательств в средствах массовой информации». Такое понимание было бы ближе к нашей действительности. Тем не менее, имеется необходимость сначала разобраться в терминологии. И тут первый вопрос – что же такое «диффамация»? В это собирательное понятие сейчас принято включать более привычные для нас термины, как клевета, оскорбление, распространение порочащих сведений, ущемление чести и достоинства и т.п. Законодательство Республики Таджикистан не содержит такого термина, как «диффамация», вместо него существуют в отдельности те понятия, о которых я говорил выше. Итак, что касается законодательства Таджикистана в отношении предмета нашего разговора, то следует иметь в виду, что существуют две формы (или вида) подобной регламентации. Это – гражданско-правовая защита чести, достоинства и деловой репутации, второй вид – это уголовное регулирование.

Видимо не будет лишним, если мы укажем на характерные признаки каждого понятия, рассматриваемого нами здесь, то есть если мы попытаемся дать определения этим понятиям (хотя следует признать, что этих определений немало и часто они различаются).

Итак, честь – это положительная общественная оценка качеств лица, то есть некое положительное общественное мнение о человеке.

Достоинство же – это положительная самооценка качеств человека, основанная на общественной оценке, что касается репутации, то это – общественная оценка значимых свойств личности. Иными словами, репутация – это более узкое понятие, это определенные

профессиональные, моральные, может быть деловые качества человека.

Законодательная защита чести, достоинства и (деловой) репутации предусматривается конституционными нормами. Статья 5 и 42 Конституции Таджикистана определяют, что «жизнь, честь, достоинство и другие естественные права человека неприкосновенны», и что «в Таджикистане каждый обязан уважать права свободы, честь и достоинство других людей».

Заметим в этой связи, что распространение недостоверной информации о человеке – не только одна из форм загрязнения информационного пространства, но при определённых обстоятельствах и нарушение прав человека.

Гражданский Кодекс (ГК) Республики Таджикистан в статье 174 признаёт за гражданством право «требовать по суду опровержения порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию сведений, если распространивший такие сведения не докажет, что они соответствуют действительности». Если эти сведения распространены в СМИ, то опровергнуты они должны быть бесплатно в тех же СМИ (часть 2 ст. 174). Отметим, что в статье речь идёт только о «сведениях», а не об оценках, мнениях и субъективных суждениях журналиста, которые, на наш взгляд, вообще не подлежат процедуре проверки на соответствие действительности.

В отличие от аналогичной нормы ГК России, например, Гражданский Кодекс Таджикистана в названной статье допускает обращение в суд только в тех случаях, когда орган массовой информации отказал в такой публикации, либо в течение месяца не поместил публикацию, а также в случае ликвидации этого органа. Иначе говоря, в суд можно обратиться только тогда, когда по каким-то причинам не работает установленный механизм внесудебного урегулирования конфликта.

Говоря о праве на опровержение следует отметить ввиду, что здесь речь идёт о «порочащих чести и достоинство сведений» в отношении лица. Что такое «порочащие сведения» – это можно узнать, из текста постановления № 8 Пленума Верховного Суда Республики

Таджикистан от 4 июня 192 года: «порочащими являются такие сведения – говорится в том документе, – которые ущемляют честь и достоинство гражданина... в общественном мнении или мнении определённых граждан с точки зрения соблюдения законов, моральных принципов общества».

Однако законодатель (та же 174 статья ГК), выделяет (кроме права на опровержение) ещё одну возможность для «пострадавшего» от публикации в СМИ лица, так сказать, отличиться. Речь идёт о том, что некий гражданин в отношении которого в СМИ опубликованы сведения, ущемляющие его права и охраняемые законом интересы, имеет право на бесплатное опубликование ответа в тех же СМИ. Механизм же досудебного разрешения конфликта при требовании публикации ответа такой же, как и при опровержении.

Мы продолжаем пока говорить о гражданской-правовой защите чести и достоинства. Что значить «граждански-правовая форма?» Это значит, вкратце, что дело в гражданском суде будет рассматриваться по исковому заявлению истца – гражданина, пострадавшего на его взгляд, от газетной публикации или эфирного вещания. Необходимо иметь ввиду, что в гражданском и в уголовном судопроизводстве истцом или соответствующим субъектом преступления (клевета/оскорбление) может быть только человек, физическое лицо, личность, а не организация (юридическое лицо), которой не присуще понятие «честь и достоинство». Поэтому, когда организации (в течении властного характера) говорят о защите их чести и достоинства – это нонсенс. До сих пор мы говорили о защите чести и достоинства в СМИ применительно в нормам ГК, а что же основной отраслевой закон – Закон РТ «О печати и других средствах массовой информации» определяет на этот счёт?

Статья 24 Закона также даёт право гражданину требовать от редакции СМИ опровержения или публикации ответ в тех же СМИ. Основаниями здесь у гражданина для таких требований, в принципе такие же, как они установлены в Гражданском Кодексе РТ (ст. 174). Далее закон (ст. 26) определяет, что гражданин вправе обратиться в суд в течении года со дня публикации о нём, которую он собирается

оспаривать. Что касается ГК, то здесь (ст. 231) исковая давность на требования о защите личных неимущественных прав (куда входят и защита чести и достоинства) не распространяется. Правда, в этой 231ой статье сказано, что «кроме случаев, предусмотренных законом». Может быть здесь и подлежат применению нормы статьи 26 Закона «О печати...». Но трудно сказать, ибо в этой области, пока у нас нет примеров из судебной практики. Необходимо, также иметь ввиду, что согласно нормам ГК (также статья 174) – по требованию заинтересованных лиц допускается защита чести и достоинства гражданина и поле его смерти. Кто такие «заинтересованные лица» – этого в законах нет. Надо полагать – это, в первую очередь родственники. Но, как показала практика (не наша) здесь возникают много проблем. Многие, например, считают, что нельзя наследовать честь и достоинство, как наличные неимущественные права. По данной категории дел (клевета, оскорбление) в качестве ответчиков привлекаются в суде редакция и автор публикации. Если автор выступал под псевдонимом или анонимно, то единственным ответчиком становится редакция. С согласия автор редакция может раскрыть его имя и тогда он становится соответчиком. Если же редакция – не юридическое лицо, следовательно, не может быть стороной в процессе, то к участию в деле в качестве ответчика, должен быть привлечён учредитель данного СМИ.

В таких же случаях законодательство Таджикистана (в данном случае Закон «О печати...» освобождает СМИ от публикации недостоверных сведений. Согласно статье 35 Закона этих случаев – четыре:

1. если эти сведения содержались в официальных ситуациях;
2. если они получены от информационных агентств или пресс служб государственных или ответственных органов;
3. если они являются дословным воспроизведением выступлений народных депутатов на съездах и сессиях Советов, делегатов съездов, конференций, пленумов общественных объединений, а также официальных выступлений должностных лиц государственных и общественных органов;

4. если они содержались в авторских выступлениях, идущих в эфир без предварительной записи, либо в текстах не подлежащих редактированию в соответствии с настоящим Законом; например в тексте ответа гражданина.

Хотелось бы предостеречь журналистов от ложного понимания вопроса и здесь. Дело в том, что в любом случае, даже в случае с четырьмя условиями, названными в статье 35 Закона, в качестве ответчика тем не менее привлекается СМИ, опубликовавшие передававшие материалы в эфир. Другое дело, что затем в процессе судебного разбирательства редакция СМИ вправе привлечь первоисточник своей информации в качестве ответчика. Ещё одно заблуждение журналистов и редакторов СМИ связано с тем, что на их взгляд, публикация опровержения автоматически освобождает их от ответственности за возмещение убытков и возмещение морального вреда, причиненного распространением сведений, пороча их честь и достоинства гражданина. Это далеко не так, ибо, в соответствии с нормами той же статьи 174 ГК РТ, гражданин вправе требовать по суду указанные возмещения наряду с требованиями об опровержении.

А теперь несколько слов об уголовной форме ответственности. Речь в первую очередь идёт о клевете в СМИ. Так вот клевета (ст. 135 УК РТ) определяется, как распространение заведомо ложных сведений (в СМИ), порочащих честь и достоинство другого лица. Здесь обратите внимание на два момента:

Первое – объектом преступлений о клевете может быть только лицо т.е физическое лицо человек, то есть оклеветать можно только личность, но не организацию или государство.

И второе – это самое «Заведомая ложность сведений». Вопрос заключается с точки зрения нормы статьи в том, что распространитель этих сведений (журналист, редакция) должен был заранее знать (до распространения), что сведения являются заведомо ложными для него самого. Скажу ещё проще, чтобы применять эту статью журналист должен дать показания в суде о том, что заранее заведомо он знал, что эти сведения, предназначенные для распростране-

ния в газете являются ложными, но тем не менее, он (Журналист) пошёл их публикацию.

Что касается оскорбления с СМИ (ст. 136 Уголовного Кодекса РТ), то оно определяется, как «унижение чести и достоинства другого лица, выраженной в неприличной форме». Здесь также следует иметь ввиду два обстоятельства. Первое – оскорблять можно только «лица», «человека». И второе – здесь уже совершенно безразлично, соответствие или несоответствие распространяемых сведений действительности. Здесь важна только «неприличная форма» публикации, а это, в свою очередь, зависит от многих факторов в обществе – социальных, моральных и т.д. Следственная и судебная практика часто назначают соответствующие научные и другие экспертизы, чтобы определить – является ли то или иное выражение «оскорбительным» для конкретного лица и времени.

Шамарал Майчиев

БЕЗУСПЕШНЫЕ ПОПЫТКИ ГУМАНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КЛЕВЕТЕ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Прежде всего, я хотел бы привести некоторые интересные данные о судебной практике рассмотрения дел о защите чести, достоинства и деловой репутации в Кыргызской Республике за 2002 год и 6 месяцев 2003 года. Эти данные опубликованы в «Обзоре судебной практики по делам о защите чести, достоинства и деловой репутации» от 5 декабря 2003 года. Обзор подготовлен отделом обобщения судебной практики и анализа судебной статистики Верховного Суда Кыргызской Республики.

По данным судебной статистики, в производстве судов республики находилось соответственно: в 2001 году – 103, в 2002 году – 135, и в 2003 году – 242 уголовных дела по обвинению в клевете и оскорблении. Из указанного числа рассмотрено с вынесением приговора – 103 дела или 21,5%; прекращено производством на основаниях, предусмотренных уголовно-процессуальным кодексом, 282 дела или 58,7%. За указанный период рассмотрено 1 дело об оскорблении участников судебного разбирательства (судьи) – ст. 312 УК и 11 дел о публичном оскорблении представителя власти при исполнении им должностных обязанностей – ст. 342 УК.

Данные судебной статистики свидетельствуют об увеличении числа исков о защите от посягательства на честь, достоинство и деловую репутацию. Так, в 2001 году в производстве судов первой инстанции находилось 131 дело, в 2002 году – 152, а за 6 месяцев 2003 г. – 138 дел указанной категории. За 2002 год и 6 месяцев 2003 г. по 103 делам, рассмотренным с вынесением решения, судами первой инстанции было удовлетворено 70% заявленных требований. Каждое третье исковое заявление по этим делам оставлено без рассмотрения, и в отношении каждого пятого дела производство

было прекращено на основаниях, предусмотренных процессуальным кодексом.

В апелляционном порядке было обжаловано 91 или 44% судебных решений, из которых судебными коллегиями оставлены без изменения 55 решений или 60%, по 18 делам решения были изменены, в основном в том, что касается размера компенсации за моральный ущерб.

Из числа изученных дел обжаловались в порядке надзора 13 решений, а решения по восьми делам или 61% оставлены без изменений

Как видно из этой статистики, журналисты привлекаются к уголовной ответственности. В нашей республике было несколько шумных дел, когда журналистов необоснованно привлекали к уголовной ответственности и лишали свободы по приговору суда. Эти судебные процессы широко обсуждались гражданским обществом, которое неоднократно требовало у властей отменить уголовную ответственность по статье «клевета» в виде лишения свободы.

Начиная с 1999 года по настоящее время, президент Кыргызской Республики трижды инициировал законопроект в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики об исключении из уголовного кодекса статей, предусматривающих уголовную ответственность вплоть до лишения свободы за клевету и оскорбление. Все три попытки президента оказались безуспешными, так как Жогорку Кенеш Кыргызской Республики трижды отклонял данный законопроект. Все три попытки дружно комментировались средствами массовой информации: некоторые оценивали действия президента как демократические, а некоторые рассматривали их как некий рекламный ход. Но, как бы там ни было, факт остается фактом.

Цивилизованные страны давно отказались от практики применения уголовной ответственности за клевету, признав такую практику архаичной и недостойной современной демократии. Они придерживаются мнения, что клевета и оскорбление подпадают под юрисдикцию гражданского, а не уголовного права. Ради справедливости отметим: уголовная ответственность за клевету существует не только в постсоветских странах, но и, к примеру, в Германии. Однако в

Германии данные статьи не применялись на практике более 40 лет. В Великобритании 90% исков о защите деловой репутации попадают не в суды, а в общественные организации, которые выступают в качестве посредников в сфере средств массовой информации. Например, огромное количество жалоб на средства массовой информации поступает в Бюро жалоб в отношении СМИ, которое стремится дать объективную и беспристрастную оценку при рассмотрении вопросов, касающихся диффамации. Это еще раз доказывает эффективность применения способов внесудебного урегулирования проблем, возникающих в сфере СМИ.

Международные эксперты («Определяя диффамацию» – серия международных стандартов, Статья 19, Лондон, июль 2000 г.) определяют принципы уголовно-наказуемой диффамации следующим образом:

1. Все законы, касающиеся уголовно-наказуемой диффамации, должны быть отменены или заменены где необходимо, соответствующими гражданско-правовыми нормами о диффамации. Должны быть предприняты шаги для поэтапной реализации данного принципа в тех государствах, где все еще существуют законы с уголовно-наказуемой диффамацией;
2. На практике, осознавая тот факт, что во многих государствах законы об уголовно-наказуемой диффамации являются основными средствами защиты репутации, следует немедленно принять меры, гарантирующие, чтобы любой действующий закон об уголовно-наказуемой диффамации соответствовал следующим условиям:
 - а) никто не должен быть осужден за ущемление репутации, пока сторона, считающая себя пострадавшей, убедительно не докажет наличие всех элементов совершения преступления, перечисленных ниже;
 - б) запрещается возбуждать дела об уголовно-наказуемой диффамации, пока не будет доказано, что порочащие сведения являются заведомо ложными, то есть распространенными лицом, которое знало об их ложности или лицом, которое легкомысленно отнес-

лось к проверке ложности или достоверности фактов, или если это было сделано со специальным намерением причинить вред стороне, заявляющей об ущемлении ее репутации;

в) органы государственной власти, включая полицию и государственных обвинителей – прокуроров, не должны принимать участия в инициировании или преследовании по делам об уголовно-наказуемой диффамации, независимо от статуса лица, считающего себя пострадавшим, даже если оно является высшим государственным чиновником;

д) приговоры о лишении свободы, в том числе с отсрочкой исполнения, приостановление права на выражение своего мнения через конкретные средства массовой информации или права на занятие журналистикой или какой либо другой профессией; чрезмерные штрафы и другие жесткие условные наказания недопустимы в качестве санкций за нарушения закона о диффамации, какими бы вопиющими не были порочащие репутацию сведения.

Я не утверждаю, что журналист и СМИ не должны нести никакой ответственности за клевету. Мы против уголовной ответственности за клевету и оскорбление. Мы твердо уверены, что можно успешно заменить уголовную ответственность административными взысканиями, крупными штрафами или привлекать к ответственности журналиста или СМИ в рамках гражданского права. Ведь почти во всех случаях человек, который доказал в уголовном судопроизводстве, что журналист оклеветал его, опорочил его честь, достоинство или подорвал его репутацию, сразу же, или одновременно в рамках уголовного дела обращается в суд с иском о защите чести, достоинства и деловой репутации.

Розлана Таукина

О ПОДДЕРЖКЕ ИНИЦИАТИВЫ ПО ОТМЕНЕ ЗАКОНА О КЛЕВЕТЕ КАК ФАКТОРА РАСПРАВЫ С ЖУРНАЛИСТАМИ В КАЗАХСТАНЕ

Тенденции к контролю над информационным полем в Центральной Азии просматриваются в Кыргызстане, Казахстане, Таджикистане и Узбекистане. Давление на прессу оказывается в разной степени, но желание контролировать информацию, которая печатается в газетах и передается по каналам телевидения, усиливается, также как и желание помешать распространению «нелояльной», неудобной информации и мировой прессы из-за рубежа. Причина одна – во всех странах Центральной Азии президенты государств находятся у власти с 1991 года (не считая их срок правления в качестве лидеров КПСС в этих республиках в бывшем СССР). В соответствии с Конституциями, каждой из упомянутых стран Центральной Азии, президенты имели право избираться на два срока по 4 года. Естественно, сроки давно кончились, а президенты остались у власти на третий и четвертый срок. Желание не допустить суждений о нелегитимности полномочий президентов, прекратить всякие возможные обсуждения о механизме сменяемости власти, лишить претендентов на власть не только публичной трибуны, прессы, но и сделать недоступной информацию об их заключении в тюрьму или изгнании из страны являются проявлением желания регулировать всю информацию политического характера в своих странах. Потому практически во всех странах Центральной Азии с каждым годом усиливается тенденция гонения на свободу слова, уничтожения независимых СМИ, гонения на журналистов, которые объективно освещают ситуацию в стране и деятельность политиков, находящихся в оппозиции авторитарному режиму в своих странах.

На примере Казахстана могу сказать, что наш президент очень умело использует демократические декларации, чтобы прикрыть ими авторитарную жесткую систему правления в стране. Именно поэтому с каждым годом в Казахстане все больше случаев давления на прессу и отдельных журналистов.

Пример, часто используемый против неугодных журналистов – обвинение в клевете и долгий судебный процесс по делу. Показательным был процесс над журналистом Геннадием Бендицким из республиканской газеты «Время» (тираж 169186 экз.). Журналист написал статью о том, что из бюджета страны пропали миллионы долларов, выделенные Министерству обороны для погашения долгов заводам Украины и России, которые ремонтировали военную технику. Документ о выделении денег парламентом был принят. Заводы с Украины и России подтвердили, что деньги не получены и долг остался. А Министерство обороны ссылается на фирму-посредника, которая управляла этими деньгами. Фирму – посредник в Казахстане возглавляет бывший заместитель премьер-министра Асыгат Жабалин, чиновник высшего ранга. Упоминание его фирмы и фамилии в статье вызвала не только его гнев, но последовали угрозы в адрес журналиста Бендицкого, затем подан иск в суд, в котором журналист обвинялся в клевете, и выдвигалось требование наказания сроком до 5 лет тюремного заключения. Наша организация «Журналисты в беде» выступила в суде в качестве общественного защитника. Мы передали факт обвинения широкой гласности внутри страны и за рубежом, попросив поддержки у «Репортеров без границ» и Комитета защиты журналистов. Только благодаря таким усилиям, в дело вмешался президент и потребовал разбора инцидента по существу. В результате, в Казахстане начато расследование по исчезнувшим из бюджета деньгам, а журналист Бендицкий был оправдан. Но это единственный случай, когда журналист смог доказать свою правоту. В Казахстане нет случаев, когда журналиста бы посадили в тюрьму за клевету, как в Узбекистане, но минимум в 40 случаях в год журналиста и газету или редакцию телевидения наказывают штрафами и заставляют выплачивать денежные компенсации.

Самый свежий случай типичного судебного решения в отношении газеты по иску о клевете.

В Казахстане появился фальшивый номер самой популярной республиканской газеты «Ассанди таймс» (тираж 36200 экз.), которая оппонирует власти и критикует чиновников высокого ранга. Фальшивый номер имел такой же тираж, но содержание статей носило ярко выраженный экстремистский характер. Под провокационными статьями стояли подписи авторов настоящей газеты «Ассанди таймс» и известных политиков оппозиционных партий. В этот же день редакция газеты провела экстренную пресс-конференцию, на которой объявила, что журналисты к авторству и изданию фальшивого номера никакого отношения не имеют. Более того, редакция сделала заявление, в котором сообщила, что обратилась с заявлением в правоохранительные органы и генеральную прокуратуру с требованием найти изготовителей фальшивого номера. Редакция заявила, что в случае, если виновники провокации не будут найдены, она будет считать заказчиками власть, а именно администрацию президента страны. Заявление было озвучено на пресс-конференции в четверг, а в понедельник было получено требование администрации президента опровергнуть версию о ее причастности к изготовлению «фальшивки». Самое удивительное, что администрация не стала дожидаться не только положенных по закону 30 дней, но даже следующего номера газеты, которая выходит по пятницам, но подала в суд иск о клевете на газету на той же неделе, в среду. Суд также проходил очень поспешно, поскольку перед парламентскими выборами была поставлена цель – срочно закрыть неугодную популярную газету.

Судья отклонил все просьбы адвокатов провести лингвистическую экспертизу, поскольку в заявлении редакции содержалась не клевета, а версия. В результате, по решению суда редакцию газеты обязали возместить администрации президента 50 миллионов тенге, что равно 700 тысячам долларов за моральный и нравственный ущерб имиджу госорганизации. Авторы фальшивого номера так и не были найдены и наказаны, но газета обанкротилась, поскольку не имела таких денег на счету. Суд также пытался арестовать имуще-

ство газеты «Ассанди таймс», но его не оказалось. Все имущество газеты принадлежит фонду «Журналисты в беде», которое передало оборудование в безвозмездное пользование. Зато налоговые службы тут же пришли в фонд «Журналисты в беде» и наложили административный штраф в 400 долларов на президента фонда, то есть на меня, за недостатки в оформлении договора о безвозмездном пользовании. Однако арестовать и отнять у редакции оборудование они не смогли. Теперь тот же коллектив газеты выпускает издание под названием «Республика», практически не изменив своего стиля и тематики.

Пример того, как администрация президента использует статьи уголовного кодекса для обвинения прессы в клевете, показывает, насколько привычной в стране стала подобная мера наказания.

Я хочу подчеркнуть тенденцию – статья о клевете и оскорблении чести и достоинства в казахстанском правосудии используется как орудие в борьбе против прессы, используемый, чтобы закрыть и обанкротить ее.

Появились многочисленные примеры, когда на издание или телевидение оказывается сильное давление, чтобы вынудить их в целях сохранения газетного бизнеса идти на мирное соглашение с условием далее не затрагивать в дальнейшем опасных тем. Практически независимое издание заставляют стать лояльным, угодным президентской власти изданием.

Подчеркну и тенденцию произвольного применения статьи о клевете в казахстанском правосудии. Критики режима не могут использовать статью о клевете в целях защиты, поскольку их иски в суд не принимаются. Например, газета «Экспресс-К» написала мерзкую статью о политике Гульжан Ергалиевой, сравнивая ее с ободранной кошкой, которая сзади похожа на девушку, а спереди – на старую ведьму. В статье содержатся и прочие оскорбления в том же духе. Попутно ее голословно обвинили в каких-то финансовых нарушениях 20-летней давности. Целью статьи была дискредитация авторитетного лидера оппозиции. Таким же способом газета «Экспресс-К» провела целую заказную кампанию по дискредитации лидеров партии

«Ак Жол» и Казкоммерцбанка – конкурента учредителя газеты по бизнесу. Таким газетам все сходит с рук, судебные органы не принимают иски в их адрес.

Приведу еще один пример того, как легко воспользоваться статьей о клевете или оскорблении против независимой прессы, причем хочу обратить ваше внимание на то, как абсурдны порой обвинения. В Казахстане есть Интернет-газета «Навигатор», в отношении которой депутат парламента Серик Абдрахманов подал иск о клевете и оскорблении. Он решил привлечь Интернет-издание за нелицеприятные отзывы о себе в форуме, где анонимы обсуждали информацию о нем. Почему Интернет-сайт должен нести ответственность за анонимные реплики, депутата не волновало, он требовал денег и приостановления выпуска газеты.

Таковыми примерами я хотела бы завершить свое выступление и поддержать международную инициативу по изъятию законов и статей о клевете из уголовного кодекса, поскольку практика показывает, что примеров обращения простых граждан по этой статье практически нет, зато случаев использования этой статьи чиновниками для наказания журналистов великое множество. Думаю, простых граждан удовлетворит статья в административном кодексе, которая защищала бы их от клеветы. В Казахстане в административном кодексе есть отдельный раздел, посвященный защите граждан от клеветы, более 20 статей, которые предусматривают фантастические штрафы для обидчиков. Мы знаем, что этими статьями будут пугать и журналистов, но все-таки штрафы лучше, чем тюрьма. Потому мы требуем данной статьи из уголовных кодексов всех стран Центральной Азии.



III.

СВОБОДА ИНФОРМАЦИИ

Дэвид Банисар

СВОБОДА ИНФОРМАЦИИ: МИРОВАЯ ПРАКТИКА И ЕЁ
РЕАЛИЗАЦИЯ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Сауытбек Абдрахманов

СВОБОДА ИНФОРМАЦИИ В КАЗАХСТАНЕ

Ольга Волкова

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В КАЗАХСТАНЕ

Нуриддин Каршибаев

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ: ЕГО МОНИТОРИНГ И
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ В УСТАНОВЛЕНИИ ДИАЛОГА
МЕЖДУ ВЛАСТЯМИ И ПРЕССОЙ

Александр Кулинский

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В КЫРГЫЗСТАНЕ:
ОБЩЕСТВО ТРЕБУЕТ ОТ ВЛАСТЕЙ ОТКРЫТОСТИ

Рустам Кошмуратов

ПРОБЛЕМЫ С ОПРЕДЕЛЕНИЕМ РАДИОЧАСТОТ
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Дэвид Банисар

СВОБОДА ИНФОРМАЦИИ: МИРОВАЯ ПРАКТИКА И ЕЁ РЕАЛИЗАЦИЯ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

III

Обзор

В настоящее время широко распространение получило мнение, что прозрачность в общественных делах важна как для государства, так и для граждан. Более 60 стран во всем мире приняли всеобъемлющее законодательство о свободе информации (FOI), чтобы облегчить доступ к информации, которая хранится в государственных органах. Еще более сорока стран предпринимают усилия в этом направлении.¹ В большинстве стран существует ряд других законов, включая законы о массмедиа, охране окружающей среды и архивах, в соответствии с которыми предусматривается доступ к информации.

Государства Центральной Азии существенно отстают от остальных государств-членов ОБСЕ в обеспечении доступа СМИ и отдельных граждан к информации, которая хранится в государственных органах. Ни одно из них не имеет сильного законодательства, обеспечивающего право доступа к информации, а действующие законы препятствуют законам о государственной тайне более широкого спектра применения, в соответствии с которыми информация зачастую засекречивается произвольно.

Преимущества свободы информации

Доступ к правительственной информации обеспечивает многочисленные преимущества как для правительств, так и для граждан:

¹ См. Приложение А, в котором приведен список стран, которые приняли комплексное законодательство.

- **Демократическое участие и взаимопонимание.** Граждане в состоянии более активно участвовать в демократическом процессе, когда у них имеется информация о действиях и политике правительства. Осведомленность общественности о причинах, стоящих за принимаемыми решениями, помогает обеспечить поддержку и снизить вероятность неверного понимания и разочарование. Отдельные члены парламента также смогут лучше осуществлять надзор.
- **Совершенствование механизма принятия решений правительством.** Повышается вероятность того, что решения, которые будут, в конечном счете, обнародованы, будут базироваться на объективных и обоснованных причинах. Доверие правительству возрастает в том случае, когда известно, что решения будут предсказуемыми. Всемирный Банк пришел к выводу, что «у более прозрачных правительств и результаты деятельности лучше по таким показателям, как эффективность правительства, нормативная деятельность, уровень коррупции, общественное мнение и подотчетность, верховенство закона, эффективность административной работы, расторжение контрактов, риск экспроприации и [объединенный индекс прозрачности коррупции]»².
- **Снижение возможности коррупции.** Законодательство о свободном доступе к информации – ключевой инструмента в мерах, осуществляемых против коррупции. Применение журналистами и гражданами законов о доступе к информации во многих странах выявило множество фактов коррупции, которые до этого были неизвестны или игнорировались властями. Фактически, Конвенция ООН против коррупции призывает правительства сделать информацию о закупках доступной широкой публике. Премьер-министр Таиланда недавно призвал общественность применять закон «об официальной информации» для того, чтобы помочь правительству снизить уровень коррупции.

² Роумин Ислам, Что, прозрачные правительства и управляют лучше? (Всемирный Банк, 2003). http://econ.worldbank.org/files/27369_wps3077.pdf

- **Возмещение давнего вреда.** В странах, которые недавно осуществили переход к демократии, законы о доступе к информации позволяют правительству порвать с прошлым, а обществу, жертвам злоупотреблений и их семьям – лучше понять то, что произошло. В Центральной Европе большинство стран приняло законы, предоставляющие гражданам и другим лицам доступ к архивам бывшей секретной полиции.
- **Повышение эффективности правительства и ведения учета.** Свобода информации также может способствовать совершенствованию внутреннего потока информации в структурах правительства. Чрезмерная секретность снижает возможности ведомств обмениваться информацией, и таким образом, снижает эффективность. Многие страны сообщили, что введение в действие законов о свободе информации способствовало координации и разработке политики. Во многих странах, принятие подобных законов привело к существенному усовершенствованию методов учета, поскольку это подтолкнуло государственные органы к пересмотру системы учета с целью приведения ее в соответствие с требованиями нового законодательства. Кроме того, право доступа к государственной отчетности гарантирует точность этой отчетности и то, что решения не базируются на устаревшей информации.

Международные обязательства в области доступа к информации

Международные организации принимают все больше и больше различных соглашений, договоров, решений, руководящих принципов и типовых законопроектов, рассматривающих доступ к информации в качестве одного из международных прав человека, а также в качестве ключевой части административного права по таким вопросам, как защита окружающей среды и антикоррупционные меры.

На первой сессии в 1946 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций признала важность свободы информации и выражения.³ Это положение было включено в Статью 19 Декла-

³ Резолюция 59(1), 14 декабря 1946

рации ООН по Правам человека 1948 года, в которой говорится:

Каждый имеет право на свободу мнения и выражения; это право включает свободу придерживаться своего мнения безо всякого вмешательства, а также поиск, получение и передачу информации и идей через любые средства массовой информации и независимо от границ.

Следовательно, свобода информации считается основной составляющей свободы выражения. С 1993 года Специальный Докладчик ООН по вопросам продвижения и защиты права на свободу мнения и свободу слова при Комиссии по правам человека сообщил, что доступ к информации является одним из конкретных прав человека. В своем докладе Комитету по правам человека, сделанном в 1998 году, он заявил:

Право на поиск и получение информации – это не просто противоположность права на свободу мнения и свободу слова, это право само по себе является свободой; и что право на доступ к информации, предоставляемой государством, должно быть скорее правилом, чем исключением. Кроме того, должно существовать общее право доступа к определенным видам информации, связанным с тем, что можно назвать «государственной деятельностью», например, встречи и форумы по принятию решений должны быть открыты для общественности везде, где это возможно.⁴

Этот призыв предоставить доступ был особо услышан в сфере защиты окружающей среды. Принципы Рио-де-Жанейро 1992 года, принятые на Саммите Земли ООН призывают к предоставлению доступа к информации, связанной с окружающей средой, которая имеется в государственных органах с тем, чтобы расширить степень участия граждан в принятии решений, связанных с вопросами защиты окружающей среды.⁵

⁴ «Распространение и поддержка права на свободу выражения мнения», доклад специального представителя г-на Абида Хусейна, предоставленный согласно резолюции Комиссии по правам человека 1997/26. E/CT.4/1998/40, 28 января 1998; «Право на свободу мнения и выражения», доклад специального представителя Амбеи Лигабо. Экономический и социальный совет ООН. E/CT.4/2004/62, 12 декабря 2003.

⁵ Принцип 10, Декларация Рио по вопросам охраны окружающей среды и развития. <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

В соответствии с Конвенцией UNECE от 1997 года по вопросам предоставления доступа к информации, участия общественности в принятии решений и доступа к правосудию в вопросах защиты окружающей среды (Орхусская Конвенция) требуется, чтобы правительства сделали такую информацию доступной и, прежде чем принимать решения по вопросам защиты окружающей среды, вовлекали бы в этот процесс общественность. Эта Конвенция была подписана сорока странами.⁶ Если говорить о регионе, то все Центральноазиатские страны, кроме Узбекистана, подписали эту Конвенцию.

Совет Европы также проявил активность в развитии права на информацию. Первая резолюция была выпущена министрами Совета Европы в 1979 году, которая призывала государства-члены принять законы о свободе информации. С тех пор, эта рекомендация повторялась Советом несколько раз, и он помогал государствам-членам в разработке и реализации этих законов. В 2002 году было выпущено подробное Руководство для государств-членов по разработке законодательства о доступе, и в настоящее время проходит обсуждение по поводу разработки первого международного соглашения по доступу к информации.⁷

Статьей 10 Европейской Конвенции по правам человека (ECHR) предусматривается право на свободу слова, основанное на Декларации ООН о правах человека. Хотя Суд не постановлял непосредственно, что Статьей 10 обеспечивается право доступа к информации, он много раз устанавливал, что право на доступ к информации содержится в других статьях. Например, статья 8, в соответствии с которой обеспечивается право индивидуума на частную жизнь, также включает в себя и право на получение сведений о самих себе. Более того, она предусматривает позитивное обязательство государства предоставлять общественности информацию о других важных вопросах, таких, например, как экологическая опасность.

⁶ Европейская экономическая комиссия ООН, <http://www.unece.org/env/pp/>

⁷ Совет Европы, Рекомендация (2002) 2 Комитета Министров государствам-членам о доступе к официальным документам, 2002.
http://cm.coe.int/stat/E/Public/2002/adopted_texts/recommendations/2002r2.htm

Во всех Центральноазиатских странах, являющихся членами ООН, ОБСЕ, СНГ и других международных организаций, национальное законодательство является достаточно приемлемым, а, кроме того, эти страны ратифицировали большую часть международных документов по правам человека безо всяких оговорок и послаблений. Международное право имеет преобладающий статус во всех Центральноазиатских странах, согласно конституциям этих государств. В большинстве законодательств этих стран имеется положение, по которому в случае конфликта между национальными и международными обязательствами государств, международные обязательства имеют преобладающий статус. Однако, имеются некоторые законы, противоречащие положениям конституций. В результате, есть некоторые законы, которые противоречат положениям Конституции, а подзаконные акты имеют силу прямого воздействия. Суды не применяют международное право, а в случаях конфликтов между внутренним законодательством отказываются применять Конституцию, тем самым отдавая предпочтение подзаконным актам.

Конституционные права на доступ к информации

В глобальном масштабе положения о свободе информации все чаще и чаще включаются в недавно разработанные или измененные конституции. Конституции более чем пятидесяти стран в настоящее время предусматривают право прямого доступа к информации. В конституциях некоторых стран, таких, как Эстония, Венгрия, Финляндия, Молдова, Польша и Португалия предусматривается общее право на получение информации для всех граждан. В других странах все ограничивается правом доступа к данным, касающимся определенного человека или относящимся к его интересам

Конституции всех пяти государств предусматривают свободу слова. Согласно этим конституциям средства массовой информации являются свободными и должны функционировать в соответствии с законом. Они также несут ответственность за точность информации, а цензура запрещена.

В большинстве конституций также признается определенное

право доступа к государственной информации. Статья 25 Конституции Республики Таджикистан гласит, что «государственные органы, общественные объединения и должностные лица обязаны предоставить каждому человеку возможность получения документов и ознакомления с теми документами, которые затрагивают ее или его права и интересы». Подобным образом, статья 30 Конституции Узбекистана 1992 года предусматривает, что «государственные органы, общественные ассоциации и должностные лица» обязаны предоставлять гражданам доступ к документам, решениям и другим материалам, которые имеют отношение к их правам и интересам», а в соответствии со статьей 18 (3) Конституции Казахстана граждане имеют право получить от государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и средств массовой информации доступ к информации, касающейся их «прав и интересов». Статья 26 Конституции Туркменистана постановляет, что граждане «имеют право получать информацию». В соответствии со статьей 16 (6) Конституции Кыргызской Республики, гражданам предоставляется право на «ознакомление с их персональными данными», которые имеются в государственных органах.

Однако, эти права на получение доступа к информации немедленно ограничиваются в значительной степени во имя охраны государственной тайны и других тайн. В соответствии с Конституцией Туркменистана ограничивается доступ к информации в тех случаях, когда «такая информация является государственной, официальной или коммерческой тайной». Конституция Кыргызстана ограничивает доступ в тех случаях, когда информация является «государственной или другой тайной, охраняемой законом.» Таджикская Конституция ограничивает доступ к информации «случаями, предусмотренными законом».

Всеобъемлющее право и законы об информации

Законы, предоставляющие право на доступ к государственным документам и процедурам в настоящее время являются общепринятыми в демократических странах. Почти шестьдесят стран приняли комплексные законы по облегчению доступа, и еще более чем сорок

стран находятся в процессе принятия таких законов. Эти законы имеют много общего в том, что касается общего права граждан, резидентов, а зачастую и других – лиц, на получение информации от государственных органов. Есть исключения, когда отказывают в предоставлении информации, содержащей критику, а также сведений о процессах апелляции и надзоре.

Основные элементы права на пользование законами об информации

- **Общее право на информацию.** Законы в области свободы информации в целом предусматривают право любого индивидуума, организации или юридического лица затребовать информацию (некоторых законах определяемую как документы или отчеты) от государственных органов, при этом не обосновывая свой правовой интерес. Зачастую существуют такие положения, по которым гражданам предоставляется более широкий доступ к информации, которая в иных случаях была бы недоступна, когда подается обращение от организации или запрос на доступ к персональным данным о человеке. Закон Южноафриканской республики об оказании поддержки в получении доступа к информации расширяет такое право, которое распространяется и на частные органы, в случае, если необходимо защитить права индивидуумов. Точно так, законодательство о защите данных в большинстве стран позволяет физическим лицам получать доступ к информации о них, имеющейся в государственных органах.
- **Обязанности государственных органов по предоставлению информации.** Государственный орган обязан ответить на запросы о получении информации, имеющейся в распоряжении государственных органов в любой форме (печатной, электронной, аудиовизуальной и т.д.) и обеспечить информацию в требуемом формате. Есть также правила по процедурам, которые должны выполняться как теми, кто запрашивает информацию, так и государственными органами. Сюда входят требования по формату запроса и процедурам по назначению должностных лиц, обработке запросов и по сроками ответа на запросы;

- **Исключения к праву на получение информации.** Все законы предусматривают исключения, по которым допускается отказывать в предоставлении определенной ограниченной информации. Как правило, законы требуют, чтобы прежде, чем в информации будет отказано, необходимо предоставить обоснования, что в данном случае будет нанесен определенный вред интересам, а сразу после того, как ситуация изменится, и интересам уже не может быть нанесен никакой вред, информация должна быть предоставлена. В соответствии с большинством законов, может быть отказано в предоставлении той информации из документа, на которую распространяются ограничения, а остальная часть документа или отчета должна быть предоставлена. Совет Европы рекомендует следующие исключения:

- ⇨ национальная безопасность, оборона и международные отношения;
- ⇨ общественная безопасность;
- ⇨ предотвращение, расследование и судебное преследование преступных действий;
- ⇨ частная жизнь и другие законные интересы частного лица;
- ⇨ коммерческие и другие экономические интересы, независимо от того, являются ли они частными или государственными;
- ⇨ равенство сторон в отношении судебных процедур;
- ⇨ окружающая среда;
- ⇨ осмотр, контроль и надзор, осуществляемый властями;
- ⇨ экономическая и денежно-кредитная политика и политика обменного курса государства;
- ⇨ конфиденциальность обсуждения в пределах одного государственного органа или между государственными структурами во время внутренней проработки вопроса.⁸

Многие законы также предусматривают, что информация должна

⁸ Совет Европы, Рекомендация Кус(2002)2 Комитета Министров государствам-членам о доступе к официальным документам, 2002. http://cm.coe.int/stat/E/Public/2002/adopted_texts/recommendations/2002r2.htm

предоставляться в случае, если «имеется настоятельный общественный интерес в ее раскрытии.» Обычно сюда входят такие ситуации, когда налицо государственная чрезвычайная ситуация, нарушение законов и озабоченность в сфере защиты окружающей среды. Законы некоторых стран и руководящие принципы СЕ предусматривают, что все исключения должны определяться интересами общества.

- **Внутренние апелляции.** В законодательстве почти всех стран предусматривается возможность для тех, кто запрашивает информацию, подавать апелляции в административном порядке в отношении отказов на предоставление информации. Доклад по жалобе обычно подготавливается должностным лицом высшего ранга из государственного органа или из вышестоящей организации того же самого министерства. Преимущество этих процедур состоит в том, что они могут проводиться относительно быстро и недорого. Однако, их полезность часто ограничивается тем фактом, что решение пересматривают должностные лица того же самого отдела, и высока вероятность того, что они поддержат решения, принятые их же коллегами. При стандартной административной процедурной практике в большинстве стран, требования на проведение внешних проверок рассматриваются лишь в тех случаях, когда возможности внутреннего надзора уже исчерпаны.
- **Внешние проверки и контроль.** В большинстве стран предусмотрено существование независимого внешнего органа, в который можно обратиться в случае отказа в предоставлении информации. Подобная структура уполномочена принимать решения относительно законности такого отказа. Во многих странах, парламентский омбудсмен рассматривает такие случаи в соответствии со своими полномочиями по расследованию случаев недобросовестного ведения дел. Ряд стран, включая Венгрию, Словению, Эстонию, Таиланд, Мексику, Францию, Великобританию и Канаду создал специализированный орган под названием Информационная Комиссия, который рассматривает подобные дела, а также содействует распространению свободы информации посредством деятельности по защите общественных интересов,

проводит обучение и разрабатывает руководящие принципы для общественности и для государственных органов. Почти во всех странах также предусмотрен отдельный пересмотр принятого решения независимым судом или арбитражем.

- **Обязанность публиковать информацию.** В большинство законов включено требование к государственным органам по обязательному опубликованию определенной информации о своих структурах, правилах и деятельности. В новейшем законодательстве, как например в законодательстве Польши и Эстонии содержатся требования к государственным органам создавать свои вебсайты и предоставляли информацию в электронном формате. Электронные сети являются эффективным методом предоставления информации. Совет Европейского Союза в своем электронном регистре предоставляет информацию по многим документам, которые он разрабатывает, включая все документы, выпущенные в соответствии с законодательством о доступе к информации. В результате упростился доступ граждан к информации для и повысилась эффективность работы секретариата. Как отмечалось Советом в последнем годовом отчете, «если количество документов, непосредственно доступных для общественности увеличивается, то снижается количество документов, по которым идет запрос.»⁹ Однако, основным препятствием при использовании такого подхода в Центральноазиатском регионе является недоступность электронных средств информации для многих граждан либо в связи с их отсутствием, либо из-за неумения пользоваться ими.
- **Санкции в отношении должностных лиц, не выполняющих требования законодательства.** Сюда могут входить административные санкции в отношении государственных органов и

⁹ Рекомендация Кус (2002) 2 Комитета Министров государствам-членам о доступе к официальным документам, 21 февраля 2002 года. See Annual Report of the Council on the implementation of Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, 7 March 2003.

должностных лиц или уголовное наказание в крайних случаях, таких, как незаконное уничтожение документов или преднамеренное воспрепятствование в выпуске информации. Во многих странах предусмотрено взимание с государственных органов штрафов в случае выявления бесосновательного отказа в предоставлении информации.

Законы о свободе доступа к информации в регионе Центральной Азии

Если говорить о регионе, то такие страны, как Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан приняли законы о свободе доступа к информации, которые в целом базируются на вышеуказанных элементах. Ни одно из законодательств полностью не включает эти элементы и представляет собой скорее общие законы в области информационной политики, чем законодательство, в котором четко излагается полное право доступа к информации. Из их числа закон об информации Таджикистана от 2002 года наиболее полным образом учитывает международную практику, хотя и он необязательно исполняется в действительности.

В большинстве стран Центральной Азии ограниченное право на доступ также предусматривается и в других законах. Один из первичных источников этого права для средств массовой информации можно найти в законодательстве о средствах массовой информации региона. Однако доступ к информации согласно этим законам также ограничен из-за недостатка детально проработанных процедур и адекватных механизмов для выполнения.

Одна из основных проблем состоит в том, что в целом законодательство в регионе вообще не предусматривает детальные процедуры запросов, какие имеются, в частности, в международной практике. Они, в большинстве случаев, ссылаются на подзаконные акты и другие нормы. Например, закон Кыргызской Республики о гарантиях и свободном доступе к информации гарантирует гражданам право доступа. Он определяет, что запрос должен быть сделан в письменной форме, но не содержит подробный перечень установленных

законом исключений. На практике существует такая информация, которую очень трудно получить из-за отсутствия инструкций и положений, на которые ссылается большинство законов. Например, во многих странах семьи сталкиваются с трудностями в поиске информации относительно времени исполнения смертной казни и о месте захоронения.

Другая ключевая проблема состоит в большом количестве исключений, содержащихся в законах, которые выходят за рамки международной практики. Например, закон Республики Узбекистан о принципах и гарантиях свободы информации предусматривает исключения в целях защиты «национального духовного, культурного и научного потенциала» и «моральных ценностей сообщества».

Как отмечено выше, зачастую эти законы не являются непосредственно законами только по предоставлению доступа к информации. Многие из них содержат запрет на распространение информации средствами массовой информации. В соответствии со статьей 10 закона Кыргызской Республики о гарантиях и свободном доступе к информации средствам массовой информации запрещено распространять информацию по десяти категориям, включая порнографию, «нецензурные выражения», «умышленно ложную информацию» и распространение рекламы без регистрации и получения лицензий. Не каждая Центральноазиатская страна публикует свою политику и стратегию по тому или другому вопросу.

Существуют также серьезные проблемы с доступом к подзаконным актам и иным видам вторичного законодательства. Кабинет министров в некоторых странах выпускает два типа постановлений/норм: те, которые являются открытыми и доступными для общества, называются «белыми публикациями»; а те, которые посвящены некоторым внутренним вопросам и/или являются секретными или стратегическими вопросами, называются «красными публикациями», и к ним нет доступа. «Красные публикации» – в основном являются инструкциями и нормативами для государственных учреждений, но большинство из них представляет общественный интерес информацию или положения по некоторым видам связей с широкой

общественностью. В Республике Узбекистан имеется постановление Кабинета министров № 543 за декабрь 2003 года по процедурам регистрации неправительственных организаций. Неправительственные организации были проинформированы министерством о новой процедуре, но ни одна из них не смогла получить доступ к вышеупомянутому постановлению на законных основаниях.

Имеют место и ограничения в применении законодательства на местном и региональном уровнях. Доступ к нормам или постановлениям местной администрации весьма затруднен. В большинстве случаев законодательства по этому вопросу не существует; однако такие постановления являются документами прямого действия.

Законодательство в области СМИ

Все Центральноазиатские страны имеют законы, регулирующие деятельность СМИ и журналистов. Все они предусматривают дополнительные права журналистов на доступ к информации. Однако на практике законы о СМИ в регионе Центральной Азии уделяют больше внимания установлению контроля над СМИ, нежели проблемам доступа к информации. Таковыми являются требования о предварительной регистрации СМИ и журналистов до того, как они приступят к работе, а также широкий спектр ограничений на обновление информации.

В Казахстане, закон о СМИ предусматривает обязанность правительственных структур, партий, государственных чиновников и СМИ предоставлять гражданам информацию по вопросам, представляющим общественный интерес, включая документы и источники.

Журналистам предоставляется право посещать правительственные учреждения, совещания и мероприятия, а также иметь доступ к документам, за исключением документов, содержащих государственную тайну. Закон о прессе и других средствах массовой информации Таджикистана обязывает государственные органы и официальных лиц «предоставлять информацию по запросу СМИ», а также предусматривает право журналистов требовать информацию и документы от госучреждений и официальных лиц.

Законы Узбекистана и Кыргызстана 1997 года о профессиональной деятельности журналистов устанавливает как право журналистов на «сбор, анализ и распространение информации; а также право обращаться в государственные структуры и органы самоуправления с целью получения информации», так и «право на доступ к документам, материалам и информации, за исключением информации, являющейся государственной или иной тайной, охраняемой законом».

Даже в Туркменистане, где все еще действуют советские законы о прессе и других СМИ, журналистам предоставлено право требовать информацию от государственных органов и официальных лиц.

Законы о СМИ также предусматривают наказание за публикацию многочисленных категорий информации, включая государственные и коммерческие тайны, оскорбление человеческого достоинства и государственных символов.

Законодательство о государственной тайне

Каждая страна обладает закрытой информацией, касающейся национальной безопасности, которая нуждается в защите, а так же правилами, касающимися её защиты. Зачастую возникает конфликт между этими положениями и свободой информации. Законодательство в области свободы информации основано на предположении, что информация должна быть доступна общественности. Множество запретов на свободный доступ со стороны органов безопасности часто вызывает серьезную обеспокоенность относительно того, что защита национальной безопасности используется для подрыва основных прав человека, что происходит иногда и в странах с давними демократическими традициями. Обеспечение национальной безопасности важно для всех стран, но часто равновесие между национальной безопасностью и свободой информации нарушается не в пользу последней.

Должным образом обеспеченная безопасность информационной системы допускает, что ограниченное количество информации может быть засекречено, и лишь на то время, пока она действительно является секретной. Степень защиты информации зависит от степени ее секретности: менее секретная информации требует меньшей степени

защиты или вовсе не нуждается в ней. Охрана засекреченной информации – достаточно дорогостоящее удовольствие. В Соединенных Штатах на то, чтобы охранять засекреченную информацию уходит приблизительно 7 миллиардов долларов ежегодно. Это может также привести к необоснованному отказу в предоставлении информации, а также к некомпетентности и коррупции. И, что, возможно, является самым важным для государства, чрезмерная засекреченность ведет к ослаблению охраны действительно важной информации. Потер Стюарт из Верховного суда США отметил в связи с делом *«Документы Пентагона»*: «Когда засекречивается все, это означает, что ничего не засекречивается, и тогда к самой системе отношение становится пренебрежительным со стороны циников и тех, кому все равно, и ею манипулируют карьеристы или те, кто занят охраной исключительно самих себя.»

Многие страны во всем мире приняли законы, в которых подробно излагаются процедуры по засекречиванию и рассекречиванию информации, которая могла бы повлиять на национальную безопасность. Эти законы устанавливают правила относительно того, какого рода информация может быть засекречена, а также ограничения, период, в течение которого информации считается секретной, и процедуры по проверке сотрудников на благонадежность. От новых членов НАТО потребовали принять эти законы по охране засекреченной информации в качестве условия вступления в организацию. Большинство стран СНГ приняли законы о государственной тайне, которые основаны на российском законе о государственной тайне.

Самый существенный барьер к доступу к информации в Центральной Азии – применение расплывчатых законов широкого действия об охране государственной тайны. Каждая страна в регионе приняла подобного рода закон, и эти законы на удивление похожи. Все эти законы были приняты вскоре после того, как страны получили независимость.

Основы законодательства о государственной тайне / охране засекреченной информации

- Виды информации, подлежащей засекречиванию. Должным образом разработанный закон о государственной тайне распространяется лишь на ту информацию, обнародование которой серьезно подрывает национальную безопасность и территориальную целостность страны. Закон Словении о засекреченной информации определяет эту границу как «угрозу жизненным интересам страны» (этот критерий необходим для присвоения информации грифа «особо секретно»). В Перу этот предел определен как «угроза конституционному строю, независимости, территориальной целостности и обороноспособности страны».
- Виды информации также должны быть четко определены. Должным образом функционирующая система предусматривает отчетливое разграничение видов информации, подлежащей засекречиванию, в целях избежания произвольного использования системы для, ограничений в доступе к информации под предлогом охраны национальной безопасности. Указ Президента США о засекречивании информации определяет восемь категорий информации, подлежащей засекречиванию:
 - a) военные планы, системы оружия или оперативные действия;
 - b) информация правительств иностранных государств;
 - c) разведка (включая специальные операции), источники или методы разведки, а также криптология;
 - d) внешние отношения или деятельность США, включая конфиденциальные источники;
 - e) научные, технологические или экономические вопросы, касающиеся национальной безопасности, включая защиту от международного терроризма;
 - f) программы правительства США по охране ядерных материалов и объектов;
 - g) уязвимость или потенциал систем, сооружений, инфраструктур, проектов, планов или оборонных служб, связанных с национальной безопасностью, включая защиту от международного терроризма;

h) оружие массового поражения.¹⁰

Законодательство всех стран Центральной Азии, к сожалению, не устанавливает разумные пределы засекречивания информации. В законах, в основном, просто расплывчато излагаются стандарты по защите страны и другие вопросы, представляющие экономический и политический интерес.

Существует много примеров, когда гриф секретности присваивался информации, не подлежащей засекречиванию. В Таджикистане и Узбекистане информация о вынесении смертного приговора является государственной тайной. В Таджикистане была засекречена информация об уровне экономического роста в 2003 году. Есть сведения о том, что в Туркменистане медицинские работники были предупреждены о недопустимости разглашения информации о случаях заболевания чумой, потому что это считается государственной тайной.

Во многих случаях не совсем ясно, какие секреты охраняются.

В Узбекистане отсутствие опубликованного перечня видов информации, подлежащей засекречиванию, вызывает определенное беспокойство относительно того, что должностные лица создают новые категории секретности безо всяких ограничений. Когда в Узбекистане было ликвидировано Управление по защите государственной тайны в прессе, которое считалось механизмом осуществления цензуры средств массовой информации, это в целом было воспринято как положительный шаг. Все еще неясно, имело ли это какое-либо существенное воздействие на публикуемую информацию или пролило ли это свет на то, за разглашение какой именно тайной информации представители средств массовой информации могли подвергаться уголовному преследованию.

¹⁰ Указ 13,292, Последующие поправки к Указу 12958 Засекреченная информация по национальной безопасности, март 28, 2003. Также См. закон о свободе информации Ирландии, Раздел 24; Закон Канады о доступе к информации, Раздел 15; Закон Болгарии о защите засекреченной информации, Приложение 1 Статья 25.

- **Степени секретности.** В большинстве законов о государственной тайне и засекреченной информации имеется ряд категорий безопасности. Тайны обычно подразделяются на степени: «совершенно секретно», «секретно» «конфиденциально» и «ограничено» или «для служебного пользования». Каждая степень устанавливает различные пороги доступа, использования и охраны информации. Российский закон о государственной тайне предусматривает три категории «особо важно», «совершенно секретно» и «секретно». Засекреченная информация обычно ограничивается такой информацией, которая могла бы в случае раскрытия нанести вред национальной безопасности. Например, в законе Словении о засекреченной информации говорится: «классификация «СЕКРЕТНО» должна применяться к засекреченной информации, раскрытие которой лицам, не уполномоченным на ее получение, могло бы нанести серьезный вред безопасности или интересам Республики Словении.» В указе правительства США о засекречивании информации в целях национальной безопасности (ЕО 12958) говорится, что понятие «секретность» «должно применяться к такой информации, неправомерное раскрытие которой, как можно обоснованно предположить, могло бы нанести серьезный ущерб национальной безопасности, который органы по засекречиванию информации могли бы идентифицировать или описать.» Большинство законов в регионе следуют такому подходу в той или иной степени. В законе Казахстана о защите государственной тайны принята российская классификация, предусматривающая три степени секретности. Закон Узбекистана устанавливает категории государственной тайны, военной тайны и служебной тайны, но не указывает срок действия или уровни ограничения.
- **Срок действия.** Обычно законы о государственной тайне устанавливают сроки, в пределах которых информация должна быть засекречена. Общеизвестно, что информация должна быть засекречена только на период, в течение которого вред от утаивания этой информации больше, чем общественная польза от ее раскрытия. Засекреченная информация описывается как инфор-

мация, имеющая «жизненный цикл»¹¹. Потребности в ограничении информации меняются на различных стадиях: чем длиннее цикл, тем менее вероятно, что первоначально ожидаемый вред будет реализован и тем выше интерес общественности к раскрытию такой информации.

В большинстве законов содержится требование, чтобы информация была засекречена только до тех пор, пока это необходимо для защиты соответствующих интересов. Обычно в ранее существующем законодательстве сроки составляют от тридцати до пятидесяти лет. Закон РФ о государственной тайне устанавливает предел в тридцать лет. В недавно принятых законах срок действия устанавливается в зависимости от степени секретности, причем сами сроки сократились до максимальной продолжительности в пятнадцать – двадцать лет. В приказе правительства США устанавливается срок в десять лет, если только не будет обоснована необходимость продления этого срока. Закон Болгарии по охране засекреченной информации устанавливает предельный срок в 30 лет для грифа «*совершенно секретно*», 15 – для грифа «*секретно*», 5 лет для грифа «*конфиденциально*» и 2 года для служебной тайны.

В большинстве текстов законов стран Центральной Азии предельные сроки засекреченности не устанавливаются. Одно серьезное исключение – закон Казахстана, который устанавливает предельный срок до двадцати лет с возможностью продления. В законодательствах Узбекистана и Туркмении не устанавливаются максимальные сроки, но содержится требование пересмотра информации каждые пять лет.

- **Запрет на засекречивание информации.** В большинстве законов о государственной тайне обычно оговаривается, что определенные категории информации не подлежат засекречиванию. К ним обычно относятся нарушения прав человека, нарушения других законов, а также информация, касающаяся экологических опасностей.

¹¹ См. предысторию принципов и процесса «Оценки риска жизненного цикла», <http://www.opsec.org/opsnews/Sep97/protected/Secrecy.html>

Межпарламентский типовой закон о государственной тайне, который сам по СНГ себе не является образцом свободного доступа к информации, предусматривает гораздо более подробный перечень видов информации, которая не может быть засекречена:

- 1) О чрезвычайных ситуациях и катастрофах, которые угрожают безопасности и здоровью граждан, об их последствиях, а так же о природных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;
 - 2) О состоянии окружающей среды, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а так же о преступности;
 - 3) О привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам и организациям;
 - 4) Информация о правах человека и фундаментальных свободах граждан;
 - 5) Информация о размерах золотовалютных запасов национального банка и правительственных (бюджетных) запасах драгоценных металлов и камней;
 - 6) Сведения о фактах нарушения закона государственными органами, организациями и должностными лицами;
 - 7) Информация о массовых репрессиях по политическим, социальным и другим основаниям, включая архивные данные...¹²
- В указе правительства США говорится, что информация не может быть засекречена в целях «сокрытия нарушения закона, неэффективности или административной ошибки, устранения затруднений для какого-либо лица, организации или учреждения, сдерживания конкуренции, а также в целях предотвращения опубликования или задержания выпуска информации, которая не требует охраны в интересах национальной безопасности.» Там также содержится запрет на засекречивание базовой научной информации, которая не является, очевидно, относящейся к вопросам национальной безопасности.

¹² Типовой закон о государственной тайне, принятый на 21-ой Пленарной сессии Межпарламентской Ассамблеи СНГ (Решение 21-10 от 16 июня 2003)

Закон Словении о защите секретной информации запрещает засекречивать информацию, относящуюся к преступлениям.¹³ Закон Молдавии о государственной тайне запрещает делать секретной «реальную ситуацию в сфере образования, здравоохранения, экологии, сельского хозяйства, торговли, и правосудия».

Исключения, содержащиеся в законодательстве стран Центральной Азии, обычно намного менее детально разработаны. В Законе Узбекистана не устанавливаются категории информации, не подлежащей засекречиванию. Закон Туркмении ограничивает засекречивание информации только той информацией, которая касается прав, свобод и законных интересов, а также информацией, которая подвергает опасности личную безопасность и здоровье.

- **Надзор.** В соответствии с законами многих стран о государственной тайне, создается специализированный орган, который принимает решения по категориям засекречиваемой информации, обеспечивает проверку тех, кто имеет доступ к засекреченной информации. Он также может пересматривать решения, связанные с засекречиванием. В России, в соответствии с законом о государственной тайне была создана межведомственная Комиссия по охране государственной тайны. В Венгрии, согласно закону о государственной тайне от 1995 года за государственные и служебные тайны отвечает специальный Уполномоченный парламента по охране данных и свободе информации, который имеет право изменять классификацию государственных и служебных тайн.¹⁴ В США, отдел по надзору за безопасностью информации национального архива, в настоящее время пересматривает решение Пентагона о засекречивании отчета о пытках со стороны военных и гражданских служащих в Ираке. В большинство законодательств стран Центральной Азии не предусматривается независимый орган по пересмотру решений. В Узбекистане эта задача решается Службой национальной безопасности.

¹³ Статья 6, Закон о секретной информации

¹⁴ Венгрия, Закон ДЧМ 1995 года о Государственной и Служебной тайнах.

- **Положения уголовного кодекса.** В большинстве стран также существуют положения в уголовных кодексах, по которым запрещается неправомерное раскрытие секретной информации иностранным правительствам, а во многих случаях и другим структурам и лицам. Зачастую запрещена также последующая передача считающейся секретной информации другими органами, такими как средства массовой информации. Однако, как правило, недавно принятые законы о свободе информации отменяют запреты на обнародование информации, содержащиеся в законах о государственной тайне, за исключением тех случаев, когда это относится к информации о национальной безопасности. В Новой Зеландии, правительство аннулировало OSA, после того, как в 1982 году был принят Закон об официальной информации. В регионе обычным делом является применение положений уголовного кодекса для того, чтобы наказать газеты за опубликование «государственных тайн».

Выводы

Центральноазиатские государства сделали определенные шаги на пути к достижению свободы информации, но все еще остаются существенные проблемы. Ни в одном из государств нет законов, которые бы соответствовали международным стандартам о доступе к информации. Законы о государственной тайне подрывают права, и эти законы часто нарушаются. Необходимо предпринять серьезные шаги для того, чтобы обеспечить такую ситуацию, когда регион присоединится к другим странам-членам ОБСЕ в признании права доступа к информации.

Приложение 1 – Перечень национальных законов о свободе информации

Нижеприведенные страны приняли национальные законы о доступе к информации. Не все эти законы выполняются, и не все они считаются эффективными. Для обзора законов этих стран, см. Дэвид Банисар, Свобода информации и доступ к законам о государственной отчетности во всем мире. <http://www.freedominfo.org/survey.htm>

Албания	Косово
Ангола	Кыргызская Республика
Армения	Латвия
Австралия	Лихтенштейн
Австрия	Литва
Бельгия	Мексика
Белиз	Молдова
Босния и Герцеговина	Нидерланды
Болгария	Новая Зеландия
Канада	Норвегия
Колумбия	Пакистан
Хорватия	Панама
Чешская республика	Перу
Дания	Польша
Доминиканская Республика	Португалия
Эквадор	Румыния
Эстония	Словакия
Финляндия	Словения
Франция	Южная Африка
Грузия	Испания
Греция	Швеция
Венгрия	Таджикистан
Исландия	Таиланд
Индия	Тринидад и Тобаго
Ирландия	Турция
Израиль	Украина
Италия	Великобритания
Ямайка	Соединенные Штаты
Япония	Узбекистан
Южная Корея	Зимбабве

Сауытбек Абдрахманов**СВОБОДА ИНФОРМАЦИИ В КАЗАХСТАНЕ**

Прежде всего, позвольте поблагодарить организаторов данного семинара и Центр ОБСЕ за создание необходимых условий для плодотворной работы. Вот уже второй день в столице Таджикистана идет полезный обмен мнениями по животрепещущим вопросам демократизации общественной жизни и, в частности, по проблемам средств массовой информации.

Когда посол ОБСЕ в Республике Казахстан господин Ивар Викки встретился со мной в Астане и предложил выступить на тему «Доступ к информации», я с удовольствием принял данное предложение. Дело в том, что степень информированности общества, уровень доступности информации – краеугольный камень процесса демократизации. Вам хорошо известно выражение: «Информация – основная валюта демократии». Действительно, это так. Чем больше информации, тем больше демократии. Чем больше информации, тем больше доверия.

В этой связи мне вспоминается притча великого Конфуция.

Однажды философа спросили: «Правительство имеет три богатства: армию, запасы продовольствия и доверие народа. Если непременно нужно отказаться от одного из них, от чего следует отказаться в первую очередь?» Конфуций ответил: «От армии. С запасами продовольствия страна может продержаться довольно продолжительное время». Еще задают вопрос: «А если нужно оставить лишь одно из двух богатств, то от чего следует отказаться?» Конфуций ответил: «От продовольствия. Страна может прожить несколько суток и без еды. А без доверия народа правительство не проживет ни дня».

Естественно, я не ручаюсь за точность цитаты, но смысл притчи таков.

Доверие обеспечивается правдой. И только правдой. А правду доводим до народа в первую очередь мы, представители средств массовой информации.

Как бывший министр информации могу ответственно заявить о том, что в этом плане Республика Казахстан проводит целенаправленную работу. На сегодняшний день, из более двух тысяч СМИ в республике около 80 процентов являются негосударственными. Почти с первых лет независимости существует довольно разветвленная сеть оппозиционных средств массовой информации. Об уровне свободы слова в Казахстане вы сами смогли убедиться по выступлениям наших коллег. Мы можем, забывая об элементарных требованиях презумпции невиновности, обвинить кого угодно и в чем угодно, даже несмотря на публичное опровержение фактов.

Согласно существующему законодательству, массовая информация является частью общедоступной информации и не подлежит какому-либо ограничению, за исключением случаев, предусмотренных отдельной статьей Конституции РК. Например, не допускается использование средства массовой информации для пропаганды или агитации насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики Казахстан, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, культа жестокости и насилия, порнографии, а также распространения сведений, составляющих государственные секреты Республики Казахстан и иные охраняемые законом тайны.

Усматривать здесь какое-либо ущемление свободы слова, по крайней мере, наивно.

В действующем законе также предусмотрены нормы, регулирующие предоставление информации государственными органами и иными организациями в случае обращения представителей СМИ, за исключением информации, составляющей государственные секреты Республики Казахстан, а также определена ответственность за отказ в предоставлении информации.

С удовлетворением могу сообщить о том, что Казахстан приступает к созданию «электронного» правительства. Нами подробно изучен опыт Эстонии. «Электронное» правительство, без сомнения, даст возможность более широкого доступа к информации о деятельности властных структур. Естественно, благами данного новшества воспользуются и журналисты.

Кроме этого, у нас сейчас готовится новый законопроект «Об информации и защите информации». Проект уже внесен правительством на рассмотрение парламента и будет рассмотрен новым Мажилисом. Кстати, считаю своим долгом констатировать, что итоги выборов в Казахстане, которые состоялись буквально три дня назад, еще окончательно не подведены и не следует заранее бездоказательно обвинять кого-либо в каких-либо нарушениях, тем более, что международные наблюдатели, а их было более тысячи, в целом положительно оценили степень открытости выборов.

Требуют урегулирования вопросы защиты от вредоносной информации. И здесь потребуется уточнение. Что такое вредоносная информация? К вредоносной информации относится информация, содержащая:

1. агитацию и пропаганду насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, а также культа жестокости и насилия;
2. содержащая пропаганду и оправдание терроризма и экстремизма, использования и распространения наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, порнографию;
3. разглашающая государственные секреты и иную охраняемую законом тайну; раскрывающая технические приемы, тактику проведения антитеррористических операций в ходе их проведения в Республике Казахстан;
4. содержащая недостоверные сведения о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, карантинах и иных ситуациях, представляющих угрозу безопасности человеческой жизни;

5. недобросовестная, недостоверная, неэтичная, заведомо ложная и скрытая реклама;
6. содержащая скрытые вставки, воздействующие на подсознание людей и (или) оказывающие вредное влияние на их здоровье;
7. несовместимая с требованиями морали и общественной нравственности;
8. наносящая урон информационным ресурсам и информационной инфраструктуре Республики Казахстан;
9. нарушающая неприкосновенность частной жизни, правила предвыборной агитации;
10. не соответствующая действительности, порочащая честь и достоинство, деловую репутацию физических и юридических лиц;
11. наносящая урон международным отношениям, внешней политике и престижу страны;
12. с использованием ненормативной лексики.

Не призывают ли разработчики законопроекта назад, не ратуют ли за возврат к цензуре? Ответ однозначный – нет.

И здесь могу сказать об увиденном и услышанном в Соединенных Штатах Америки. 20 декабря 2001 года в Нью-Йорке мы побывали в том самом месте, где произошла трагедия 11 сентября. Американские коллеги нам рассказывали о просьбе Госдепа ко всем телеканалам: не допускать смакования ужаса, в частности – не показывать планы с изображением людей, выпрыгивающих из небоскребов: как известно, многие из них умерли уже в воздухе от разрыва сердца, разбитые черепа, лужи крови и другие подробности. И все, буквально все телеканалы выполнили данную просьбу. Что из этого следует? Не станем же мы теперь утверждать, что в Штатах существует цензура?!.. Не станем же утверждать, что от зрителя была скрыта правда? Наоборот, высшая правда, призванная служить сверхзадаче, в те страшные дни заключалась в том, чтобы не сломать дух великой нации, не сеять панику, не спровоцировать новые акты терроризма. Высшая правда как проявление высшей, государственной мудрости.

К сожалению, именно высшей мудрости часто недостает так называемым «независимым» средствам массовой информации. Судя по выступлениям наших коллег, это одинаково относится ко многим СМИ стран Центральной Азии. Почему я говорю: так называемым? Да потому, что независимость СМИ – понятие относительное, весьма условное. Пока мы так именуем СМИ, не получающие госзаказ или дотацию от правительства. Допустим даже, что СМИ с государственной долей в пакете акций в какой-то степени зависимы, так как выполняют определенный объем госзаказа, хотя здесь есть о чем поспорить. Но ведь и другие СМИ зависимы. Может быть, даже более зависимы. Вчера здесь Дуванов признал, что независимые газеты стали партийными. И это правда. Горькая правда. Теперь они зависимы от руководства этих партий. Другие зависимы от финансовых учредителей, «грантодателей». Степень зависимости «грантоедов» зависит от размеров грантов «грантодателей»... Вот такой получился каламбур.

Кстати, распространена такая шутка: «Независимые средства массовой информации – это такие средства массовой информации, от которых ничего не зависит»; это – шутка.

Давайте сделаем так, чтобы эта шутка оставалась лишь шуткой. Хотя в каждой шутке есть доля шутки;

Если абсолютная свобода невозможна, то невозможна и абсолютная независимость. В моем понимании, единственная зависимость средств массовой информации наших стран в переходной период должна заключаться в зависимости от идей независимости.

Ольга Волкова

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В КАЗАХСТАНЕ

III

В первую очередь я бы хотела выразить от имени организации, которую я представляю, Центра правовой помощи СМИ (Казахстан, Караганда) благодарность организатором семинара – ОБСЕ за проведение столь актуальной конференции. Действительно, на сегодняшний день право на получение информации, а также вопросы диффамации являются очень значимыми в условиях развития демократических государств. Как известно, все познается в сравнении, поэтому, выслушав выступления представителей СМИ некоторых азиатских государств, я могу сказать, что в Республике Казахстан (в частности в Карагандинской области) ситуация с привлечением журналистов к уголовной ответственности за оскорбление и клевету значительно лучше, а вот с доступом к информации – оставляет желать лучшего.

Так, например, за 5 лет существования нашей неправительственной организации, только однажды журналиста пытались привлечь к уголовной ответственности за клевету, но не смогли, так как в его действиях отсутствовали признаки состава преступления, предусмотренного ст. 129 УК РК «Клевета». Что же касается привлечения журналистов по ст. 130 УК РК «Оскорбление» кем – либо, то такие случаи и вовсе отсутствуют. Безусловно, что наличие подобных статей в уголовном кодексе РК является, с одной стороны, фактором страха для журналистов при написании «опасных» статей, но, с другой, – гарантией защиты чести, достоинства и деловой репутации граждан от разного рода лживых, порочащих сведений. Поэтому сложно однозначно сказать, что наличие ст.ст. 129, 130 УК РК является препятствием в профессиональной деятельности журналиста. Действительно, практика развития многих демократических стран Европы показывает, что в их законодательстве дела, возбуждаемые

в отношении представителей СМИ по обвинению их в клевете и оскорблении, не относятся к числу уголовных; журналиста можно привлечь только к гражданской ответственности. Очевидно, что к принятию столь важного решения страны шли не год и не пять лет, что совершенно объяснимо: гражданское правосознание и профессионализм журналистов должны находиться на высоком уровне. В перспективе было бы очень хорошо рассмотреть вопрос о переводе дел о привлечении журналистов к уголовной ответственности за клевету и оскорбление в сферу юрисдикции гражданского Кодекса: ведь наше государство идет по пути демократии.

Что же касается конституционного права граждан, в том числе и журналистов на получение информации, то с недавнего времени в Карагандинском регионе у журналистов стали возникать серьезные проблемы. Чаще всего проблемы возникают с государственными органами, иногда с частными организациями. В последнее время в наш центр участились обращения журналистов по поводу проблем с получением информации в судах. Информацию могут не предоставлять под различными предлогами, отговариваясь нехваткой времени, нежеланием комментировать, необходимостью спросить разрешение у вышестоящего руководства, то просто выпроваживают т.д. Когда мы наблюдаем такие явления, нас это удивляет, так как действующее законодательство РК очень четко и подробно описывает гарантии для СМИ на получение информации, оговаривает сроки предоставления и предусматривает ответственность для лиц, необоснованно отказавших в предоставлении информации, хотя конкретная статья отсутствует. В некоторых случаях может не соблюдаться право журналиста на получение информации открытого доступа, не выполняться установленная норма закона. В этой связи, мы считаем необходимым предусмотреть ответственность за необоснованный отказ в получении информации либо в КоАП РК, либо в УК РК.

Следующий очень важный аспект – получение судебной информации. Вновь необходимо обратиться к процессуальным нормам законодательства РК (ГПК РК, УПК РК), которые четко регламентируют гласность судебного разбирательства и одновременно

гарантируют право на получение судебной информации. Так, ст. 19 ГПК РК предусматривает свободный доступ граждан (в том числе и СМИ) на открытые судебные процессы. Более того, указывается, что лица, присутствующие в зале, имеет право фиксировать ход процесса с занимаемых ими в зале мест или использовать аудиозапись. Что же касается видеосъемки, то представители электронных СМИ могут производить ее только с разрешения председательствующего судьи с учетом мнения лиц, участвующих в деле. К сожалению, за последнее время участились обращения СМИ по поводу непредставления информации в судах, отказа в проведении видеосъемки судебного разбирательства или простого нежелания общаться с прессой. Со стороны нашей организации предпринимались шаги по решению возникающих проблем: мы проводили семинары с представителями органов госвласти, СМИ по повышению уровня информационного взаимодействия судов и СМИ. На определенном этапе проблема была решена, но в настоящий момент она вновь возникает, и становится все более актуальной. Нами направлялись неоднократные обращения к председателям судов по поводу обеспечения гласности, прав журналистов на получение информации, что давало результаты, но по некоторым фактам мы вынуждены были даже обращаться к председателю Верховного суда К. Мами.

Иногда на судебных процессах возникала своего рода дискриминация в отношении электронных СМИ. Так, журналист газеты может присутствовать на процессе, производить аудиозапись и, таким образом, получить информацию, а телекомпании для получения полной информации необходимо производить видеосъемку, в которой часто отказывают по разным причинам: то кто-то из сторон не согласен, то просто удаляют телеоператора из зала суда и т.д. В этой связи мы считаем, что необходимо обеспечить полное равенство СМИ и разрешить производство видеосъемки всех судебных процессов, а если кто-либо из участников не согласен на производство видеосъемки, то в сюжете можно не показывать их лиц.

Объективности ради следует заметить, что имеют место случаи, когда проблема с получением информации возникает вследствие

правовой некомпетентности журналистов, которые требуют предоставить информацию, представляющую коммерческую тайну, государственные секреты и т.д., но это единичные случаи. В основном журналисты не могут получить информацию открытого доступа, которая является общественно значимой. В таких условиях, безусловно, должна быть взаимная ответственность, профессионализм и взаимное уважение как представителей государственных органов, частных организаций и т.д., так и работников СМИ.

Шаги, предпринимаемые ОБСЕ являются очень своевременными и значимыми для дальнейшей демократизации стран и соблюдения прав человека, в частности права на доступ к информации.

Нуриддин Каршибаев

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ: ЕГО МОНИТОРИНГ И
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ В УСТАНОВЛЕНИИ ДИАЛОГА
МЕЖДУ ВЛАСТЯМИ И ПРЕССОЙ

III

Национальная ассоциация независимых средств массовой информации Таджикистана (НАНСМИТ) уже второй год ведет мониторинг соблюдения прав журналистов и СМИ в Таджикистане. Мы начали активно отслеживать ситуацию в сфере медиа с тем, чтобы иметь **аргументы для ведения переговоров с органами власти**, ибо государственные чиновники на различных конференциях, семинарах и «круглых столах», всегда требовали конкретные факты, когда речь шла об ущемлениях прав журналистов и СМИ. Поэтому мы начали фиксировать каждый случай нарушения прав журналистов и СМИ всеми возможными способами, используя труд наших волонтеров. На данный момент, мы ведем системный мониторинг в рамках двух региональных проектов – проекта поддержки СМИ Центральной Азии (финансируется Швейцарским агентством по сотрудничеству) и проекта «Защита демократических принципов свободы слова в деятельности средств массовой информации в Центральной Азии» (настоящий проект реализуется в партнерстве с международным фондом «Адил Соз» и другими журналистскими организациями Центральной Азии, при поддержке USAID). Отчеты по мониторингу свидетельствуют, что ограничение доступа к общественно-значимой информации, а также препятствия на пути ее распространения – наиболее часто встречающиеся виды нарушения свободы слова в Кыргызстане, Узбекистане и Таджикистане.

Несмотря на то, что право журналиста, как и всякого гражданина, на свободное получение и распространение информации, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, гарантировано конституциями и соответствующими законами этих

стран, власти применяют самые разнообразные формы ограничения доступа журналистов к общественно-значимой информации. Среди них – прямые и косвенные отказы госчиновников в предоставлении информации, необоснованные отказы в аккредитации, предпочтения и привилегии в предоставлении информации правительственным СМИ по сравнению с негосударственными и оппозиционными медиа, включая ограничения в доступе журналистов к заседаниям коллегиальных государственных органов, судебным разбирательствам, а также к пресс-конференциям высокопоставленных лиц.

База данных нашего мониторинга свидетельствует о том, что даже информация об экологии и окружающей среде, в частности информация о радиационных отходах, держится «за семью замками», хотя согласно статье 6 закона Республики Таджикистан «О государственной тайне», сведения о состоянии окружающей среды и здоровья населения не относятся к государственной тайне. Однако доступ к источникам этой информации остается закрытым для журналистов. Например, 15 марта 2004 года корреспондент таджикской службы радио «Озоди» («Свобода») Холики Сангин обратился к руководителю инспекции по контролю над отходами государственного Комитета по охране природы и лесному хозяйству РТ для получения информации о радиационных отходах в Файзабадском районе. Однако руководитель данной инспекции Абдусалом Джураев, воздержавшись от предоставления информации, заявил Х. Сангину, что файзабадское хвостовское хранилище не относится к их ведомству, и посоветовал корреспонденту поискать эту информацию в другом месте. На следующий день журналист обратился к Хикматову Мухаббатшо, руководителю Агентства по радиоактивной безопасности Академии наук Республики Таджикистан для получения информации о радиационной безопасности страны, а также о заброшенных радиационных хвостовских хранилищах. Однако Хикматов отказался беседовать с журналистом на эту тему, сказав, что об этом журналист может говорить только лишь с президентом Академии наук Ульмасом Мирсаидовым.

Действия вышеуказанных должностных лиц являются не только нарушением национального законодательства о доступе к информации, но и невыполнением требований международного права. Например, Орхусская конвенция, признанная Таджикистаном, предусматривает, что «общественность должна быть осведомлена о процедурах участия в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, иметь свободный доступ к ним и знать, каким образом пользоваться им...». Этот же документ, отмечая важную роль СМИ, требует поощрения широкого информирования общественности о решениях, оказывающих воздействие на окружающую среду и устойчивое развитие, а также ее участие в процессе принятия подобных решений.

Отсутствие четких юридических рамок для информации, попадающей под понятие «государственная тайна», а также закрепленная законом крайне долгая процедура рассмотрения запросов о предоставлении информации, создают властям благоприятную юридическую базу для произвола в предоставлении общественно-значимой информации. Настораживает тот факт, что нередко власти необоснованно широко трактуют угрозу, исходящую от международных экстремистских группировок, ссылаясь на необходимость обеспечения «информационной безопасности общества и государства», создания «системы противодействия информационной экспансии». При этом СМИ чинятся всевозможные препятствия в деле обеспечения транспарентности деятельности государственных структур – главного условия успешного построения гражданского общества в центрально-азиатских странах.

С приближением предвыборных кампаний в Таджикистане проблема доступа к информации становится более актуальной. Государственные чиновники, отказывая журналистам в предоставлении информации, всячески препятствуют реализации прав граждан на получение объективной и оперативной информации о социально-политической и экономической ситуации в стране. Только за восемь последних месяцев (январь – август 2004 г.) службой мониторинга соблюдения прав журналистов и СМИ Таджикистана, функционирую-

щий при Национальной ассоциации независимых средств массовой информации Таджикистана (НАНСМИТ), зафиксировано 74 случая ограничения или отказа в предоставлении общественно-значимой информации. В связи с этим, 17 августа 2004 года НАНСМИТ распространила заявление, в котором выразила свою озабоченность по поводу участившихся случаев ограничения доступа журналистов к информации, особенно правительственной.

Вот некоторые примеры: 12 августа 2004 года главный государственный врач города Куляба Абдукодир Муродов отказался отвечать на вопросы собственного корреспондента независимого информационного агентства «Азия-Плюс» по Кулябской группе районов Турко Дикаева о санитарном состоянии городских улиц, запрещенном поджигании мусора на свалках. Свой отказ главврач мотивировал тем, что он не уполномочен отвечать на вопросы журналиста, тем более независимого, без присутствия официального представителя хукумата (администрации) города Куляба. Такой запрет, по словам журналиста, является последним изобретением чиновников Хатлона, придумавших термин «патриотической цензуры», чтобы имидж благополучного города Куляба не пострадал до празднования 2700-летия города 9 сентября 2005 года.

К сожалению, многие чиновники под благовидным предлогом ввели негласную цензуру, запрещенную Конституцией РТ, чтобы не допустить утечки негативной информации о деятельности своих структур.

8 мая 2004 года вышеуказанному журналисту было отказано в информации заместителем начальника отдела внутренних дел Шурабадского района подполковником милиции Э. Сафаровым со ссылкой на строгое указание заместителя министра внутренних дел Республики Таджикистан А. Раджабова: «С журналистами в контакты не вступать, никаких интервью им не давать!» По словам Э. Сафарова, заместитель министра побывал в этом приграничном районе накануне, 7 мая, и на совещании работников отдела внутренних дел района запретил им общаться с журналистами.

Нередки случаи, когда государственные чиновники прямо отказывают в предоставлении информации. В середине июня 2004 года корреспондент информационного агентства «Авесто» Борис Хайрудинов обратился по телефону в международный отдел Минздрава РТ за информацией о зарубежной поездке министра Н. Файзуллоева. Начальник международного отдела Гульджахон Туманова попросила корреспондента перезвонить после обеда, но потом ее на месте не оказалось. Б. Хайрудинову пришлось звонить 3 дня, чтобы застать Туманову, и когда ему удалось вновь дозвониться до нее, то вместо нужной информации он услышал жалобы на плохое настроение и упреки в «настырности». На возражение корреспондента, что предоставление информации – ее обязанность, Г. Туманова нагрубила ему и бросила трубку.

Можно привести и другие примеры. Однако, отчеты по мониторингу, как было отмечено выше, должны послужить **инструментом установления диалога между властями и прессой**. Мы уже издали два отчета по доступу к информации и распространили их среди СМИ, государственных, общественных и международных организаций. Мы также готовим ежемесячные отчеты, которые доступны на сайтах www.nansmit.org и www.cafspeech.kz. Отчеты распространяются и электронной почтой и нарочными в твердых копиях на таджикском, русском и английском языках. НАНСМИТ часто выступает с заявлениями и призывает все государственные органы неукоснительно соблюдать правовые нормы доступа журналистов к информации и не допускать случаев воспрепятствования в выполнении своей миссии – информировании общественности. Это **один из способов публичной защиты интересов СМИ** и журналистов. Вместе с тем, мы активно поддерживаем СМИ посредством их самих – на страницах газет, в теле- и радиопередачах регулярно освещается тема доступа к общественно-значимой информации. Таким образом, общественная дискуссия на эту тему стала необратимой в прессе Таджикистана.

Есть определенные позитивные сдвиги в плане доступа к информации. Например, в Согдийской области 1,5-2 года тому назад

наблюдались случаи систематического недопущения представителей частных СМИ к мероприятиям, организованным государственными структурами. Сегодня, после проведения ряда семинаров и заседаний «круглого стола», администрация области осознала необходимость сотрудничества со всеми СМИ, и здесь еженедельно проводятся пресс-конференции, на которые приглашаются представители местных и зарубежных СМИ независимо от форм собственности. В ходе обсуждений ситуации с доступом к источникам информации в области, сами представители администрации региона (руководитель информационно-аналитическим центром Нарзулло Дадбоевым) выразили свою готовность к сотрудничеству и отметили необходимость осуществления образовательных программ среди работников пресс-служб государственных органов. Мы организовали такие практические семинары в г. Худжанде (административном центре Согдийской области), целью которых являлось обучение журналистов и работников пресс-служб навыкам эффективного взаимодействия с тем, чтобы обеспечить равный доступ СМИ к получению всесторонней и непредвзятой информации. Практические семинары способствовали росту понимания роли представителей власти и журналистов в обществе по информированию населения, тому, чтобы и властные структуры и пресса могли эффективно выполнять свои функции.

Между прочим, **использование результатов мониторинга** в процессе обучения в ходе практических семинаров по взаимодействию государственных органов с прессой также является эффективным способом установления диалога. На семинарах мы обсудим конкретные примеры ограничения доступа к информации. Например, 13 января корреспондент таджикской службы радио «Свобода» Холики Сангин обратился к председателю суда города Вахдат г-ну Пирову для ознакомления с судебными материалами, однако председатель суда заявил журналисту, что любую информацию он предоставит ему только после письменного или устного разрешения председателя Совета юстиции РТ. Следует отметить, что на одном из семинаров Национальной ассоциации независимых средств массовой информации Таджикистана (НАНСМИТ), посвященном взаимодействию судебных

органов с СМИ, руководитель аппарата Совета юстиции РТ Юсуф Салимов отметил, что судья Пиров поступил неправильно, ссылаясь на руководство Совета юстиции. «Он сам был правомочен решить вопрос о предоставлении информации журналисту», – отметил он.

Подобные семинары были проведены с участием сотрудников пресс-служб государственных органов и прокуратуры. Эти семинары способствуют налаживанию непосредственных контактов между журналистами и представителями государственных органов.

База данных мониторинга позволит нам **защищать интересы СМИ и журналистов, касающиеся изменения и дополнения законов в сфере СМИ в парламенте республики**. На одной из пресс-конференций, посвященной проблеме доступа к информации, депутат парламента Усмон Назир выразил свою готовность защищать интересы СМИ и журналистов в плане совершенствования норм закона о доступе к информации.

Несмотря на позитивные сдвиги в налаживании сотрудничества между СМИ и властью, проблема доступа к информации в Таджикистане все еще остается актуальной. На наш взгляд, простота и легкость получения гражданами страны необходимой и интересующей их общественно-значимой информации является самым надежным индикатором открытости государственного устройства. Ибо лишь информированные граждане способны принимать верные решения, что немаловажно накануне важных политических событий в жизни общества – выборов. Для того чтобы доступ к информации стал нормой жизни общества, необходимо совершенствование законодательства о деятельности СМИ, принятие всеобъемлющих законов о свободном доступе к информации, основанных на международных стандартах.

НАНСМИТ призвала и впредь будет призывать представителей государственных и иных структур придерживаться буквы закона и международных стандартов в области свободы слова и соблюдать общественные интересы в том, что касается реализации прав граждан на получение общественно-значимой информации через СМИ. НАНСМИТ также рекомендует журналистам более настойчиво

отстаивать свои профессиональные права и в случае их нарушений оспаривать действия государственных чиновников на основе законодательства Республики Таджикистан.

Александр Кулинский

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В КЫРГЫЗСТАНЕ: ОБЩЕСТВО ТРЕБУЕТ ОТКРЫТОСТИ ОТ ВЛАСТЕЙ

III

В Кыргызстане право населения на получение информации закреплено в Конституции страны и подробно изложено в законе «О гарантиях и свободе доступа к информации» от 1997 года. Однако на практике это право отсутствует, особенно у рядовых граждан. В связи с этим с каждым годом растет недовольство законодательной базой в этой области среди журналистов и активной части населения.

Стоит отметить, что закон «О гарантиях и свободе доступа к информации» сам по себе далек от идеала. В нем масса недочетов и лазеек для чиновников. По большому счету, все 14 статей этого документа являются декларацией, как бы поясняющей соответствующую статью Конституции. Кроме того, как показало социологическое исследование «Оценка доступа к информации государственных органов различного уровня для населения Кыргызстана», проведенное местной неправительственной организацией «Будущее без коррупции – Трансперенси Интернэшнл», менее половины государственных служащих знают о существовании закона «О гарантиях и свободе доступа к информации», еще меньше знакомо с его содержанием.

В рамках этого же социологического исследования был проведен эксперимент. В соответствии с названным законом, НПО «Будущее без коррупции – Трансперенси Интернэшнл» разослала запросы от юридического лица в 73 министерства и ведомства. Столько же запросов было сделано и от имени физического лица. В письмах юридическое лицо просило предоставить информацию о годовом бюджете учреждения, адрес веб-сайта, а так же сведения об участии в государственных программах и подотчетности вышестоящим инстанциям. Вымышленный запрос от физического лица просил

предоставить информацию о наличии вакансий в данном госоргане, уровне заработной платы, продолжительности трудового отпуска, размере оплаты за сверхурочную работу. При этом все письма-запросы были составлены таким образом, чтобы информация, предоставляемая госорганом, не подпадала под грифы «секретно», «совершенно секретно», «для служебного пользования».

Один из главных выводов этого эксперимента: юридическому лицу проще получить информацию по письму-запросу. Большинство государственных органов предоставило свой ответ на запрос юридического лица, причем сделало это быстрее, корректнее и вежливее. Интересно, что государственные органы, призванные охранять конституционные права граждан, на запросы ни физических, ни юридических лиц не ответили. Так, представители Генеральной прокуратуры и Конституционного суда в не самой вежливой форме пытались узнать, на каком основании лица запрашивают информацию, а затем просто отказали в предоставлении запрашиваемых сведений. В итоге, оба ведомства были признаны одними из самых недоступных в стране (оба набрали 0 баллов из 28 возможных). Напомню, что мною приведены итоги социологического исследования «Оценка доступа к информации государственных органов различного уровня для населения Кыргызстана», проведенного неправительственной организацией «Будущее без коррупции – Трансперенси Интернэшнл» при финансовой поддержке фонда «Сорос-Кыргызстан».

Летом нынешнего года в Бишкеке состоялась конференция по проблемам доступа к информации, в которой принимали участие журналисты, представители государственных органов, пресс-секретари министерств и ведомств, лидеры неправительственных организаций. На ней обсуждались возможные поправки к действующему закону «О гарантиях и свободе доступа к информации». Со стороны СМИ и НПО была высказана масса предложений по усовершенствованию данного документа. В частности, журналистское сообщество предложило разделить предоставляемую информацию на три разновидности:

- 1) *перманентно распространяемая информация* – информация, которая должна быть доступна в любое время суток и в любом месте. Это:
- а) контактная информация с министерствами, ведомствами, любыми другими государственными структурами, информация о режиме их работы, вакансиях и тендерах;
 - б) биографические данные руководителей министерств и ведомств, юридических лиц;
 - в) все нормативно-правовые акты государственных структур и местного самоуправления и проекты законов;
 - г) регистрационные сведения о зарегистрированных политических партиях, НПО, СМИ, коммерческих банках, государственных и частных медицинских и образовательных учреждениях (обновление не менее одного раза в месяц);
 - д) сведения об основных социально-экономических показателях страны за период в 1 месяц, квартал, полугодие, год;
 - е) сведения о состоянии внешнего и внутреннего долга КР (обновление не менее одного раза в неделю);
 - ж) сведения о правонарушениях и итогах работы правоохранительных органов за период в 1 месяц, квартал, полугодие, год;
 - з) отчеты о деятельности местных кенешей и местного самоуправления за период в 1 месяц, квартал, полугодие, год;
 - и) сведения о чрезвычайных происшествиях, массовых беспорядках, экологических ЧП, природных катаклизмах;
 - к) декларации государственных служащих (в соответствии с требованием нового закона «О государственной службе»);
 - л) информация о местонахождении и состоянии здоровья высших должностных лиц государства;
 - м) информация о бюджетных средствах, выделенных на содержание ведомств, и любых других финансовых поступлениях, а так же сведения об их использовании.

Все перечисленные выше виды информации должны быть размещены на веб-сайтах и выдаваться по первому требованию без письменного оформления любому гражданину Кыргызской Республики.

- 2) информация, предоставляемая по экстренному запросу или по устному распоряжению руководителя ведомства или организации, у которых запрашивается информация. Это:
- а) решения судов (за исключением решений по вопросам усыновления, опеки, лишения родительских прав; по правонарушениям, связанным с государственной, коммерческой, медицинской тайнами);
 - б) сведения об отказе в регистрации юридических лиц всех форм собственности и видов деятельности;
 - в) сведения о конкретных происшествиях и правонарушениях (в интересах следствия возможно без указания лиц);
 - г) стенограммы заседаний государственных органов и органов местного самоуправления (за исключением тех, в которых содержатся все виды тайн);
 - д) разъяснения по применению нормативно-правовых актов КР;
 - е) программу приватизации, итоги тендеров, итоги работы ГАО, АО, СП и т. п., имеющих государственную долю в уставном капитале;
 - ж) итоги аудиторских проверок, выполненных Счетной палатой.
- Ответы на запросы по указанным видам информации должны предоставляться в срок не более 10 рабочих дней.
- 3) информация, требующая длительного времени для ее предоставления. Это:
- а) решения судов, вынесенные более чем за год до момента запроса (за исключением решений по вопросам усыновления, опеки, лишения родительских прав; по правонарушениям связанным с государственной, коммерческой, медицинской тайнами);
 - б) сведения об отказе в регистрации юридических лиц всех форм собственности и видов деятельности, вынесенные более чем за год до момента запроса;
 - в) сведения о конкретных происшествиях и правонарушениях (в интересах следствия возможно без указания лиц), совершенных более чем за год до момента запроса;

г) стенограммы заседаний государственных органов и органов местного самоуправления (за исключением тех, в которых содержатся все виды тайн), прошедших более чем за год до момента запроса.

Ответы на запросы по указанным видам информации должны предоставляться в срок не более 90 рабочих дней.

В выдаче информации может быть отказано только в случае, если запрашиваемые материалы содержат все виды тайн. Лицо, сделавшее запрос, должно иметь возможность обжаловать отказ в суде.

Много внимания было уделено ответственности чиновников за отказ в выдаче информации по запросам юридических и физических лиц. По мнению журналистов, незаконный отказ должен наказываться в административном порядке штрафами до 1 000 минимальных окладов. В случае многократного незаконного отказа в предоставлении информации, правонарушитель должен наказываться в административном порядке лишением права заниматься своим видом деятельности на срок не менее 3 лет.

Было высказано немало нареканий в адрес пресс-служб государственных органов. Зачастую проблема с доступом к информации возникает из-за непрофессиональной работы пресс-служб. Именно пресс-службы затягивают процесс выдачи информации, так как они сами начинают ее искать в недрах своих ведомств. Между тем, пресс-службы должны наладить бесперебойную поставку информации пресс-службам из отделов министерств и ведомств. Этого контакта, как правило, нет. Пресс-службы должны быть своего рода серверами с информацией, они должны сами ее накапливать, а не ждать запросов от журналистов и граждан.

Кроме того, журналистское сообщество столкнулось с парадоксальным для цивилизованного общества явлением. Немалое число государственных органов просто не имеет пресс-служб или подобных отделов. Например, таковых нет в принципе во всех судах страны, практически во всех районных и большинстве

городских администраций, прокуратурах, некоторых министерствах и ведомствах. В связи с этим, участники конференции пришли к выводу, что наличие пресс-служб или отделов по связям с общественностью должно быть закреплено в законе «О праве доступа к информации». Там же должны быть расписаны их функциональные обязанности и ответственность за распространение информации.

Все материалы конференции в ближайшем будущем будут обобщены рабочей группой по реформированию законодательства в области доступа к информации, созданной при поддержке фонда «Сорос-Кыргызстан». Сейчас еще нет единого мнения, каким образом поступить дальше. Однако все, в том числе и представители высших государственных органов, сходятся во мнении, что закон надо менять.

Рустам Кошмуратов

ПРОБЛЕМЫ С ОПРЕДЕЛЕНИЕМ РАДИОЧАСТОТ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

III

Одним из аспектов свободы информации является возможность доступа граждан к информации, то есть возможность получать информацию через печатные и вещательные СМИ.

С конца 2001 года государственные органы Кыргызской Республики фактически перестали выдавать радиочастоты для независимых телерадиокомпаний, хотя для этого нет никаких правовых оснований. Существует «Положение о порядке выделения номиналов радиочастот для радиоэлектронных средств (РЭС) и высокочастотных устройств (ВЧУ)», оформленное решением Госкомиссии по радиочастотам от 21 октября 1997 года и утвержденное министерством юстиции 28 октября 1997 года. По нему получали частоты все ныне существующие телерадиокомпании, и никаких вопросов не возникало.

Однако в 2002 году государственное агентство связи (ГАС) разослало всем письменное уведомление, что на основании решения Госкомиссии по радиочастотам от 26 декабря 2001 года № 25/2 частоты будут выдаваться на конкурсной основе. Как потом выяснилось, это решение не имело под собой никакой юридической силы и было, на самом деле, внутриведомственной перепиской. В этом же решении ГАСу было дано указание разработать положения о конкурсном выделении радиочастот. В результате, до начала нынешнего года эффективного документа, учитывающего интересы всех сторон, разработано не было. Потом ассоциация «Масс-медиа» при поддержке фонда Сороса обратилось в ГАС предложением встретиться и совместно с независимыми средствами массовой информации разработать положение. Такая встреча состоялась в январе этого года. В результате долгой и кропотливой работы было разработано

«Положение о выделении радиочастот», которое отправили для одобрения в правительство и судьба которого долгое время была неизвестна. Этим летом мы узнали, что появилось распоряжение Госкомиссии по радиочастотам от 9 июля 2004 № 37/1 о выдаче радиочастот на аукционной основе. Опять многое неясно: поскольку предыдущее положение разрабатывали 3 года и, в конце-концов, не приняли, как будут выдаваться частоты на аукционной основе, каков расчет? В Казахстане станции платили за частоту несколько десятков тысяч долларов, смогут ли кыргызские телерадиокомпании одолеть планку в десятки тысяч долларов? Кроме того, нет никакой гарантии, что, поработав несколько лет, любая станция не лишится выкупленной частоты, потому что нет закона, регулирующего получение частоты на аукционной основе.

Второй вопрос касается продления лицензии. В 1998 году мы получили лицензию на вещание сроком на 5 лет. В 2003 году срок ее закончился, и нам продолжили ее на два месяца, потом еще на три. Это повторялось уже много раз, очередная лицензия нам выдана до 1 октября 2004 года. Выдача лицензии на такой короткий срок вызывает в нас чувство неуверенности в завтрашнем дне.

После обращения в ГАС нам прислали письмо, где говорилось, что вопрос о выдаче лицензии будет решен после утверждения порядка выдачи частот. Как я понимаю, речь идет об аукционе.

Действия властных структур не оставались без реакции с нашей стороны. В течение трех лет я обращался в газеты, парламент, правительство. Совместно с общественным объединением «Журналисты» было написано письмо на имя президента Кыргызской республики о трудностях получения радиочастот. В настоящее время около 40 новых станций не могут получить частоты, и никто им не дает ясного ответа, когда они смогут выйти в эфир. В 2003 году в дело защиты прав электронных средств массовой информации активно включилась ассоциация «Масс-медиа», которая ведет переписку с государственными органами и международными организациями, старается объединить все телерадиокомпании в единый «кулак».

На сегодняшний день в нашей республике определенные государственные органы хотят ввести цензуру, хотя Конституция республики не допускает этого. Все действия по ограничению выдачи частот свидетельствуют об этом.

Наша задача состоит в том, чтобы не дать возможности ограничить свободу слова, затоптать те достижения, которые мы достигли за годы независимости.

