



МЕМОРАНДУМ

по

Закону Республики Узбекистан «О средствах массовой информации»

подготовленный

«Артикль 19»
Всемирная кампания за свободу слова

июнь 2004

**по заказу представителя по свободе средств массовой информации
Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе**



I. Введение

В данном Меморандуме проводится анализ Закона Республики Узбекистан «О средствах массовой информации» (далее – Закон), принятый Олий Мажлисом (законодательным органом) в 1997 году¹.

У «Артикль 19» вызывает серьезное беспокойство ряд моментов, связанных с Законом. Во-первых, Закон своей совокупностью общих положений стремится регулировать все аспекты и сферы средств массовой информации, хотя, как мы более подробно описываем ниже, нужны различные системы регулирования, скажем, в отношении транслируемых и печатных средств массовой информации. Кроме того, отдельные виды информационной деятельности, которые в настоящее время регулируются Законом, такие как небольшие электронные издания в сети Интернет и неформальная деятельность неправительственных организаций, вообще не должны подлежать регулированию. К числу других серьезных трудностей относится то, что Закон налагает на средства массовой информации ответственность, которая фактически означает запрет публикации «ложных сообщений»; устанавливает обременительные ограничения на содержание материалов, а также чрезмерные требования по регистрации, которая находится в руках у «уполномоченного органа», который почти однозначно не является независимым от правительства; налагает слишком общее обязательство публиковать опровержения и ответы; а также дает правительству и судам власть требовать опубликования определенных материалов, что является абсолютно неуместным. Ниже мы даем более подробный анализ этих и некоторых других моментов.

В данном Меморандуме сначала описывается гарантия свободы выражения в международном праве и Конституции Республики Узбекистан. Затем проводится подробный анализ различных статей Закона и предлагаются рекомендации для необходимого улучшения ситуации.

II. Соответствующие правовые стандарты и положения

II.1 Международные гарантии свободы выражения

Свобода выражения, одно из основных прав человека, охраняется статьей 19 *Всеобщей декларации прав человека* (ВДПЧ)², обязательной для всех государств в силу обычного международного права. Статья 19 ВДПЧ гласит:

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

¹ «Артикль 19» не несет ответственности за точность перевода и за комментарии, основанные на неправильном или неверном переводе.

² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 217А(III), 10 декабря 1948г.

Международный Пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)³, широко рассматриваемый как авторитетное развитие прав, изложенных в ВДПЧ, содержит в статье 19 общую защиту свободы выражения, в выражениях, которые очень похожи на формулировку ВДПЧ. Узбекистан ратифицировал МПГПП в 1995 году и тем самым взял на себя прямое обязательство его соблюдать.

Узбекистан является членом ОБСЕ и подписал *Заключительный акт Сопровождающего совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе* (Заключительный акт)⁴, который устанавливает обязательства стран-членов по правам человека. Заключительный акт заявляет, что государства-участники «будут поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод, которые все вытекают из достоинства, присущего человеческой личности, и являются существенными для ее свободного и полного развития». Заключительный акт также устанавливает, что государства-участники будут «будут действовать в соответствии с целями и принципами» ВДПЧ⁵.

Данные стандарты ОБСЕ были расширены и получили дальнейшее развитие в последующих документах. Например, параграф 9 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (ныне ОБСЕ) 1990 года⁶ гласит:

Государства-участники подтверждают, что:

- каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Осуществление этого права может быть предметом лишь таких ограничений, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам. В частности, не будет установлено никаких ограничений на доступ к средствам для размножения документов всех видов и на их использование при соблюдении, тем не менее, прав, касающихся интеллектуальной собственности, включая авторское право.

В аналогичном русле, параграф 26 того же документа гласит:

Государства-участники признают, что жизнеспособная демократия зависит от существования как составной части национальной жизни демократических ценностей и практики, а также широкого круга демократических институтов. Они будут поэтому поощрять, облегчать и, там где это целесообразно, поддерживать совместные практические усилия и обмен информацией, идеями и опытом между ними и в рамках прямых контактов и сотрудничества между отдельными лицами, группами и организациями в областях, включающих следующее:

...

³ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2200А(XXI) от 16 декабря 1966г., вступила в силу 23 марта 1976г.

⁴ ОБСЕ, Хельсинки, 1 августа 1975г.

⁵ Принцип VII. Уважение к правам человека и фундаментальным свободам, в том числе свободе мнения, совести, религии или вероисповедания.

⁶ 5 июня – 29 июля 1990 г.

- доступ к информации и обеспечение конфиденциальности,
- ...
- журналистику, независимые средства массовой информации, интеллектуальную и культурную жизнь.

Эти стандарты были подтверждены в 1991 году в документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Московском документе)⁷.

Свобода выражения также защищается тремя региональными документами по правам человека, особенно в статье 10 *Европейской Конвенции по правам человека* (ЕКПЧ)⁸, статье 9 *Африканской Хартии прав человека и народов*⁹ и статье 13 *Американской Конвенции о правах человека*¹⁰. Хотя решения и заявления, принятые в последних системах, не имеют обязательной силы в отношении Узбекистана, они предоставляют убедительное доказательство того, что содержание и последствия права на свободу выражения имеют всеобщее применение.

Международное право позволяет наложение ограничений права на свободу выражения с целью защиты различных частных и общественных интересов. Например, параграф 3 статьи 19 МПГПП гласит:

Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

- а) для уважения прав и репутации других лиц,
- б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Данная статья, таким образом, подвергает любое ограничение права на свободу выражения действию трех жестких критериев которые требуют, чтобы ограничения были (а) установлены законом; (б) в целях гарантирования законных общественных или частных интересов; и (с) необходимыми для защиты данных интересов¹¹.

Выражение «установлен законом» подразумевает не только то, что ограничение основано на законе, но и то, что соответствующий закон соответствует определенным стандартам четкости и доступности. Более того, законные интересы, перечисленные в МПГПП, не являются пояснительными, а скорее являются исчерпывающими: национальные правительства не могут расширительно толковать этот список. Наконец, третий критерий – требование необходимости – означает, что даже когда меры применяются с целью защиты законного интереса, правительство должно продемонстрировать, что для этих мер имеется «острая общественная необходимость»; более того, ограничение должно быть пропорциональным преследуемой законной цели, а причины,

⁷ 10 сентября – 15 октября 1991 г., § 26.

⁸ Принята 4 ноября 1950 г., вступила в силу 3 сентября 1953 г.

⁹ Принята в Найроби, Кения, 26 июня 1981 г., вступила в силу 21 октября 1986 г.

¹⁰ Принята в Сан-Хосе, Коста-Рика, 22 ноября 1969 г., вступила в силу 18 июля 1978 г.

¹¹ За дальнейшим развитием этого критерия Комитетом по правам человека ООН, см. дело *Муконг против Камеруна* (*Mukong v. Cameroon*), 21 июля 1994 г., № 458/1991, § 9.7.

оправдывающие такое ограничение должны быть существенными и достаточными¹².

II.2 Конституционные гарантии

Конституция Республики Узбекистан содержит обширные гарантии свободы выражения. Например, статья 29 Конституции устанавливает:

Каждый имеет право на свободу мысли, слова и убеждений. Каждый имеет право искать, получать и распространять любую информацию, за исключением направленной против существующего конституционного строя и других ограничений, предусмотренных законом.

Кроме того, статья 30 обязывает государственные органы, должностных лиц и общественные ассоциации «обеспечивать гражданам возможность ознакомления с документами, решениями и иными материалами, затрагивающими их права и интересы». А статья 43 устанавливает, что государство «обеспечивает права и свободы граждан, закрепленные Конституцией и законами». И наконец статья 67 четко запрещает, помимо прочего, цензуру средств массовой информации.

II.3 Свобода средств массовой информации

Гарантия свободы выражения прежде всего применяется к средствам массовой информации. Как указывается в Московском документе ОБСЕ, «независимые средства информации являются важнейшим условием для свободного и открытого общества и ответственных за свои действия государственных систем и играют особую роль в деле охраны прав человека и основных свобод»¹³.

Европейский Суд по правам человека выразил по существу такое же мнение:

Пресса играет ключевую роль в демократическом обществе. Хотя она не должна переступать через определенные границы, особенно в отношении репутации и прав других и необходимости в предотвращении раскрытия конфиденциальной информации, тем не менее, ее обязанность состоит в том, чтобы передавать – таким образом, который соответствует ее обязательствам и ответственности, – информацию и идеи по всем вопросам, представляющим общественный интерес [сноска удалена]. Кроме того, Суд помнит о том, что журналистская свобода также допускает определенное преувеличение или даже провоцирование читателя¹⁴.

Конституционные суды по всему миру согласны друг с другом. К примеру, Суд Южной Африки недавно принял следующее решение:

Место прессы – в борьбе за поддержание демократии. К функциям прессы относится выявление случаев коррупции, мошенничества и взяточничества, где бы таковые не имели место, и разоблачение виновных. Пресса должна раскрывать нечестное неэффективное и несоответствующее управление. Она также должна способствовать обмену идеями, которые мы уже

¹² Дело *Санди Таймс против Великобритании (Sunday Times v. United Kingdom)*, 26 апреля 1979 г., сообщение № 6538/74, 2 EHRR 245 (Европейский Суд по правам человека), § 62. Эти стандарты повторялись в большом количестве дел.

¹³ Московский документ, § 26.

¹⁴ Дело *Фрессо и Руар против Франции (Fressoz and Roire v. France)*, 21 января 1999 г., сообщение № 29183/95.

упоминали ранее. Она должна продвигать общение между теми, которые правят, и теми, кем правят. Пресса должна выступать в качестве сторожевого пса тех, кем правят¹⁵.

III. Общая характеристика Закона

Закон применяется ко всем средствам массовой информации, как весьма общим образом устанавливается в статье 1. Статьи 2-4, согласовано со статьями 29, 30 и 67 Конституции, гарантируют свободу средств массовой информации, в том числе свободу поиска, получения и распространения информации. Они запрещают цензуру (в том числе и запрещая любые требования получения предварительного одобрения для опубликования какого-либо материала). В то же время, они запрещают опубликование определенных категорий содержания. Статья 7 дает права кругу физических и юридических лиц создавать средства массовой информации, в то время как статьи 11-11-2 охватывают различные договорные вопросы, относящиеся к средствам массовой информации. Статьи 11-3 - 11-4 устанавливают права и обязанности учредителей. Статьи 12-17 регулируют вопросы регистрации, применимые ко всем средствам массовой информации. Статья 25 предусматривает обязательное опубликование определенных официальных сообщений. Статья 27 содержит своего рода подробное право на опровержение и отклик. Наконец статья 28 устанавливает ответственность за нарушение положений Закона.

IV. Подробный анализ Закона

IV.1 Определение «средств массовой информации»

Понятию «средства массовой информации» дается определение в статье 1; в него включаются «газеты, журналы, ведомости, бюллетени, информационные агентства, телевидение (кабельное эфирно-кабельное телевидение) и радиовещание, кинодокументалистика, электронно-информационная связь, а также государственные, независимые и иные массовые периодические издания, имеющие постоянное название».

Анализ

Определение «средств массовой информации» является чрезвычайно общим, очевидно включая все мыслимые средства сообщения информации, лишь при том условии, что у такого средства есть «постоянное название». Например, «электронно-информационная связь», как представляется, включает любую форму передачи информации в сети Интернет, которая целиком или частично имеет некоторого рода заголовок, который можно было бы считать «названием». Разумеется, это может включать небольшие газеты и другие регулярные и до некоторой степени формализованные обмены информацией в среде Интернет; исходя из формулировки данного положения, оно может даже применяться к отдельным частным сообщениям электронной почты, которые имеют предметную строку. Печатные издания с небольшим тиражом, издаваемые клубами или ассоциациями, предназначенные исключительно для своих членов, также, как представляется, включены в этот список вне

¹⁵ Дело *Правительство Южно-африканской Республики против Санди Таймс* (*Government of the Republic of South Africa v. the Sunday Times*), [1995] 1 LRC 168, с. 175-176.

зависимости от тиража – это может быть небольшой бюллетень, который был распространен среди десяти человек, или рекламная листовка, раздаваемая прохожим на улице. Разумеется, определение также распространяется на *все* средства массовой информации в более обычном понимании, в том числе печатные и транслируемые средства массовой информации.

Эта попытка регулирования всех средств массовой информации в одном правовом документе является нецелесообразной. Как говорится в Совместной Декларации Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и свободное их выражение, Представителя ОБСЕ по свободе средств массовой информации и Специального докладчика по свободе мнений и свободного их выражения Организации американских государств (Совместная Декларация специальных докладчиков):

Регулирующие системы должны учитывать фундаментальную разницу между печатными и транслируемыми средствами массовой информации, а также сетью Интернет. К транслируемым средствам массовой информации не должно предъявляться требование регистрироваться в дополнение к получению лицензии на вещание. Выделение частоты вещания должно основываться на демократических критериях и должно обеспечивать равные возможности доступа. Любое регулирование в отношении сети Интернет должно принимать во внимание особенности этой информационной среды¹⁶.

Проиллюстрируем лишь один из этих моментов: признано, что транслируемые средства массовой информации могут подвергаться особому регулированию в силу того, что количество радиочастот ограничено, а также ввиду необходимости обеспечения того, что содержание радиопередачи отражает и служит потребностям различных групп населения. Напротив, печатные средства массовой информации просто не страдают от такого ограничения, и, тем самым, такое их регулирование в отношении содержания и охвата не оправдано. Тем не менее, Закон совершенно не воспринимает это различие в необходимости регулирования. Как раскрывается ниже, все средства массовой информации подлежат идентичным, и потенциально весьма чрезмерным, требованиям регистрации и перерегистрации. Все средства массовой информации подвержены одинаковым ограничениям в отношении содержания. Все они несут одинаковое обязательство опубликовывать ответы или исправления при определенных обстоятельствах.

Закон признает, насколько применимы его материальные положения, различие между средствами массовой информации. Более того, отдельные виды вышеупомянутых ограниченных типов информационной деятельности (в том числе и ограниченное опубликование и распространение бюллетеней или листовок, не говоря уж о частном обмене информацией в среде Интернет и электронной почте) вообще не должны подпадать под общее регулирование средств массовой информации.

Рекомендация:

- Определение «средств массовой информации» следует значительно

¹⁶ Принята 18 декабря 2003 г.

ограничить, чтобы оно распространялось лишь на те формы периодических средств массовой информации, регулирование которых признается уместным в международном праве¹⁷.

IV.2 Обязательность правдивости

Статья 2 Закона устанавливает, что средства массовой информации «несут ответственность за правдивость и достоверность публикуемой информации в порядке, установленном законодательством».

Анализ

Трудно понять, что именно имеется в виду в данном положении. Нам не известно, какой это может быть «порядок», или какое это может быть «законодательство». Понятие «достоверность» также не определено и действительно может истолковываться очень широко. Однако, мы отмечаем, что формулировка данной статьи по крайней мере *совместима* с наложением ответственности («несут ответственность») за опубликование материалов, которые не являются ни правдивыми, ни достоверными.

Такая ответственность за опубликование «ложных сообщений» – если предположить, что именно это и устанавливается в статье 2, – не является законным в соответствии с международным правом. К примеру, Комитет по правам человека ООН, учрежденный в соответствии с МПГПП, выражает озабоченность в отношении наличия в национальном законодательстве положений о «ложной информации». В 1995 году Комитет выразил в отношении Туниса свое «беспокойство, что те разделы Кодекса о прессе, которые касаются неверной информации, чрезмерно ограничивают пользование свободой мнения и выражения»¹⁸. Статья 49 тунисского Кодекса о прессе предусматривает лишение свободы на срок до трех лет за недобросовестное опубликование ложной информации, которая подрывает или может подорвать общественный порядок. В 1998 году Комитет высказал критику в адрес Армении по поводу положений о ложной информации, которые запрещают публикацию ложных или непроверенных сообщений и нарушение которых может привести к приостановлению деятельности средства массовой информации сроком на три месяца¹⁹.

Разумеется, все ответственные средства массовой информации крайне заинтересованы в «правильном сообщении новостей» и прикладывают для этого максимум усилий. Совершенно уместно для средств массовой информации, по отдельности или совместно разрабатывать добровольные кодексы профессиональной этики, регулирующие проведения исследований и иных

¹⁷ Мы умышленно оставляем данную рекомендацию в некоторой степени неопределенной ввиду того, что в настоящее время Закон является главным законодательным актом, осуществляющим регулирование средств массовой информации. Как мы более подробно объясняем ниже, гораздо лучший подход в отношении основных модальностей истинно периодических средств массовой информации – телерадиовещания, информационных агентств и печати – состоит в том, чтобы имелось отдельное и соответствующим образом контекстуализированное законодательство.

¹⁸ *Годовой доклад Комитета по правам человека для Генеральной Ассамблеи (Annual General Assembly Report of the Human Rights Committee)*, документ ООН A/50/40, 3 октября 1995 г., § 89.

¹⁹ См. Заключительные наблюдения Комитета по правам человека по Армении (*Concluding Observations of the Human Rights Committee: Armenia*), документ ООН CCPR/C/79/Add.100, 19 ноября 1998 г., § 20.

приемов, дабы обеспечить, в пределах практичности, чтобы они с ответственностью подходили к опубликованию информации и предпринимали разумные усилия для проверки достоверности публикуемой информации. Но одно дело – когда средства массовой информации регулируют себя, и совершенно иное – когда такое регулирование навязывается правительством.

Рекомендация:

- Следует исключить из Закона положение статьи 2, требующей, чтобы средства массовой информации несли ответственность «за правдивость и достоверность публикуемой информации...».

IV.3 Ограничения в отношении содержания

Статья 6 Закона, озаглавленная «Недопустимость злоупотребления в отношении средств массовой информации», налагает на все средства массовой информации ряд ограничений в отношении содержания. Средства массовой информации не могут использоваться «с целью призыва к насильственному изменению существующего конституционного строя, территориальной целостности ..., пропаганды войны и насилия, жестокости, национальной, расовой и религиозной вражды, разглашения государственной или иной охраняемой законом тайны, совершения других действий, влекущих за собой уголовную ответственность» (далее - первоначальные ограничения в отношении содержания). Статья также запрещает «порочить честь и достоинство граждан» и вмешательство в личную жизнь. Третье положение той же статьи запрещает, среди прочего, «предварять результаты конкретного дела до принятия судом решения или иным путем оказывать воздействие на суд до вступления его решения или приговора в законную силу» (далее - конечные ограничения в отношении содержания). Нарушение любого из этих ограничений влечет правовую ответственность.

Анализ

Большая часть первоначальных ограничений в отношении содержания соответствуют международному праву²⁰. Мы, однако, отмечаем две существенные трудности. Во-первых, запрет разглашения государственной и иной тайны является чересчур общим. «Иные» тайны остаются без определения и могут толковаться широко и со злоупотреблениями, не позволяя средствам массовой информации публиковать сведения, имеющие явную общественную значимость, такие как «секретные» данные касательно дохода государственных должностных лиц.

Более существенно, запрет разглашения таких секретов просто не уместен в законах о средствах массовой информации. Мы отмечаем, что статья 11 Закона Республики Узбекистан «О принципах и гарантиях свободы информации» устанавливает, что информация, относящаяся к государственной безопасности должна защищаться, иными словами – что государственные должностные лица

²⁰ Другой вопрос – должны ли все законные ограничения налагаться на крайне широкий круг «средств массовой информации», определенный законом. Например, очень сомнительно, что некоторые из этих ограничений, или хоть одно из них, можно будет должным образом применить к частной корреспонденции по электронной почте. В этом контексте уместно повторить о крайней необходимости сужения определения «средств массовой информации», данного в статье 1.

в основном не предоставляют доступа к ней. Мы полагаем, что такая информация включает «государственную и иную тайну». Это не является и не должно являться ответственностью средств массовой информации.

Во-вторых, первоначальные ограничения в отношении содержания ссылаются на «другие действия, влекущие за собой уголовную ответственность», изложенные в другой части законодательства Узбекистана. Нет необходимости повторять эти правила со специальной ссылкой на средства массовой информации. Более того, некоторые из положений об уголовно-наказуемых действиях сами могут противоречить международному праву в области свободы выражения. Например, «Артикль 19» придерживается мнения, что положения о уголовной ответственности за клевету как раз относятся к этой категории. И пока так оно и есть, данный запрет является нарушением международных гарантий свободы выражения.

Мы отмечаем, что запрет опубликования информации, «порочащей честь и достоинство граждан» не имеет места в законе, специально регулирующим средства массовой информации. Напротив, он должен иметься в законе о клевете, причем этот закон по своей природе должен быть гражданским.

Мы отмечаем, что конечные ограничения в отношении содержания являются слишком общими. В то время как признано, что могут иметь место случаи, когда в интересах справедливого отправления правосудия на средства массовой информации могут быть наложены ограничения в отношении того, что они публикуют, это ограничение из общего правила свободы прессы является достаточно узким. Напротив, одно из конечных ограничений в отношении содержания запрещает не только «предварять» результаты рассмотрения дела, но и каким бы то ни было образом «оказывать воздействие» на суд. В зависимости от чувствительности отдельных судов, практически любой комментарий касательно дела, независимо от того, насколько он поверхностен или важен для общественного интереса, может вызвать нарушение этого запрета. Например, простое сообщение факта, что против подсудимого было незаконно выдвинуто уголовное обвинение, в комментариях, направленных на критику местных органов власти, может быть истолковано как «оказание воздействия» на суд, заставляя его задуматься о мудрости законодательства, поддерживающего такие обвинения. Опять-таки, сообщение о дурном обращении с задержанным может рассматриваться как «оказание воздействия» на суд в определении виновности или невиновности задержанного по выдвинутому против него обвинениям. При этом сообщения такого рода имеют очевидную важность для общества и не могут рассматриваться как вмешивающиеся в процесс отправления правосудия.

Рекомендации:

- Запрет на публикацию материалов, составляющих государственную и иную тайну, должен быть исключен из Закона.
- Ограничение в отношении опубликования клеветнических материалов должен быть исключен из Закона; вместо этого клевета должна рассматриваться через призму гражданско-правовых положений общего применения.
- Конечные ограничения в отношении содержания должны быть

изменены, чтобы запрещать лишь такие случаи распространения информации, когда такое распространение станет, или весьма вероятно станет, существенным вмешательством в процесс отправления правосудия.

IV.4 Система регистрации

Закон требует регистрации каждого средства массовой информации как условия его функционирования. Статья 13 устанавливает, что в заявлении о регистрации должны указываться, помимо прочего, «цели и задачи», а также «предполагаемый читатель» предлагаемого средства массовой информации. Та же статья устанавливает обязательную перерегистрацию, если в регистрационные сведения «будут внесены изменения», за тем исключением, «если вносимые изменения не существенны, то регистрирующий орган *может* принять решение о необязательности перерегистрации средства массовой информации» (выделение наше).

В регистрации средства массовой информации может быть отказано, согласно статье 15, если, кроме прочего, «цели и задачи средства массовой информации противоречат Конституции Республики Узбекистан и настоящему Закону».

Статья 17 определяет, что «отказ государственного органа в регистрации средства массовой информации» может быть обжалован в суд.

Согласно статье 16, одним из оснований прекращения регистрации («ликвидации») является «систематическо[e] несоблюдени[e] ... законодательства о средствах массовой информации». Для прекращения деятельности средства массовой информации, «уполномоченный орган» должен обратиться в суд.

Статья 14 освобождает определенные лица от обязательной регистрации. К ним относятся органы государственной власти и управления, «публикующие свои нормативные акты» и другие официальные документы, а также «предприятия, учреждения, организации (в том числе учебные и научные учреждения), издающие необходимые для своей деятельности». Далее, данная статья освобождает от регистрации «деятельность по изготовлению с помощью технических средств печатной, видео- и аудиовизуальной продукции, не предназначенной для массового распространения или размножаемой в форме рукописи, если иное не предусмотрено законодательством».

Закон не содержит никакой информации по вопросу состава или статуса уполномоченного органа.

Анализ

Согласно международного права, *технические* требования в отношении регистрации печатных средств массовой информации, соответствующим образом определенных как крупнотиражные периодические издания, сами по себе не составляют нарушения гарантии свободы выражения, пока они соответствуют следующим условиям:

- как только регистрационная информация была подана, не имеется возможности отказа в регистрации;

- система не налагает существенных условий на средства массовой информации;
- система не является чрезмерно обременительной; и
- система управляется органом, независимым от правительства.

Однако регистрация печатных средств массовой информации не является необходимой и может быть предметом злоупотреблений, и потому не нужна во многих странах. «Артикль 19», таким образом, рекомендует, чтобы к печатным средствам массовой информации не предъявлялось требование регистрации. Действительно, как отмечается в Совместной Декларации специальных докладчиков:

Наложение специальных требований в отношении регистрации на печатные средства массовой информации не является необходимым, может стать предметом злоупотреблений, а потому этих требований следует избегать. Особо проблематичными являются системы регистрации, которые предусматривают возможность отказа в регистрации, что налагает существенные ограничения на печатные средства массовой информации, или которые управляются органами, не являющимися независимыми от правительства²¹.

Система регистрации, установленная в соответствии с Законом, значительно не соответствует вышеуказанным минимальным условиям и, в результате, нарушает право на свободу выражения. Во-первых, она применяется в отношении всех средств массовой информации за исключением перечисленных в статье 14, которых, как мы указываем ниже, очень немного. При этом, как мы уже объяснили, на очень большое количество средств массовой информации, подпадающих под определение статьи 1 (небольшие интернет-издания, многочисленные пользователи электронной почты, небольшие печатные издания для исключительно для своих членов, распространители определенных видов листовок), требования регистрации *вообще* не должны распространяться. Более того, на *телерадиовещательные компании* в Узбекистане, как нам стало известно, также распространяется отдельное требование получения лицензий, что предусматривает сложный и долгий процесс подачи заявки и ее рассмотрения. Нецелесообразно возлагать на транслируемые средства массовой информации еще одно бремя регистрации. Среди прочего, с такой двойной системой появляется возможность того, что, получив лицензию на радио- или телевещание, средство массовой информации не будет зарегистрировано, что является весьма неутешительным результатом.

Во-вторых, система регистрации, устанавливаемая Законом, позволяет уполномоченному органу отказать в регистрации или отменять ее на основании содержания предлагаемого печатного издания или транслируемого средства массовой информации. Например, как отмечалось, заявление о регистрации должно указывать и цели и задачи средства массовой информации, и ее целевую группу²², и в регистрации может быть отказано, если эти цели «противоречат

²¹ Сноска 16.

²² В системе *лицензирования* при подаче заявления на получение лицензии может быть вполне уместно требовать указания целевой группы. Тем самым может обеспечиваться, что вся аудитория в стране, в том числе и слушатели/зрители с особыми интересами (например, меньшинства) обслуживается той или иной радио- или телевещательной компанией, что

Конституции». Эти неограниченные положения дают уполномоченному органу большую свободу отказа в регистрации, если он посчитает, что предлагаемое содержание является в какой-то степени спорным. Поскольку регистрация необходима как условие издания или транслирования, данный орган, по сути, может воспрепятствовать учреждению газеты, основываясь на своем собственном толковании требований Конституции. Аналогичным образом, этот орган может отказать в регистрации и в том случае, если он не одобряет целевую группу. Полномочие ликвидировать средство массовой информации «в случае систематического несоблюдения» Закона также является проблематичным, в немалой степени потому, что некоторые из «злоупотреблений» в использовании средств массовой информации, перечисленные в статье 6 Закона, сами являются незаконными нарушениями права на свободу выражения (как обсуждалось выше).

В-третьих, Закон не только предусматривает достаточно обременительный порядок регистрации, который потенциально может быть связан с выплатой значительных денежных взносов²³ и произвольным отказом в регистрации и ликвидацией. При внесении любых изменений в первоначальных регистрационных документах Закон также требует и перерегистрацию, вновь связанную с возможностью получения необоснованного отказа, а также выплаты еще одного взноса; при этом уполномоченный орган может освободить средство массовой информации от обязанности перерегистрации, если он посчитает, что изменения не являются «существенными». Это еще раз существенно усиливает власть уполномоченного органа, которому и без того предоставлены чрезмерно широкие полномочия. От органа никогда не *требуется* отказываться от обязательной перерегистрации, вне зависимости от того, насколько несущественны изменения, внесенные в первоначальные регистрационные документы; у него есть лишь право освободить средство массовой информации от этой процедуры. При этих обстоятельствах появляется серьезный риск того, что средства массовой информации будут воздерживаться от обнародования материалов, которые предположительно могут вызвать недовольство уполномоченного органа.

В-четвертых, два исключения из числа перечисленных в статье 14 не совсем понятны, а потому являются проблематичными. Исключение в отношении предприятий, учреждений и организаций, издающих «*необходимые для своей деятельности*» информационные материалы и документы» (выделение наше), является довольно неопределенным, а следовательно создает возможность злоупотребления властью со стороны уполномоченного органа. Исключение в статье 14 в отношении деятельности по «изготовлению с помощью технических средств печатной, видео- и аудиовизуальной продукции, не предназначенной для массового распространения или размножаемой в форме рукописи» является

является разумной целью, учитывая ограниченное количество частот. Но там, где такого ограничения не имеется, как в случае печатных изданий или средств массовой информации, работающих в сети Интернет, такое лицензирование не может быть оправдано.

²³ Тот факт, что Закон не определяет максимальный, при этом разумный, размер платы за регистрацию и перерегистрацию, также является потенциально проблематичным, поскольку он вновь создает возможность злоупотреблений. Было бы гораздо лучше, если бы Закон устанавливал бы размеры платы, вплоть до максимального. Такие размеры ни в коем случае не должны превышать расходы, связанные с функционированием системы регистрации.

слишком узким и, по видимости, применяется только к рукописным материалам (что бы это не означало в отношении видео- и аудиовизуального материала). Далее, это исключение может быть еще более сужено, поскольку оно применимо лишь «если иное не предусмотрено законодательством».

Однако мы отмечаем, что статья 14 никоим образом не смягчает нашей обеспокоенности по поводу чрезмерной сферы действия Закона, вытекающей из определения «средств массовой информации». Если статья 14 содержала бы значительные исключения, по крайней мере в отношении регистрации, этот момент не вызывал бы такой обеспокоенности.

В-пятых, как уже отмечалось выше, Закон не определяет состав и статус уполномоченного органа. Как нам стало известно, уполномоченный орган в действительности является правительственным органом, а потому он никоим образом не является независимым. Разумеется, ничто в Законе не подразумевает, что данный орган является независимым от давления со стороны правительства. Тем не менее, независимость является особенно важным условием, когда уполномоченный орган имеет настолько существенные полномочия в отношении средств массовой информации.

Рекомендации:

- В идеале, систему регистрации следует полностью упразднить. Если же она будет сохранена, то к ней следует применять следующие принципы:
 - Регистрация должна распространяться лишь на печатные издания, предназначенные для массового распространения среди населения, которые публикуют сообщения, представляющих общий интерес.
 - На средства массовой информации, обращающиеся за регистрацией, не должна возлагаться обязанность включать сведения о целях и задачах, целевой аудитории или любые другие существенные сведения касательно содержания предлагаемого средства массовой информации.
 - У уполномоченного органа не должно иметься полномочия отказывать в регистрации, когда подается все требуемая информация.
 - В Законе следует указать максимальный размер платы за регистрацию (и перерегистрацию), а также однозначно установить, что размер платы ни в коем случае не должен превышать расходы, связанные с рассмотрением документов.
 - Перерегистрация средств массовой информации должна требоваться лишь тогда, когда вносятся существенные и важные изменения в их регистрационные данные.
 - Следует гарантировать в праве и на практике независимость уполномоченного органа от правительства.

IV.5 Требования обязательного опубликования

В соответствии со статьей 25 Закона, средства массовой информации, учрежденные государственными властями (государственные средства массовой информации) «обязаны публиковать официальные сообщения этих органов» (далее – первое положение статьи 25). Все средства массовой информации обязаны публиковать «экстренные сообщения о чрезвычайных ситуациях или

сообщения уполномоченных государственных органов для оперативного оповещения общественности»²⁴. Наконец, каждое средство массовой информации обязано публиковать, на бесплатной основе, любое решение суда, когда оно само предписывает публикацию в данном средстве массовой информации (далее – третье положение статьи 25).

Анализ

И первое, и третье положения статьи 25 заходят слишком далеко.

Что касается первого положения статьи 25, к отдельным механизмам информирования общественности, таким как бюллетень, публикуемый Министерством обороны касательно его общественной деятельности, может предъявляться требование опубликования предписанных Министерством материалов; но, как уже отмечалось, такие издания не должны включаться в понятие средств массовой информации. Учредительные документы определенных государственных средств массовой информации также могут предписывать сосредотачивать внимание на определенных категориях информации. В качестве примера можно привести государственный телевизионный канал, созданный специально для цели освещения заседаний в Парламенте. Однако одно дело – требовать от всех государственных средств массовой информации обнародования сообщений органов-учредителей, то есть по сути требовать от них выполнение функций пропаганды для этих органов, и совершенно иное – потенциально принуждать все государственные средства массовой информации служить в качестве правительственного рупора и не иметь никакой независимости.

Как указано в Совместной Декларации специальных докладчиков: «К средствам массовой информации по закону не должно предъявляться требование опубликования сообщений от определенных политических фигур, таких как президент»²⁵.

Проблемным также является и третье положение статьи 25. Исходя из его требований, любой суд когда угодно может «реквизировать» место или эфирное время любого средства массовой информации, частного или государственного, для опубликования своих решений, вне зависимости от объема решений или их важности для данных средств массовой информации. Как и с полномочиями уполномоченного органа, такая неограниченная свобода создает возможность для вполне очевидного злоупотребления, на этот раз – со стороны судов. В то время, как может иметься совокупность крайне узко очерченных обстоятельств, при которых может быть уместно для суда опубликовать решения в отдельном издании (к примеру, в качестве правовой защиты против клеветнического заявления, опубликованного в этом средстве массовой информации), данное

²⁴ Мы полагаем, что последняя категория, относящаяся к «оперативному оповещению», ограничена вопросами, когда признается необходимым оповестить население об угрозе. Однако, мы отмечаем, что язык положения очень общий, и что он допускает возможность, что правительственные должностные лица могут попытаться использовать его для принуждения средств массовой информации публиковать или транслировать сообщения, в распространении которых правительство просто заинтересовано. Насколько это так, ниже обсуждаемые моменты, вызывающие обеспокоенность, в отношении третьего положения статьи 25 с полной силой применимы к категории «оперативного оповещения».

²⁵ Сноска 16.

полномочие, в той степени, пока оно законно, должно являться частью общих полномочий судов по предписанию средств правовой защиты в случае нарушения закона. Неуместно включать такого рода неограниченное положение в закон именно о средствах массовой информации.

Рекомендация:

- Следует исключить из Закона первое и третье положения статьи 25.

IV.6 Право на ответ

Статья 27 дает право любому физическому или юридическому лицу требовать от редакции средства массовой информации «опровержения опубликованных в средстве массовой информации недостоверных и порочащих его честь и достоинство сведений» (далее - первое положение статьи 27). Кроме того, любое такое лицо, «чьи права и законные интересы были нарушены», имеет право на ответ; такой ответ должен быть опубликован «под специальной рубрикой или на той же полосе, где размещался материал, послуживший причиной появления ответа» или «в той же программе», где передавался такой материал²⁶. Редактирование «обоснованного и корректного текста ответа» не допускается, если только «объем или время его передачи не причинит ущерба деятельности средства массовой информации» (далее - второе положение статьи 27). Наконец, данная статья предоставляет право обратиться с иском в суд в случае уклонения средства массовой информации от публикации опровержения или ответа.

Анализ

Данная статья содержит два средства защиты: право требовать «опровержения» и право требовать «ответа». Первое обычно называется правом исправления; обычно это право требовать, чтобы средство массовой информации опубликовало или передало исправление информации, которую оно ранее опубликовало или передало, если такая информация была неверной. Статья 27 предоставляет такое право исправления в случае публикации или передачи «недостоверных или порочащих ... честь и достоинство» сведений. Право на «ответ», в отличие от права на опровержение, предусматривается данной статьей в любом случае, если имело место нарушение права или «законного» интереса. Однако, поскольку статья 27 Конституции предусматривает *право* на защиту от посягательств на честь и достоинство, лица, утверждающие, что были опубликованы или переданы недостоверные или порочащие их честь и достоинство материалы, в действительности имеют право и на опровержение, и на ответ.

Как указывается в самой статье, право на ответ (или, как оно более часто называется, право на реплику) – это право требовать, чтобы средство массовой информации опубликовало или передало ответное заявление словами лица, правам или «законным» интересам которого, как оно утверждает, был причинен

²⁶ Формулировка второй части статьи 27 является несколько путанной. В ней устанавливается, что любое лицо, чьи права или интересы были нарушены, могут «вправе опубликовать в данном средстве массовой информации опровержение». Следующее предложение начинается со слов «Опровержение или ответ...». Мы понимаем данную статью следующим образом: часть первая устанавливает право на опровержение (или исправление); вторая часть гарантирует право на ответ (или реплику).

ущерб в результате публикации или передачи в этом средстве массовой информации. Будучи существенно большим вмешательством в независимость средств массовой информации, чем просто право на исправление, которое ограничено исправлением неверных сведений, право на реплику является крайне спорной областью законодательства в области средств массовой информации. В США, по крайней мере в отношении печатных средств массовой информации, это право признано неконституционным на том основании, что оно является вмешательством в редакционную независимость²⁷. В Европе право на реплику является предметом резолюции Комитета Министров Совета Европы²⁸. Во многих демократических обществах Западной Европы право на реплику предусмотрено законами, действенность которых различна.

Сторонники свободы средств массовой информации, в том числе и «Артикль 19», в целом рекомендуют, чтобы право на реплику было добровольным, а не предписывалось законом. В любом случае, должны применяться определенные условия:

- Реплика должна лишь быть ответом на заявления, которые являются ложными или вводящими в заблуждение и которые нарушают законное право лица; использование реплики для комментирования мнений, которые не нравятся читателю, зрителю или слушателю не должно позволяться.
- Реплика должна иметь то же положение, что и статья или передача, в отношении которых она адресована.
- По своей длине реплика должна быть пропорциональна статье или передаче, в отношении которых она адресована.
- Использование реплики должно ограничиваться ложными или вводящими в заблуждение заявлениями в первоначальном тексте, а не направляться на то, чтобы поднимать новые вопросы или высказывать комментарии в отношении достоверных фактов.
- К средствам массовой информации не следует предъявлять требование обнародовать реплику, которая по своему характеру является оскорбительной или противозаконной.

Мы приветствуем тот факт, что статья 27 Закона четко устанавливает, что ответы должны быть «обоснованными и корректными», и что она позволяет редактирование ответов на том основании, что они являются или необоснованными, или некорректными, а также по соображениям объема (под которым мы понимаем длину)²⁹. Однако в статье предоставлена недостаточная защита средств массовой информации от неправомерных и жестких вторжений в этом отношении. В частности:

²⁷ Дело *Майами Геральд Паблицинг Ко. Против Торнильо* (*Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo*), 418 U.S. 241 (1974).

²⁸ Резолюция (74) 26 о праве на реплику, принята 2 июля 1974 г. Также см. Консультативное заключение Межамериканского суда по правам человека «Возможность обеспечения права на реплику или исправление» (*Enforceability of the Right to Reply or Correction*), 7 HRLJ 238 (1986).

²⁹ В идеале средства массовой информации, как часть своего добровольного саморегулирования, разработали бы соответствующие правила, согласующиеся с нижеприведенными принципами, по обнародованию исправлений и реплик. В этом случае, разумеется, отпала бы всякая необходимость в формальном или законодательном регулировании данного вопроса.

- Как уже отмечалось, право на опровержение является значительно менее навязчивым, чем право на ответ, и может быть множество обстоятельств, при которых опровержения (т.е. исправления) совершенно достаточно для восстановления нарушенного права. Соответственно, в данной статье следует конкретизировать, собственно говоря, что право на ответ предоставляется лишь в тех случаях, когда нет достаточных оснований ожидать, что опровержение исправит нанесенный ущерб.
- Предоставление права на ответ во всех случаях, когда имелось нарушение «законного интереса» является проблематичным. Напротив, право на ответ должно предоставляться лишь тогда, когда публикация или передача недостоверных или вводящих в заблуждение сведений нарушила признанное право. В любом случае, Закон не содержит никакого объяснения, какой интерес считается «законным», а как мы уже отмечали выше, там, где не дается объяснения решающего понятия, имеется возможность злоупотребления.
- В дополнение к разрешению редактировать ответ по причине объема, а также когда ответ не является обоснованным или корректным, в соответствующих случаях Закон должен позволять редактирование предложенных ответов или даже отказ в публикации ответа. К таким случаям должны относиться те случаи, когда в тексте ответа используются оскорбительные выражения, когда обнародование ответа составит наказуемое деяние либо когда ответ будет признан противоречащим законно охраняемым интересам третьих сторон³⁰.

Рекомендации:

- В данной статье следует установить, что право на опровержение является предпочтительным средством защиты в случае опубликования или передачи неверных сведений, и что право на ответ возникает лишь тогда, когда лицо демонстрирует, что нет достаточных оснований ожидать, что опровержение восстановит ущерб от публикации или программы.
- Следует уточнить формулировку положения статьи 27, касающегося права на ответ, дабы разъяснить, что право на ответ возникает лишь в результате опубликования или передачи недостоверных или вводящих в заблуждение сведений, нарушающих законные права.
- Средствам массовой информации следует предоставить право редактировать ответы или вообще отказывать в опубликовании или передаче ответа, когда содержание последнего вызывает возражения, как описано выше.

IV.7 Договорные положения

Закон содержит ряд положений, относящихся к документам и договорным отношениям средств массовой информации. Статья 11-1 требует предоставления в «учредительном договоре» средства массовой информации определенных сведений, в том числе порядок распределения прибыли и порядок

³⁰ См. Резолюцию (74) 26 Совета Европы, Комитета Министров «Право на реплику – положение индивида в отношении прессы» (“*On the Right of Reply – Position of the Individual in Relation to the Press*”) (Резолюция СЕ), приложение к § 4. Также следует отметить, что появляющаяся международная практика относится с неодобрением к предоставлению права на реплику государственным и иным органам власти. См. § 4(i) данной Резолюции.

реорганизации или ликвидации. Статья 11-2 содержит требование, чтобы между учредителем и «редакцией» был заключен договор. А статья 11-3 устанавливает определенные права, очевидно договорного характера, в пользу учредителя: учредитель имеет право участвовать в управлении делами средства массовой информации в соответствии с учредительным договором и применимым законодательством, участвовать в распределении прибыли и убытков, назначать и освобождать от должности главного редактора, а также размещать некоторые виды некоммерческой информации, в соответствии с учредительным договором. Учредитель не вправе, за исключением случаев, предусмотренных учредительным договором, «осуществлять цензуру, проводить рецензирование или вмешиваться в ... деятельность редакции». Кроме того, статья 18 требует, чтобы средство массовой информации осуществляло свою деятельность в соответствии со своим уставом (положением), который должен быть принят большинством голосов сотрудников редакции.

Анализ

В то время как нами приветствуется общее положение, ограничивающее право учредителей вмешиваться в деятельность редакции средства массовой информации, мы ставим под сомнение размещение остальных вышеперечисленных положений, особенно в законе, относящемся непосредственно к средствам массовой информации. Мы обеспокоены тем, что такого рода подробные положения могут, к примеру, подвергнуть средство массовой информации к пагубным правовым спорам и иным образом необоснованно ограничить его деятельность. Не ясно, например, почему право назначать и освобождать редактора должно в соответствии с законом принадлежать учредителю. В некоторых случаях, средства массовой информации с согласия учредителя могут предпочесть введение иной схемы. Более того, данные положения относятся к общим трудовым или коммерческим аспектам средств массовой информации. Как таковые, они должны, в пределах закона, находиться в трудовом кодексе, кодексе о корпорациях или предприятиях или ином законодательстве общего применения.

Рекомендация:

- Следует исключить из Закона вышеописанные положения, кроме отмеченного исключения.

IV.8 Прекращение прав учредителя

Согласно статье 11-4, одним из условий утраты статуса учредителя является утрата гражданства Республики Узбекистан. Данная статья также устанавливает, что учредитель может утратить свой статус «и в иных случаях, в соответствии с законодательством» (далее - второе положение статьи 11-4).

Анализ

В целом, не должно быть общего ограничения собственности в отношении средств массовой информации, основанного на гражданстве. Может быть уместным предусмотреть определенные ограничения в отношении иностранных физических или юридических лиц, владеющих транслируемые средствами массовой информации, в том числе из желания сохранить национальный контроль над данным общественным ресурсом, хотя даже в этом случае неуместно налагать общий запрет на права владения, принадлежащие

иностранным лицам. С другой стороны, неуместно, с нашей точки зрения, налагать такое требование на другие средства массовой информации. Можно отметить, что иностранные владельцы могут предоставить столь недостающий капитал и знания в средства массовой информации, которых не следует лишать этого ресурса.

Положение о лишении статуса учредителя «в соответствии с законодательством» является ненужным. Если другие акты законодательства, предположительно закон общего применения, уже предусматривает их дисквалификацию, то нет необходимости повторять это в законе о средствах массовой информации.

Рекомендации:

- Следует исключить из Закона общий запрет на владение средств массовой информации иностранными лицами, содержащийся в статье 11-4.
- Второе положение статьи 11-4 следует исключить из Закона.

IV.9 Журналистские расследования

Статья 9 устанавливает для всех сотрудников редакции право изучать и расследовать события и проводить при этом аудиозапись и видеосъемку. Та же статья дает сотрудникам право выражать свое «личное мнение в отношении конкретного события или обстоятельства», в том числе о вступивших в законную силу решениях или приговорах судах.

Анализ

Статья 9 повторяет общие гарантии, существующие в международном праве и Конституции Узбекистана, которые признают право всех лиц искать и распространять информацию. Однако, сужая это право до сотрудников редакций, статья 9 приводит к выводу, что другие не имеют этого права или что она создает это право. Наличие в таком законе общего положения, подтверждающего свободу средств массовой информации, является положительным моментом, однако такое положение должно иметь общий характер и быть сформулировано таким образом, чтобы подтверждать имеющиеся права, а не предоставлять новые. Обычно такое положение располагается в начале закона.

Рекомендация:

- Статью 9 следует либо исключить из Закона, либо изменить в соответствии с вышеизложенными комментариями.

IV.10 Зарубежные средства массовой информации

Статья 24 гласит: «Распространение продукции средств массовой информации иностранных государств на территории Республики Узбекистан осуществляется на основании соответствующих актов законодательства и правил международных договоров Республики Узбекистан».

Анализ

Как и некоторые из рассмотренных выше положений, статья 24 не является необходимой и может ввести в заблуждение. В том плане, что она просто повторяет те моменты, которые и так являются обязательными в отношении средств массовой информации, необходимости в ней нет. Она также может создать впечатление, что распространение зарубежных средств массовой информации должно каким-то образом регулироваться и ограничиваться. В этом отношении может быть полезным обратить внимание на то, что подтвердили государства-участники ОБСЕ:

[С]редства печати и телерадиовещания на их территории должны иметь неограниченный доступ к иностранным источникам новостей и информационным службам. Общественность будет пользоваться аналогичной свободой получения и передачи информации и идей без вмешательства со стороны государственных властей, независимо от границ, в том числе через иностранные публикации и программы телерадиовещания³¹.

³¹ Московский документ, § 26.1.