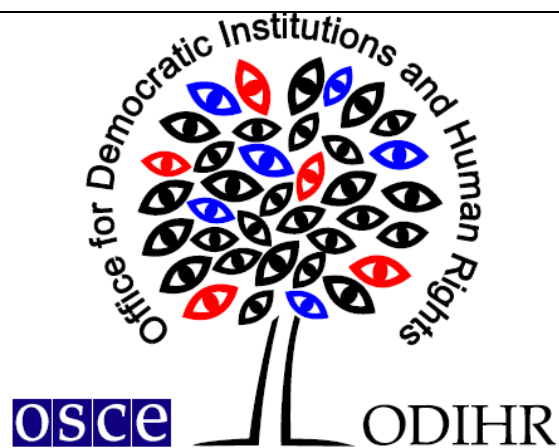


г. Варшава, 31 октября 2019 года
Комментарии № FOE-UZB/348/2019 [AIC]

www.legislationline.org



КОММЕНТАРИИ

ПО НЕКОТОРЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМ АКТАМ, РЕГУЛИРУЮЩИМ МАССОВЫЕ КОММУНИКАЦИИ, ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНТЕРНЕТА В УЗБЕКИСТАНЕ

на основании неофициального перевода законодательных актов на английский язык по поручению Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

В настоящем заключении использованы материалы Ричарда Клейтона, королевского адвоката, юриста (г. Лондон, Великобритания), с рецензией Андрея Рихтера, старшего советника представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
Адрес: ул. Медова 10 PL-00-251, Варшава, тел. +48 22 520 06 00, факс +48 22 520 0605

Также доступен перевод настоящих Комментариев на русский язык. При этом версия на английском языке остается единственной официальной версией документа.

Оглавление

I. ВВЕДЕНИЕ	4
II. СОДЕРЖАНИЕ АНАЛИЗА	4
III. КРАТКИЕ ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ	5
IV. РЕЗУЛЬТАТЫ АНАЛИЗА И РЕКОМЕНДАЦИИ	7
1. Актуальные международные стандарты и обязательства ОБСЕ.....	7
2. Внутренние правовые рамки свободного выражения мнений.....	9
3. Главные цели Постановлений.....	11
4. Ограничения по контенту.....	15
4.1. Общие комментарии	16
4.2. Совпадение Постановлений с другим законодательством	18
4.2.1. Дискредитация, клевета и оскорбление в Уголовном кодексе.....	19
4.2.2. Разжигание вражды в Уголовном кодексе.....	20
4.2.3. Производство, хранение, распространение или демонстрация определенной информации или материалов.....	21
4.3. Особые ограничения контента в Постановлениях	21
4.3.1. Пропаганда войны, насилия, идей терроризма, «религиозного экстремизма» и «фундаментализма».....	21
4.3.2. Нарушение суверенитета и другие посягательства на существующий конституционный строй.....	23
4.3.3. «Разрушительное негативное информационное и психологическое влияние на общественное сознание» и «разрушительное влияние и причинение вреда физическому и психическому здоровью населения».....	24
4.3.4. Национально-культурные традиции и наследие.....	24
4.3.5. Разглашения сведений, составляющих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну.....	25
4.3.6. Разжигание национальной, расовой или религиозной вражды.....	27
4.3.8. «Честь и достоинство граждан» и конфиденциальность.....	28
4.3.9. Иное влияние на суды до вступления в силу их решений и Постановлений.....	28
4.3.10. Универсальная оговорка.....	29
4.4. Предупредительные меры	29
4.5. Выводы	30
5. Санкции.....	31
5.1. Ответственные органы	32
5.2. Принцип соразмерности санкций	33
5.3. Процессуальные гарантии	35
6. Прочие меры.....	36
7. Заключительные комментарии.....	37

Приложения:

- Постановление № 555 Кабинета Министров о мерах по совершенствованию структуры управления в сфере массовых коммуникаций (24 ноября 2004 г., с последними изменениями от 12 сентября 2018 г.)
- Постановление № 228 Кабинета Министров о дополнительных мерах по совершенствованию системы мониторинга в сфере массовых коммуникаций (5 августа 2011 г., с последними изменениями от 4 июня 2019 г.)
- Постановление № 297 Кабинета Министров о внесении изменений и дополнений в некоторые решения Правительства Республики Узбекистан (Указ Президента № УП-5349 «О мерах по дальнейшему совершенствованию сферы информационных технологий и коммуникаций» и Постановление Президента № ПП-3549 от «Об организации деятельности Министерства по развитию информационных технологий и коммуникаций» (20 апреля 2018 г., с последними изменениями от 4 июня 2019 г.)
- Постановление № 707 Кабинета Министров о мерах по совершенствованию информационной безопасности во всемирной информационной сети Интернет (5 сентября 2018 года, с последними изменениями от 4 июня 2019 года)

I. ВВЕДЕНИЕ

1. 22 мая 2019 года исполняющий обязанности Координатора проектов ОБСЕ в Узбекистане направил в Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) запрос на проведение правового анализа ряда законодательных актов, касающихся борьбы с терроризмом и «экстремизмом», работы средств массовой информации, использования информационных технологий и Интернета для оценки их соответствия международным нормам и обязательствам ОБСЕ в гуманитарном измерении.
2. 27 мая 2019 года БДИПЧ предоставило ответ на этот запрос и подтвердило готовность Бюро провести правовой анализ этих положений законодательства. Учитывая ключевые элементы и объем правового анализа, БДИПЧ приняло решение провести отдельные раунды правового анализа, которые будут сосредоточены на постановлениях, касающихся массовых коммуникаций, информационных технологий и использования Интернета (Постановления¹), на Законе о борьбе с терроризмом и на Законе о противодействии «экстремизму», результаты которых следует рассматривать во взаимосвязи².
3. В свете поставленной задачи, в июле 2019 года БДИПЧ пригласило представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ внести свой вклад в указанный правовой анализ.
4. Настоящие Комментарии подготовлены в ответ на вышеуказанный запрос.

II. СОДЕРЖАНИЕ АНАЛИЗА

5. Настоящие Комментарии касаются только тех Постановлений, которые были представлены на рассмотрение. В этой связи они ограничены и не представляют собой полный и всеобъемлющий анализ законодательной базы и институциональной структуры, направленной на противодействие использованию Интернета в террористических целях, регулирование массовых коммуникаций, информационных технологий и использования Интернета, свободы выражения мнений, доступа к информации и их влияния на права человека в Узбекистане.
6. Комментарии поднимают ключевые вопросы и раскрывают ряд проблемных областей. Если говорить кратко, они в большей степени сосредоточены на тех положениях, которые требуют улучшений, а не на положительных сторонах Постановлений. Последующие рекомендации будут основаны на международных стандартах и практике, а также будут направлены на то, чтобы продемонстрировать (в соответствующих случаях) передовой опыт других государств-участников ОБСЕ.
7. Кроме того, в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин³ (далее — «КЛДЖ»), Планом действий ОБСЕ по содействию гендерному равенству от 2004 года и обязательствам включать гендерную проблематику в деятельность

¹ Постановление № 555 Кабинета Министров о мерах по совершенствованию структуры управления в сфере массовых коммуникаций (24 ноября 2004 г., с последними изменениями от 12 сентября 2018 г.); Постановление № 228 Кабинета Министров о дополнительных мерах по совершенствованию системы мониторинга в сфере массовых коммуникаций (5 августа 2011 г., с последними изменениями от 4 июня 2019 г.); Постановление № 297 Кабинета Министров о внесении изменений и дополнений в некоторые решения Правительства Республики Узбекистан (Указ Президента № УП-5349 «О мерах по дальнейшему совершенствованию сферы информационных технологий и коммуникаций» и Постановление Президента № ПП-3549 от «Об организации деятельности Министерства по развитию информационных технологий и коммуникаций» (20 апреля 2018 г., с последними изменениями от 4 июня 2019 г.); Постановление № 707 Кабинета Министров о мерах по совершенствованию информационной безопасности во всемирной информационной сети Интернет (5 сентября 2018 года, с последними изменениями от 4 июня 2019 года)

² Все материалы правового анализа законопроектов и действующих законов Узбекистана доступны по адресу: <<https://www.legislationline.org/odhr-documents/page/legal-reviews/country/55/Uzbekistan/show>>.

³ Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (далее — «КЛДЖ»), принятая резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1979 года. Республика Узбекистан присоединилась к этой Конвенции 19 июля 1995 года.

ОБСЕ, в Комментариях анализируется потенциально различное влияние соответствующего законодательства на женщин и мужчин⁴.

8. Настоящие Комментарии подготовлены на основе неофициального перевода Постановлений на английский язык по поручению БДИПЧ, который прилагается к настоящему документу. Ошибки в переводе не исключаются. Комментарии также доступны на русском языке, однако их версия на английском языке остается единственной официальной версией документа.
9. С учетом вышеизложенного, БДИПЧ хотело бы отметить, что настоящие Комментарии не препятствуют БДИПЧ в формулировании дополнительных письменных или устных рекомендаций или комментариев к соответствующим правовым актам или связанному с ними законодательству Узбекистана, которые Бюро может пожелать подготовить в будущем.

III. КРАТКИЙ ОБЗОР

10. В рассматриваемых Постановлениях предусмотрена схема, согласно которой правительственные органы, Центр мониторинга в сфере массовых коммуникаций (далее — «Центр») и Экспертная комиссия в сфере информации и массовых коммуникаций (далее — «Экспертная комиссия») оценивают соответствие *«национального информационного пространства и деятельности СМИ»* действующим законам и прочим нормативным правовым актам. Исходя из этого, соответствующие государственные органы принимают решение о выдаче, приостановлении действия или отзыве лицензий в сфере информационных услуг и регистрации средств массовой информации и (или) ограничения доступа к информационным ресурсам Интернета, содержащим так называемую «запрещенную информацию».
11. БДИПЧ приходит к выводу, что рассматриваемая схема не должна существовать в принципе, особенно учитывая серьезные проблемы с правами человека, неопределенный и чрезмерный объем ограничений свободы мнений и свободы их выражения, свободы информации, а также учитывая значительное совпадение Постановлений с другими законами, особенно с уголовным и административным кодексами. Фактически, как прямо заявил Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, государствам следует воздерживаться от *«разработки законов или договоренностей, которые требуют «упреждающего» мониторинга или фильтрации контента»* и *«принятия такой модели регулирования, согласно которой государственные, а не судебные органы, становятся арбитрами в толковании законов»*⁵. В целом, БДИПЧ еще раз высказывает свою озабоченность, выраженную в отчетах о выборах в Республике Узбекистан⁶, по поводу отсутствия каких-либо четких, точных и исчерпывающих критериев, позволяющих определить, является ли конкретное выражение или информация запрещенным(ой) или нет, что порождает несоблюдение принципа правовой определенности и открывает путь к произволу и злоупотреблениям со стороны соответствующих государственных органов⁷.
12. Если рассматриваемый механизм мониторинга все же сохранится, Постановления необходимо будет существенно пересмотреть, особенно в части полномочий и обязанностей Центра и Экспертной комиссии, чтобы они соответствовали международным стандартам и обязательствам ОБСЕ в области прав человека. Законодатели должны более точно определить условия Постановлений, обеспечивая при этом полное исключение упомянутых

⁴ См. п. 32 [Плана действий ОБСЕ по содействию гендерному равенству](#), принятого Решением № 14/04, MC.DEC/14/04 (2004).

⁵ там же, п. 68

⁶ БДИПЧ, [Итоговый отчет миссии по наблюдению за выборами в Узбекистане](#), 4 декабря 2016 года, стр. 14.

⁷ там же, стр. 14 (Итоговый отчет миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами в 2016 г.), в котором отмечалось, что *«законодательство, регулирующее деятельность СМИ, должно предусматривать четкие и исчерпывающие критерии для отказа в регистрации, приостановления деятельности средств массовой информации и удаления контента, а механизм блокировки национальных и международных СМИ в Интернете должен быть внедрен и должен применяться независимым регулирующим органом последовательно и с обеспечением прозрачности»*.

ограничений контента, которые не предусмотрены в законодательстве иным образом. Кроме того, решения, предусматривающие ограничительные меры, такие как приостановление или отзыв лицензий и ограничение доступа в Интернет, должны приниматься только судебными органами с соблюдением надлежащих судебных процедур и с обеспечением минимальных процессуальных гарантий. В целом, законодательная база Республики Узбекистан в области свободы выражения мнений и информации должна быть в значительной степени пересмотрена для обеспечения ее соответствия международным нормам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ.

13. Если говорить более конкретно, с учетом международных норм и передового опыта в области прав человека, а также в дополнение к тому, что было сказано выше, БДИПЧ дает следующие рекомендации для совершенствования Постановлений:

А. Центр и Экспертная комиссия не должны отвечать за мониторинг средств массовой информации и информационного пространства с целью оценки их соответствия применимым законам и прочим нормативным правовым актам; [п. 23]

В. необходимо снять ограничения по контенту и вместо этого привести перекрестные ссылки на конкретные положения общего применения из Уголовного кодекса, Кодекса об административной ответственности и других конкретных законов, и в любом случае в тексте Постановлений и других связанных законодательных актов (в соответствующих случаях):

- исключить термин *«пропаганда терроризма»* и заменить его термином *«подстрекательство к терроризму»*, при этом обязательно указать, что правонарушение или запрет (а) прямо относится к намерению передать сообщение, в котором содержится подстрекательство к совершению террористического акта; и (b) ограничивается подстрекательством к действию, которое явно имеет террористический характер; и (с) представляет реальный (объективный) риск того, что действие, к которому побуждают, будет совершено; и (d) исключает уголовную ответственность в определенных случаях, например, когда заявления были сделаны в рамках добросовестных обсуждений или общественных дебатов по вопросам религии, образования, научных исследований, политики, искусства или каким-либо иным вопросам, представляющим общественный интерес; [п. 44 и 56]
- удалить расплывчатые и неоднозначные термины, такие как *«религиозный экстремизм»*, *«фундаментализм»*, *«деструктивное, негативное информационное и психологическое влияние на общественное сознание»*, *«деструктивное влияние и причинение вреда физическому и психическому здоровью населения»*, *«поддержание и обеспечение преемственности национально-культурных традиций и наследия»*, как основания для ограничения контента; [п. 57-58, 61, 62-64]
- удалить или более строго определить ссылки на *«пропаганду сепаратизма»*, публичные призывы к *«нарушению территориальной целостности [...] Республики Узбекистан»* и *«другие посягательства на конституционный строй»*; [п. 59-59]
- обеспечить, чтобы так называемое *«разжигание национальной, этнической, расовой или религиозной ненависти»* запрещалось только в том случае, если это выражение предполагает именно подстрекательство к насилию, может спровоцировать насилие, и при этом существует прямая и непосредственная связь между заявлением и вероятностью совершения или совершением такого насилия; [п. 70]
- удалить ссылку на достоверность или надежность информации, особенно если это может служить основанием для удаления определенной информации или введения санкций; [п. 34]

- прямо указать и обеспечить, чтобы достоверные комментарии по вопросам, представляющим общественный интерес, или оценочные суждения, имеющие достаточные фактические основания, были защищены правом на свободу мнений и свободу их выражения; [п. 33, 49 и 71]
- C. некоторые уголовные преступления, которые неоправданно ограничивают свободу выражения мнений и другие права человека, должны быть декриминализованы, особенно такие как клевета, незаконное изготовление, хранение, импорт и распространение материалов религиозного содержания, прозелитизма и прочей миссионерской деятельности; [п. 50 и 52]
- D. Центр и Экспертную комиссию необходимо коренным образом реформировать, чтобы обеспечить их независимость и беспристрастность, а также прозрачность их состава, функционирования и порядка принятия решений, при этом пересмотреть объем их полномочий и обязанностей, точно и четко обозначать их пределы [п. 84 и 87]
- E. приостановление или отзыв лицензий, а также блокировка веб-сайтов или веб-страниц в Интернете должны применяться только в тех случаях, когда соответствующие действия являются уголовным преступлением согласно национальному законодательству (которое само по себе должно соответствовать международным нормам в области прав человека) и только на основании постановления судебных органов с соблюдением соответствующих судебных процедур и с обеспечением минимальных процессуальных гарантий; [п. 91 и 93] и
- F. все решения, касающиеся отказа в регистрации, приостановления деятельности средств массовой информации, удаления контента и блокировки национальных и международных средств массовой информации в Интернете, должны находиться в общем доступе, и содержать сведения об основаниях, объеме и продолжительности таких мер [п. 96].

Дополнительные рекомендации, выделенные жирным шрифтом, также включены в текст заключения.

IV. РЕЗУЛЬТАТЫ АНАЛИЗА И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Актуальные международные стандарты и обязательства ОБСЕ

14. Право на свободу выражения мнений, включая право требовать, получать и распространять информацию, является основным правом человека, которое имеет решающее значение для поддержания демократии в действии и играет центральную роль с точки зрения осуществления других прав человека и основных свобод. Использование этого права в полном объеме является одной из основ свободного, демократического, толерантного и плюралистического общества, в котором отдельные лица и группы с разным происхождением и убеждениями могут высказывать свои мнения, обеспечивая при этом заметность позиции обособленных социальных групп или недостаточно представленных меньшинств.
15. Наиболее актуальным документом при проведении указанного правового анализа стал Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)⁸ — международный документ о правах человека, имеющий обязательную силу для Республики Узбекистан. Статья 19 этого Пакта защищает право на беспрепятственное выражение мнений (п. 1) и на свободу слова, включая *«свободу права требовать, получать и распространять информацию и любые идеи, независимо от границ, в устной, письменной или печатной форме, в форме произведений искусства или с помощью других средств по своему выбору»* (п. 2). Это право должно быть гарантировано каждому, в том числе в отношении доступа к средствам массовой информации без дискриминации. Другие международные документы,

⁸ *Международный пакт о гражданских и политических правах ООН (МПГПП)* принят резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи 16 декабря 1966 года. Республика Узбекистан присоединилась к МПГПП 28 сентября 1995 года, <<http://indicators.ohchr.org/>>.

подписанные или ратифицированные Республикой Узбекистан, также прямо признают право на свободу выражения мнений отдельных лиц или групп, например, статья 13 Конвенции о правах ребенка (КПР)⁹ и статья 21 Конвенции о правах инвалидов (КПИ; была подписана, но не ратифицирована)¹⁰.

16. Любое ограничение свободы выражения мнений должно соответствовать критерию, состоящему из трех частей в соответствии с международным правом в области прав человека, а именно: оно должно быть предусмотрено законом, служить для защиты законных интересов, признанных в соответствии с международным правом (например, уважение прав или репутации других лиц, защита национальной безопасности, общественного порядка, общественного здоровья и моральных устоев), а также являться необходимым и соразмерным для защиты этих интересов (п. 19 статьи 3 МПГПП). Кроме того, законы, которые налагают ограничения на свободу выражения мнений, не должны нарушать принцип отсутствия дискриминации¹¹. Более того, административные меры, которые непосредственно ограничивают свободу выражения мнений, включая системы регулирования средств массовой информации, всегда должны применяться независимым органом, и могут быть обжалованы в независимом суде или в ином судебном органе¹².
17. На контент, который имеется в Интернете, в принципе, распространяется тот же режим прав человека, что и на традиционные средства массовой информации, такие как печатные материалы и речь. В резолюции 20/8 Совета по правам человека Организации Объединенных Наций говорится, что *«те же права, которыми человек пользуется вне Интернета, также должны быть защищены в Интернете, в частности, это относится к свободе выражения мнений, которая применима независимо от границ и в рамках любых выбираемых человеком средств массовой информации»*¹³. Поэтому все аудиовизуальные формы, а также электронные и способы выражения мнений с выходом в Интернет должны быть защищены.¹⁴
18. На уровне ОБСЕ приняты многочисленные обязательства в отношении права на свободу выражения мнений, свободу средств массовой информации и свободный поток информации без вмешательства со стороны официальных властей и независимо от государственных границ¹⁵. Сюда входит право требовать, получать и распространять информацию на своем

⁹ Конвенция о правах ребенка была принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи 20 ноября 1989 года. Республика Узбекистан присоединилась к КПР 29 июня 1994 года.

¹⁰ Конвенция о правах инвалидов (КПИ) была принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи от 24 января 2007 года. Республика Узбекистан подписала КПИ 27 февраля 2009 года, но еще не ратифицировала ее. Хотя это и не является юридически обязательным для Узбекистана, в принципе, в соответствии со статьей 18 Венской конвенции о праве международных договоров (к которой Республика Узбекистан присоединилась 12 июля 1995 года), «государство обязано воздерживаться от действий, которые могут нанести ущерб цели договора, когда [...] оно подписало договор». Следовательно, после подписания КПИ Республика Узбекистан не должна принимать законов, которые будут грубо противоречить положениям КПИ ООН, что наносит ущерб самой цели настоящей Конвенции и нарушает статью 18 Венской конвенции о праве международных договоров.

¹¹ Комитет ООН по правам человека (МПГПП), *Общий комментарий № 34 к статье 19: Свобода выражения мнений*, 12 сентября 2011 г., п. 26

¹² Держатели международных мандатов по вопросу свободного выражения мнений, 2015 г. *Совместная декларация о свободе выражения мнений и реагирования на конфликтные ситуации*, 4 мая 2015 г., п. 4 (а).

¹³ См. Совет по правам человека ООН, *Резолюция 20/8 2012 года об использовании, защите и осуществлении прав человека в Интернете*, A/HRC/RES/20/8, 16 июля 2012 года, п. 1.

¹⁴ См. в указ. раб. сноску 11, п. 12 (2011 г., МПГПП, Общий комментарий № 34).

¹⁵ СБСЕ / ОБСЕ: *Заключительный акт 1-го Саммита глав государств и правительств СБСЕ в Хельсинки*, 1 августа 1975 года, в котором провозглашается цель содействовать более свободному и широкому распространению любой информации. См. также СБСЕ / ОБСЕ: *Документ Конференции в Копенгагене по обязательствам СБСЕ в гуманитарной сфере*, 29 июня 1990 г., п. 9.1. Государства-участники ОБСЕ также приняли решение «позволять отдельным лицам, учреждениям и организациям [...] получать, владеть, воспроизводить и распространять информационные материалы всех видов» и «использовать все возможности современных средств связи, в том числе кабельных и спутниковых, для более свободного и широкого распространения всех видов информации» (*Заключительный документ третьего очередного совещания*, Вена, 19 января 1989 г., п. 34–35) с обеспечением «беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потока информации» (*Хартия Европейской безопасности*, Стамбул 1999 г., п. 26). См. также Астана 2012, п. 6, где государства-участники ОБСЕ обязались «содействовать более свободному и широкому распространению информации всех видов, содействовать сотрудничеству в области предоставления информации и обмена информацией с другими странами». Недавно государства-участники ОБСЕ также обязались «[полностью] выполнять все обязательства ОБСЕ и свои международные обязательства, связанные со свободой выражения мнений и свободой СМИ, в том числе путем уважения, поддержки и защиты права на требование, получение и распространение информации независимо от государственных границ.» и «[b] обнаружить свои законы, политику и практику, касающиеся свободы СМИ, в полном соответствии с их международными обязательствами и обещаниями, а также пересмотреть и, при необходимости, отменить или изменить их, с тем чтобы они не ограничивали возможности журналистов выполнять свою работу независимо и без чрезмерного вмешательства государственных органов» (*Решение Совета министров № 3/18 о безопасности журналистов*, MC.DEC/3/18, принятое Советом министров ОБСЕ в Милане 7 декабря 2018 года, п. 1-2).

языке и в средствах массовой информации по своему выбору¹⁶. В этом отношении свободные, независимые и плюралистические средства массовой информации имеют определяющее значение в свободном и открытом обществе и в подотчетных системах управления. Они играют особую роль с точки зрения защиты прав и основных свобод человека, что подчеркивается в различных обязательствах ОБСЕ¹⁷. Кроме того, в тексте Универсальных правовых рамок ОБСЕ по борьбе с терроризмом 2012 года меры противодействия использованию Интернета в террористических целях¹⁸ определены как стратегическое направление деятельности ОБСЕ по борьбе с терроризмом. Декларация министров 2015 года «О предупреждении насильственного экстремизма и радикализации, ведущей к терроризму (НЭРВТ), и борьбе с ними» также призывает к принятию практических мер по противодействию использованию Интернета и других средств для подстрекательства к НЭРВТ. Решение Совета министров 2006 года о противодействии использованию Интернета в террористических целях призывает государства-участников усилить контроль за веб-сайтами террористических / насильственных экстремистских организаций, обеспечивая при этом уважение прав на неприкосновенность частной жизни, свободу выражения мнений и верховенство права (п. б). Другие обязательства направлены на борьбу с преступным использованием информационных и коммуникационных технологий и незаконной деятельности, угрожающей кибербезопасности¹⁹.

19. И наконец, хотя Республика Узбекистан не является государством-членом Совета Европы (СЕ), в Комментариях также будут содержаться соответствующие ссылки на Европейскую конвенцию по правам человека и основным свободам (ЕКПЧОС) и сложившуюся судебную практику Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), поскольку они служат полезным справочным материалом для проведения сравнения по вопросу свободы выражения мнений. В Комментариях также будут упоминаться (в соответствующих случаях) заключения и публикации Европейской комиссии за демократию через право СЕ (Венецианская комиссия), которые также могут служить полезным руководством.
20. В последующих рекомендациях (в соответствующих случаях) будут представлены ссылки на другие документы необязательного характера, которые были разработаны на различных международных и региональных форумах, и которые могут оказаться полезными, поскольку в них более подробно излагается, как следует интерпретировать международные стандарты, и приводятся примеры передовой практики²⁰.

2. Внутренняя законодательная база в области свободы выражения мнений

21. В соответствии со статьей 29 Конституции Республики Узбекистан, *«каждому гарантируется свобода мысли, слова и убеждений»* и *«каждый имеет право требовать, получать и распространять любую информацию, кроме той, которая направлена против существующей конституционной системы, и в некоторых других, определенных законом*

¹⁶ Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств, Таллин, Руководящие принципы для работы с национальными меньшинствами и средствами массовой информации в эпоху цифровых технологий (2019 год), п. 1.

¹⁷ там же, п. 26 (Копенгаген, Документ 1990 года); СБСЕ/ОБСЕ, Документ Московской Конференции по обязательствам в гуманитарной области СБСЕ, Москва, 3 октября 1991 г., п. 26; ОБСЕ, Хартия европейской свободы, Стамбул 1999 г., ст. 26-27; Совет министров ОБСЕ, Решение № 13/06 по борьбе с нетерпимостью и дискриминацией и содействию взаимному уважению и пониманию, 6 декабря 2006 г., п. 9.

¹⁸ «Использование Интернета в террористических целях» исчерпывающе истолковывается как использование Интернета террористическими организациями «для определения и вербовки потенциальных членов, для сбора и перевода средств, для организации террористических актов, для подстрекательства к террористическим актам, в частности посредством пропаганды» (см., например, Решение Совета министров в Софии по борьбе с использованием Интернета в террористических целях, МС.ДЕС/3/04, декабрь 2004 года).

¹⁹ См. п. 6 Решения № 1106 «Первоначальный комплекс мер ОБСЕ по укреплению доверия для снижения рисков конфликтов, связанных с использованием информационных и коммуникационных технологий», РС.ДЕС/1106, 3 декабря 2013 г.

²⁰ К ним относятся, например, Общий комментарий № 34 Комитета ООН по правам человека о свободе выражения мнений (2011); доклады Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение (далее «Специальный докладчик ООН по вопросу свободы мнений и их свободного выражения») и других держателей мандатов по правам человека (доступны по адресу: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/Annual.aspx>>); документы и руководства, опубликованные Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ (доступны по адресу: <[https://www.osce.org/resources/documents/?filters=+im_taxonomy_vid_1:\(27\)&solrsort=score%20desc&row=10](https://www.osce.org/resources/documents/?filters=+im_taxonomy_vid_1:(27)&solrsort=score%20desc&row=10)>) и Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств (доступны по адресу: <<https://www.osce.org/hcnm/thematic-recommendations-and-guidelines>>); и резолюции по доступности цифровых технологий Международного союза электросвязи ООН (МСЭ); Республика Узбекистан присоединилась к МСЭ, специализированному агентству Организации Объединенных Наций по информационным и коммуникационным технологиям 10 июля 1992 года).

случаях». В статье 29 также указывается, что «право на выражение мнения может ограничиваться законом, если речь идет о какой-либо государственной или иной тайне». Статья 67 Конституции также предусматривает, что «средства массовой информации должны быть свободными и действовать в соответствии с законом», что они «несут ответственность за достоверность информации в установленном порядке» и что «цензура запрещена».

22. Положения законодательной базы в области свободы выражения мнений, средств массовой информации и массовой коммуникации, разбросаны по Конституции и нескольким законам, регулиującym эту сферу или потенциально влияющим на нее²¹. Уголовный кодекс и Кодекс об административной ответственности Республики Узбекистан также предусматривают применение санкций в отношении определенных форм выражения мнений, в том числе, в тех случаях, когда они связаны с использованием информационных технологий и Интернета²². Кроме того, многочисленные постановления по широкому кругу вопросов, в частности, по вопросам массовых коммуникаций, информационных технологий, Интернета, прессы и информации, дополняют основное законодательство. Согласно рекомендациям, представленным в отчетах миссии наблюдателей БДИПЧ по выборам президента за 2015 и 2016 годы, законодательство, регулиющее деятельность СМИ, должно быть коренным образом пересмотрено и может быть объединено в один всеобъемлющий закон²³.
23. Рассматриваемые Постановления предусматривают схему, согласно которой государственный орган, Центр мониторинга в сфере массовых коммуникаций, контролирует национальное информационное пространство и массовые коммуникации с целью оценки их соответствия применимым законам и прочим нормативным правовым актам (статья 1 Постановления № 555). Исходя из этого, Центр также рекомендует соответствующим государственным органам принимать решение о выдаче, приостановлении или отзыве лицензий на предоставление информационных услуг и принимать решение о регистрации средств массовой информации (см. Постановление № 555, п. 3) и (или) ограничении доступа к информационным ресурсам Интернета, содержащим так называемую «запрещенную информацию» (Постановление № 707). Как будет подробно изложено в следующих разделах, вызывает сомнение то, должна ли вообще сохраняться рассматриваемая схема, учитывая внутреннюю сложность юридического определения того, какой контент должен запрещаться. Серьезные проблемы с правами человека возникают из-за расплывчатого и чрезмерно широкого объема ограничений, а также из-за большого совпадения содержания Постановлений с другим законами, особенно с уголовным и административным кодексами. Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение прямо указывал: «Государствам и межправительственным организациям следует воздерживаться от принятия законов или постановлений, которые потребовали бы «упреждающего» мониторинга или фильтрации контента, что является несовместимым с правом на неприкосновенность частной жизни и может привести к цензуре публикаций»²⁴. Специальный докладчик также заявил, что «государствам следует воздерживаться от принятия моделей регулирования, когда государственные, а не судебные

²¹ К ним, в частности, относится Закон о средствах массовой информации, Закон о принципах и гарантиях свободы информации, Закон об информатизации, Закон о телекоммуникациях, Закон о гарантиях работникам средств массовой информации; Закон о защите профессиональной деятельности журналистов и Закон о защите профессиональной деятельности журналистов.

²² Например, следующие положения Уголовного кодекса Республики Узбекистан: 130¹ (Производство, импорт, распространение, реклама, демонстрация товаров, пропагандирующих культ насилия или жестокость), 139 (Клевета), 140 (Оскорбление), 141 (Нарушение равноправия граждан), 141¹ и 141² (Нарушение конфиденциальности и нарушение закона о персональных данных), 150 (Пропаганда войны), 156 (Подстрекательство к национальной, расовой, этнической или религиозной вражде), 158 п. 3 (Публичное оскорбление или клевета на Президента Республики Узбекистан), 159 (Нарушение конституционного строя Республики Узбекистан), 192 (Дискредитация конкурента), 244¹ (Производство, хранение, распространение или демонстрация материалов, содержащих угрозу общественной безопасности и общественному порядку), 244² (Незаконное производство, хранение, импорт или распространение религиозных материалов); и следующие положения Кодекса об административной ответственности Республики Узбекистан, среди прочих: статья 40 (Клевета), 41 (Оскорбление), 46 (Раскрытие информации, которая может причинить моральный или материальный ущерб гражданину), 46¹ (Нарушение конфиденциальности), 46² (Нарушение закона о персональных данных), 51⁶ (Распространение ложной информации о кандидатах, политических партиях).

²³ БДИПЧ, *Заключительный отчет Миссии по ограниченному наблюдению за выборами – Республика Узбекистан*, 29 марта 2015 г., стр. 15.

²⁴ См. Доклад специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение *Доклад о регулировании пользовательского Интернет – контента*, A/HRC/38/35, 6 апреля 2018 года, п. 67.

органы, становятся арбитрами законности выраженных мнений»²⁵. Поэтому рекомендуется пересмотреть вопрос о том, следует ли вообще сохранять такую схему. Если она все же сохранится, то законодатели должны более точно определить условия постановлений, обеспечивая при этом их полное соответствие основополагающим принципам прав человека (см. подраздел 4) и обеспечить, чтобы любое ограничение свободы выражения мнений определялось независимым и беспристрастным органом в соответствии со стандартами надлежащей процессуальной практики и при условии осуществления оперативного судебного надзора в определенной форме (см. подраздел 5).

24. В свете вышесказанного необходимо основательно пересмотреть законодательную базу, касающуюся свободы выражения мнений и информации, с тем, чтобы обеспечить ее соответствие международным нормам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ, при этом любые ограничения, налагаемые на право свободного выражения мнения, должны строго соответствовать трем критериям (см. п. 16 выше). Законодатели должны также рассмотреть возможность объединения соответствующих норм и правил в единую всеобъемлющую версию законодательства, насколько это возможно, чтобы обеспечить его большую доступность для общественности и предсказуемость²⁶.
25. И наконец, стоит подчеркнуть, что Комментарии сосредоточены на положениях материального и процессуального права, касающихся регулирования контента и ограничения массовых коммуникаций в соответствии с Постановлениями, и, соответственно, в основном затрагивают вопросы, связанные с соответствием этих правил международным нормам в части свободы выражения мнений и доступа к информации. Нормативно-правовая база для других мер по противодействию использованию Интернета в террористических целях, которые могут включать вмешательство в личную переписку граждан (в том числе в социальные сети), а также вопросы доступа пользователей Интернета к защищенным технологиям связи и шифрования или к защите персональных данных, не является предметом настоящих Комментариев. В данном контексте следует помнить, что право на неприкосновенность частной жизни (как и свобода выражения мнений) играет важную роль в осуществлении многих других прав человека и имеет первостепенное значение в демократическом обществе. Поэтому все меры, как следственные, так и профилактические, должны полностью соответствовать международным стандартам, касающимся права на неприкосновенность частной жизни.

3. Общие цели Постановлений

26. В сферу полномочий Центра мониторинга в сфере массовых коммуникаций входит контроль за соблюдением требований законов и нормативных актов о «производстве, создании, обработке, ретрансляции, трансляции и хранении радио и телевизионных программ, другой массовой информации с использованием коммуникационных технологий» (космическая и спутниковая связь, сети передачи данных, включая Интернет и т. д.), а также производство, распространение и хранение периодической печатной и книжной продукции, аудиовизуальной продукции и фонограмм для общего пользования на любых носителях (аудио и видео пленки, видео компакт-диски и т. д.)» (см. III.7 Приложения 2 к Постановлению № 555). Центр также отвечает за контроль соответствия средств массовой информации (в том числе интернет-изданий и интернет-версий печатных СМИ) и других поставщиков услуг в сфере массовых коммуникаций лицензионным требованиям и условиям регистрации, а также за контроль соответствия законодательству в сфере производства и распространения массовой информации и рекламы, закону о конкуренции, а также техническим регламентам и стандартам (см. III.7 Приложения 2 к Постановлению № 555). Полномочия Центра имеют широкий диапазон и охватывают все возможные способы передачи информации, включая печатные СМИ, вещательные СМИ и Интернет.
27. В принципе, системы регулирования, затрагивающие свободу выражения мнений и средства массовой информации, должны учитывать различие между печатным и вещательным

²⁵ там же, п. 68

²⁶ там же, принцип Б.3.

секторами и Интернетом, а также принимать во внимание различия и сходство в порядке деятельности средств массовой информации²⁷. Подходы к регулированию, разработанные для других средств коммуникаций, таких как телефония или радиовещание, не могут просто переноситься на Интернет и печатные СМИ²⁸. В сущности, некоторые формы регулирования и лицензирования/регистрации вещательных СМИ можно признать законными²⁹ главным образом потому, что количество радиовещательных частот ограничено и, следовательно, необходим механизм распределения полосы частот между конкретными пользователями. Однако такой механизм не требуется для печатных и интернет-СМИ, для которых не существует технических ограничений на количество одновременных публикаций. Следовательно, к печатным и интернет-СМИ не должны предъявляться требования в части получения разрешения от какого-либо государственного органа для работы в Интернете через веб-сайты, для публикации блогов или для пользования какой-либо другой системой распространения информации в Интернете³⁰. Таким образом, **регулятор в этой сфере должен проводить различие между печатными и интернет-СМИ с одной стороны, и вещательными средствами массовой информации с другой стороны, а регистрация или лицензирование независимым от правительства органом может быть необходима только в отношении вещательных средств массовой информации, которые используют частоты.**

28. Если существуют лицензионные или регистрационные требования, то они в любом случае должны быть чисто техническими и соответствовать следующим условиям: (1) не должно существовать права усмотрения в отношении отказа в регистрации после предоставления необходимой информации; (2) система не должна навязывать материально-правовые условия печатным или интернет-СМИ при регистрации; (3) система не должна быть чрезмерно обременительной³¹. **Постановления и другие применимые законодательные акты не должны предусматривать возможность отказа в лицензировании на основании результатов мониторинга, проведенного Центром, и в целом должны быть пересмотрены в существенной степени, чтобы соответствовать вышеуказанным принципам.**
29. Стоит отметить, что в Постановлениях также присутствует ряд ограничений по контенту, которые в определенной степени дублируют существующие запреты, установленные Уголовным кодексом и Кодексом об административной ответственности Республики Узбекистан, или относительно схожи с ними³². Неясно, почему законодатели ссылаются на сходные и (или) частично совпадающие концепции, а не на конкретные положения упомянутых кодексов, которые уже запрещают определенные формы выражения мнений. Кроме того, это создает непонятную правовую ситуацию, при которой несколько наборов правил, которые в определенной степени пересекаются, применяются к одной и той же ситуации, что может вызвать вопросы относительно того, являются ли вмешательства разумно предсказуемыми³³. В этом отношении Держатели международных мандатов по вопросу свободного выражения мнений прямо говорят о том, что «законы о СМИ не должны дублировать ограничения по контенту, которые уже предусмотрены законодательством, поскольку это не является необходимым и может привести к злоупотреблениям»³⁴.
30. В целом, необходимость отдельного регулирования ограничений по контенту для средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и Интернета,

²⁷ См. в указ. раб. сноска 11, п. 39 (Общие комментарии № 34 МПГП 2011 года).

²⁸ Держатели международных мандатов по вопросу свободного выражения мнений, [Совместная декларация о свободе выражения мнений и Интернет](#) за 2011 год, 1 июня 2011 года, раздел 8, «Безопасность и свобода выражения мнений», п. 1 (с).

²⁹ Например, в статье 10 (1) ЕКПЧОС однозначно утверждается, что статья 10 «не должна препятствовать государствам требовать лицензирования предприятий вещания, телевидения или кино».

³⁰ Держатели международных мандатов по вопросу свободного выражения мнений, [Совместная декларация 2005 года](#). Подраздел об Интернете.

³¹ Держатели международных мандатов по вопросу свободного выражения мнений, [Совместная декларация 2003 года о взаимодействии со СМИ](#). Подраздел о взаимодействии со СМИ, 2-й и 3-й абзацы.

³² См. в указ. раб. сноска 22, в которой перечислены соответствующие положения Уголовного кодекса и Кодекса об административной ответственности Республики Узбекистан.

³³ См. для сравнения ЕСПЧ, [Реквенты против Венгрии](#) [GC] (Жалоба № 25390/94, решение от 20 мая 1999 г.), п. 34.

³⁴ См. в указ. раб. сноска 31, подраздел по регулированию средств массовой информации, п. 4 ([Совместная декларация 2003 года](#)).

взамен законодательства общего применения, регламентирующего деятельность физических и юридических лиц, представляется сомнительной. Если публикация или публичное выражение определенного мнения сопряжены с достаточным риском причинения вреда, то оправданное ограничение свободы выражения мнений должно применяться в соответствии с международными стандартами, и независимо от того, каким образом или кем было сделано заявление. Держатели международных мандатов по вопросу свободного выражения мнений особо подчеркивают, что не следует устанавливать никаких специальных ограничений на содержание материалов, распространяемых через Интернет³⁵.

31. В свете вышеизложенного и в тех случаях, когда определенные ограничения права на свободу выражения мнений являются законными и необходимыми в соответствии с международными стандартами, **они должны содержаться в едином законодательстве общего применения, а не в законах или нормативных актах, конкретно направленных на средства массовой информации или Интернет** (см. также подраздел 4 ниже относительно несоответствия международным стандартам определенных ограничений по контенту, содержащихся в Уголовном кодексе и Кодексе об административной ответственности).
32. В преамбуле к Постановлению № 555 о структуре управления в сфере массовых коммуникаций говорится об обеспечении *«актуальности, доступности и достоверности информации»*. Государства связаны прямыми обязательствами по содействию в создании благоприятных условий для осуществления прав на свободу выражения мнений и доступ к информации, что включает в себя продвижение, защиту и поддержку различных средств массовой информации³⁶. Основной целью регулирования в этой области должно являться, прежде всего, **содействие свободе выражения мнений и информации**³⁷ **на основе принципа максимальной открытости, что может быть более подробно описано в Постановлениях**³⁸.
33. Более того, составляет проблему ссылка на *«актуальность»* и *«достоверность»* информации, поскольку право человека на распространение информации и идей не ограничивается «правильными» или «надежными» заявлениями. На практике, честные комментарии по вопросам, представляющим общественный интерес или оценочные суждения, основанные на фактах³⁹, защищены правом на свободу выражения мнений, даже если они не соответствуют действительности⁴⁰. Как отмечалось в Заключительном отчете Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами в 2016 году, СМИ несут ответственность за «достоверность» распространяемой информации, что может оказать сдерживающее действие и помешать им полностью и честно освещать кампанию и информировать общественность⁴¹. В ОБСЕ существует общее мнение о том, что, признавая, что дезинформация в Интернете и вне Интернета может угрожать безопасности в том регионе, в котором работает ОБСЕ, защита прав человека, включая свободу выражения мнений и свободу средств массовой информации, в более широком понимании концепции безопасности ОБСЕ, рассматривается как неотъемлемая часть вклада государств-участников ОБСЕ в обеспечение мира и безопасности⁴². Как отмечается в [Совместной декларации о свободе выражения мнений от 2017 года о «сфабрикованных новостях», дезинформации и пропаганде](#), общие запреты на распространение информации, основанные на расплывчатых и неоднозначных мнениях,

³⁵ См. в указ. раб. сноски 28, раздел 8 «Безопасность и свобода выражения», п. 1 (d) ([Совместная декларация 2011 года](#)).

³⁶ Держатели международных мандатов по вопросу свободного выражения мнений, [Совместная декларация 2019 года о вызовах свободе выражения мнений в следующем десятилетии](#), п. 1; и [Совместная декларация 2017 года о свободе выражения мнений и «Сфабрикованных новостях», «Дезинформация и пропаганда»](#), 3 марта 2017 года, девятый пункт преамбулы. См. также в указ. раб. сноски 16, п. 5 (Таллинские руководящие принципы, ВКНМ ОБСЕ, 2019 г.).

³⁷ там же, девятый абзац преамбулы ([Совместная декларация 2017 года](#)).

³⁸ См. напр. БДИПЧ, [Руководство по охране правозащитников](#) (2014), п. 147; см. также Специальный докладчик ООН по вопросу свободы мнений и их свободного выражения, [Доклад 2013 года о праве на доступ к информации](#), док. А/68/362, ООН от 4 сентября 2013 года, п. 98.

³⁹ Для сравнения: на уровне Совета Европы см., напр., ЕСПЧ, [Фельдек против Словакии](#) (Жалоба № 29032/95, решение от 12 июля 2001 г.), п. 76; см. также [Иерусалим против Австрии](#) (Жалоба № 26958/95, решение от 27 февраля 2001 г.), п. 43.

⁴⁰ Для сравнения: на уровне Совета Европы в ЕСПЧ прямо заявили, что право на свободу выражения убеждения как таковое *«не запрещает обсуждение или распространение полученной информации, даже если есть серьезные основания полагать, что эта информация может быть неправдивой»*; см. ЕСПЧ, [Салов против Украины](#) (Жалоба № 65518/01, решение от 6 сентября 2005 г.), п. 113.

⁴¹ БДИПЧ, [Итоговый отчет миссии по наблюдению за выборами – Узбекистан](#), 4 декабря 2016 года, стр. 14.

⁴² См. Держатели международных мандатов по вопросу свободного выражения мнений, [Совместная декларация 2010 года о десяти ключевых угрозах свободе выражения убеждений](#), 3 февраля 2010 года, раздел 8 о безопасности и свободе выражения убеждений.

включая «сфабрикованные новости», «необъективную» или ненадежную информацию, несовместимы с международными стандартами относительно ограничения свободы выражения мнений, и должны быть отменены⁴³. Комитет ООН по правам человека также прямо указывает, что законодательство о сфабрикованных новостях неоправданно ограничивает свободу выражения мнений даже в тех случаях, когда запрет касается сфабрикованных материалов, представляющих угрозу общественному порядку⁴⁴. В то же время, официальные и государственные организации, в соответствии со своими внутренними и международными правовыми обязательствами, а также в соответствии со своими государственными обязанностями, должны сами обеспечивать предоставление достоверной и надежной информации, в том числе по вопросам, представляющим общественный интерес⁴⁵.

34. В свете вышеизложенного, **общие цели Постановления № 555 и других нормативных актов в этой сфере должны быть переформулированы, чтобы подчеркнуть основную цель — поощрение свободы выражения мнений и информации. Кроме того, Центр или другие организации не должны контролировать правильность или достоверность информации, распространяемой частными или физическими лицами, которая защищена правом на свободу выражения мнений и информации, за исключением особых случаев (см. подраздел 4.1. ниже). Ссылка на надежность или достоверность информации, особенно если это может служить основанием для удаления определенной информации или наложения санкций, должна быть удалена из Постановления и других правовых актов (в соответствующих случаях).**
35. Стоит подчеркнуть, что Республика Узбекистан также является участником Международного союза электросвязи ООН (МСЭ)⁴⁶. В свете недавно принятой [Резолюции 70 МСЭ 2018 года об учете гендерных аспектов в МСЭ и содействии гендерному равенству](#)⁴⁷, государствам-участникам МСЭ было предложено принять ряд мер для учета гендерной проблематики и содействия гендерному равенству в области телекоммуникаций и МСЭ⁴⁸. Аналогичным образом, рекомендации, касающиеся насилия в отношении женщин в Интернете⁴⁹, сделанные Специальным докладчиком ООН по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях, могут служить в качестве полезной основы для расширения полномочий Центра с тем, чтобы он мог способствовать предупреждению насилия в отношении женщин и девочек с использованием Интернета и ИКТ.
36. В дополнение, и пока это приветствуется, что в Преамбуле Постановления № 555 конкретно упоминается «доступность», содержание Постановления (или другого соответствующего закона / нормативного правового акта в этой сфере) может быть улучшено путем отражения рекомендаций, сформулированных в [Резолюции МСЭ №. 175 о доступности электросвязи / ИКТ для лиц с ограниченными возможностями и для лиц с особыми потребностями](#) (Дубай, 2018 г.)⁵⁰. Кроме того, [Руководящие принципы ОБСЕ по использованию языков меньшинств в](#)

⁴³ См. в указ. раб. сноски 36, п. 2 (а) ([Совместная декларация 2017 года](#)). Для справки, на уровне Совета Европы в ЕСПЧ было в явной форме установлено, что право на свободу выражения как таковое «не запрещает обсуждение или распространение полученной информации, даже если есть серьезные основания полагать, что эта информация может быть неправдивой»; см. ЕСПЧ, [Слов против Украины](#) (Жалоба № 65518/01, решение от 6 сентября 2005 г.), п. 113.

⁴⁴ МПГПП, [Годовой отчет за 1995 год](#), А/50/40, 3 октября 1995 года, п. 89. См. также Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, [Международные стандарты и сравнение национальных подходов к противодействию дезинформации в контексте свободы СМИ](#), март 2019 г., см. п. 25-26.

⁴⁵ См. в указ. раб. сноски 36, седьмой абзац преамбулы и п. 2 (d) ([Совместная декларация 2017 года](#)).

⁴⁶ Республика Узбекистан присоединилась к МСЭ, специализированному агентству Организации Объединенных Наций по информационным и коммуникационным технологиям, [10 июля 1992 года](#).

⁴⁷ [Резолюция МСЭ 70](#) (пересм. Дубай, 2018 г.).

⁴⁸ Такие меры включают, среди прочего, содействие расширению возможностей и равной занятости женщин и мужчин в сфере электросвязи / ИКТ, в том числе на высших уровнях в администрациях электросвязи / ИКТ, в правительственных и регулирующих органах, а также для анализа их политики и стратегии, связанной с информационным обществом, с тем чтобы обеспечить учет гендерных аспектов во всех видах деятельности и для укрепления гендерного баланса с обеспечением равных возможностей посредством использования и выделения средств электросвязи / ИКТ, расширения прав и возможностей женщин и девочек в использовании электросвязи / ИКТ.

⁴⁹ Специальный докладчик ООН по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях. [Доклад о насилии в Интернете в отношении женщин и девочек с точки зрения прав человека](#) (18 июня 2018 года), А/HRC/8/47, стр. 113-119.

⁵⁰ К ним относится, например: разработка, в рамках национальной законодательной базы, руководящих принципов или иных механизмов для повышения доступности, совместимости и удобства пользования услугами, продуктами и терминалами электросвязи / ИКТ, а также оказание поддержки региональным инициативам по этим вопросам; внедрение соответствующих услуг электросвязи / ИКТ и поощрение разработки приложений для устройств и продуктов электросвязи, с тем чтобы люди с ограниченными возможностями и лица с особыми потребностями могли использовать эти услуги наравне с другими, а также для активизации международного сотрудничества в этой области;

[вещательных средств массовой информации](#) (2003 г.) и [Таллинские руководящие принципы в отношении национальных меньшинств и средств массовой информации в эпоху цифровых технологий](#) (2019 г.), опубликованные Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ ОБСЕ), дают полезные рекомендации в отношении мер, необходимых, чтобы создать пространство для плюралистических дебатов в различных слоях общества, направленных на укрепление социальной интеграции и устойчивости. В целом, государствам следует поощрять разнообразие средств массовой информации, в том числе путем поддержания усилий по предоставлению возможности выражать свое мнение группам, которые оказались в изолированном положении и подвергаются риску дискриминации⁵¹. **Эти цели, а также другие меры, указанные в вышеупомянутых резолюциях и руководящих принципах в части учета гендерной проблематики, разнообразия и доступности для людей с ограниченными возможностями, могут быть отражены более четко в описании полномочий Центра мониторинга в сфере массовых коммуникаций.**

37. Наконец, хотя Постановления не охватывают эту область напрямую, стоит отметить, что вопросы коммуникации через Интернет (чат, мессенджеры, закрытые группы в социальных сетях, электронная почта и т. д.) должны регулироваться другими нормативно-правовыми актами, и при этом необходима надежная защита частной жизни, а также защита от возможного наблюдения и от перехвата частных сообщений.

4. Ограничения по контенту

38. Некоторые положения Постановлений содержат термины с чрезмерно широкими понятиями, которым не хватает конкретности и которые предполагают различные толкования. Это вызывает тревогу, поскольку такая терминология служит государственным органам основанием для принятия жестких мер, таких как отказ, приостановка или отзыв лицензии либо государственной регистрации (см. Постановление № 555) и ограничение доступа к веб-сайтам и (или) веб-страницам (см. Постановление № 707), что представляет собой ограничение свободы выражения мнений и свободы информации.
39. Постановление № 555 предоставляет Центру право контролировать соблюдение законов, направленных на *«защиту интересов личности, общества и государства в информационной сфере», «предотвращение деструктивного, негативного информационного и психологического воздействия на общественное сознание», «поддержание и обеспечение преемственности национальных и культурных традиций и наследия»*. Кроме того, в Приложении 2 к Постановлению № 555 указывается, что Центр, в частности, готовит предложения по *«совершенствованию методов предотвращения распространения в информационно-коммуникационных системах республики информации, направленной на подрыв чувства национальной идентичности, отказ от исторических и национальных традиций и обычаев, дестабилизацию общественно-политической обстановки, нарушение межнационального и межконфессионального согласия»*. Кроме того, Центру следует также определять *«предполагаемые или непреднамеренные действия средств массовой информации, оказывающие пагубное влияние и наносящие ущерб физическому и психическому здоровью населения»*.
40. Постановление № 707 устанавливает ограничения для веб-сайтов и (или) веб-страниц, если они содержат различные мнения, в том числе *«призывы к насильственному изменению конституционного строя или территориальной целостности Республики Узбекистан»*, так называемые *«пропаганда войны, насилия, терроризм, а также идеи религиозного экстремизма, сепаратизма и фундаментализма»*. В Постановлении № 555 содержится примерно такая же формулировка относительно мониторинга Центром информации для выявления *«в национальном информационном пространстве материалов, содержащих публичные призывы к насильственному изменению конституционного строя, нарушению*

и т.п.

⁵¹ Держатели международных мандатов по вопросу свободного выражения мнений, [Совместная декларация 2019 года о вызовах свободе выражения мнений в следующем десятилетии](#), п. 1 (с).

территориальной целостности и суверенитета Республики Узбекистан», «материалов, содержащих подстрекательство к социальной, этнической, расовой и религиозной ненависти, другие посягательства на конституционный строй, а также информацию, направленную на пропаганду войны, насилия, порнографию и жестокость, идеи терроризма и религиозного экстремизма».

41. Приложение 2 к Постановлению № 228 устанавливает ряд ограничений для контента, которые должны определяться Экспертной комиссией в сфере информации и массовых коммуникаций (далее — «Экспертная комиссия»), включая «нарушение суверенитета Республики Узбекистан» и «Другие посягательства на конституционную систему». В нем также содержатся формулировки, аналогичные формулировкам из Постановлений № 707 и № 555 относительно «информации, направленной на пропаганду войны, насилия, порнографии и жестокости, идей терроризма и религиозного экстремизма».

4.1. Общие комментарии

42. Как указано в п. 16 выше, любое ограничение свободы выражения мнения должно быть предусмотрено законом, служить для защиты законных интересов, признанных в соответствии с международным правом (то есть уважения прав и достоинства других лиц, защиты национальной безопасности, общественного порядка, общественного здравоохранения и морали) и служить необходимым и соразмерным средством защиты этих интересов (Статья 19, п. 3 МПГПП). Ограничение должно быть четким, предсказуемым и точно сформулированным, во избежание риска произвола, и предоставлять отдельным лицам возможность регулировать свои действия в соответствии с ним⁵². Как подчеркивалось на заседании Комитета ООН по правам человека, «[а] закон не может предоставлять неограниченную возможность ограничения свободы выражения мнений лицам, которые контролируют его исполнение»⁵³. Соответственно, законодательство должно содержать адекватные указания, позволяющие исполнителям определять то, какие мнения необходимо ограничивать, а какие – нет⁵⁴, не прибегая при этом к дискриминации⁵⁵. В отношении права на свободу выражения мнений Комитет ООН по правам человека отметил, что «ограничения не допускаются по основаниям, которые не указаны в пункте 3 [статьи 19 МПГПП], даже если такие основания оправдывают ограничение других прав, которые защищены Пактом. Ограничения должны применяться только для тех целей, для которых они были предписаны, и должны быть непосредственно связаны с конкретной обоснованной необходимостью»⁵⁶. Поэтому ограничительные меры должны быть узконаправленными для достижения четко изложенной в законе цели, носить временный характер и не должны использоваться для противостояния инакомыслию и критике⁵⁷. Если государство ссылается на законное основание для ограничения, то оно должно продемонстрировать конкретным и особым способом точный характер угрозы, в частности, путем установления прямой и непосредственной связи между выражением мнения и угрозой⁵⁸. Кроме того, ограничения должны истолковываться точно, а необходимость ограничения прав на свободу выражения мнений, прав на передачу или получение информации, должна соответствовать международным стандартам в области прав человека⁵⁹.

⁵² См. в указ. раб. сноски 11, п. 25 (Замечание общего порядка № 34 МПГ 2011 года); Совет Европы, Венецианская комиссия, [Контрольный список по вопросам верховенства права](#), CDL-AD (2016) 007, 18 марта 2016 года, страницы 25-26

⁵³ там же, п. 25 (2011 г., МПГПП, Замечание общего порядка № 34).

⁵⁴ там же, п. 25 (2011 г., МПГПП, Замечание общего порядка № 34).

⁵⁵ там же, п. 26 (2011 г., МПГПП, Замечание общего порядка № 34).

⁵⁶ там же, п. 12 (2011 г., МПГПП, Замечание общего порядка № 34).

⁵⁷ См. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, «Свобода выражения мнений в Интернете: исследование правовых положений и практики, связанных со свободой выражения мнений, свободным потоком информации и плюрализмом СМИ в Интернете государств-участников ОБСЕ» (2010 г.).

⁵⁸ См. в указ. раб. сноски 11, п. 35 (Замечание общего порядка № 34 МПГ 2011 года).

⁵⁹ См. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, [Исследование ОБСЕ: «Свобода выражения мнений в Интернете: исследование правовых положений и практики, касающихся свободы выражения мнений, свободного распространения информации и плюрализма СМИ в Интернете в государствах-участниках ОБСЕ» \(15 декабря 2011\)](#), стр. 35. См. также [Рабатский план действий 2012 года по запрету пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию](#), 5 октября 2012 года, п. 18; и, например, ЕСПЧ, [Фогт против Германии](#) (Жалоба № 17851/91, решение от 26 сентября 1995г.), п. 52.

43. Международное законодательство по правам человека признает ограниченное количество форм выражения мнений, которые государства должны запрещать или за которые они должны наказывать (по закону), при условии, что соответствующее положение законодательства истолковывается в строгом соответствии с международными стандартами свободного выражения мнений, особенно когда речь идет о «подстрекательстве». К ним относится «*прямое и публичное подстрекательство к совершению геноцида*» (статья III (с) Конвенции о геноциде и наказании за него), «*пропаганда войны*» и «*пропаганда национальной, расовой или религиозной ненависти, которая представляет собой подстрекательство к дискриминации, враждебности или насилию*» (статья 20 (1) и (2) МПГПП) и «*любое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, подстрекательство к расовой дискриминации, а также [...] подстрекательство к [актам насилия] против какой-либо расы или группы лиц другого цвета или этнического происхождения*» (статья 4 (а) МКЛРД)⁶⁰.
44. Кроме того, международные рекомендации призывают государства принять соответствующие законодательные меры, «*чтобы однозначно запретить и криминализовать насилие в Интернете в отношении женщин, в частности нелегальное распространение интимных изображений, домогательства и преследование в Интернете*», включая «*угрозу нелегального распространения интимных изображений или контента*», что должно быть признано незаконным⁶¹. Государствам следует также обеспечить принятие эффективных мер по предотвращению публикации причиняющих вред материалов, связанных с насилием по признаку половой принадлежности, и их немедленному удалению⁶². Аналогичным образом, «*подстрекательство к терроризму или террористическим актам*» также должно быть запрещено в соответствии с международными нормами по правам человека. При этом преступлением должно считаться: (а) прямое указание на намерение передать сообщение и намерение побуждать этим сообщением к совершению террористического акта; и (б) ограниченное подстрекательство к действиям, которые действительно носят террористический характер; и (с) фактический (объективный) риск того, что планируемое действие будет совершено; и (д) применение правовой защиты или принципов, ведущих к исключению уголовной ответственности, в определенных случаях⁶³, например, когда заявления были сделаны в рамках добросовестных обсуждений или общественных дебатов по вопросам религии, образования, научных исследований, политики,

⁶⁰ К ним относятся: «*прямое и публичное подстрекательство к совершению геноцида*» (статья III (с) Конвенции о геноциде и наказании за него), «*пропаганда войны*» и «*пропаганда национальной, расовой или религиозной ненависти, которая представляет собой подстрекательство к дискриминации, враждебности или насилию*» (Статья 20 (1) и (2) МПГПП) и «*любое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, подстрекательство к расовой дискриминации, а также [...] подстрекательство к [актам насилия] против какой-либо расы или группы лиц другого цвета или этнического происхождения*» (Статья 4 а) МКЛРД. См. также Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, [Неофициальный документ о пропаганде и свободе в СМИ](#) (2015), особенно в отношении пропаганды войны и ненависти, которая ведет к насилию и дискриминации.

⁶¹ Специальный докладчик ООН по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях. [Доклад о насилии в Интернете в отношении женщин и девочек с точки зрения прав человека](#) (18 июня 2018 года), A/HRC/38/47, п. 101.

⁶² Там же, п. 100 (Доклад Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, 2018 год).

⁶³ См. пример правонарушения в форме подстрекательства к терроризму, подраздел по антитеррористическим мерам. См. также, напр., в указ. раб. сноски 28, раздел 8 «Безопасность и свобода выражения мнений», п. 1 (д) ([Совместная декларация 2011 г.](#)). См. также БДИПЧ, [Руководство по предупреждению терроризма и противодействию насильственному экстремизму и радикализации, которые ведут к терроризму: подход с применением отрядов охраны общественного порядка](#) (2014), стр. 42; и [Руководящие указания по противодействию угрозам и вызовам «иностранных террористов-бойцов» в рамках правозащитной системы](#), сентябрь 2018 года, стр. 53 и 55. См. также Принцип 6 [Йоханнесбургских принципов свободы выражения мнений и национальной безопасности \(1995 года\)](#), принятых 1 Октября 1995 года группой экспертов по международному праву, национальной безопасности и правам человека, который одобрен Специальным докладчиком ООН по вопросу свободы мнений и их свободного выражения. Для справки см. также Статью 5 [Конвенции Совета Европы 2005 года о предотвращении терроризма](#), в которой «*публичное подстрекательство к совершению актов терроризма определено как «рассылка сообщений или передача сообщений общественности иным способом с намерением подстрекательства к совершению террористического акта, если такие действия представляют собой прямую пропаганду террористических преступлений или создают опасность совершения одного или нескольких таких преступлений»*».

искусства и некоторым другим вопросам, представляющих общественный интерес⁶⁴. Что касается национальной безопасности в целом, то ограничение контента может иметь место только в том случае, если такой контент представляет собой реальную угрозу национальной безопасности и если он с большой вероятностью спровоцирует насилие и предназначен для этого, а также существует прямая и непосредственная связь между заявлением и вероятностью совершения такого насилия⁶⁵. Соответственно, угроза национальной безопасности не может быть абстрактной или гипотетической⁶⁶.

45. Кроме того, «материалы о сексуальной эксплуатации детей»⁶⁷ также должны быть запрещены и объявлены вне закона в соответствии с [Факультативным протоколом Конвенции о правах ребенка, относительно торговли детьми, детской проституции и детской порнографии](#), который является обязательным для Республики Узбекистан⁶⁸ и подразумевает наличие точного определения согласно международным стандартам.
46. Законодатели должны ограничить в национальном законодательстве количество и формы запрещенных и наказуемых выражений, оставив только те, которые прямо указаны в международных стандартах (см. выше, п. 44–45), и обеспечить толкование правовых положений в строгом соответствии с международными нормами свободного выражения мнений, особенно когда речь идет о «подстрекательстве». Далее, если компетентными органами будет установлено, что опубликованное содержание явно выходит за рамки того, что защищается международными нормами на свободное выражение мнения, то при расследовании и судебном преследовании ответственных лиц должны полностью соблюдаться международные стандарты и надлежащее судебное производство⁶⁹.

4.2. Совпадение Постановлений с другими законами

47. Хотя это выходит за рамки настоящего правового анализа, стоит отметить, что некоторые положения Уголовного кодекса и Кодекса об административной ответственности Республики Узбекистан содержат ряд ограничений по контенту, которые не соответствуют международным стандартам. Это следует указать в настоящем документе, поскольку в полномочия Центра входит контроль за соблюдением «законов Республики Узбекистан, направленных на защиту интересов личности, общества и государства в информационной сфере». В Постановлениях № 555 и № 707 также имеются ограничения на доступ к интернет-сайтам и (или) интернет-страницам, если они используются для «совершения иных действий, влекущих за собой уголовную и иную ответственность в соответствии с законом». Следовательно, согласно Постановлениям, положения Уголовного кодекса и Кодекса об административной ответственности могут быть использованы в качестве основы для введения ограничений на свободу выражения мнений и информации. Положения

⁶⁴ См., напр., «Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ», [«Правовой анализ предлагаемого законопроекта С-51»](#), *Канадский закон о борьбе с терроризмом 2015 года: Возможные последствия воздействия на свободу выражения мнений* (май 2015 года), стр. 9–10.

⁶⁵ См. в указ. раб., Сноска 35, п. 2 (d) Держатели международных мандатов по вопросу свободного выражения мнений *Совместная декларация о свободе выражения мнений и борьбе с воинствующим экстремизмом 2016 г.*; и сноска 42, принцип 6 (Йоханнесбургские принципы свободы выражения мнений и национальной безопасности).

⁶⁶ БДИПЧ, [Руководящие принципы по противодействию угрозам и вызовам «иностранных боевиков-террористов» в рамках защиты прав человека](#), сентябрь 2018 г., стр. 57.

⁶⁷ В этой связи следует отметить, что формулировки «детская порнография» следует избегать, хотя она до сих пор широко используется в международных правовых документах. На практике «порнография» — это термин, который используется главным образом в отношении взрослых, участвующих в добровольных сексуальных актах; он все в большей степени воспринимается как нечто нормальное, что может способствовать уменьшению тяжести соответствующего преступления, и в то же время существует намек, что такие действия могут осуществляться с согласия ребенка — см., например, Межведомственная рабочая группа по сексуальной эксплуатации детей, [Люксембургские руководящие принципы терминологии для защиты детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств](#), 28 января 2016 года, подраздел F; и УНП ООН, [Реформы уголовного правосудия в Узбекистане: краткий анализ и рекомендации](#), апрель 2018 г., стр. 20. См. также для справки: Европейский парламент, [Резолюция о сексуальном надругательстве над детьми с использованием Интернета](#), 11 марта 2015 г., п. 12, прямо призывающая государства-участников «использовать правильную терминологию в отношении преступлений против детей, в том числе для описания изображений сексуального насилия над детьми, а также использовать соответствующий термин «материал, содержащий сцены сексуального насилия над детьми», а не «детская порнография».

⁶⁸ Узбекистан присоединился к [Факультативному протоколу Конвенции о правах ребенка, касающемуся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии](#) 23 декабря 2008 года. Ее статьи 2 (с) и 3 (1) (с) предусматривают, что «производство, размещение, распространение, импорт, экспорт, предложение, продажа или владение «любым изображением (любыми способами) ребенка, совершающего реальные или смоделированные явные сексуальные действия, или любое представление половых частей ребенка в первую очередь для сексуальных целей», должно быть криминализовано.

⁶⁹ БДИПЧ, [Руководство по охране правозащитников](#) (2014), п. 151.

Постановлений также могут в некоторой степени частично совпадать с некоторыми положениями Закона о борьбе с терроризмом и Закона о противодействии «экстремизму», которые подлежат отдельному правовому анализу⁷⁰. Как упоминалось в п. 29 выше, пересекающиеся положения могут также вызвать сомнения относительно того, насколько обоснованно предсказуемым является вмешательство в свободу выражения мнений.

4.2.1. Дискредитация, клевета и оскорбление в Уголовном кодексе

48. В статьях 139 и 140 Уголовного кодекса дискредитация, клевета и оскорбление считаются противозаконными действиями. Кроме того, п.3 статьи 158 Уголовного кодекса предусматривает, что публичное оскорбление Президента Республики Узбекистан или клевета на него, в том числе с использованием прессы или других средств массовой информации, наказывается исправительными работами, ограничением свободы или лишением свободы на срок до пяти лет.

49. В настоящее время все более активно формируется международный консенсус в отношении того, что уголовная ответственность за распространение порочащих сведений должна быть отменена ввиду сдерживающего воздействия такой ответственности на свободу выражения мнений⁷¹. Здесь следует отметить, что многие другие государства-участники ОБСЕ, такие как Армения, Босния и Герцеговина, Кипр, Эстония, Грузия, Ирландия, Молдова, Черногория и Великобритания, отменили ответственность за распространение порочащих сведений. Кроме того, Комитет ООН по правам человека выразил обеспокоенность в связи с законодательством, предусматривающим ответственность за «клевету на главу государства и защиту чести государственных должностных лиц», и заявил, что «законы не должны предусматривать более суровые наказания исключительно на основе личности того лица, в отношении которого могли быть озвучены сомнения»⁷². В любом случае общественные деятели, как правило, должны быть готовы к критике, а пределы допустимой критики должны быть шире, чем у частных лиц⁷³. Комитет ООН по правам человека также указывал, что законы о клевете должны разрабатываться с осторожностью и гарантировать, что на практике они не будут использоваться для подавления свободы выражения мнений⁷⁴. Поэтому нормы гражданского права об ответственности за ложные и дискредитирующие заявления будут законными только в том случае, если они применяются исключительно к таким формам выражения, которые по сути подлежат проверке⁷⁵ и только в том случае, когда обвиняемые, которым были предоставлены все возможности, не смогли доказать правдивость своих заявлений и не смогли воспользоваться другими средствами защиты, например такими, как добросовестный отзыв⁷⁶. В любом случае интерес общества к предмету критики должен признаваться в качестве средства защиты⁷⁷.

⁷⁰ Доступно по адресу: <https://www.legislationline.org/odihr-documents/page/legal-reviews/country/55/Uzbekistan/show>.

⁷¹ См. в указ. раб. сноска 15, п. 11 (*Решение Совета министров ОБСЕ № 3/18 «О безопасности журналистов»*); в указ. раб. сноска 11, п. 47 (Замечание общего порядка № 34 МПГП 2011 года). См. также Держатели международных мандатов по вопросу свободного выражения мнений, *Совместная декларация 2002 года*; в указ. раб. сноска 42, п. 2 (*Совместная декларация 2010 года о десяти ключевых угрозах свободе выражения мнений*); и в указ. раб. сноска 36, п. 2 (б) (*Совместная декларация 2017 года*). См. также БДИПЧ, *Руководство по охране правозащитников* (2014), п. 140; и Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, *Правовой анализ закона № 925 от 17 октября 2013 года о законодательстве о диффамации в Италии* (ноябрь 2013 года). См. также для справки, например, ЕСПЧ, *Марченко против Украины* (Жалоба № 4063/04, решение от 19 февраля 2009 г.), п. 52; Рекомендация 1814 (2007) и Резолюция 1577 (2007) Парламентской ассамблеи «*О декриминализации диффамации*».

⁷² См. в указ. раб. сноска 11, п. 38 (2011 г., МПГП, Общий комментарий № 34).

⁷³ См., напр., мнение Комитета ООН по правам человека по делу *Бодрозич против Сербии и Черногории*, Информация №. 1180/2003, октябрь 2005 г., п. 8. См. также в указ. раб. сноска 11, п. 38 и 47 (Замечание общего порядка № 34 МПГП 2011 года), в котором говорится, что «общественные деятели, в том числе лица, наделенные высшей политической властью, такие как главы государств и правительства, должны на законных основаниях подвергаться критике и политической оппозиции»; и, например, Венецианская комиссия, *Экспертное заключение для Конституционного суда Грузии по вопросу о диффамации умершего*, CDL-AD (2014) 040, 15 декабря 2014 г., п. 23. См. также для сравнения, напр. по делу *Эон против Франции* (Жалоба № 26118/10, решение от 14 марта 2013 г.), п. 59; и *Ингал против Турции* [GC] (Жалоба № 22678/93, решение от 9 июня 1998 г.), п. 54, когда в ЕСПЧ прямо заявили, что «пределы допустимой критики в отношении правительства должны быть шире, чем в отношении частного лица или даже политика. В демократической системе действие или бездействие правительства должно подвергаться тщательному контролю не только со стороны законодательных и судебных органов, но и мнением общественности».

⁷⁴ См. в указ. раб. сноска 11, п. 47 (Замечание общего порядка № 34 МПГП 2011 года).

⁷⁵ Там же, п. 47 (2011 г., МПГП, Замечание общего порядка № 34).

⁷⁶ См. в указ. раб. сноска 36, п. 2 (б) (*Совместная декларация 2017 года*).

⁷⁷ См. в указ. раб. сноска 11, п. 47 (Замечание общего порядка № 34 МПГП 2011 года).

50. В свете вышеизложенного, БДИПЧ повторяет то, что изложено в отчетах миссии по наблюдению за выборами Президента Республики Узбекистан⁷⁸, а также в рекомендациях Комитета ООН по правам человека⁷⁹, а именно что **уголовная ответственность за клевету должна быть отменена и заменена разумной и пропорциональной гражданской ответственностью, которая может налагаться только после прохождения надлежащей процедуры, и в качестве наименьшей ограничительной меры**⁸⁰. В любом случае, чтобы обеспечить точное определение правонарушения и не создавать повода для злоупотреблений или произвольного толкования, ограничивающего свободу выражения мнений, законодателям следует рассмотреть возможность включения инструментов защиты или исключений, например, когда заявления были сделаны в рамках добросовестных обсуждений или общественных дебатов по вопросам религии, образования, научных исследований, политики, искусства или какого-либо другого вопроса, представляющего общественный интерес⁸¹. Такое важное исключение необходимо для того, чтобы не сдерживать общественную дискуссию и гарантировать независимые научные исследования⁸².

4.2.2. Разжигание вражды в Уголовном кодексе

51. Статья 156 Уголовного кодекса осуждает «подстрекательство к национальной, расовой, этнической или религиозной вражде»⁸³. В соответствии с рекомендациями Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение «предотвращать любое неправомерное использование законов о разжигании ненависти, [...] только серьезные и крайние случаи разжигания ненависти [должны] быть запрещены как уголовные преступления»⁸⁴. Кроме того, такие формы выражения мнений могут рассматриваться как угрожающие национальной безопасности только в тех случаях, когда одновременно соблюдаются три следующих критерия: (1) выражение мнения имеет целью подстрекательство к готовящемуся насилию; и (2) оно может спровоцировать такое насилие; и (3) существует прямая и непосредственная связь между заявлением и вероятностью совершения или совершением такого насилия⁸⁵. Другие случаи должны рассматриваться в соответствии с гражданским законодательством⁸⁶ (см. также подраздел 5 ниже).

⁷⁸ См. в указ. раб. сноска 23, стр. 16 (Итоговый отчет Миссии по ограниченному наблюдению за выборами 2015 года БДИПЧ); и в указ. раб. сноска 41, стр. 14 (Заключительный отчет Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами 2016 года).

⁷⁹ МПГПП, *Итоговые замечания по Узбекистану*, док. ООН МПГПП /С/УЗВ/СО/ 3, 7 апреля 2010 г., п. 24.

⁸⁰ См. в указ. раб. сноска 41, стр. 14 (Заключительный отчет Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами 2016 года).

⁸¹ См., напр. «Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ», «*Правовой анализ предлагаемого законопроекта С-51, Закон Канады о борьбе с терроризмом от 2015 года: потенциальное воздействие на свободу выражения убеждений*» (май 2015 года), стр. 9–10.

⁸² См. БДИПЧ, *Заключение по проекту закона «Преступления на почве ненависти и отрицание Холокоста. Внесение изменений и дополнений в некоторые законы» Республики Молдова* (26 апреля 2019 года), п. 54; и БДИПЧ-Венецианская комиссия, *Совместное промежуточное заключение по Закону Украины «Об осуждении коммунистических и национал-социалистических (нацистских) режимов и запрете пропаганды их символов»* (21 декабря 2015 г.), п. 92.

⁸³ Статья 156 Уголовного кодекса гласит: «Производство и хранение материалов с целью их распространения или распространение материалов, пропагандирующих национальную, расовую, этническую или религиозную вражду; совершенное после применения административного наказания за те же деяния, наказывается штрафом в размере до шестисот ставок минимальной месячной заработной платы или исправительными работами на срок до трех лет или ограничение свободы на срок от одного до трех лет или лишение свободы на срок до трех лет. Преднамеренные действия, унижающие национальную честь и достоинство, оскорбляющие чувства граждан в связи с их религиозными или атеистическими убеждениями, направленные на разжигание ненависти, нетерпимости или раздора в отношении групп людей по национальным, расовым, этническим или религиозным мотивам, а также прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ в зависимости от их национальной, расовой, этнической или религиозной принадлежности наказывается ограничением свободы от двух до пяти лет или лишением свободы до пяти лет».

⁸⁴ См. Специальный докладчик ООН по вопросу свободы мнений и их свободного выражения, *Доклад за 2012 г.*, А/67/357, 7 сентября 2012 г., п. 79–80.

⁸⁵ См. в указ. раб. сноска 35, п. 2 (d) (Держатели международных мандатов по вопросу свободного выражения мнений *Совместная декларация о свободном выражении убеждений и борьбе с насильственным экстремизмом*, 2016 г.); и Принцип 6 *Йоханнесбургских принципов свободы выражения мнений и национальной безопасности* (1995 г.), принятый 1 октября 1995 г. группой экспертов по международному праву, национальной безопасности и правам человека, созванной согласно Статье 19 Международным центром по борьбе с цензурой в сотрудничестве с Центром прикладных правовых исследований Витватерсрандского университета в Йоханнесбурге, одобренный Специальным докладчиком ООН по вопросу свободы мнений и их свободного выражения. См. также Генеральный секретарь ООН, *Доклад о защите прав и основных свобод человека в условиях борьбы с терроризмом*, А/63/337, 28 августа 2008 г., п. 62.

⁸⁶ См. Специальный докладчик ООН по вопросу свободы мнений и их свободного выражения, *Доклад за 2012 г.*, А/67/357, 7 сентября 2012 г., п. 79–80.

4.2.3. Производство, хранение, распространение или демонстрация определенной информации или материалов

52. Статья 244¹ Уголовного кодекса запрещает производство, хранение, распространение или демонстрацию материалов, содержащих угрозу общественной безопасности и общественному порядку, что прямо относится к «материалам, содержащим идеи религиозного экстремизма, сепаратизма и фундаментализма», и как таковое отражает формулировку, содержащуюся в Постановлениях (см. Подраздел 4.3.1. ниже). Статья 244³ Уголовного кодекса также запрещает незаконное изготовление, хранение, импорт и распространение материалов религиозного содержания без получения предварительного разрешения государственных органов. Статья 216² также предусматривает уголовную ответственность за другие нарушения законодательства о религиозных организациях, включая прозелитизм и другую миссионерскую деятельность, а статья 229² запрещает любое религиозное обучение, которое не было санкционировано государственными органами. **Эти положения подверглись критике со стороны международных механизмов контроля за соблюдением прав человека как несовместимые со статьей 18 МПГПП во взаимосвязи с правом на свободу выражения мнений⁸⁷, и поэтому должны быть полностью пересмотрены.**

4.3. Особые ограничения контента в Постановлениях

53. Как указано в п. 30 выше, не следует устанавливать каких-либо специальных ограничений по контенту для материалов, распространяемых через Интернет и в средствах массовой информации, **поскольку они должны содержаться в законодательстве общего применения, при условии, что оно само соответствует международным стандартам, на которые другое законодательство (регламент) должно делать перекрестные ссылки. Ограничения по контенту, о которых говорится в Постановлениях и которые не содержатся в законодательстве общего применения, должны быть пересмотрены в целом.**

54. Следует также отметить, что право на свободу выражения мнений защищает все формы идей, информации и мнений, включая те, которые «оскорбляют, шокируют или беспокоят» государство или какую-либо часть населения⁸⁸, и даже «глубоко оскорбительные» слова⁸⁹. Хотя право на свободу выражения мнений (в очень редких случаях) может ограничиваться⁹⁰, простые или высказанные в мирном ключе мнения, которые считаются оскорбительными, радикальными или «крайними» согласно любому определению, никогда не следует запрещать или криминализировать, если только такие мнения не связаны с насилием или преступной деятельностью⁹¹.

4.3.1. Пропаганда войны, насилия, идей терроризма, «религиозного экстремизма» и «фундаментализма»

55. Во-первых, представляется, что нет четкого определения для того, что Постановления № 555 и № 707 подразумевают под «призывом» или «пропагандой», например, имеют ли в виду эти определения публичное распространение информации или, например, подпадает ли под это

⁸⁷ См. Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе религии или убеждений, [Доклад о миссии в Узбекистане за 2018 год](#), A/HRC/37/49/Add.2, 22 февраля 2018 года, п. 97 и 101. См. также [доклад Рабочей группы по вопросам универсального периодического обзора](#) (УПО) для Республики Узбекистан, A/HRC/19/18, 9 июля 2018 года, Рекомендация 101.110 (принята).

⁸⁸ в указ. раб. сноска 36, седьмой абзац преамбулы ([Совместная декларация 2017 года](#)). См. также Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом, [Тематический отчет 2015 года](#), A/HRC/31/65, 22 февраля 2016 года, п. 38. См. также для справки, ЕСПЧ, [Хэндисайд против Великобритании](#) (Жалоба № 5493/72, решение от 7 декабря 1976 г.), п. 49; и [Бодрожич против Сербии](#) (Жалоба № 32550/05, решение от 23 июня 2009 г.), п. 46 и 56

⁸⁹ См. в указ. раб. сноска 11, п. 11 и 38 (Замечание общего порядка № 34 МПГПП 2011 года).

⁹⁰ См., напр., Статью 20 МПГПП, Статью 4 МКЛРД, Статью 3 (с) Конвенции о геноциде и наказании за него, Резолюция Совета Безопасности 1624 (2005).

⁹¹ См. в указ. раб. сноска 88, п. 38 (Тематический доклад Специального докладчика ООН по борьбе с терроризмом, 2015 год). См. также БДИПЧ, [Руководство по предупреждению терроризма и противодействию насильственному экстремизму и радикализму, которые ведут к терроризму: подход с применением отрядов охраны общественного порядка](#) (2014), стр. 42; и [Руководящие указания по противодействию угрозам и вызовам «иностранных террористических боевиков» в рамках положений о правах человека](#), сентябрь 2018 года, стр. 54–57.

определение обмен информацией внутри группы частных лиц. Таким образом, их трудно отличить от других форм самовыражения, охраняемых статьей 19 МПГПП⁹². Кроме того, в положениях не содержится оговорки о том, что рассматриваемые действия должны совершаться с умыслом и подстрекательством к неизбежному насилию согласно вышеупомянутому значению (см. п. 51 выше). Следовательно, если такое ограничение будет сохранено, **его стоит определить более строго.**

56. Что касается, в частности, «пропаганды терроризма», то преступление в таком случае должно содержать все составляющие элементы «подстрекательства к терроризму», указанные в п. 44 выше⁹³, в целях соблюдения международного права в области прав человека. В этом контексте следует избегать таких общих терминов, как «пропаганда»⁹⁴, и не следует считать противозаконным простое повторение заявлений террористов, которое само по себе не является подстрекательством⁹⁵. Соответственно, слово «пропаганда» следует заменить словом «подстрекательство», а соответствующее определение **следует четко ограничить, отразив четыре вышеупомянутых составляющих элемента** (см. п. 44 выше).
57. Постановления № 555 и № 707 также ссылаются на запрет пропаганды «религиозного экстремизма». Прежде всего, следует подчеркнуть, что «экстремизм» не обязательно может представлять угрозу для общества, если он не связан с насилием или другими преступными действиями, такими как пропаганда ненависти, которая представляет собой подстрекательство к насилию, подстрекательство к преступной деятельности и (или) насилию, или поощрение такой деятельности, которые определены в соответствии с международным правом в области прав человека⁹⁶. Во-вторых, отсутствуют универсальные определения понятий «экстремизм»⁹⁷ или «религиозный экстремизм», а термин «религиозный экстремизм» является чрезвычайно расплывчатым и слишком общим, чтобы отвечать требованиям правовой определенности и предсказуемости. Действительно, отмечается, что ОБСЕ/БДИПЧ и другие международные органы ранее выражали озабоченность в отношении «экстремизма»/«экстремистов» как нормативно-правовой концепции и неопределенности этого термина, особенно в контексте уголовного законодательства⁹⁸. Отсутствие конкретного правового определения, как правило, позволяет государствам принимать крайне строгие, непропорциональные и дискриминационные меры, в частности, для ограничения свободы выражения мнений⁹⁹. Об этом свидетельствуют

⁹² См., напр., БДИПЧ-Венецианская комиссия, ([Совместное временное заключение по Закону Украины «Об осуждении коммунистических и национал-социалистических \(нацистских\) режимов и запрете пропаганды их символов»](#)), 21 декабря 2015 г., пп. 83-85 и 119

⁹³ То есть преступление должно (а) прямо относиться к намерению передать сообщение, в котором содержится подстрекательство к совершению террористического акта; и (b) ограничиваться подстрекательством к действию, которое явно имеет террористический характер; и (c) представлять реальный (объективный) риск того, что действие, к которому побуждают, будет совершено; и (d) сохранить применение средств или принципов правовой защиты, ведущих к исключению уголовной ответственности в определенных случаях; см. ссылки, указанные в сноске 63.

⁹⁴ См., напр., УВКПЧ ООН, [Фактологический бюллетень по вопросам прав человека, терроризма и борьбы с терроризмом](#) (2008), стр. 42-43.

⁹⁵ Международные специальные докладчики / специалисты по вопросу свободы выражения мнения, [Совместная декларация 2008 года «Об оскорблении религий и антитеррористическом и антиэкстремистском законодательстве»](#) (10 декабря 2008 года), раздел «Антитеррористическое законодательство», второй абзац.

⁹⁶ В указ. раб. сноска 38, п. 38-39 (Тематический отчет Специального докладчика ООН по борьбе с терроризмом, 2015 г.). См. также в указ. раб. сноска 31, стр. 42-43 (Руководство БДИПЧ 2014 года по предотвращению терроризма и противодействию насильственному экстремизму и радикализации, которые ведут к терроризму).

⁹⁷ См., напр., Специальный докладчик ООН по вопросам поощрения и защиты прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом (далее «Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом»), [Тематический доклад 2015 г.](#), A/HRC/31/65, 22 февраля 2016, п. 11 и 21, принимая во внимание тот факт, что «[н]есмотря на многочисленные инициативы по предотвращению или противодействию насильственному экстремизму, не существует общепринятого определения насильственного экстремизма, который остается «расплывчатым понятием».

⁹⁸ См. в указ. раб. сноска 11, п. 46 (Замечание общего порядка № 34 ПГПП от 2011 года); и Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом, [Доклад Комиссии ООН по правам человека](#), док. A/HRC/40/52, от 01 марта 2019 г., п. 19, где говорится, что термин «экстремизм» сам по себе является «плохо определенным понятием, которое уже используется в отношении гражданского общества и правозащитников». См. также БДИПЧ, [Руководящие принципы по защите правозащитников](#) (2014), пп. 100, 205 и 213; [Предварительное заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремизму и терроризму»](#) (6 октября 2016 года), п. 21, и содержащиеся в нем ссылки; и [Заключение по Закону Республики Молдова «О противодействии экстремистской деятельности»](#) (23 июня 2004 г.), п. 4.1. до 4.3. См. также Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе религии или убеждений, [Отчет о миссии в Республике Казахстан за 2014 год](#), A/HRC/28/66 / Прилож. 1, 23 декабря 2014 года; и Венецианская комиссия – [Заключение относительно Федерального Закона Российской Федерации «О противодействии экстремистской деятельности»](#), CDL-AD (2012) 016-е, 15-16 июня 2012 г., п. 30.

⁹⁹ См. также Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом, [Доклад Комиссии ООН по правам человека](#), док. A/HRC/40/52, 01 марта 2019 года, п. 19.

выводы международных механизмов контроля за соблюдением прав человека¹⁰⁰, которые указывают на сохраняющиеся проблемы, в частности, с так называемыми обвинениями в «религиозном экстремизме» и последствиями для прав на свободу религии или убеждений, свободу выражения мнений, свободу объединений и мирных собраний, а также случаи незаконных арестов, задержаний, пыток и других видов жестокого обращения в Республике Узбекистан. В связи с этим БДИПЧ также ссылается на свои планируемые к выпуску [Замечания к Закону Республики Узбекистан «О противодействии экстремизму»](#). Кроме того, запрет так называемого «религиозного экстремизма» может также поставить вне закона производство и распространение религиозных материалов или информации, а также религиозную педагогическую или пропагандистскую деятельность, направленную на то, чтобы убедить других в превосходстве своей религии или убеждений, пытаясь принудить их к переходу в другую религию, что также является уголовным преступлением согласно национальному законодательству Узбекистана (см. подраздел 4.2.3. *выше*), тогда как вместо этого они должны быть защищены правом на свободу исповедовать свою религию или убеждения¹⁰¹.

58. Аналогичные замечания могут быть высказаны в связи с отсутствием на международном уровне признанного юридического определения «*фундаментализма*» и неопределенностью концепции¹⁰². Следовательно, **злоупотребление концепциями так называемых «религиозного экстремизма» и «фундаментализма» для подавления определенных форм выражения является серьезной проблемой, и использование такой формулировки в Постановлениях (и в законодательстве в целом) следует полностью пересмотреть.**

4.3.2. Нарушение суверенитета и другие посягательства на существующий конституционный строй

59. Формулировка «*другие посягательства на конституционный строй*» очень расплывчата и потенциально может привести к произвольному применению. Более того, стоит напомнить, что требования фундаментальных конституционных изменений автоматически не составляют угрозу для территориальной целостности страны и национальной безопасности, если они фактически не подстрекают к дискриминации или насилию, как определено выше, для достижения этих целей¹⁰³. Напротив, мирная пропаганда другой конституционной структуры должна рассматриваться как законное выражение мнения¹⁰⁴. Соответственно, **эта формулировка не должна мешать отдельным лицам отстаивать фундаментальные конституционные изменения мирным путем.**

60. Постановление № 707 также ссылается на «*пропаганду [...] идей сепаратизма*», а Постановление № 555 ссылается на публичные призывы к «*нарушению территориальной целостности [...] Республики Узбекистан*». Такие выражения мнений не должны быть запрещены как таковые, если заявление нельзя обоснованно расценивать как подстрекательство к дискриминации или подстрекательство к применению насилия, и если возможность такого насилия считается маловероятной¹⁰⁵ (см. п. 51 *выше*). Действительно, распространение информации или идей, призывающих к региональной автономии, или даже просьба об отделении части территории страны не представляет автоматической угрозы для

¹⁰⁰ См. Специальный докладчик ООН по вопросам свободы религии или убеждений, [Отчет о миссии в Узбекистане за 2018 год](#), A/HRC/37/49 / Прилож. 2, 22 февраля 2018 года, части 98 и 101; Генеральная Ассамблея ООН, [Отчет Рабочей группы по универсальному периодическому обзору: Узбекистан](#), A/HRC/39/7 (9 июля 2018 года); и ПГПП, [Заключительные замечания по Узбекистану](#), ССРР/С/УЗВ/СО/4 (17 августа 2015 года), пункты 17 и 22.

¹⁰¹ См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Руководство по пересмотру законодательства, касающегося религии или убеждений](#) (2004 г.), часть II.1, стр. 20. См. также, например, дела ЕСПЧ [Лариссу и другие против Греции](#) (Жалоба № 140/1996/759 / 958-960, постановление от 24 февраля 1998 г.), п. 45.

¹⁰² См., напр., Специальный докладчик ООН по вопросам о культурных правах, [Доклад о влиянии фундаментализма и экстремизма на осуществление культурных прав](#) (2017 г.), A / HRC / 34/56, п. 9-12.

¹⁰³ См., напр., для справки, дела ЕСПЧ «[Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии](#)» (Жалоба № 29221/95 и 29225/95, постановление суда от 2 октября 2001 г.), пп. 97-103; и «[Сингартский и другие против Болгарии](#)» (Жалоба № 48284/07, постановление от 18 октября 2011 г.), пп. 46-47.

¹⁰⁴ См., напр., Венецианская комиссия, [Сборник заключений и докладов Венецианской комиссии в области свободы слова и СМИ](#), 19 сентября 2016 года, подраздел 4.1.

¹⁰⁵ См., напр., дело ЕСПЧ «[Озгюр Гюндем против Турции](#)» (Жалоба № 23144/93, постановление суда от 16 марта 2000 года), п. 70.

территориальной целостности страны и национальной безопасности¹⁰⁶, если вероятность возникновения такого насилия минимальна, а фактический (объективный) риск возникновения насилия отсутствует. **Такое ограничение содержания следует отменить в Постановлениях № 707 и № 555 (и других законодательных актах, в зависимости от обстоятельств) или более строго ограничить, как указано выше.**

4.3.3. *«Разрушительное негативное информационное и психологическое влияние на общественное сознание» и «разрушительное влияние и причинение вреда физическому и психическому здоровью населения»*

61. Неясно, что включает в себя упоминание о *«защите интересов личности, общества и государства в информационной сфере»* и *«предотвращении разрушительного, негативного информационного и психологического воздействия на общественное сознание»* в Постановлениях № 228, № 555 и № 707, так как оно имеет слишком широкую сферу охвата и может быть истолковано по-разному. Таким образом, государственные органы получают слишком широкие дискреционные полномочия в части принятия решений о возможных ограничениях права на свободу выражения мнений. Следует еще раз отметить, что свобода выражения мнений защищает все формы обмена идеями, информацией или мнениями, в том числе те, которые считаются «радикальными» или «крайними» согласно любому определению, за исключением случаев, когда такие взгляды связаны с насилием или преступной деятельностью (см. п. 54 *выше*). Неопределенность вышеуказанного термина и строгие санкции в случае, если Центр или Экспертная комиссия приходит к выводу, что имеет место нарушение закона (что может привести к приостановлению деятельности, отзыву лицензии по решению Агентства информации и массовых коммуникаций (АИМК, в прошлом — Узбекское агентство по печати и коммуникациям) или ограничению доступа к веб-сайтам и (или) веб-страницам со стороны Министерства по развитию информационных технологий и коммуникаций) могут неизбежно привести к самоцензуре со стороны СМИ или других поставщиков услуг при составлении докладов о государственных делах¹⁰⁷. Как отмечается в отчете БДИПЧ по наблюдению за выборами за 2016 год, правовая система и ее реализация создают атмосферу самоцензуры, в том числе онлайн, и не соответствуют международным стандартам свободы выражения мнений, в частности, статье 19 МПГПП.¹⁰⁸ В свете вышеизложенного, **вышеупомянутая формулировка должна быть полностью пересмотрена.**

4.3.4. *Национально-культурные традиции и наследие*

62. Ссылка на *«сохранение и обеспечение преемственности национальных и культурных традиций и наследия»* является расплывчатой и слишком общей и, соответственно, не должна служить основанием для ограничения свободы выражения мнений и информации. Кроме того, важно отметить, что, в соответствии со статьей 27 МПГПП, *«лицам, принадлежащим к [этническим, религиозным или языковым] меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами своей группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком»*. Как отмечается в Замечании общего порядка № 34 Комитета по правам человека ООН, ограничения свободы выражения мнений должны основываться на принципах, не вытекающих исключительно из одной традиции, и, следовательно, должны пониматься в свете универсальности прав человека и принципа запрета дискриминации.¹⁰⁹ Государства-участники ОБСЕ также принимают, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, *«имеют право свободно выражать, сохранять и развивать свою этническую, культурную, языковую или религиозную самобытность и поддерживать и развивать свою культуру во всех ее аспектах, не подвергаясь каким-либо попыткам ассимиляции вопреки своей воле»*¹¹⁰, и подчеркнули свою приверженность «сохранению и

¹⁰⁶ См., напр., дело ЕСПЧ *«Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии»* (Жалоба № 29221/95 и 29225/95, постановление суда от 2 октября 2001 г.), п. 97.

¹⁰⁷ См. БДИПЧ, *Итоговый отчет Миссии по ограниченному наблюдению за выборами: Республика Узбекистан*, 29 марта 2015 г., стр. 15, последний абзац. См. также, например, ПГПП, *Заключительные замечания: Тунис, ССРР/С/79/ Прилож. 43* (1994).

¹⁰⁸ См. в указ. раб. сноска 41, стр. 14 (Итоговый отчет БДИПЧ по наблюдению за выборами, 2016 г.)

¹⁰⁹ См. в указ. раб. сноска 11, стр. 26 (ПГПП, *Замечание общего порядка № 34*, 2011 г.).

¹¹⁰ *Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ*, 29 июня 1990 г., п. 32.

поощрению [своего] культурного и духовного наследия во всем его богатстве и разнообразии»¹¹¹. Ссылка на «национальные и культурные традиции и наследие» не должна использоваться в качестве потенциального основания для ограничения свободы выражения мнений и информации лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам.

63. Кроме того, ссылка на «национальные и культурные традиции и наследие» не может способствовать обеспечению того, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имели эффективный доступ к многозначительным возможностям и информационным ресурсам и (или) содействовали производству и распространению контента с помощью национальных меньшинств и для целей таковых, в том числе на их собственных языках, в отличие от того, что рекомендуется на международном уровне¹¹². Право на свободу выражения мнений защищает выражение или распространение информации или идей, утверждающих самосознание меньшинств¹¹³.
64. В свете вышеизложенного и для того, чтобы развеять любые заблуждения, **рекомендуется пересмотреть столь расплывчатую и широкую формулировку как основание для ограничения свободы выражения мнения в Постановлениях и других законодательных актах соответственно. Кроме того, в Постановлениях может быть прямо указано право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на использование и развитие своей культурной, языковой или религиозной самобытности с использованием любых средств массовой информации**¹¹⁴. Это особенно важно в свете некоторых выводов международных органов по правам человека относительно осуществления прав меньшинств в Республике Узбекистан¹¹⁵.

4.3.5. Разглашения сведений, составляющих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну

65. Постановление № 707 также ссылается на ограничение доступа к интернет-сайтам или веб-страницам для предотвращения раскрытия «*информации, составляющей государственную тайну или любую другую тайну, охраняемую законом*».
66. Определенная информация может быть секретной на законных основаниях по соображениям национальной безопасности или защиты других первостепенных интересов, перечисленных в пункте 3 статьи 19 МПГПП¹¹⁶. В то же время, как указано в [Руководящих принципах БДИПЧ по защите правозащитников](#), понятие «национальная безопасность» часто используется для оправдания чрезмерной дифференциации информации, что ограничивает доступ к информации, представляющей общественный интерес, и создает еще одно препятствие для разоблачителей и проводящих расследования журналистов, пытающихся выявить предполагаемые случаи коррупции и нарушений прав человека со стороны государственных субъектов¹¹⁷. Таким образом, законодательство в области неразглашения информации должно точно определять понятие национальной безопасности, а запрещенные виды раскрытия информации должны также иметь четкие и узкие определения, которые являются необходимыми и соразмерными для целей защиты национальной безопасности. Они должны четко указывать критерии, которые следует использовать при определении информации как секретной, чтобы предотвратить злоупотребление ярлыком «секретный» в

¹¹¹ ОБСЕ/ОДСЕ, [Парижская хартия для новой Европы](#), 21 ноября 1990 г., стр. 11.

¹¹² См. в указ. раб. сноски 16, п. 7 ([Руководящие принципы ВКНМ ОБСЕ](#), Таллин, 2019)

¹¹³ ЕСПЧ, [«Сидиропулос и другие против Греции»](#) (Жалоба № 26695/95, постановление от 10 июля 1998 г.), пп. 44-45.

¹¹⁴ См. в указ. раб. сноски 142, п. 86 (БДИПЧ – Венецианская комиссия – ОБСЕ, Миссия в Грузию – Совместное заключение ВКНМ по проекту поправок в Конституцию Республики Грузия, 2005 г.).

¹¹⁵ См., напр., Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД), [Заключительные замечания по сводному восьмому и девятому докладам по Узбекистану](#), 14 марта 2014 г., п. 10; и ПГПП, [«Рахим Мавлонов и Шансий Сади против Узбекистана»](#). Сообщение №1334/2004 от 19 марта 2009 года, п. 8.7, где Комитет установил нарушение статьи 27 МПГПП в сочетании со статьей 2 МПГПП, в связи с отказом в праве реализовывать культуру таджикского меньшинства в свете отказа использовать прессу на языке меньшинства в качестве средства для обсуждения вопросов, имеющих значение и важность для сообщества таджикского меньшинства в Узбекистане, как редакторами, так и читателями, которые Комитет рассматривает как важный элемент культуры таджикского меньшинства.

¹¹⁶ См. Держатели международных мандатов по вопросу свободного выражения мнений, [Совместная декларация от 2004 года](#) (6 декабря 2004 года), подраздел «Законодательство в области неразглашения информации», третий абзац.

¹¹⁷ [Руководящие принципы БДИПЧ по защите правозащитников](#) (2014 г.), п. 144.

целях предотвращения раскрытия информации, представляющей общественный интерес¹¹⁸. Кроме того, раскрытие информации не должно быть ограничено в отсутствие представленных правительством данных, свидетельствующих о «реальном и идентифицируемом риске причинения значительного ущерба законным интересам национальной безопасности»¹¹⁹, который перевешивает интерес общественности к информации, подлежащей раскрытию¹²⁰. Если раскрытие информации не наносит ущерба законным интересам государства, то нет никаких оснований для его пресечения или отказа в таковом¹²¹. В любом случае, ограничение раскрытия информации с целью защиты от причинения душевного дискомфорта или разоблачения неправомерных действий, нарушений прав человека или сокрытия порядка работы учреждения является незаконным¹²². Кроме того, должны быть введены четкие и прозрачные процедуры, чтобы избежать чрезмерной дифференциации документов, неоправданно длительных сроков, предшествующих отмене классификации, и неправомерных ограничений в доступе к историческим архивам¹²³.

67. В этом контексте важно обеспечить надлежащую защиту разоблачителей (то есть лиц, разглашающих конфиденциальную или секретную информацию, несмотря на то, что на них лежит официальное или иное обязательство сохранять конфиденциальность или секретность), разглашающих информацию о нарушениях закона, о неправомерных действиях государственных органов или злоупотреблении государственными должностями, о серьезной угрозе здоровью, безопасности или окружающей среде или о нарушениях прав человека или международного гуманитарного права — любой подобной информации, которая предположительно рассматривается в свете общественных интересов¹²⁴. Эти лица должны быть защищены от юридических, административных санкций или ограничений, связанных с трудоустройством, если при разглашении информации они действуют «добросовестно»¹²⁵. По меньшей мере, 60 государств утвердили определенную форму защиты разоблачителей в качестве неотъемлемой части своего национального законодательства¹²⁶. Кроме того, как указывают держатели международных мандатов по вопросу свободного выражения мнения, физические лица, помимо государственных должностных лиц или служащих, включая журналистов и представителей гражданского общества, не должны нести ответственности за публикацию или дальнейшее распространение такой информации, если они не создают неминуемой угрозы причинения серьезного ущерба, независимо от того, была ли допущена утечка указанной информации в их адрес, если они не совершили мошенничество или иное преступление с целью получения такой информации¹²⁷.

¹¹⁸ Там же, подраздел «Законодательство в области неразглашения информации», 3-й абзац (Совместная декларация от 2004 года).

¹¹⁹ Там же, п. 47 (Доклад Специального докладчика ООН по вопросам поощрения и защиты права на свободу мнений и их свободное выражение в отношении разоблачителей, 2017 г.); и в указ. раб. сноски 124, П. 3 (б) (Глобальные принципы национальной безопасности и права на информацию, 2013 г.).

¹²⁰ См. Специальный докладчик ООН по вопросам поощрения и защиты права на свободу мнений и их свободное выражение, [Доклад о защите источников и осведомителей](#) (2017), А/70/361, п. 10.

¹²¹ См. в указ. раб. сноски 11, стр. 30 (ПГПП, Замечание общего порядка № 34, 2011 г.).

¹²² См. в указ. раб. сноски 42, П. 2 (б) (Йоханнесбургские принципы в сфере национальной безопасности, свободы), См. также Специальный докладчик ООН по вопросам поощрения и защиты права на свободу мнений и их свободное выражение, [Доклад о защите источников и осведомителей](#) (2017), А/70/361, п. 11 и 60.

¹²³ [Руководящие принципы БДИПЧ по защите правозащитников](#) (2014 г.), п. 146.

¹²⁴ См. Держатели международных мандатов по вопросам свободы убеждений и их выражения, [Совместная декларация от 2004 года](#) (6 декабря 2004 года), подраздел «Законодательство в области неразглашения информации», 4-й абзац. См. также [Руководящие принципы БДИПЧ по защите правозащитников](#) (2014 г.), п. 148. См. Специальный докладчик ООН по вопросу свободы мнений и их свободное выражение, [Доклад о защите источников и осведомителей](#) (2017), А/70/361, п. 10 и 63; и [Глобальные принципы национальной безопасности и Права на информацию](#) (принципы Товане), разработанные и принятые 12 июня 2013 года большой ассамблеей экспертов из представителей международных организаций, гражданского общества, научного сообщества и специалистов по национальной безопасности, принцип 37. См. также (справочно) Парламентская ассамблея Совета Европы, [Резолюция 1954 \(2013\) о национальной безопасности и доступе к информации](#), пп. 6 и 9.6.

¹²⁵ Там же, подраздел «Законодательство в области неразглашения информации», », 4-й абзац (Совместная декларация от 2004 года).

¹²⁶ Там же, п. 27 (Специальный докладчик ООН по вопросу свободы мнений и их свободное выражение, Доклад о защите источников и осведомителей (2017))

¹²⁷ См. Держатели международных мандатов по вопросам свободы убеждений и их выражения, [Совместная декларация от 2004 года](#) (6 декабря 2004 года), подраздел «Законодательство в области неразглашения информации», », 2-й абзац. См. также [Руководящие принципы БДИПЧ по защите правозащитников](#) (2014 г.), пп. 146 и 149, в котором говорится, что «обмен и публикация иным образом общедоступной информации или научных исследований не должны рассматриваться как незаконное раскрытие государственной тайны, даже если такая информация стала достоянием общественности с нарушением законов о конфиденциальности».

68. С учетом вышеизложенного и с целью обеспечения соблюдения прав человека в соответствии с Постановлением № 707, законодатели должны следить за тем, чтобы права на свободу выражения мнений журналистов, представителей гражданского общества, средств массовой информации и частных лиц не были ограничены на основе слишком широких и (или) расплывчатых положений о защите государственной и иной тайны и классификации информации в республике Узбекистан. Кроме того, лица, распространяющие секретную информацию законным образом, не должны нести ответственность за публикацию или дальнейшее распространение этой информации, независимо от того, была ли допущена утечка указанной информации в их адрес, если они не совершили мошенничество или иное преступление с целью получения такой информации¹²⁸.

4.3.6. Разжигание национальной, расовой или религиозной вражды

69. Постановление № 707 также предусматривает ограничения в отношении веб-сайтов и веб-страниц, распространяющих «информацию, разжигающую национальную, этническую, расовую или религиозную ненависть», «ущемляющую честь и достоинство или деловую репутацию граждан, и посягающую на их частную жизнь». Аналогичная формулировка используется в Постановлении № 555, в котором говорится об идентификации материалов, разжигающих «социальную, этническую, расовую и религиозную ненависть» и об «ущемлении чести и достоинства граждан через средства массовой информации».

70. Пропаганда национальной, расовой или религиозной вражды в соответствии со статьей 20 МПГПП должна быть запрещена только в том случае, если она представляет собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Как отмечалось выше, такие формы выражения могут рассматриваться как угрожающие национальной безопасности только тогда, когда в совокупности соблюдаются следующие три критерия: (1) выражение мнения направлено на подстрекательство к неизбежному насилию; и (2) с большой вероятностью может спровоцировать такое насилие; и (3) существует прямая и непосредственная связь между выражением и вероятностью совершения или совершением такого насилия¹²⁹. Кроме того, пороговое значение уровня серьезности для определения его как подстрекательства достаточно высокое, как подчеркивается в [Рабатском плане действий по запрету пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, враждебности или насилию](#), в котором перечислены шесть факторов, определяющих, достаточно ли серьезным является рассматриваемое выражение мнения, чтобы оправдать применение ограничительных правовых мер. Эти шесть факторов включают следующее: контекст, субъект высказывания (включая положение физического лица или организации), намерение, содержание или форма, степень публичности и распространенности высказывания и вероятность причинения вреда (включая неизбежность)¹³⁰. **Рекомендуется привести редакцию Постановлений № 707 и № 555 в соответствие со статьей 20 МПГПП и вышеупомянутыми критериями.**

¹²⁸ Там же, подраздел «Законодательство в области неразглашения информации», 2-й абзац ([Совместная декларация от 2004 года](#)).

¹²⁹ См. в указ. раб. сноска 35, п. 2 (д) (Держатели международных мандатов по вопросам свободы убеждений и их выражения, Совместная декларация о свободе выражения мнений и борьбе с насильственным экстремизмом, 2016 г.); и Принцип 6 [Йоханнесбургских принципов свободы выражения мнений и национальной безопасности](#) (1995), принятый 1 октября 1995 года группой экспертов по международному праву, национальной безопасности и правам человека, созданный в соответствии со статьей 19 Международного центра по борьбе за отмену цензуры в сотрудничестве с Центром прикладных правовых исследований Витватерсрандского университета в Йоханнесбурге и одобрен Специальным докладчиком ООН по вопросу свободы мнений и их свободного выражения. См. также Генеральный секретарь ООН, [Доклад о защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом](#), A/63/337, 28 августа 2008 г., п. 62.

¹³⁰ См. [Рабатский план действий по запрету пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию](#) в докладе Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека «О запрете подстрекательства к национальной, расовой или религиозной ненависти», Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, 11 января 2013 года, приложение, п. 29. Этот пороговый критерий из шести частей был одобрен различными независимыми экспертами и органами по контролю за соблюдением прав человека, например, в [докладе Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросам о свободе религии или убеждений \(Борьба с проявлениями коллективной религиозной ненависти\)](#), Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, док. A/HRC/25/58, 26 декабря 2013 г., п. 58; и в Комитет по ликвидации расовой дискриминации, [Общая рекомендация 35: Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка](#), док. CERD/C/GC/35, 12-30 августа 2013 г., п. 15.

4.3.8. «Честь и достоинство граждан» и неприкосновенность частной жизни

71. Формулировка «ущемление чести и достоинства граждан», упомянутая в Постановлениях № 555 и 707, является неясной и слишком общей по смыслу и может потенциально подвергаться различным и произвольным толкованиям и как таковая использоваться для того, чтобы заглушить широкий круг мнений, которые в противном случае могли бы быть законными и подлежать защите по праву на свободу выражения мнений¹³¹. Как упомянуто в п. 54 *выше*, «глубоко оскорбительная» речь также защищена Статьей 19 МПГПП¹³². Таким образом, публичное выражение мнения, в отношении которого заявляется, что оно, унижает «честь и достоинство», тем не менее, может быть защищено правом на свободу выражений¹³³. В то же время статья 17 МПГПП гласит, что «никто не может подвергаться [...] незаконным посягательствам на его честь и репутацию» и «каждый человек имеет право на защиту закона от [...] таких посягательств». В целом, такая формулировка подходит для лица, которое считает, что его/ее честь или достоинство были ущемлены, чтобы подать жалобу или иск в суд или другие компетентные органы, но не для государственного органа, который бы контролировал Интернет и другие средства массовой информации в этом отношении. В любом случае необходимо соблюдать справедливый баланс между правом на свободу выражения мнения и правом на защиту от незаконных посягательств на свою честь и репутацию, при этом суды или другие компетентные органы должны рассмотреть ряд критериев, в том числе способствует ли раскрытие информации обсуждению общественного интереса, степень известности и предшествующее поведение заинтересованного лица, содержание, форму и последствия публикации, а также способ получения информации¹³⁴. Стоит также повторить, что добросовестные комментарии по вопросам, представляющим общественный интерес, или оценочные суждения, основанные на достаточной фактической основе¹³⁵, защищены правом на свободу мнений и их свободное выражение (см. также комментарии, сделанные в подразделе 4.2.1. *выше* в отношении оговора, клеветы и оскорблений). **Такое ограничение по контенту должно быть удалено из Постановлений № 707 и № 555.**

72. Постановления № 707 и № 555 также ссылаются на «конфиденциальность» как на основание для принятия мер, ограничивающих свободу слова и информации. Право на неприкосновенность частной жизни закреплено в статье 17 МПГПП и статье 16 Комитета ООН по правам ребенка (КПР). Статья 19 (3) МПГПП предусматривает ограничения свободы слова и информации для защиты прав других лиц. Как отметил Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, международная юриспруденция на региональном уровне указывает на то, что в ситуациях конфликта между неприкосновенностью частной жизни и свободой выражения мнений следует ссылаться на общественные интересы по указанным вопросам¹³⁶. Когда возникают вопросы в части неприкосновенности частной жизни, то, в первую очередь именно затронутое лицо должно подать иск в суд или заявление в другие соответствующие органы, а не государственный орган должен контролировать такие аспекты, и, соответственно, **указанное основание должно быть изъято из Постановлений.**

4.3.9. Иное влияние на суды до вступления в силу их решений и Постановлений

73. Защита права на справедливое судебное разбирательство и поддержание общественного доверия к отправлению правосудия может являться законным интересом в соответствии с

¹³¹ См. БДИПЧ, «[Заключение по проекту поправок к уголовным и контрольным кодексам Молдовы, касающимся преступлений на почве предвзятости](#)» (15 марта 2016 г.), п. 68. См. также в указ. раб. сноска 11, пункты 11 и 38 (ПГПП, Замечание общего порядка № 34, 2011 г.).

¹³² См. там же п. 11 (ПГПП, Замечание общего порядка № 34, 2011 г.).

¹³³ См. там же п. 38 (ПГПП, Замечание общего порядка № 34, 2011 г.). См. также, БДИПЧ, [Заключение по законопроекту «Преступления на почве ненависти и отрицание Холокоста – внесение изменений и дополнений в некоторые законы» Республики Молдова](#), 26 апреля 2019 г., п. 38.

¹³⁴ Для сравнения см. Прецедентную практику ЕСПЧ, касающуюся баланса между правом на уважение частной жизни и правом на свободу выражения, [Руководство Статьи 8 ЕСПЧ](#) (по состоянию на 31 августа 2019 г.), п. 43 -44.

¹³⁵ Для сравнения: на уровне Совета Европы: См., напр., ЕСПЧ, «[Фельдек против Словакии](#)» (Жалоба №29032/95, постановление суда от 12 июля 2001 г.), п. 76; см. также «[Иерусалим против Австрии](#)» (Жалоба № 26958/95, постановление суда от 27 февраля 2001 г.), п. 43.

¹³⁶ Специальный докладчик ООН по вопросу свободы мнений и их свободного выражения, [Доклад о последствиях государственного надзора за осуществлением прав человека на неприкосновенность частной жизни и свободу мнений, и их свободное выражение](#) (2013), А/НРС/23/40, п. 27. См. также ЮНЕСКО, [Глобальное исследование по конфиденциальности в Интернете и Свобода выражения мнений](#), 2012, стр. 53 и 99.

пунктом 3 статьи 19 МПГПП, но ограничение также должно быть необходимым и соразмерным. В любом случае такое положение не должно использоваться для предотвращения справедливого и точного освещения в средствах массовой информации заявлений, сделанных судьями, сторонами или свидетелями в ходе судебных разбирательств,¹³⁷ или для того, чтобы поставить под угрозу общественный интерес к знанию и обсуждению государственных дел. Как более подробно изложено ниже, решения по таким вопросам должны приниматься судами по собственной инициативе или на основании ходатайств сторон по делу, а не правительственным органом.

4.3.10. Универсальная оговорка

74. Наконец, Постановления в более широком смысле затрагивают другие нарушения законов в сфере информации и информатизации, печати, информирования и рекламы органами государственного управления и другими субъектами, а также прочие случаи нарушения законов о СМИ (Постановление № 555) или «совершение иных действий, влекущих за собой уголовную и иную ответственность в соответствии с законом» (Постановление № 707) как основание для ограничения свободы выражения мнений и информации. Формулировка настолько общая и расплывчатая, что может охватить широкий спектр возможных выражений. **Во избежание произвольного применения рекомендуется ввести перекрестные ссылки на конкретные законы, о которых идет речь, а также на соответствующие положения Уголовного кодекса или Кодекса об административной ответственности, чтобы было ясно, какие нарушения закона имеются в виду, обеспечивая в то же время, чтобы сами эти законы соответствовали международным стандартам в области свободы выражения мнений.**

4.4. Профилактические меры

75. Приложение 2 к Постановлению № 555 гласит, что Центр, в частности, подготовит предложения по *«совершенствованию системы предотвращения распространения информационными и коммуникационными системами Республики информации, направленной на подрыв чувства национальной идентичности, отказ от исторических и национальных традиций и обычаев, дестабилизацию социально-экономической ситуации, нарушение межнационального и межконфессионального согласия»*. Аналогичная формулировка используется в Приложении 2 к Постановлению № 228 в отношении функций Экспертной комиссии. Пока неясно, что повлекут за собой эти профилактические меры. Следует подчеркнуть, что опасности, связанные с предшествующими ограничениями в части распространения информации, требуют самого тщательного изучения, поскольку (особенно для прессы) новости являются «скоропортящимся товаром», и задержки в их публикации, даже на короткий период времени, могут лишить его всей ценности и интереса¹³⁸.

76. В любом случае формулировка Постановлений настолько обширна и расплывчата, что может привести к произвольному толкованию и к установлению цензуры *де-факто*, даже если такая цензура *априори* запрещена в соответствии со статьей 67 Конституции Республики Узбекистан. Кроме того, как подчеркивалось в подразделе 4.3.4. *выше*, ссылки на национальную самобытность, исторические и национальные традиции и обычаи могут поставить под угрозу права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. К тому же, *«дестабилизация общественно-политической ситуации»* и *«нарушение межнационального и межконфессионального согласия»* не соответствуют требованиям о запрете подстрекательства к дискриминации или совершении насильственных действий, определенных в подразделах 4.3.1. и 4.3.6. *выше*.

77. Кроме того, это положение не должно использоваться для предотвращения общественных дебатов о социально-политической ситуации или критики, направленной на идеи, убеждения

¹³⁷ См., напр., Венецианская комиссия, [Заключение о законодательстве, касающемся защиты от клеветы в Республике Азербайджан](#), CDL-AD(2013)024, пп. 102-105.

¹³⁸ См., напр., ЕСПЧ, [«Обсервер» и «Гардиан» против Великобритании»](#) (*Observer and Guardian v. the United Kingdom*) (Жалоба № 13585/88, постановление суда от 26 ноября 1991 г., п. 60).

или идеологии, религии, религиозные институты или религиозных лидеров, или комментарии в отношении религиозной доктрины или догматов вероучения¹³⁹. Как отметил Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе религии и убеждений, оскорбление религиозных чувств верующих может обидеть человека и нанести ущерб его религиозным чувствам, но такое оскорбление не обязательно или, по крайней мере, не напрямую приводит к нарушению прав человека, в том числе права на свободу религии или убеждений¹⁴⁰. Свобода религии или убеждений, в первую очередь, дает право действовать в соответствии со своими религиозными убеждениями, но не дает права верующим защищать свою религию от любых негативных комментариев¹⁴¹. Это может серьезно ограничить честные дебаты или исследования по религиозным вопросам¹⁴². Кроме того, Комитет ООН по правам человека прямо признал, что «запреты на разные формы неуважения к какой-либо религии или другим системам убеждений, в том числе, законы о богохульстве, признаются несовместимыми с Пактом за исключением отдельных случаев, предусмотренных в пункте 2 статьи 20 Пакта», то есть когда речь идет о подстрекательстве к дискриминации, вражде или насилию¹⁴³. Решение этой проблемы было найдено в рамках ООН в Резолюции 16/18 Совета по правам человека, которая призвала государства запрещать только «подстрекательство к неизбежному насилию»¹⁴⁴. В любом случае рассматриваемые положения, особенно ссылка на «предотвращение распространения», не должны приводить к существовавшим ограничениям/цензуре и не должны истолковываться так, чтобы это ограничивало дебаты, представляющие общественный интерес, по социально-политическим или религиозным вопросам или по вопросам убеждений и (или) потенциальную критику, направленную на идеи, убеждения или идеологии, религии, религиозные институты или религиозных лидеров, или комментарии к религиозной доктрине и догматам вероучения.

4.5. Выводы

78. В свете вышеизложенного, БДИПЧ вновь выражает свою обеспокоенность, уже высказанную в его отчете о выборах за 2016 год¹⁴⁵, об отсутствии каких-либо четких, точных и исчерпывающих критериев для определения того, запрещена та или иная информация или нет. Виды выражения мнений, которые могут быть ограничены, имеют слишком широкий охват и не являются достаточно четкими и предсказуемыми для объективного определения, что не соответствует принципу правовой определенности и может открыть путь к произволу и злоупотреблениям со стороны соответствующих государственных органов¹⁴⁶. На практике, органам власти предоставлена излишняя свобода усмотрения и возможности для субъективности, как с точки зрения оценки информации, так и с точки зрения принятия соответствующей

¹³⁹ См. там же п. 11, п. 48 (ПГПП, Замечание общего порядка № 34, 2011 г.). См. также Принцип 12.3 [Камденских принципов по свободе выражения мнений и равенству](#) (2009 г.), подготовленную международной неправительственной организацией Статью 19 на основе дискуссий с участием группы высокопоставленных должностных лиц ООН и других должностных лиц, а также гражданского общества и научных экспертов в сфере международного права в области прав человека на свободу выражения мнений и равенства.

¹⁴⁰ Доклад Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений Асмы Джахангир и Специального докладчика по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости Дуду Диена в дополнение к решению 1/107 Совета по правам человека «О подстрекательстве к расовой и религиозной ненависти и содействию терпимости», 20 сентября 2006 г., док. А/НRC/2/3, п. 40-43.

¹⁴¹ См. там же, «[Айдын Татлав против Турции](#)» (Жалоба № 50692/99, постановление суда 2 мая 2006 г.), пп. 27-30.

¹⁴² См. там же, «[Гондоуз против Турции](#)» (Жалоба № 35071/97, постановление суда от 4 декабря 2003 г.).

¹⁴³ См. там же п. 11, п. 48 (ПГПП, Замечание общего порядка № 34, 2011 г.). См. также, Держатели международных мандатов по вопросам свободы убеждений и их выражения. [Совместная декларация о десяти основных угрозах свободе выражения мнений от 3 февраля 2010 г.](#), раздел 2 об уголовной ответственности за диффамацию.

¹⁴⁴ [Резолюция 16/18 Совета по правам человека](#), п. 6 (ф), от 12 апреля 2011 г.

¹⁴⁵ См. в указ. раб. сноска 41, стр. 14 (Итоговый отчет миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами за 2016 г.).

¹⁴⁶ См. там же, стр. 14 (Итоговый отчет миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами за 2016 г.), в котором отмечалось, что «законодательство, регулирующее деятельность СМИ, должно предусматривать четкие и исчерпывающие критерии для отказа в регистрации, приостановления деятельности средств массовой информации и удаления контента, а механизм блокировки национальных и международных СМИ в Интернете должен быть внедрен и должен применяться независимым регулирующим органом последовательно и с обеспечением прозрачности». См. также, например, дела ЕСПЧ, «[Бессарабская Митрополия и другие против Молдовы](#)» (Жалоба № 45701/99, постановление суда от 13 декабря 2001 г.), п. 109, где Суд постановил, что термин «предписанный законом» не только требует, чтобы указанные меры имели определенную основу во внутреннем праве, а также относится к «качеству рассматриваемого закона, который должен быть достаточно доступным и предсказуемым с точки зрения его последствий, сформулирован с достаточной степенью точности, позволяющей гражданину регулировать свое поведение — при необходимости, после соответствующей консультации».

процедуры¹⁴⁷. Это может стать причиной для установления цензуры и поставить под серьезную угрозу права на свободу мнений и выражения и права общественности на получение информации, что защищено статьей 19 МПГПП, а также способно оказывать чрезмерное давление на организации гражданского общества, средства массовой информации и отдельных лиц, что, несомненно, имеет негативное влияние на свободное и эффективное осуществление прав человека и основных свобод¹⁴⁸. Такой подход с большой вероятностью позволит необоснованно ограничивать свободу выражения мнений, например, исключительно на том основании, что определенные средства массовой информации могут критиковать правительство или политическую социальную систему, поддерживаемую правительством¹⁴⁹. Кроме того, это также может оказывать «сдерживающий эффект» на средства массовой информации, которые могут отказаться от публикации материалов, которые на самом деле являются законными, из-за неуверенности в том, применяется ли какое-либо из ограничений по контенту согласно Постановлению или нет.

79. Если предполагаемая схема будет сохранена, **ограничения по контенту, упомянутые в Постановлениях, должны быть сняты, и должны быть приведены перекрестные ссылки на определенные положения общего применения из Уголовного кодекса, Кодекса об административной ответственности и других конкретных законов, при условии, что такие положения сами по себе соответствуют принципу правовой определенности и международным стандартам в области прав человека.**

5. Санкции

80. Постановление № 707 предусматривает, что в случае, если веб-сайт или веб-страница содержит некоторые из вышеупомянутых запрещенных материалов (см. подраздел 4 *выше*), соответствующий орган может принять решение об ограничении доступа, определяемом как *«набор организационных, программных и аппаратных мер, направленных на прекращение доступа пользователей к соответствующему интернет-информационному ресурсу в Республике Узбекистан»*. Это произойдет после определения информационных ресурсов из Интернета, содержащих запрещенную информацию, и внесения доменного имени или веб-адреса в Реестр информационных ресурсов Глобальной информационной сети Интернет, содержащих запрещенную информацию (далее — «Реестр»). Такая запрещенная информация выявляется Центром во время регулярного мониторинга сети Интернет или на основании поступивших в установленном порядке в Центр обращений физических и юридических лиц. В случае выявления запрещенной информации Центр в течение одного рабочего дня подготовит заключение о наличии запрещенной информации, что может послужить основанием для внесения в Реестр и может быть обжаловано в суде (п. 10 Приложения 1 к Постановлению № 707). Экспертная комиссия может также принять соответствующее решение либо на основании заключения Центра, либо по своей собственной инициативе. После внесения соответствующей записи в Реестр Министерство по развитию информационных технологий и коммуникаций Республики Узбекистан (далее — «Министерство») в течение 12 часов принимает ряд мер по ограничению доступа к соответствующей информации в сети Интернет.
81. Исключение из Реестра происходит, когда владелец веб-сайта или веб-страницы сообщает об удалении запрещенной информации или согласно вступившему в законную силу решению суда о признании недействительным заключения Центра или решения Экспертной комиссии либо об отмене такового. После этого у Центра есть 24 часа для удаления данных из Реестра, а затем еще 24 часа имеется у Министерства для снятия ограничения доступа к веб-сайту или веб-странице.

¹⁴⁷ См., напр., в указ. раб. сноска 98, п. 75 (Заключение Венецианской комиссии по Федеральному Закону РФ «О противодействии экстремистской деятельности», 2012 г.).

¹⁴⁸ См. там же, п. 63 (Заключение Венецианской комиссии по Федеральному Закону РФ «О противодействии экстремистской деятельности», 2012 г.).

¹⁴⁹ См. в указ. раб. док., п. 11, п. 43 (ПГПП, Замечание общего порядка № 34, 2011 г.).

82. Кроме того, заключения Центра являются основанием для принятия решения АИМК за или против выдачи, приостановления или отзыва лицензий в сфере информационных услуг и свидетельств о государственной регистрации средств массовой информации (статья 3 Постановления № 555).

5.1. Ответственные органы

83. Раздел IV Приложения 2 к Постановлению № 505 описывает структуру и организацию деятельности Центра. Руководитель Центра назначается на должность и увольняется с должности приказом Генерального директора АИМК, а руководитель подписывает трудовой договор с АИМК (п. 10 Приложения 2 к Постановлению № 505). Кроме того, деятельность Центра контролируется АИМК посредством плановых и внеплановых проверок (п. 17 Приложения 2 к Постановлению № 505). Далее реорганизация и ликвидация Центра проводится в соответствии с решениями правительства (п. 18 Приложения 2 к Постановлению № 505). Все эти элементы позволяют сделать вывод о том, что Центр не является самостоятельной организацией, поскольку он находится под руководством или контролем АИМК, которое, в свою очередь, является частью Администрации Президента¹⁵⁰.

84. Что касается состава Экспертной комиссии, то он утверждается Кабинетом министров, и в него могут быть приглашены эксперты из государственных органов, общественных организаций и других организаций, обладающих соответствующими специальными знаниями (см. подраздел V Приложения 2 к Постановлению № 228). Также указывается, что Комиссия «имеет свою собственную форму», но при этом неясно, **каким будет ее точный состав, и это следует уточнить**. Кроме того, Комиссия ежеквартально представляет отчеты о своей деятельности в Кабинет Министров Узбекистана (см. п. 31 Приложения 2 к Постановлению № 228). В целом это приводит к выводу, что Экспертная комиссия находится под непосредственным контролем Кабинета министров.

85. АИМК, которое затем принимает решение о выдаче, приостановлении или отзыве лицензий и свидетельств о государственной регистрации на основании заключений или решений Центра или Экспертной комиссии, само действует под исключительным контролем правительства, как и министерство, уполномоченное ограничивать доступ к информационным ресурсам сети Интернет. Это дает государству контроль над средствами массовой информации, что не соответствует обязательствам ОБСЕ в части свободы выражения мнений и другим соответствующим международным стандартам¹⁵¹.

86. В принципе, решения об ограничении свободы выражения мнений должны подлежать независимому судебному надзору и приниматься на основании Постановления суда или компетентного органа, который не зависит от каких-либо политических, коммерческих или иных необоснованных влияний¹⁵². В отношении наиболее серьезных мер, таких как отказ в регистрации, приостановление или отзыв лицензий средств массовой информации, а также удаление или блокировка интернет-контента, решение должно приниматься только судом или другим независимым, авторитетным и беспристрастным надзорным или регулирующим органом, при условии оперативного судебного пересмотра¹⁵³. **Схема, предоставленная**

¹⁵⁰ Раньше подпадал под Кабинет министров.

¹⁵¹ В Документе Совета министров Копенгагена от 1997 года государства-участники ОБСЕ подтвердили, что «свободные, независимые и плюралистические средства массовой информации имеют основополагающее значение для свободного и открытого общества и подотчетных систем государственного управления». ПГПП, Замечание общего порядка № 25 по статье 25 МПГПП гласит, что «Для обеспечения полного осуществления прав, защищаемых статьей 25, необходимо свободное распространение информации и идей по общественным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избираемыми представителями».

¹⁵² См., напр., в указ. раб. сноска 36, п. 1 (е) ([Совместная декларация от 2017 г.](#)), в которой говорится, что «[ограничения свободы выражения мнений должны подлежать независимому судебному надзору]; и Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, [доклад от 2011 г.](#), А/НRC/17/27, пункты 24 и 75.

¹⁵³ См., напр., Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, [Доклад о регулировании пользовательского онлайн-контента](#), А/НRC/38/35, 6 апреля 2018 года, пункт 68, в котором говорится о «судебных органах». См. также в указ. раб. сноска 28, п. 6 (с) ([Совместная декларация 2011 года](#)); ОБСЕ, [Международные стандарты и сравнительные подходы к свободе выражения мнений и блокированию террористического и «экстремистского» контента в Интернете](#) (январь 2018 г.), п. 47, в котором говорится: «[...] меры по блокировке сайтов могут быть совместимы только с международными стандартами свободы выражения мнений, если они предусмотрены законом, и если суд установил, что конкретная мера необходима и соразмерна для защиты законных целей, определенных международным правом»; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, [правовой анализ проекта закона Украины](#)

Постановлениями, не соответствует таким принципам и поэтому должна быть полностью пересмотрена.

87. В этом отношении нормативно-правовые модели, в соответствии с которыми правительственные учреждения / независимые органы непосредственно принимают решение о приостановлении или отзыве лицензий средств массовой информации и блокировке определенных интернет-ресурсов, являются проблемными по своей сути. На практике такие субъекты по своей природе более склонны к принятию мер, которые защищают конкретные государственные интересы, которые им поручено защищать, а не свободу выражения мнений, тем более что цель содействия свободе выражения мнений и доступа к информации даже не упоминается в Постановлениях (см. п. 32 *выше*). Тем не менее, в странах, где такие решения принимаются государственными органами, законодательство должно гарантировать, что эти органы независимы от правительства и что их решения могут быть с легкостью обжалованы в суде или арбитраже. **Соответственно, следует существенно реформировать Центр и Экспертную комиссию с тем, чтобы обеспечить их независимость и беспристрастность, одновременно обеспечив, большую прозрачность их состава, функционирования и принятия решений (см. также подраздел 5 ниже), а также гарантировать оперативный судебный пересмотр их решений, а действие мер пресечения приостанавливать до тех пор, пока сам суд не примет решение по этому вопросу.**

5.2. Принцип соразмерности санкций

88. Полномочия по отзыву или приостановлению действия лицензий средств массовой информации и прерыванию их деятельности в таком качестве представляют собой чрезвычайно суровую санкцию, накладываемую на средства массовой информации, и создают серьезную угрозу свободному потоку информации и публичным дебатам¹⁵⁴. Постановления также не определяют потенциальную продолжительность срока приостановления действия лицензии. Весьма вероятно, что приостановка любой продолжительности может отрицательно повлиять на финансовую жизнеспособность рассматриваемой организации, что приведет к тому, что на практике приостановка станет постоянным запретом. Таким образом, соразмерность этой меры законным целям, предусмотренным статьей 19 МПГП, весьма сомнительна. Такой вывод вызывает особую тревогу, учитывая нечетко определенные критерии для наложения указанных ограничительных мер (см. подраздел 4. *выше*), которые привели к блокировке интернет-ресурса или к запрету новостным агентствам функционировать для распространения информации о спорных и щекотливых вопросах с точки зрения политики¹⁵⁵, как также недавно отметил представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ¹⁵⁶.
89. Аналогичным образом, иницилируемая государством блокировка целых веб-сайтов, IP-адресов, портов или сетевых протоколов является крайней мерой, которая строго ограничивает граждан в получении и передаче широкого спектра информации, в том числе в личной сфере, а также существенно посягает на их возможность обмениваться информацией, представляющей общественный интерес. Таким образом, такая блокировка может быть оправдана только в том случае, если это предусмотрено законом и необходимо для защиты права человека или других законных общественных интересов, то есть если указанная мера является соразмерной, и не существует альтернативных мер менее интрузивного характера, которые защитили бы указанный интерес, и при этом соблюдались

[«О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины о противодействии угрозам национальной безопасности в информационной сфере»](#) (октябрь 2017 г.), стр. 4; и БДИПЧ, [Предварительное заключение по проекту поправок к нормативно-правовой базе «О противодействии экстремизму и терроризму» в Республике Казахстан](#) (6 октября 2016 года), стр. 107–109.

¹⁵⁴ См., напр., Венецианская комиссия, [Сборник заключений и докладов Венецианской комиссии о свободе слова и СМИ](#), от 19 сентября 2016 года, подраздел 5.4.; и Венецианская комиссия, [Заключение по проекту поправок к Закону Черногории «О средствах массовой информации»](#), CDL-AD (2015) 004, от 23 марта 2015 г., пп. 17-20. См. также, например, дела ЕСПЧ, [«Урпер и другие против Турции»](#) (Жалоба №№ 14526/07 и др., постановление суда от 20 октября 2009 г.), п. 40 и т. д.

¹⁵⁵ См. ПГП, [Заключительные замечания по Узбекистану](#), CCPR / C / UZB / CO / 4 (17 августа 2015 года), п. 23.

¹⁵⁶ См. [Заявление](#), сделанное представителем ОБСЕ по свободе СМИ от 17 апреля 2019 года в отношении блокировки СМИ в Узбекистане.

бы минимальные гарантии надлежащего отправления правосудия¹⁵⁷. Конкретные условия блокировки Интернета, предусмотренные Постановлениями, имеют слишком общий характер и являются расплывчатыми, что может привести к произвольной и чрезмерной блокировке контента, при этом меры по блокировке являются недостаточно целенаправленными, что может сделать недоступным широкий спектр контента, помимо признанного незаконным, что, соответственно, делает их несоразмерными¹⁵⁸. Этот вопрос особенно актуален, когда существуют менее строгие меры, такие как удаление определенного контента с конкретной веб-страницы, а не блокировка всего веб-сайта в Интернете. Одна только угроза наложения таких санкций может создать атмосферу самоцензуры и подавить свободу выражения мнений в целом¹⁵⁹.

90. Для обеспечения соразмерности санкций в этой сфере можно рассмотреть вопрос о **введении поэтапной шкалы менее насильственных мер**. Этого можно достичь, например, путем введения **некоторых форм предупреждений, незначительных административных штрафов, гражданско-правовых средств защиты (см. подраздел 4.2.1. выше) или лимитированных ограничений на публикацию или распространение контента**¹⁶⁰, которые будут иметь менее интрузивный характер, чем полное приостановление деятельности или отзыв лицензий, запрет доступа к веб-странице или даже к целому веб-сайту.
91. Любые более серьезные наказания, такие как высокие штрафы, приостановление действия или отзыв лицензий, а также блокировка веб-сайтов или веб-страниц в Интернете, должны применяться только в самых серьезных ситуациях, когда соответствующее поведение является уголовным преступлением согласно национальному законодательству, которое, в свою очередь, должно соблюдать принцип правовой определенности и международные стандарты в области прав человека, включая свободу выражения мнений (см. подраздел 4.1.).
92. В определенных обстоятельствах вполне обоснованно можно предусмотреть ускоренную судебную процедуру, обеспечивающую быстрое удаление указанного запрещенного контента, при условии, что существует четкое определение запрещенного контента в соответствии с международными стандартами¹⁶¹, и что для такого удаления предоставляется достаточно времени, о чем должно быть объявлено независимым и беспристрастным органом, в соответствии с надлежащей процедурой и нормами законности, необходимости и правомерности¹⁶². Это особенно важно, например, в тех случаях, когда негативные или вредные информационные материалы затрагивают детей или представляют собой материалы со сценами насилия в отношении женщин в сети Интернет. В этой связи государства были призваны обеспечить наличие быстрых и эффективных процедур блокировки и удаления указанного контента во избежание негативного воздействия таких материалов в результате сохранения доступа к ним и обмена такими материалами¹⁶³.
93. В любом случае **уголовные преступления, которые могут привести к удалению контента, должны быть перечислены в Постановлениях в четкой, точной и**

¹⁵⁷ См. в указ. раб. сноски 36, п. 1 (f) ([Совместная декларация от 2017 г.](#)).

¹⁵⁸ См., напр., Специальный докладчик ООН по вопросам свободы мнений и их выражения, [Доклад о праве на свободу мнений и их свободное выражение в Интернете за 2011 год](#), А/НRC/17/27, п. 31.

¹⁵⁹ [Руководящие принципы БДИПЧ по защите правозащитников](#) (2014 г.), п. 44.

¹⁶⁰ См., напр., Венецианская комиссия, [Сборник заключений и докладов Венецианской комиссии о свободе слова и СМИ](#), от 19 сентября 2016 года, подраздел 5. Санкции, средства правовой защиты и процессуальные вопросы.

¹⁶¹ См., напр., относительно удаления «террористического контента» в контексте ЕС, [Совместное сообщение Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение; Специального докладчика ООН по вопросу о праве на неприкосновенность частной жизни и Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом](#), от 7 декабря 2018 г.

¹⁶² Там же, подраздел 2. См. также Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, [Доклад о регулировании пользовательского онлайн-контента](#), А/НRC 38/35, 6 апреля 2018 года, п. 66.

¹⁶³ См., напр., Комитет по правам ребенка, [Проект руководящих принципов по Факультативному протоколу к Конвенции о правах ребенка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии](#) (февраль 2019), п. 109; и Специальный докладчик ООН по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях, [Доклад о насилии в Интернете в отношении женщин и девочек с точки зрения прав человека](#) (18 июня 2018 года), А/НRC/38/47, п. 100. См. также стр. 5 (2019 год). Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. [Правовой анализ проекта поправок к Закону «Об аудиовизуальных СМИ в Албании»](#), 2019 г.)

исчерпывающей форме¹⁶⁴ и сопровождаться перекрестными ссылками, а решения, предусматривающие ограничительные меры, должны приниматься исключительно судебными органами, с соблюдением соответствующих судебных процедур и с обеспечением минимальных процессуальных гарантий (см. подраздел 5.3. ниже о процессуальных гарантиях)¹⁶⁵, при этом суд всегда рассматривает вопрос о том, можно ли применять менее серьезные меры¹⁶⁶.

5.3. Процессуальные гарантии

94. Процедура, ведущая к отзыву или приостановлению действия лицензий и блокировке Интернет-ресурсов, должна включать ряд процессуальных гарантий для обеспечения соблюдения прав физических и юридических лиц. На практике, как отмечается в отчете БДИПЧ по выборам за 2016 год, в системе отсутствуют гарантии против злоупотребления административными полномочиями Центром, Экспертной комиссией и бывшим Узбекским агентством по печати и информации (в настоящее время АИМК), в том числе с учетом широко сформулированных оснований для приостановления действия или отзыва лицензий и наложения ограничений в сети Интернет¹⁶⁷.
95. Во-первых, одним из требований принципа соразмерности в делах о свободе выражения мнений является то, что причины, **приводимые органами государственной власти для обоснования ограничений права на свободу выражения мнений, должны быть уместными и достаточными**, а также, чтобы стороны могли эффективно использовать любое существующее право на подачу апелляции¹⁶⁸. В любом случае в решении о блокировке контента **необходимо указать срок действия**, гарантируя при этом, насколько это возможно, чтобы указанные решения затрагивали только те части контента, которые потенциально имеют преступный характер, и чтобы остальная часть контента, публикуемого провайдером, оставалась доступна онлайн¹⁶⁹.
96. Во-вторых, государственным органам следует обеспечить **прозрачность ограничительных мер, обнародовав их через общедоступные реестры и веб-сайты**, с тем чтобы дать физическим лицам возможность узнать, что некоторые источники информации и контент стали недоступными¹⁷⁰. Согласно Приложению 1 к Постановлению № 707 (п. 23), доступ к Реестру не является публичным и может быть предоставлен только государственным и административным органам, а также юридическим или физическим лицам на основании запросов информации об их собственных веб-сайтах или веб-страницах. Этот пункт следует пересмотреть, поскольку это не соответствует вышеупомянутому принципу и рекомендациям ОБСЕ, в соответствии с которыми **все решения, касающиеся отказа в регистрации, приостановления деятельности средств массовой информации и удаления контента, а также блокирования онлайн-новых национальных и международных СМИ должны быть доступны для общественности**¹⁷¹. В такой публикации также должны быть указаны **основания, охват и продолжительность соответствующих мер**¹⁷².

¹⁶⁴ Там же, стр. 5, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. Правовой анализ проекта Закона «Об аудиовизуальных СМИ в Албании», 2019 г.).

¹⁶⁵ См., напр., ОБСЕ, «Свобода СМИ в Интернете: Руководство ОБСЕ» (2016), стр. 6; см. в указ. раб. сноска 36, п. 1 (ф) ([Совместная декларация от 2017 г.](#)); и БДИПЧ, [Заключение о внесении изменений в некоторые законы Украины](#), принятое 16 января 2014 года (10 февраля 2014 года), п. 109. См. также в указ. раб. сноска 181, п. 6 (с) (Совместная декларация ООН-ОБСЕ-ОАГ- АфХПЧН О свободе выражения мнений и в Интернете, 2011 год); и в указ. раб. сноска 11 (ППП, Замечание общего порядка № 34, 2011 г.).

¹⁶⁶ См., напр., в указ. раб. сноска 190, п. 76 (Заключение БДИПЧ о проекте Закона Украины о борьбе с киберпреступностью, 2014 г.). См. также, напр., «Ахмет Ийлодирим против Турции», постановление ЕСПЧ от 18 декабря 2012 г (Жалоба № 3111/10).

¹⁶⁷ См. в указ. раб. сноска 41, стр. 14 (Итоговый отчет БДИПЧ по наблюдению за выборами, 2016 г.)

¹⁶⁸ См., напр., Венецианская комиссия, [Сборник заключений и докладов Венецианской комиссии в области свободы слова и СМИ](#), 19 сентября 2016 г., подраздел 5.6; и [Турция – Заключение о Законе № 5665 «О регулировании публикаций в Интернете и борьбе с преступлениями, совершенными с помощью таких публикаций» \(«Закон об Интернете»\)](#), CDL-AD (2016) 011, п. 38.

¹⁶⁹ Там же, стр. 5, (Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. Правовой анализ проекта Закона «Об аудиовизуальных СМИ в Албании», 2019 г.).

¹⁷⁰ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, [Правовой анализ проекта Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины о противодействии угрозам национальной безопасности в информационной сфере»](#) (октябрь 2017 г.), стр. 10.

¹⁷¹ См. в указ. раб. сноска 41, стр. 14 (Итоговый отчет БДИПЧ по наблюдению за выборами, 2016 г.). См. также [заявление](#), сделанное представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ от 17 апреля 2019 года в отношении блокировки СМИ в Узбекистане.

¹⁷² Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, [Правовой анализ проекта Закона Украины «О внесении изменений в некоторые](#)

97. В-третьих, всем лицам, пострадавшим от решений о блокировке контента или других ограничительных мер, включая журналистов и других авторов, а также издателей контента и тех, кто стремится получить доступ к контенту, должна быть предоставлена возможность оспаривать такие решения, и поэтому **указанные лица должны быть извещены о существовании таких решений**¹⁷³. Приложение 1 к Постановлению № 707 требует, чтобы назначенный орган доводил до сведения пользователей информацию о том, что ресурс был включен в Реестр, и предоставлял контактные сведения для связи, для чего, как представляется, может быть предусмотрен механизм уведомления.
98. В-четвертых, **бремя доказывания должно возлагаться на органы государственной власти**, и, за исключением случаев, когда действовать другим способом нецелесообразно или для этого есть веские причины, представляющих общественный интерес (в отношении чего требуется обоснование необходимости и соразмерности соответствующих действий), **обеим сторонам должна быть предоставлена возможность быть заслушанным до принятия соответствующей ограничительной меры**¹⁷⁴.
99. Наконец, должна предоставляться возможность оспорить решение в суде, обладающем надлежащей юрисдикцией, сразу после его принятия, причем **действие меры пресечения приостанавливается до тех пор, пока сам суд не примет решение по вопросу о дальнейшем приостановлении**¹⁷⁵. Более того, суды во всех случаях должны иметь право в любой момент приостановить применение всех санкций, независимо от их степени и характера¹⁷⁶.
100. С учетом вышеизложенного, **следует ввести вышеупомянутые процессуальные гарантии**.

6. Прочие меры

101. В Приложении 2 к Постановлению № 555 говорится о «*передовой международной практике в сфере мониторинга средств массовой информации*» (подпункт 14 п. 7), которой должен следовать Центр при выполнении своих задач. В этой связи важно подчеркнуть, что международные рекомендации, касающиеся средств массовой информации и свободы выражения мнений, в целом предполагают принятие в этой области мер саморегулирования, а не регулирования¹⁷⁷. Соответственно, организациям средств массовой информации следует рекомендовать разработать руководящие принципы, кодексы профессиональной этики или

[законодательные акты Украины о противодействии угрозам национальной безопасности в информационной сфере](#)» (октябрь 2017 г.), стр. 10.

¹⁷³ ОБСЕ, [Международные стандарты и сравнительный анализ национальных подходов к свободе выражения мнений и блокированию террористического и «экстремистского» контента в Интернете](#) (январь 2018 г.), п. 52.

¹⁷⁴ См., напр., Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. [Правовой анализ проекта поправок к Закону «Об аудиовизуальных СМИ в Албании»](#), июль 2019 г.), стр. 6. См. также, напр., ОБСЕ, «Свобода СМИ в Интернете: Руководство ОБСЕ» (2016), стр. 6; в указ. раб. сноски 36, п. 1 (ф) ([Совместная декларация от 2017 г.](#)); и БДИПЧ, [Заключение о внесении изменений в некоторые законы Украины, принятых 16 января 2014 г.](#) (10 февраля 2014 года), п. 109. См. также, напр., Венецианская комиссия, [Заключение о законодательстве о СМИ \(Закон CLXXXV «О медиа-услугах и средствах массовой информации», Закон CIV «О свободе прессы» и законодательстве о налогообложении доходов средств массовой информации от рекламы\) Венгрии](#), CDL-AD (2015) 015, п. 44.

¹⁷⁵ См., напр., Специальный докладчик ООН по вопросам свободы мнений и их выражения, [Доклад за 2011 год, A/HRC/17/27](#), п. 24; и там же стр. 6 (Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. [Правовой анализ проекта поправок к Закону «Об аудиовизуальных СМИ в Албании»](#), 2019 г.),

¹⁷⁶ См., напр., в указ. раб. сноски 174, п. 44 ([Заключение Венецианской комиссии по законодательству Венгрии в области СМИ](#)).

¹⁷⁷ См., напр., Представитель ОБСЕ по свободе СМИ, «[Путеводитель по саморегулированию СМИ](#)» (2008 г.). См. Также ОБСЕ, [Решение Совета министров № 13/06 «О борьбе с нетерпимостью и дискриминацией и содействие взаимному уважению и пониманию»](#), MC.DEC/13/06, Брюссель 2006, п. 9, в котором говорится, что Совет министров «признает ключевую роль, которую свободные и независимые СМИ могут играть в демократических обществах, и то серьезное влияние, которое они могут оказывать в плане противодействия или усугубления предубеждений, предрассудков, и в этом смысле поощряет принятие добровольных профессиональных стандартов журналистами, саморегулирование СМИ и другие подходящие механизмы для обеспечения большего профессионализма, точности и приверженности этическим нормам среди журналистов». См. также, напр., в указ. раб. сноски 174, п. 32 ([Заключение Венецианской комиссии по законодательству Венгрии в области СМИ](#) от 2015 года); Европейская комиссия и Верховный представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности, [Совместное сообщение «План действий против дезинформации»](#) от 5 декабря 2018 г.; Парламентская Ассамблея Совета Европы, [Резолюция 1970 \(2014\) «Интернет и политика: влияние новых информационно-коммуникационных технологий на демократию»](#), 29 января 2014 г., пп. 12 и 14.

иные стандарты и механизмы саморегулирования, которые будут способствовать созданию открытой и плюралистической системы средств массовой информации, которая способствует поощрению соблюдения прав человека, является доступной и вносит свой вклад в защиту правозащитников¹⁷⁸. Такие механизмы, как Советы по делам прессы и омбудсмены, должны «создаваться в процессе консультаций и носить всеохватывающий характер, а также (...) быть независимыми от интересов правительства»¹⁷⁹. Во всяком случае любая такая система саморегулирования должна быть совместима с международными нормами и стандартами.

102. Государствам следует также принять эффективные меры для повышения осведомленности и поощрения средств массовой информации, а также для распространения информационной грамотности среди населения, в том числе на языках национальных меньшинств¹⁸⁰, в частности, путем охвата указанных тем в рамках обычной школьной программы, при одновременном взаимодействии с гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами, чтобы повысить осведомленность об этих проблемах, проведения обучения для стимулирования критического подхода к использованию онлайн-СМИ и оказания поддержки в обеспечении профессиональной журналистской подготовки¹⁸¹. Это должно включать предоставление гендерно-ориентированного образования, информационно-пропагандистскую деятельность и обучение для интернет-пользователей по вопросам насилия в отношении женщин и девочек с использованием Интернета и ИКТ в школах и общинах как способ предотвращения такового¹⁸². Можно также рассмотреть и другие меры по продвижению альтернатив противостояния идеям и призывам, с которыми выступают террористические и экстремистские группы¹⁸³, с целью содействия равенству, недопущению дискриминации, межкультурному взаимопониманию и другим демократическим ценностям, в том числе с целью устранения негативных последствий дезинформации и пропаганды¹⁸⁴. В этой связи в Докладе о международных стандартах и сравнительных национальных подходах к борьбе с дезинформацией в контексте свободы средств массовой информации (март 2019 года), опубликованном представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, содержатся полезные примеры с точки зрения саморегулирования и меры по повышению медиаграмотности населения¹⁸⁵.

103. С учетом вышеизложенного, законодатели и органы государственной власти должны существенно пересмотреть свой подход в этой области и рассмотреть возможность перехода к модели саморегулирования, стремясь способствовать повышению информационной грамотности и медиаграмотности населения.

7. Заключительные комментарии

104. БДИПЧ не владеет информацией о том, проводили ли законодатели консультации со СМИ и представителями гражданского общества в рамках процесса, ведущем к принятию Постановлений.

¹⁷⁸ БДИПЧ, [Руководящие принципы по защите правозащитников](#) (2014), п. 154.

¹⁷⁹ См. там же, (БДИПЧ, [Руководящие принципы по защите правозащитников](#) (2014)); и «[15-я Центральноазиатская медиа-конференция: размышления об обязательствах ОБСЕ по свободе СМИ](#)», Бишкек, Кыргызстан, 27-28 июня 2013 года, 15-я юбилейная декларация, п. 13.

¹⁸⁰ См. в указ. раб. сноска 16, п. 7 ([Руководящие принципы ВКНМ ОБСЕ](#), Таллин, 2019)

¹⁸¹ См., напр., ЮНЕСКО, [Терроризм и СМИ. Руководство для журналистов](#), 2017; см. также в указ. раб. сноска 36, п. 3 (е) ([Совместная декларация 2017 года](#)); и в указ. раб. сноска 28, п. 1 (е) и (ф) ([Совместная декларация 2011 года](#)). См. также, напр., Парламентская ассамблея Совета Европы, [Резолюция 2143 \(2017\) об онлайн-средствах массовой информации и журналистике: проблемы и ответственность, 25 января 2017 г.](#), пп. 6 и 12.1; [Резолюция Европейского парламента о стратегических коммуникациях ЕС в целях противодействия пропаганде](#) от 23 ноября 2016 г., которая заложила определенные основы противодействия как пропаганде против ЕС, так и дезинформации в традиционных и социальных сетях; и Европейская комиссия и Верховный представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности, [Совместное сообщение «План действий против дезинформации»](#), от 5 декабря 2018 г.

¹⁸² Специальный докладчик ООН по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях, [Доклад по вопросу о насилии в сети Интернет в отношении женщин и девочек с точки зрения прав человека](#) (18 июня 2018 года), A/HRC/38/47, п. 110.

¹⁸³ См., напр., Секретариат ОБСЕ, [Руководство: Роль гражданского общества в предупреждении и борьбе с НЭРВТ: акцент на Юго-Восточную Европу](#), 4 июля 2019 года, особенно на страницах 57 и 60.

¹⁸⁴ В указ. раб. сноска 36, п. 3 (ф) ([Совместная декларация 2017 года](#)).

¹⁸⁵ Андрей Рихтер, [Международные стандарты и сравнительные национальные подходы к противодействию дезинформации в контексте свободы средств массовой информации](#), Вена: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации (март 2019 года), раздел III.

105. Государства-участники ОБСЕ обязались обеспечить, чтобы «по завершении соответствующей публичной процедуры были приняты законы, и [чтобы] соответствующие нормативные правовые документы были опубликованы, что является условием их применения» (Копенгагенский документ 1990 года, п. 5.8).¹⁸⁶ Кроме того, в ключевых обязательствах указывается, что «законодательство будет разрабатываться и приниматься в результате открытого процесса, отражающего волю народа, либо непосредственно, либо через избранных им представителей» (Московский документ 1991 года, п. 18.1)¹⁸⁷.
106. В целях эффективности, консультации по проектам законодательных актов и политик должны быть инклюзивными и предоставлять соответствующим заинтересованным сторонам достаточно времени для подготовки и представления рекомендаций по законопроектам; государство также должно обеспечить надлежащий и своевременный механизм обратной связи, посредством которого государственные органы должны признавать вклады участников и реагировать на них¹⁸⁸. Это особенно важно при разработке законопроекта, который может повлиять на свободу выражения мнений и информации, и где необходимо обеспечить эффективное участие на протяжении всего процесса широкого круга заинтересованных сторон, в том числе независимых национальных органов регулирования СМИ, представителей средств массовой информации, интернет-посредников, гражданского общества (включая представителей национальных меньшинств и женских организаций), а также научного сообщества, обеспечивая при этом равное участие женщин и мужчин в этих процессах¹⁸⁹. Консультации, которые позволят провести открытые и инклюзивные дебаты, повысят степень понимания всеми заинтересованными сторонами различных факторов и укрепят доверие к принятому законодательству. В конечном итоге, это также способствует более эффективной реализации законопроекта после его принятия.
107. Также важно подчеркнуть, что, особенно с учетом постоянного развития сети Интернет, существующая нормативная практика в этой области должна регулярно пересматриваться с точки зрения соблюдения вышеупомянутых принципов, а механизмы оценки реализации должны устанавливаться законодательно. Такой подход гарантирует, что органы государственной власти, законодатели и гражданское общество смогут регулярно убеждаться в том, что действующее законодательство не выходит за рамки определенных правомерных целей, и что права человека, в частности, право на свободу выражения мнений и свободу средств массовой информации, защищены должным образом¹⁹⁰.
108. В свете вышеизложенного, любой будущий процесс реформирования в этой области **должен быть прозрачным, инклюзивным и широкомасштабным, а также должен предусматривать эффективные консультации, в том числе с представителями средств массовой информации, интернет-посредниками, гражданского общества (включая представителей национальных меньшинств и женских организаций) и научного сообщества . Процесс должен включать всестороннюю оценку воздействия, в том числе на предмет совместимости с соответствующими международными стандартами, согласно вышеизложенным принципам, при одновременном обеспечении надлежащего механизма мониторинга и оценки в действующем законодательстве.** Для соответствующих заинтересованных сторон было бы целесообразно следовать таким процессам в рамках их будущей работы по реформированию законодательства. БДИПЧ готово предоставить органам государственной власти любую дальнейшую помощь, которая

¹⁸⁶ Доступно по ссылке: <http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>

¹⁸⁷ Доступно по ссылке: <http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>

¹⁸⁸ См., напр., [Рекомендации по расширению участия ассоциаций в общественных процессах принятия решений](#) (от участников Форума гражданского общества, приуроченного к Дополнительному совещанию по человеческому измерению по вопросам свободы мирных собраний и ассоциаций, 2015 г.), Вена 15–16 апреля 2015 г.

¹⁸⁹ См. в указ. раб. сноска 16, п. 6 (Руководящие принципы ВКНМ ОБСЕ, Таллин, 2019 г.). См. также, напр., [Специальный докладчик по вопросам о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Доклад о миссии в Таджикистане](#), 9 июня 2017 года, п. 80.

¹⁹⁰ ОБСЕ, [Международные стандарты и сравнительный анализ национальных подходов к свободе выражения мнений и блокированию террористического и «экстремистского» контента в Интернете](#) (январь 2018 г.), п. 53.

может им потребоваться при реализации любых инициатив по реформированию законодательства с точки зрения обеспечения свободы выражения мнений и доступа к информации.

[КОНЕЦ ТЕКСТА]