

~~ARTICLE 19~~



Узбекистан: Закон о средствах массовой информации

Февраль 2019 г.

Правовой анализ

АртиКль 19

Центр свободы слова
Фаррингдон Роуд, 60
Лондон
EC1R 3GA
Великобритания

Тел.: +44 20 7324 2500
Факс: +44 20 7490 0566
Эл. почта: info@article19.org
Веб-сайт: www.article19.org
Твиттер: [@article19org](https://twitter.com/article19org)
Фейсбук: facebook.com/article19org

ISBN: 978-1-910793-25-1

© **ARTICLE 19, 2019**

Работа предоставлена по лицензии Творческого сообщества Attribution-Non-Commercial-Share-Alike 2.5. Вы можете копировать, распространять, демонстрировать эту работу и создавать производные работы, за исключением использованных лицензированных изображений, принадлежащих другим организациям, при условии, что вы:

- (1) даете ссылку на АртиКль 19;
- (2) не используете эту работу в коммерческих целях;
- (3) распространяете какие-либо работы, произведенные на основе данной публикации, по лицензии, аналогичной этой.

Полный юридический текст лицензии доступен по ссылке:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/legalcode>

Организация АртиКль 19 будет благодарна за получение копии любых материалов, в которых использована информация из данного отчета.

Резюме

В феврале 2019 г. АРТИКЛЬ 19 проанализировала Закон о средствах массовой информации (Закон о СМИ), принятый правительством Узбекистана в январе 2007 г., с поправками, внесенными в апреле 2018 г., на предмет его соответствия международным стандартам в области свободы выражения мнений.

АРТИКЛЬ 19 приветствует заявление правительства Узбекистана о своей приверженности к улучшению ситуации в области прав человека со времени прихода к власти президента Шавката Мирзиёева в декабре 2016 г., включая проведенную реформу законодательства, противоречащего международным стандартам в области прав человека. Мы призываем правительство Узбекистана провести срочный пересмотр законодательства, затрагивающего свободу выражения мнений, и внести соответствующие поправки. Мы считаем, что пересмотр и изменение Закона о СМИ с недавно внесенными поправками должен быть ключевой частью данных реформ.

В рамках анализа АРТИКЛЬ 19 установила, что Закон о СМИ содержит ряд положительных аспектов, таких как защита свободы СМИ, защита источников и права на доступ к информации. В то же время Закон о СМИ не обеспечивает достаточной защиты и обеспечения права на свободу информации в соответствии с нормами международного права. Прежде всего, Закон о СМИ стремится в рамках единого набора широко сформулированных положений регулировать все аспекты и виды СМИ, хотя для регулирования, например, электронных СМИ, печатных и интернет-СМИ необходимы отличающиеся друг от друга режимы. Другие серьезные сложности состоят в обременительных нормах на содержание, налагающих на СМИ излишне широкие обязательства о публикации исправлений и ответов, а также положения, дающие органам власти полномочия обязать СМИ публиковать ряд материалов.

АРТИКЛЬ 19 настоятельно рекомендует правительству Узбекистана отменить, либо значительно пересмотреть Закон о СМИ. Мы также готовы оказать поддержку в деле содействия реформам с целью улучшения защиты свободы выражения мнений и информации в Узбекистане всем заинтересованным сторонам.

Краткие рекомендации

- Узбекистан должен провести комплексную оценку законодательства, касающегося свободы выражения мнений и обеспечить его полное соответствие нормам международного права. Законодательство должно гарантировать, чтобы всякое ограничение свободы выражения мнений строго соответствовало трехчастному тесту в рамках международных стандартов в области прав человека.

-
- Узбекистан должен также обеспечить, чтобы национальная судебная система была полностью независимой и обеспеченной адекватными ресурсами для защиты прав человека по всей стране. Ее представители должны иметь возможность интерпретировать все законодательство с учетом международных стандартов в сфере свободы выражения мнений и прав человека. Такие положения должны быть включены во внутреннее законодательство.
 - В той мере, в которой Закон о СМИ продолжит существовать, он должен провозгласить своей целью защиту свободы СМИ в соответствии с правом на свободу выражения мнений и информации. Закон должен явным образом признавать, что основной миссией СМИ является новостная журналистика и роль общественного наблюдателя за правительством, а также обязать государственные органы всегда использовать наименее ограничительные меры при вмешательстве в реализацию права на свободу выражения мнений. Положительные аспекты Закона о СМИ необходимо сохранить и соответствующим образом применять на практике, в особенности, запрет цензуры и обеспечение свободы СМИ.
 - Любое законодательство, затрагивающее СМИ, должно проводить разграничение между печатными и интернет-СМИ с одной стороны, и электронными (вещательными) СМИ, с другой, при этом нормативные акты должны регулировать только вещательные СМИ. Необходимо внести изменения в определение СМИ в статье 4 и в связи со статьей 21.
 - Закон о СМИ не должен содержать никаких ограничений на распространение продукции средств массовой информации. Если публикация определенной категории заявлений создает достаточный риск вреда для ограничения свободы выражения мнений, такие заявления должны быть ограничены вне зависимости от способа их распространения. В результате ограничение должно быть включено в закон общего действия. Статья 6 Закона о СМИ должна быть исключена.
 - В статью 8 Закона о СМИ необходимо внести поправки с тем, чтобы прояснить, что у каждого есть право осуществлять публикацию совместно с любой группой или лицом по своему выбору.
 - Положения об организации деятельности СМИ в Главе 2 необходимо отменить. Если необходимость ограниченного и сугубо технического режима регистрации может быть подтверждена, тогда его основные элементы должны быть основаны на принципах, изложенных в рамках данного анализа.
 - Глава 3 Закона о СМИ, а также статьи 25-29, статья 31 и статья 35 должны быть полностью отменены.

-
- Положения Закона о СМИ о монополизации рынка СМИ необходимо внимательно проанализировать и расширить в свете существующих международных и региональных стандартов в данной области.
 - Правило о защите конфиденциальности источников журналистской информации должно позиционироваться как право, а не обязательство. Оно должно применяться к любому лицу, на регулярной основе принимающему участие в профессиональном или периодическом распространении информации. Закон о СМИ должен обеспечить, чтобы любое ограничение конфиденциальности источников соответствовало международным стандартам в области свободы выражения мнений.
 - Право на ответ и исправление должно обеспечиваться в рамках механизмов саморегулирования, а не Закона о СМИ. В противном случае, необходимо предусмотреть положения, позволяющие отказать в публикации «исправления», а положения Закона о СМИ относительно данного права должны быть разъяснены. Право на ответ и исправление должны быть разделены и ограничены. В частности, право на ответ не должно быть доступно, если публикация заявления оправдана первостепенными правомерными общественными интересами.
 - Узбекистан должен принять комплексный закон о свободе информации, либо внести поправки в Закон о СМИ с тем, чтобы обеспечить каждому право на доступ к информации. Всякое ограничение на доступ к информации должно соответствовать международным стандартам.
 - Закон о СМИ должен обеспечить, чтобы аккредитация требовалась только в случаях ограниченного числа мест, когда все заинтересованные журналисты не могут посетить мероприятие или освещать деятельность определенного органа. Закон должен содержать гарантии защиты от произвольного отказа в аккредитации, например, четкие правила аккредитации. Контроль за аккредитацией должен осуществлять независимый орган, такой как союз журналистов. Должно быть предусмотрено право опротестовать отказ в аккредитации в суде.

Содержание

Резюме	1
Введение	5
Международные стандарты в области прав человека	7
Обеспечение свободы выражения мнений в рамках международного права	7
Ограничения права на свободу выражения	8
Регулирование СМИ	9
Конституция Узбекистана	11
Анализ Закона о СМИ	12
Общие замечания	12
Цели и применение Закона о СМИ	13
Определение «средств массовой информации»	14
Недопустимость злоупотребления свободой СМИ	17
Организация деятельности СМИ	20
Государственная регистрация средств массовой информации	21
Распространение продукции средств массовой информации	25
Запрет на монополизацию рынка	26
Взаимодействие с государством и другими органами	27
Конфиденциальность источников	27
Право на опровержение и ответ	30
Правила об обязательных передачах	33
Право на получение информации	34
Другие ограничения	36
Об организации АРТИКЛЬ 19	38

Введение

В феврале 2019 г. АРТИКЛЬ 19 проанализировала Закон о средствах массовой информации (Закон о СМИ) на предмет его соответствия международным стандартам в области свободы выражения мнений. Закон о СМИ был принят правительством Узбекистана в январе 2007 г.¹, с недавними поправками, внесенными в апреле 2018 г.²

Хотя АРТИКЛЬ 19 признает ряд положительных характеристик данного Закона, мы отмечаем, что положения Закона необходимо оценить в контексте последовательного ограничения в стране права на свободу выражения мнений и прав человека в целом. При том, что Конституция Узбекистана предусматривает свободу выражения мнений и свободу СМИ,³ правительство Узбекистана на практике проявляет мало уважения к принципам верховенства права. Хотя правительство в недавнее время взяло на себя обязательство по проведению ряда демократических реформ и освободило некоторых политических заключенных, включая журналистов, ситуация с соблюдением прав человека в стране остается одной из наиболее проблематичных в мире.⁴ Несмотря на юридические и конституционные положения, запрещающие цензуру, ряд сообщений явным образом демонстрируют несоответствие между законом и реальностью.⁵ Закон, таким образом, необходимо рассматривать в контексте существующей в стране ситуации с правами человека. Закон также необходимо рассматривать вместе со смежным законодательством, в частности, с Законом о защите профессиональной деятельности журналиста 1997 г. с поправками, внесенными в апреле 2018 г.⁶ (АРТИКЛЬ 19 провела анализ данного закона), а также соответствующими постановлениями, такими как Постановление о регулировании СМИ ино-

¹ Закон о средствах массовой информации, № ЗРУ-78, режим доступа: <https://bit.ly/2SmhdTm>. Данный анализ произведен на основе неофициального перевода Закона о средствах массовой информации на английский. АРТИКЛЬ 19 не несет ответственности за точность перевода или за комментарии, основанные на неверном или недостоверном переводе.

² Поправки в Закон о СМИ, апрель 2018 г. Режим доступа: <https://bit.ly/2VdbRfa>.

³ Freedom House, Freedom of press: Uzbekistan (Свобода печати: Узбекистан), 2017 г.

⁴ Human Rights Watch, Censorship Still Alive and Well in Uzbekistan (Цензура в Узбекистане здравствует и поныне), 13 декабря 2017 г.

⁵ См. Human Rights Watch, Report on Uzbekistan (Доклад об Узбекистане), 1997 г.

⁶ Закон о защите профессиональной деятельности журналиста, №402-л от 24 апреля 1997 г. с поправками, внесенными в апреле 2018 г.; режим доступа: <http://lex.uz/acts/2024>

странных государств с поправками, внесенными в марте 2018 г.⁷ Смежное законодательство также является проблематичным, поскольку оно не соответствует международным стандартам в сфере свободы выражения мнений.

Мы приветствуем заявление Правительства Узбекистана о его приверженности к улучшению ситуации в области прав человека. В то же время, мы обеспокоены слабыми успехами этих реформ и ограниченным охватом реализации обязательств по обеспечению защиты прав человека на практике.⁸ Мы призываем правительство Узбекистана провести срочный пересмотр законодательства, затрагивающего свободу выражения мнений, и внести соответствующие поправки. Мы считаем, что пересмотр Закона о СМИ должен стать ключевой частью данных реформ.

В рамках данного анализа АРТИКЛЬ 19 подчеркивает проблемные вопросы и противоречия между ключевыми положениями Закона о СМИ и международными стандартами в области прав человека. Мы также предлагаем конструктивные рекомендации относительно того, каким образом Закон может быть изменен. Мы поясняем как можно обеспечить соответствие проблематичных положений Закона нормам в области свободы выражения мнений и предлагаем необходимые рекомендации.

АРТИКЛЬ 19 надеется, что данный анализ будет полезен Правительству, законодателям, СМИ, гражданскому обществу и другим заинтересованным сторонам в Узбекистане в ходе продолжающихся реформ и обеспечения свободы выражения мнений и свободы СМИ в стране.

⁷ Постановление о регулировании средств массовой информации иностранных государств, февраль 2006 г., режим доступа: <http://www.lex.uz/docs/973661>; Поправки 2018 г., режим доступа: <https://bit.ly/2GDZmGg>.

⁸ См., например, Human Rights Watch, Media Freedom in Uzbekistan: Still a Long Way to Go (Свобода СМИ в Узбекистане: предстоит долгий путь), 27 марта 2018 г.; либо Human Rights Watch, US Congress: Hearing on Developments in Central Asia, Testimony of Steve Swerdlow Before the House Foreign Affairs Subcommittee on Europe, Eurasia, and Emerging Threats (Конгресс США: Слушания о ситуации в Центральной Азии, показания Стива Свирдлоу в подкомитете по международным делам относительно Европы, Евразии и возникающих угрозах), 18 июля 2018 г.

Международные стандарты в области прав человека

Обеспечение свободы выражения мнений в рамках международного права

Право на свободу выражения мнений и свободу информации является основополагающим правом человека. Полная реализация данного права имеет центральное место в осуществлении личных свобод и развитии демократии, особенно в странах, переживающих переходный период от авторитаризма к демократии. Свобода выражения мнений представляет собой необходимое условие для реализации принципов прозрачности и подотчетности, которые, в свою очередь, неотъемлемы от обеспечения и защиты всех прав человека.

Закон о СМИ затрагивает ряд положений международного права в области прав человека, образующих основу правового анализа в данном разделе. Данный раздел идентифицирует те нормы международного права, которые наиболее актуальны для защиты права на выражение мнений, в частности, регулирование телерадиовещания.

Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ)⁹ в целом рассматривается как передовой договор, содержащий международные стандарты в области прав человека, она имеет обязательную силу для всех государств в качестве норм обычного права. Статья 19 ВДПЧ гарантирует право на свободу выражения мнений:

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

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) – международный договор, ратифицированный Узбекистаном в августе 1995 г., имеющий обязательную силу для государств-участников в отношении прав человека, оговоренными в ВДПЧ.¹⁰ Статья 19 МПГПП гарантирует право на свободу мнения

⁹ Принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных наций 10 декабря 1948 г. Резолюция 217А(III).

¹⁰ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2200А(XXI) от 16 декабря 1966 г. вступила в силу 23 марта 1976 г.

и его выражения в формулировке сходной со статьей 19 ВДПЧ. Ратифицировав МПГПП, Узбекистан не только обязан в рамках международного права выполнять положения Пакта, но также обязан принять меры для реализации МПГПП в рамках национального законодательства.

Свобода выражения мнений также гарантируется различными документами Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), в отношении которых Узбекистан выразил согласие, среди них, например, Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе,¹¹ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ,¹² Парижская хартия, принятая в 1990 г.,¹³ Будапештский документ 1994 г.,¹⁴ и Стамбульский документ.¹⁵

Сходные гарантии свободы выражения мнений содержатся в статье 9 Африканской хартии прав человека и народов (Африканская хартия),¹⁶ статье 13 Американской конвенции о правах человека¹⁷ и статье 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция).¹⁸ Хотя решения и авторитетные заявления, принятые региональными международными правозащитными органами, не обязательны для исполнения Узбекистаном, они представляют собой убедительные прецеденты сферы действия и последствий в связи с правом на свободу выражения мнений. Они являются важным сравнимым свидетельством содержания и реализации права на выражение мнений и могут использоваться при интерпретации статьи 19 МПГПП, которая является обязательной для исполнения Узбекистаном.

Ограничения права на свободу выражения

¹¹ ОБСЕ, Хельсинки, 1 августа 1975 г.

¹² Копенгагенское совещание Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), июнь 1990 г.; см., в частности, пп. 9.1 и 10.1.

¹³ Парижская Хартия для новой Европы, Саммит СБСЕ, ноябрь 1990 г.

¹⁴ На пути к подлинному партнерству в новую эпоху, Саммит СБСЕ, Будапешт, 1994 г., пп. 36-38

¹⁵ Стамбульский Саммит ОБСЕ, 1999 г., п. 27; см. также п. 26 Хартии европейской безопасности, принятой на той же встрече.

¹⁶ Принята 27 июня 1981 г., OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), вступила в силу 21 октября 1986 г.

¹⁷ Принята 22 ноября 1969 г., вступила в силу 18 июля 1978 г.

¹⁸ Принята 4 ноября 1950 г., вступила в силу 3 сентября 1953 г.

В соответствии с международным правом, ограничения права на свободу выражения мнений должны соответствовать условиям т. н. «трехчастного теста», согласно которому ограничения должны:

- **Быть установленными законом:** любые законы или подзаконные акты должны быть сформулированы с достаточной четкостью, с тем чтобы дать лицу возможность регулировать свое поведение соответствующим образом;
- **Преследовать законную цель,** которая может быть исключительно одной из следующих: уважение прав и репутации других лиц, охрана государственной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), либо здоровья населения и общественной нравственности;
- **Быть необходимыми и соразмерными в демократическом обществе,** что означает, что в случаях, когда менее ограничительные меры достигают той же цели, что и более ограничительные, должны применяться наименее ограничительные меры.¹⁹

Дополнительно, статья 20(2) МПГПП предусматривает, что всякая агитация, возбуждающая национальную, расовую или религиозную ненависть, которая представляет собой подстрекание к дискриминации, вражде или насилию, должна быть запрещена законом. В то же время призывы к насилию являются более чем выражением взглядов, которые другие люди не одобряют или считают оскорбительными.²⁰ На международном уровне Управление Верховного комиссара ООН по правам человека разработало Рабатский план действий, который содержит наиболее точное определение того, что представляет собой подстрекательство в соответствии со Статьей 20(2) МПГПП.²¹

Регулирование СМИ

Гарантия свободы выражения мнений применима особым образом к СМИ. Международные правозащитные органы неоднократно подчеркивали «исключи-

¹⁹ КПЧ ООН, Величин против Беларуси, Сообщение № 1022/2001, UN Doc. CCPR/C/85/D/1022/2001 (2005).

²⁰ Ср. Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), *Handyside vs the UK*, 6 июля 1976 г., п. 56.

²¹ См. Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, Рабатский план действий о запрете пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде и насилию, 2012 г. В частности, Рабатский план поясняет, что необходимо принимать во внимание тест из шести частей, для определения высказываний, подлежащих преследованию в уголовном порядке.

тельную роль прессы в правовом государстве»²² и существенную роль прессы в демократическом обществе.²³

Регулирование СМИ представляет собой особую сложность. С одной стороны, право на свободу выражения мнений требует, чтобы правительство воздерживалось от вмешательства, при этом, с другой стороны, статья 2 МПГПП налагает на государства обязанность «принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте». Это означает, что государства обязаны предпринять конкретные меры для обеспечения прав, в том числе права на свободу выражения мнений.

Для защиты права на свободу выражения мнений критически важно, чтобы СМИ было разрешено действовать вне зависимости от государственного контроля. Это обеспечивает выполнение СМИ роли общественного наблюдателя и доступ общественности к широкому спектру мнений особенно по вопросам, представляющим общественный интерес. Это имеет важное значение для моделей регулирования СМИ:

- Саморегулирование является предпочтительной моделью регулирования печатных и интернет-СМИ, что означает, что необходимо оставить на усмотрение отрасли разработку и соблюдение этических стандартов для СМИ. Это часто реализуется путем учреждения независимых от государства советов по делам прессы открытых для участия любых печатных СМИ. Полномочия таких советов отличаются, но, как правило, их задачей является введение профессиональных и этических стандартов, а также рассмотрение жалоб, связанных с соблюдением таких стандартов.
- Регулирование телерадиовещания должно быть введено отдельно. Это связано с тем, что вещательные частоты – это ограниченный общественный ресурс, и государство играет важную, хоть и ограниченную, роль, в реализации использования частот в общественных интересах с целью обеспечения социокультурного разнообразия программ. Обеспечение разноплановых и многообразных программ при сохранении независимости СМИ является сложной задачей. Это требует от государства учреждения независимого, прозрачного и подотчетного органа регулирования для справедливого распределения вещательных частот в соответствии с прозрачной политикой вещания, раз-

²² См., например, ЕСПЧ, *Thorgeirson vs Iceland*, 25 июня 1992 г., п. 63 или *Castells vs Spain*, 24 апреля 1992 г., п. 43.

²³ ЕСПЧ, *Dichand and others vs Austria*, 26 февраля 2002 г., п. 40.

работанной с целью достижения максимального уровня социокультурного разнообразия в СМИ. В отличие от печатных и интернет-СМИ данный орган не является саморегулирующим, но не зависит ни от отрасли, ни от государства и политических партий.

Конституция Узбекистана

Узбекистан ратифицировал Международный пакт о гражданских и политических правах в августе 1995 г. Конституция Узбекистана,²⁴ принятая в декабре 1992 г., провозглашает свою «приверженность правам человека», «верность идеалам демократии» и «создание гуманного демократического правового государства» и признает «приоритет общепризнанных норм международного права».

Согласно статье 29 Конституции Республики Узбекистан «каждый имеет право искать, получать и распространять любую информации», но это право ограничено, если информация направлена против существующего конституционного строя. Свобода мнений и их выражения может быть ограничена законом по мотивам государственной и иной тайны. Статья 67 Конституции гласит: «Средства массовой информации свободны и действуют в соответствии с законом. Они несут в установленном порядке ответственность за достоверность информации. Цензура не допускается».

²⁴ Конституция Республики Узбекистан, режим доступа: <https://bit.ly/2VfLbKN>.

Анализ Закона о СМИ

Общие замечания

Прежде всего АРТИКЛЬ 19 хотела бы указать, что имеет тенденцию критично рассматривать законы, регулирующие все СМИ (печатные, вещательные и интернет-СМИ) в рамках единого законодательного акта, поскольку они часто являются инструментом, используемым правительствами для излишнего ограничения, а не для защиты права на свободу выражения мнений и информации. Большая часть демократических стран не имеют узких законов о СМИ (за исключением регулирования аудио-визуальных СМИ), в частности, законов, регулирующих учреждение и деятельность средств массовой информации. Поскольку деятельность СМИ рассматривается в качестве обычной коммерческой деятельности, не требующей отдельного регулирования помимо законов общего действия, таких как гражданские и хозяйственные кодексы. Процедура учреждения СМИ является такой же как и учреждение любого другого подобного коммерческого предприятия. Это не означает, что не существует никаких ограничений того, что может быть опубликовано. Например, ограничение содержания, призывающего к насилию или дискриминации, сексуально эксплуатирующего несовершеннолетних, содержащего нарушение торговой марки, существуют почти во всех странах. Но в демократических странах такие нормы, как правило, содержатся в законах общего действия, а не в специальном законодательстве. С учетом важной роли прессы в демократическом обществе очевидно, что журналисты и публикации не должны подлежать большему ограничению права на выражение мнений, чем обычные граждане.

Принятие Закона о СМИ по своей сути не является проблемой. АРТИКЛЬ 19 также отмечает, что Закон содержит ряд положительных аспектов, такие как гарантии свободы СМИ, доступа к информации, защиты от произвольных решений или запрет на вмешательство в деятельность СМИ (статья 5 Закона о СМИ), а также обязательство государства предоставлять поддержку СМИ (в статье 5¹ Закона о СМИ, добавленной в рамках поправок, внесенных в апреле 2018 г.). Однако законодательство такого типа ставит вопрос о том, является ли его целью и результатом гарантия свободы СМИ и усиление свободы выражения мнений, либо создание дополнительных механизмов для обеспечения контроля над СМИ в дополнение к законам общего действия, применимым к любому лицу или коммерческому учреждению.

АРТИКЛЬ 19 считает, что необходимо тщательно рассмотреть возможность полной отмены или как минимум значительного ограничения сферы действия

Закона о СМИ. Мы полагаем, что это возможно, поскольку печатные СМИ не окажутся в правовом вакууме. Примеры ряда стран в Восточной Европе, таких как Чехия, Словакия, Венгрия, Румыния и Болгария, демонстрируют, что даже новые демократии, где СМИ являются неокрепшими, не нуждаются в законе подобном Закону о СМИ.

Следовательно, смысл существования данного Закона необходимо пересмотреть. Как было отмечено ранее, Узбекистану необходимо провести срочную и комплексную оценку законодательства, затрагивающего свободу выражения мнений, и привести его в полное соответствие международным стандартам в области прав человека. Пересмотр Закона о СМИ должен стать частью данного процесса.

Рекомендации:

- Узбекистану необходимо провести срочную и комплексную оценку своего законодательства, затрагивающего свободу выражения мнений, и обеспечить, чтобы оно полностью соответствовало нормам международного права. Законодательство должно гарантировать, чтобы всякое ограничение свободы выражения мнений строго соответствовало трехчастному тесту в рамках международных стандартов в области прав человека.

Цели и применение Закона о СМИ

В действующей редакции цель Закона о СМИ не ясна.

Согласно статье 1 целью закона является «регулирование отношений в области деятельности средств массовой информации», а Статья 2 сообщает, что его сфера применения распространяется на «создаваемые и действующие в Республике Узбекистан средства массовой информации, а также средства массовой информации иностранных государств в части, касающейся распространения их продукции» в Узбекистане. Статья 5 (включая внесенные в апреле 2018 г. поправки) содержит ряд положительных гарантий свободы СМИ, а Статья 5¹ (добавленная в рамках внесенных в апреле 2018 г. поправок) перечисляет обязательства государства по оказанию поддержки СМИ, включая налоговые льготы.²⁵ Статья 3 также предусматривает приоритет международных соглашений над внутренним законодательством. Статья 7 запрещает цензуру.

При том, что АРТИКЛЬ 19 ценит положительные обязательства в отношении свободы СМИ и их поддержки, мы с обеспокоенностью отмечаем, что Закон о СМИ

²⁵ Необходимо отметить, что на практике «поддержка» предоставляется только тем СМИ, которые не критикуют правительство, таким образом, она может использоваться как средство контроля над СМИ.

не содержит важных гарантий свободы выражения мнений, при этом регулируя широкий спектр вопросов, касающихся деятельности СМИ, включая регистрацию средств массовой информации. Как подчеркнуто в предыдущем разделе, эти вопросы, как правило, регулируются законами общего действия, регуливающими коммерческую деятельность, такими как гражданский, хозяйственный или административный кодексы, а вопросы, касающиеся печатных СМИ, разрешаются в рамках механизмов саморегулирования.

Рекомендации:

- В той степени, в которой Закон о СМИ продолжит существовать, он должен провозгласить своей целью, например, в статье 1, защиту свободы СМИ в соответствии с правом на свободу выражения мнений и информации. В частности, он должен предусматривать в качестве своей цели обеспечение свободы СМИ в соответствии с правом на свободу выражения мнений. Закон должен явным образом признать, что основной миссией СМИ является новостная журналистика и роль общественного наблюдателя за правительством, а также обязать государственные органы всегда использовать наименее ограничительные меры при вмешательстве в реализацию права на свободу выражения мнений.
- Положительные аспекты Закона о СМИ необходимо сохранить и соответствующим образом применять на практике, в особенности, запрет цензуры и обеспечение свободы СМИ.

Определение «средств массовой информации»

Статья 4 содержит определение термина «средство массовой информации», которое было расширено в рамках внесенных в апреле 2018 г. поправок, и теперь содержит фразу «зарегистрированная в установленном законодательством порядке» форма распространения массовой информации и «веб-сайты во всемирной информационной сети Интернет». Это определение вместе со статьей 27¹ (новая статья, введенная в апреле 2018 г., регулирующая СМИ в форме «веб-сайта в интернете»), затрагивает практически всякую передачу информации, включая печатные и вещательные СМИ, при условии, что у формы распространения информации есть «постоянное название». Например, «передача информации в электронном виде», по-видимому, включает в себя любую форму передачи информации через интернет любой продолжительности и с каким-либо заголовком, который можно посчитать «названием».

Артикль 19 считает данную попытку обеспечить регулирование всех СМИ в рамках единого правового инструмента нецелесообразной. Мы напоминаем, что Комитет по правам человека ООН (КПЧ ООН) подчеркнул, что «системы регулиро-

вания должны принимать во внимание различия между печатными и вещательными СМИ и интернетом».²⁶

Мы повторяем, что широко признана обоснованность регулирования электронных СМИ,²⁷ в первую очередь, в силу ограниченного числа вещательных частот и в отсутствие механизма распределения диапазона частот, результатом станет хаос, когда конкурирующие пользователи частот пытаются заглушить друг друга. Еще одной причиной является то, что телевидение и радио проникают в личное жилое пространство непосредственным образом, что подкрепляет обоснование определенного контроля за содержанием, например, для защиты несовершеннолетних или обеспечения широкого спектра точек зрения.

Однако аргументы, оправдывающие регулирование и лицензирование вещателей, значительно менее применимы к печатным СМИ. Не существует технических ограничений на число публикаций, которые могут существовать одновременно, а газеты и журналы не настолько вездесущи, как вещательные СМИ. Соответственно, большинство демократических государств или не предписывают никаких формальных требований для учреждения печатных изданий, помимо стандартных требований для учреждения коммерческой организации, или налагают сугубо административные требования о регистрации, если представлена требуемая информация, например, адрес места нахождения или удостоверение личности владельцев, не предусматривая возможности отказа или прекращения регистрации СМИ.

Существует большое число авторитетных заявлений о том, что требование о лицензировании печатных СМИ нарушает международное право. Например Африканская комиссия по правам человека и народов (АКПЧН) постановила, что нигерийский закон, установивший уголовную ответственность за собственность, публикацию или печать газеты без регистрации нарушает право на свободу выражения мнений в соответствии с Африканской хартией прав человека и народов. Комиссия установила, что требование о регистрации не всегда является проблематичным как таковое, также как и требование об оплате небольшого сбора, но:

Большую обеспокоенность вызвала полная свобода действий и окончательный характер решения регистрационного совета, что фактически дает пра-

²⁶ КПЧ ООН, Замечание общего порядка 34 к Статье 19 МПГПП (Свобода мнения и его выражения), принято 12 сентября 2011 г., UN Doc. C/PR/C/GC/34, п. 39.

²⁷ Например, Статья 10(1) Европейской конвенции гарантирует право на свободу выражения мнений, а затем заявляет, что «[н]астоящая Статья не препятствует Государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий».

вительству полномочия запретить публикацию любых газет или журналов по своему выбору. Это провоцирует цензуру и создает значительную угрозу праву общественности получать информацию, защищаемое в статье 9.1. Статья 9.1 была нарушена.²⁸

Сходным образом КПЧ ООН заявил, что «неограниченные полномочия по своему усмотрению предоставлять или отказывать в регистрации печатных изданий» в соответствии с Законом о печати и публикациях Лесото привели к нарушению этой страной статьи 19 МПГПП о свободе выражения мнений.²⁹

Многие из таких критериев касаются интернет-СМИ, также как и печатных СМИ. Демократические государства не требуют от операторов вебсайтов или других интернет-сервисов регистрации и не налагают требований о том, как веб-сайты должны выглядеть или какую минимальную информацию они должны содержать. В 2011 г. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ совместно со специальными представителями ООН, Африки и Америки приняли Совместную декларацию, где утверждается, что даже требования о регистрации поставщиков интернет-услуг в целом не являются законными:

Другие меры, ограничивающие доступ к интернету, например, введение обязательной регистрации или других требований к поставщикам услуг, не являются законными за исключением тех случаев, когда эти меры соответствуют тесту об ограничении свободы выражения мнений в соответствии с международным правом.³⁰

Ключевые части Закона о СМИ должны быть пересмотрены в свете данных стандартов. Если закон будет сохранен, в конечном результате законодательство должно обеспечивать всестороннюю защиту свободы выражения мнений и содержать только такие нормы и ограничения, которые четким образом сформулированы, преследуют законную цель и действительно «необходимы в демократическом обществе».

Со сравнительной точки зрения грузинский закон о свободе слова и выражения мнений может быть использован как пример такой защиты.³¹ Этот новаторский

²⁸ КПЧ ООН, Media Rights Agenda and Others vs Nigeria, Comm. №№. 105/93, 128/94, 130/94 и 152/96, Рекомендация от 31 октября 1998 г.

²⁹ КПЧ ООН, Concluding Observations on Lesotho (Заключительные замечания по Лесото), 8 апреля 1999 г., UN Doc. No. CCPR/C/79/Add.106, п. 23.

³⁰ Совместная декларация о свободе выражения мнений и интернете, 1 июня 2011 г., п. 6(d).

³¹ Закон Грузии «О свободе слова и выражения», принятый 24 июня 2002 г.

и передовой закон включает в себя широкое определение свободы выражения мнений, предписывает важность свободной и открытой дискуссии, запрещает цензуру и включает правозащитную практику во внутреннее законодательство. Грузинский закон также устанавливает жесткие стандарты для ограничений свободы выражения мнений, сходные со стандартами, разработанными в соответствии с МПГПП, предусматривает особые правила для обеспечения конфиденциальности, включая принцип тайны источников журналистской информации, и разрабатывает новую и передовую законодательную схему в отношении диффамации. Параллельно с введением закона в Грузии была отменена уголовная ответственность за диффамацию, шаг, который мы призываем власти Узбекистана также предпринять.

Рекомендации

- Любое законодательство, затрагивающее СМИ, должно проводить разграничение между печатными и интернет-СМИ, с одной стороны, и вещательными СМИ, с другой, при этом нормативные акты должны регулировать только вещательные СМИ. Определение СМИ в статье 4 и в связи со статьей 21 должно быть изменено.
- Вместо введения обязательных для СМИ законодательно определенных систем для работы с содержанием, СМИ в Узбекистане должны получить возможность разработать механизмы саморегулирования, которые могут также ввести в действие определенные этические кодексы.

Недопустимость злоупотребления свободой СМИ

Статья 6 (положения о «злоупотреблении» свободой СМИ не были изменены поправками, внесенными в апреле 2018 г.) содержит ряд ограничений, касающихся содержания. Статья среди прочего запрещает:

- Призыв к насильственному изменению существующего конституционного строя, территориальной целостности Республики Узбекистан;
- Пропаганду войны, насилия и терроризма, а также идей религиозного экстремизма, сепаратизма и фундаментализма;
- Разглашение сведений, составляющих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну;
- Распространение информации, возбуждающей национальную, расовую, этническую или религиозную вражду;
- Пропаганду наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, если иное не предусмотрено законом;
- Пропаганду порнографии;
- Совершение других действий, влекущих за собой уголовную и иную ответственность в соответствии с законом;

-
- Через средства массовой информации порочить честь и достоинство или деловую репутацию граждан, вмешиваться в их частную жизнь;
 - Публиковать материалы дознания или предварительного следствия без письменного разрешения прокурора, следователя или дознавателя, предварять результаты конкретного дела до принятия судом решения, либо иным путем оказывать воздействие на суд до вступления его решения в законную силу.

Артикль 19 в данной связи высказывает два ключевых замечания:

- Прежде всего мы ставим вопрос о необходимости включения каких-либо ограничений содержания в Закон о СМИ как таковых. Представляется более уместным предусмотреть ограничения содержания в законах общего действия. Ряд ограничений контента, по-видимому, дублируют уже содержащиеся в гражданском и уголовном праве запреты, либо содержат незначительные отличия от уже существующих запретов. Например, существующие положения уже ограничивают публикацию подстрекательства к ненависти.³² Повторение или слегка измененный вариант таких положений в Законе о СМИ создает неясное правовое положение, в котором два набора правил применимы к одному нарушению. Результат, которого необходимо избегать, это СМИ, подверженные действию пересекающихся и потенциально противоречащих друг другу ограничений содержания, имеющихся в разных законах. Это также дает понять СМИ, что к ним применяется особый контроль, который, вероятно, окажет неправомерное отрицательное воздействие на право выражения мнений. По этой причине специальные представители ОБСЕ, ООН и ОАГ по вопросу свободы выражения мнений заявили, что «законодательство, регулирующее работу СМИ, не должно дублировать содержание ограничений, уже предусмотренных законодательно, поскольку в этом нет необходимости, и это может привести к злоупотреблениям».³³
- Во-вторых, помимо вопроса о том, подходит ли Закон о СМИ для того, чтобы в него были включены данные положения, Артикль 19 обеспокоен тем, что все ограничения содержания, содержащиеся в статье 6, являются расплывчатыми и сформулированы излишне широко, что создает возможности для

³² Уголовный кодекс Республики Узбекистан, 1994 г., статья 156; Постановление Кабинета министров Республики Узбекистан «О порядке подготовки и распространения информационных ресурсов Республики Узбекистан в сети передачи данных, включая интернет», 1999 г., статья 16.2

³³ Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Специального докладчика по вопросам свободы выражения мнений ОАГ, 18 декабря 2003 г.

злоупотреблений в политических целях. При том, что свобода выражения мнений не является абсолютным правом, мы напоминаем, что ограничения данного права должны соответствовать трехчастному тесту, приведенному выше. Расплывчатые и широко сформулированные ограничения представляют собой неправомерное нарушение права на свободу выражения мнений. Также важно, чтобы ограничения как таковые не были определены в абсолютных терминах, что подрывает основы права на свободу выражения мнений. Многие ограничения в Законе не соответствуют данным требованиям международного права. Ниже приведены только некоторые примеры:

- Разглашение информации «составляющей государственные секреты или иную охраняемую законом тайну» должно допускать публикацию таких материалов, когда это делается в интересах общества, например, когда такая информация выявляет коррупцию;
- Сходным образом, положение об информации, которая «порочит честь» граждан, является нечетким, поскольку такие положения могут использоваться не по назначению для ограничения критики в адрес государственных служащих. Мы отмечаем, что это уже произошло с положениями статьи 158 Уголовного кодекса Узбекистана,³⁴ которая предусматривает наказание в форме лишения свободы сроком до пяти лет за «публичное оскорбление или клевету в отношении Президента Республики Узбекистан» в нарушение международных стандартов в области свободы выражения мнений;
- Также «вмешательство в частную жизнь» граждан не имеет четкого определения и может использоваться для защиты государственных служащих от раскрытия информации об их доходах, владении собственностью, тратах и других вопросах, затрагивающих общественные интересы.
- Другие ограничения, такие как пропаганда войны, в действительности преследуют законную цель, но сформулированы широко и, таким образом, создают возможность для злоупотреблений.

Невозможно предусмотреть с достаточной степенью точности, что именно запрещено, а что – нет. Это, вероятно, окажет отрицательное воздействие, когда СМИ воздерживаются от публикации материалов, которые в действительности являются законными из-за неуверенности, является ли применимым или нет ограничение содержания в соответствии со статьей 6. Мы реко-

³⁴ Уголовный кодекс Республики Узбекистан, 1994 г., статья 158

мендуем, чтобы все ограничения, предусмотренные статьей 6 Закона о СМИ, были пересмотрены с целью обеспечения их соответствия стандартам международного права в области свободы выражения мнений. В той степени, в которой они являются законными и необходимыми, они должны быть перенесены в законодательство общего действия.

Рекомендации:

- Закон о СМИ не должен содержать никаких ограничений на содержание. Если публикация определенной категории заявлений несет достаточный риск вреда для ограничения свободы выражения мнений, такие заявления должны быть ограничены вне зависимости от способа их распространения. В результате ограничение должно быть включено в закон общего действия. Статья 6 Закона о СМИ должна быть исключена.

Организация деятельности СМИ

Глава 2 Закона о СМИ, не изменённая поправками, внесенными в апреле 2018 г., за исключением статьи 18, предусматривает процедуру учреждения средств массовой информации и подробности того, что среди прочего должно содержаться в уставах, учредительных договорах и содержит дальнейшую информацию о составе редакторского совета, функциях сотрудников редакции и содержании выходных данных СМИ.

Ряд данных положений являются неясными. Например, не ясно, имеют ли право на учреждение СМИ исключительно граждане Узбекистана (согласно статье 8 СМИ могут быть учреждены «юридическими и физическими лицами Республики Узбекистан»), до какой степени ограничены права определенных юридических лиц по учреждению СМИ, например, права неправительственных организаций.

Если «лица Республики Узбекистан» предполагают только граждан, АРТИКЛЬ 19 ставит данное ограничение под сомнение. Мы напоминаем, что статья 19 ВДПЧ и МПГПП применима ко всем, а не только к гражданам. Также важно, что статья 2 МПГПП обязует государства обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в Пакте, без каких-либо различий, включая национальное происхождение. Соответственно, оно применимо к каждому лицу, физически находящемуся на территории Узбекистана, а также лицам под его юрисдикцией, например, на принадлежащем государству судне или на территории под его контролем, хоть и не принадлежащей ему. Ограничение «гражданами» лишит неграждан, таких как беженцы или лица без гражданства, права осуществлять публикацию, что не может быть оправдано в соответствии с международным правом.

Сходным образом, АРТИКЛЬ 19 задается вопросом, является ли необходимым запрет неправительственным некоммерческим организациям, деятельность которых запрещена законом, учреждать свои собственные средства массовой информации. Не ясно, какие НКО могут быть запрещены законом, и возможно ли злоупотребление данными положениями для недопущения информирования общественности об определенных темах гражданским обществом.

Рекомендации:

- В статью 8 Закона о СМИ необходимо внести поправки с тем, чтобы прояснить, что у каждого есть право осуществлять публикацию, совместно с любой группой или лицом по своему выбору.
- Положения об организации деятельности СМИ в Главе 2 необходимо отменить. Если необходимость ограниченного и строго технического режима регистрации может быть подтверждена, тогда его основные элементы должны быть основаны на принципах, приведенных в рамках данного анализа.

Государственная регистрация средств массовой информации

Схема регистрации в соответствии с Главой 3 Закона о СМИ с поправками, внесенными в апреле 2018 г., вызывает большие сомнения. Глава предусматривает осуществление государственной регистрации регистрирующим органом в соответствии с процедурой, установленной кабинетом министров Узбекистана (статья 19). В ней также содержатся требования к подаче заявления на регистрацию, включая регистрацию веб-сайтов в интернете. Глава указывает, что регистрация не требуется в определенных случаях, например, для тех СМИ, чей тираж не превышает 100 экземпляров для «собственных нужд».

Более того, в соответствии со статьей 22,³⁵ в регистрации может быть отказано в ряде случаев, в том числе, если «цели и задачи средства массовой информации противоречат закону», либо «указанные в заявлении сведения не соответствуют действительности». Предусмотрена возможность оспорить данное решение в суде. Статья 23 (не измененная поправками, внесенными в апреле 2018 г.) также предусматривает процесс «признания недействительным свидетельства о регистрации СМИ», а статья 24 предусматривает процесс «приостановления или

³⁵ Статья 22 с поправками, внесенными в апреле 2018 г., согласно которым СМИ, которым отказано в регистрации, должны быть информированы об отказе в течение дня после принятия решения (в течение 10 дней в предыдущей редакции) с указанием причины отказа и срока повторной подачи документов (предыдущая редакция не предусматривала права апелляции).

прекращение выпуска средства массовой информации» (поправки, внесенные в апреле 2018 г., включают в себя оповещение о приостановлении регистрации с использованием электронных средств связи).

Артикль 19 в отношении данных положений высказывает нижеследующие замечания:

- Мы напоминаем, что требования о лицензировании для печатных СМИ в соответствии с международными стандартами считаются непропорциональными, поскольку они создают барьеры для реализации свободы выражения мнений, которые не являются обязательными. В результате регистрация печатных СМИ не является обязательной во многих странах, за исключением требований законов общего действия, регулирующих деятельность компаний.³⁶ Даже требование о регистрации (в форме оповещения органов власти об учреждении новой публикации) все чаще рассматривается как неоправданное. Напротив, международное право разрешает лицензирование вещателей, признавая, что число вещательных частот ограничено, и необходим механизм для распределения частот между различными операторами для обеспечения социокультурного разнообразия программ электронных СМИ.
- Что касается регистрации веб-сайтов, мы отмечаем, что интернет может рассматриваться как средство публикации, занимающее промежуточную позицию между печатными и электронными СМИ. Также как и в случае вещания, каждый оператор в интернете требует использования одного или более уникальных адресов, сходных с частотами вещания радио или телевизионной станции. Однако, также как и в случае печатных СМИ, не существует ограничений в отношении числа веб-сайтов в интернете, которые могут существовать одновременно друг с другом. Число потенциальных адресов вебсайтов не ограничено в отличие от вещательных частот. Соответственно, Артикль 19 считает, что с учетом неограниченного наличия адресов, отсутствуют основания для введения требования о регистрации веб-сайтов или интернет-СМИ. Специальные докладчики по вопросам свободы выражения мнений подтвердили данную точку зрения в своей Совместной декларации 2005 г.:

Никто не должен быть обязан регистрироваться или получать разрешение государственных органов для организации работы Интернет-провайдера, сайта, блога или других онлайн-систем распространения информации, в том числе систем радиовещания через интернет. Это не относится к регистрации в организации, регистрирующей домен-

³⁶ Например, в Австралии, Канаде, Германии, Нидерландах, Норвегии и США.

ные имена по чисто техническим причинам и правилам общего действия, применимым в отношении всех без исключения видов коммерческой деятельности.³⁷

Они также заявили, что орган, ответственный за распределение адресов веб-сайтов, должен быть независимым от правительства и его интересов. Более того, в своем Докладе в мае 2011 г. Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение также явным образом заявил, что требования о лицензировании и регистрации «не могут быть обоснованы в случае с интернетом».³⁸

- Мы отмечаем, что режим регистрации в соответствии с Законом о СМИ применим к небольшим публикациям, если только их тираж не превышает 100 экземпляров, что вызывает ряд серьезных вопросов относительно его правомерности. Мы напоминаем, что в деле Лапцевич против Беларуси,³⁹ КПЧ ООН установил, что введение режима регистрации для небольших публикаций представляет собой нарушение их права на свободу выражения мнений, заявив, что «введя такие требования в отношении листовок тиражом в 200 экземпляров, государство-участник установило препятствия, которые ограничивают право автора распространять информацию».⁴⁰ В данном случае, государство-участник не представило никаких обоснований для введения режима.
- Мы задаемся вопросом, зачем необходимо подавать информацию о целях и задачах СМИ, либо различную информацию относительно его редакции. Требование о том, что «цели и задачи» СМИ должны быть указаны в заявке на регистрацию создает возможность дискриминации в выдаче или в отказе в регистрации на основании содержания. Тот факт, что данный процесс будет осуществляться неуказанным регистрационным органом в рамках процедуры, установленной правительством (кабинетом министров) также вызывает серьезную обеспокоенность.

³⁷ Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросам свободы выражения мнений, 28 декабря 2005 г.

³⁸ Доклад специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение Франка Ла Рю, А/НRC/17/27, 16 мая 2011 г., п. 27.

³⁹ КПЧ ООН, Лапцевич против Беларуси, Сообщение № 780/1997, 20 марта 2000 г.

⁴⁰ Там же, п. 8.1.

-
- Мы крайне обеспокоены возможностью отказа в регистрации. В соответствии с международным правом, сугубо технические требования о регистрации не могут сами по себе нарушать гарантии свободы выражения мнений, если они соответствуют следующим условиям:
 - Отсутствует возможность отказа в регистрации по собственному усмотрению, если была предоставлена необходимая для регистрации информация;
 - Система не устанавливает существенные условия для печатных СМИ;
 - Система не является излишне обременительной;
 - Система контролируется независимым от правительства органом.⁴¹

Положения Статьей 22 и 23 не соответствуют таким критериям.

- Сходным образом положения о признании регистрации недействительной, ее прекращении или приостановке не соответствуют международным стандартам в области свободы выражения мнений. Обнадеживает то, что по меньшей мере Закон о СМИ не предусматривает механизм, который позволил бы государству прекратить или приостановить регистрацию без возможности обжалования решения в суде. В то же время, процедура, предусмотренная Законом о СМИ, создает значительные возможности для злоупотребления приостановкой или прекращением регистрации для преследования независимых СМИ. Мы напоминаем, что закрытие средства массовой информации является крайней мерой, которая, по нашему мнению, никогда не может быть обоснованно применена к печатному СМИ (только деятельность электронных СМИ может регулироваться более строго). Приостановка деятельности – наиболее суровое наказание, которому может быть подвергнуто СМИ, уступающее лишь прямому запрету. С учетом новостного цикла даже краткая приостановка деятельности может серьезным образом повлиять на деятельность и уровень доверия к СМИ. АРТИКЛЬ 19 придерживается мнения, что печатные СМИ никогда не должны подвергаться приостановке деятельности.⁴²

АРТИКЛЬ 19, таким образом, рекомендует, отмену требования о регистрации печатных и интернет-СМИ, включая веб-сайты. Как отметил КПЧ ООН: «необходимы эффективные меры для предотвращения такого контроля за СМИ, который

⁴¹ Совместная декларация, 2003 г., указ. соч.

⁴² См., например, ЕСПЧ, *The Observer and Guardian vs the UK*, App. No. 13585/88, 26 ноября 1991 г.

препятствовал бы осуществлению каждым человеком права на свободное выражение своего мнения».⁴³

Рекомендации:

- Глава 3 Закона о СМИ должна быть отменена.

Распространение продукции средств массовой информации

Глава 4 Закона о СМИ содержит различные положения относительно способов распространения продукции средств массовой информации, включая веб-сайты (статьи 25-27¹), а также положения относительно контрольных и обязательных экземпляров (статья 29). Она предусматривает подготовку кабинетом министров списка учреждений и организаций для рассылки обязательных экземпляров периодических печатных изданий. Статья 31 предусматривает условия распространения продукции средств массовой информации иностранных государств.

АРТИКЛЬ 19 отмечает, что в демократическом обществе нет необходимости законодательно регулировать способы распространения содержания, либо вводить условия о рассылке контрольных или обязательных экземпляров. Мы отмечаем, что требование о рассылке экземпляров публикаций, как правило, нацелено на создание библиотек, что может быть оправдано, например, интересами архивации. Помимо создания значительных административных барьеров, существует опасность, что такое требование будет использоваться как средство цензуры. Такая обеспокоенность особенно оправдана в данном случае, поскольку не ясно, какой целью руководствуется кабинет министров при определении того, какие учреждения и организации должны получать обязательные экземпляры. Если существует необходимость создания архивов, то мы предлагаем, чтобы бесплатные экземпляры печатных СМИ было необходимо отправлять только в национальную библиотеку в силу ее обязанности сохранять национальное культурное наследие, что является стандартной практикой по всему миру.

Рекомендации:

- Статьи 25-29 и статья 31 должны быть отменены.

⁴³ Замечание общего порядка 10(1) в Докладе КПЧ ООН (1983) 38 GAOR, Supp. No. 40, UN Doc. A/38/40.

Запрет на монополизацию рынка

Статья 30 Закона о СМИ, не измененная в апреле 2018 г., запрещает «монополизацию рынка средств массовой информации». Согласно статье, ни одно юридическое или физическое лицо не вправе быть учредителем (соучредителем) и (или) иметь в собственности, владении, пользовании (непосредственно или через аффилированных лиц) более 25% средств массовой информации, выпускаемых соответственно на центральном или местном рынке средств массовой информации.

Артикль 19 отмечает, что социокультурное многообразие СМИ является ключевым элементом обеспечения права на свободу информации. Государства обязаны принимать положительные меры для предотвращения чрезмерной концентрации собственности, которая поставит под вопрос социокультурное многообразие СМИ.⁴⁴ Такие положительные меры включают в себя антимонопольные нормы, с целью предотвращения чрезмерной концентрации СМИ или владения несколькими видами распространения СМИ горизонтально и вертикально, которые должны включать в себя «строгие требования к прозрачности владения СМИ на всех уровнях».⁴⁵ Существуют другие сопоставимые стандарты, разработанные Советом Европы, согласно которым «правила должны принимать во внимание размер и определенные характеристики национальных, региональных или местных аудиовизуальные СМИ и (или) рынке печатных СМИ, к которым правила будут применяться».⁴⁶ В Рекомендации также содержатся ряд конкретных норм относительно прозрачности СМИ и определяются пять ключевых категорий информации, которые должны быть доступны общественности, включая информацию о лицах, которые могут воздействовать и (или) получать выгоду от средств массовой информации, а также всякую поддержку, полученную СМИ. Она также затрагивает установление порогов, основанных на объективных критериях, таких как «доля аудитории, тираж, объем продаж (доход), капитализация или право голоса».⁴⁷

Артикль 19 считает, что положения статьи 30 не способствуют социокультурному многообразию комплексным образом. Например, мы отмечаем, что Закон

⁴⁴ См., например, КПЧ ООН, Замечание общего порядка 10: Свобода выражения мнений (Статья 19), 29 июня 1983 г., п. 2.

⁴⁵ Совместная декларация специальных докладчиков по вопросам свободы выражения мнений о социокультурном разнообразии в телерадиовещании, 2007 г.

⁴⁶ Рекомендация 2007(2) Комитета министров Совета Европы о плюрализме СМИ и многообразии медийного содержания от 31 января 2007 г.

⁴⁷ Там же.

о СМИ не содержит никаких положений, касающихся поддержания социокультурного многообразия публикаций или способствующих публикации общественно значимого содержания. В ней также не содержатся положения, нацеленные на обеспечение доступности достаточного числа многообразных СМИ, находящихся во владении разнообразных собственников, как частных, так и государственных.

Хотя статья 30 очевидно нацелена на предотвращение концентрации в руках одного собственника более чем 25% средств массовой информации, ее формулировки не являются достаточно четкими. Широкий запрет для одного учредителя (или соучредителя) «иметь в собственности, владении, пользовании... более 25% средств массовой информации, выпускаемых соответственно на центральном или местном рынке средств массовой информации» должно быть заменено положением о «полномочиях по контролю». Может быть полезно заменить существующие формулировки положениями о перекрёстной собственности печатными и электронными СМИ, например, предусмотреть, что частная компания, владеющая контрольным пакетом акций вещателя, не может иметь более определенной доли капитала в печатном СМИ в той же зоне вещания, а частная компания, владеющая контрольным пакетом акций в печатном СМИ не имеет права на долю, превышающую такую же долю капитала вещателя на том же рынке.

Более того, законодательство должно также учитывать феномен горизонтальной интеграции, который понимается как слияние в рамках одной сферы деятельности, в данном случае, мономедийных и мультимедийных концентраций, а также феномен вертикальной интеграции, то есть контроля одним лицом, компанией или группой над ключевыми элементами производства, распространения и смежными видами деятельности, такими как реклама или средства связи.

Рекомендации:

- Положения Закона о СМИ о монополизации СМИ необходимо внимательно проанализировать и расширить в свете существующих международных и региональных стандартов в данной области.

Взаимодействие с государством и другими органами

Конфиденциальность источников

Статья 33, не измененная в результате поправок, внесенных в апреле 2018 г., предусматривает защиту конфиденциальности источников журналистской информации. Статья предусматривает, что редакции «не вправе раскрывать имя источника информации, сведений, фактов или доказательств, предоставленных с условием неразглашения его имени, а также имя автора, подписавшегося псевдонимом, без их письменного согласия», а также, что они «по требованию источника информации или автора, подписавшегося псевдонимом, может участвовать от их имени в суде».

Артикль 19 отмечает, что защита конфиденциальности источников журналистской информации также официально признана в другом законодательном акте, Законе о защите профессиональной деятельности журналиста,⁴⁸ который гарантирует данное право «профессиональным журналистам» в другой формулировке.

Артикль 19 приветствует утверждение данного права в этих двух законах. Право на нераскрытие источников журналистской информации признано в рамках международного и сопоставимого национального законодательства как неотделимое от права на свободу информации. Мы считаем, что прямое признание в законодательстве данного права служит, чтобы подчеркнуть его важность. В то же время, мы сформулировали следующие рекомендации в отношении положений статьи 33⁴⁹:

- Данные положения противоречат традиционной презумпции того, что защита источников является правом журналистов, превращая ее в установленную законом обязанность не раскрывать информацию. Хотя вопрос не был рассмотрен международным судом, возможны серьезные проблемы, связанные с введением обязательства по сохранению конфиденциальности источника в качестве обязанности редакции СМИ.
- Важно, чтобы защита источников не ограничивалась исключительно «редакциями» или «профессиональными журналистами». Мы вновь подчеркиваем, что право основывается на более общем праве на свободу выражения мнений в рамках статьи 19 МПГПП, данное право принадлежит каждому, его необходимо понимать, как применяемое к каждому человеку, пользующемуся правом на свободу информации для публикации информации для широкой аудитории, включая, например, правозащитников и неправительственные организации. Важно отметить, что данное право должно распространяться на «другие лица, которые благодаря своим профессиональным отношениям с журналистами узнают об информации, устанавливающей ее источник, путем сбора, редакционной обработки или распространения такой информации».⁵⁰ Другими словами, право нераскрытия личности источника должно принадлежать не только «посредникам», но и тем, кто с ними сотрудничает. Целью

⁴⁸ Закон «О защите профессиональной деятельности журналиста», № 402-I от 24 апреля 1997 г., с поправками, внесенными в апреле 2018 г.

⁴⁹ Ср. Артикль 19, Узбекистан: Закон о профессиональной деятельности журналиста (правовой анализ), ноябрь 2018 г.

⁵⁰ Рекомендация № R (2000) 7 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о праве журналистов не раскрывать источники своей информации, принятая 8 марта 2000 г., Принцип 2.

этого правила, конечно же, является предотвращение обхода защиты источников путем обхода «посредника».

- Не ясно, что означает фраза «редакция по требованию источника информации или автора, подписавшегося псевдонимом, может участвовать от их имени в суде». По-видимому, право на обеспечение конфиденциальности источников может нарушаться в рамках неоговоренных судебных разбирательств. АРТИКЛЬ 19 обеспокоена неясностью данного положения. Мы подчеркнули, что в рамках международных и региональных стандартов в области прав человека⁵¹ и сопоставимых национальных законах⁵² всякое требование о получении защищенной информации должно быть ограничено наиболее серьезными уголовными делами. Запрос на получение информации должен быть одобрен независимым судьей в рамках открытых слушаний и должен подлежать обжалованию в независимом судебном органе. В то же время раскрытие источника должно быть разрешено, только если правительство докажет суду, что удовлетворены следующие критерии:
 - Информация необходима для предотвращения непосредственной угрозы серьезных телесных повреждений или доказательства невиновности одной из сторон. Следователи никогда не должны рассматривать исключительно информацию, раскрытую журналисту;
 - Информация абсолютно необходима в связи с существом дела и касается вины или невиновности, при этом запрос такой информации ограничен по объему;
 - Информация, которая не может быть получена другими способами, в случае, если попытки получения к ней доступа уже были предприняты соот-

⁵¹ См. дополнительную информацию в АРТИКЛЬ 19 Response to the Special Rapporteur Consultation on Protection of Journalists' Sources and Whistleblowers (Ответ специальному докладчику, в рамках консультаций по защите источников журналистской информации и информаторов), июль 2015г.; Декларация специальных докладчиков 2008 г., 15 декабря 2008 г.; Рекомендация № R (2000) 7 Комитета министров, указ. соч.

⁵² На национальном уровне более 100 стран по всему миру предоставили журналистам право на защиту их источников. См. полный международный обзор защиты источников, Privacy International, Silencing Sources: An International Survey of Protections and Threats to Journalist's Sources (Заставить замолчать источники информации: Международный обзор защиты и угроз источникам информации журналистов, 2007 г.; АРТИКЛЬ 19, Amicus brief to the case of *Ed Moloney and Anthony McIntyre, Petitioners, vs United States* (Экспертное заключение по делу *Ed Moloney and Anthony McIntyre, Petitioners, vs United States*), 19 декабря 2012 г.

ветствующими органами власти, при этом они должны доказать, что они исчерпали все другие возможные средства получения данной информации;

- Запрос сделан непосредственным участником дела, то есть физическим или юридическим лицом, имеющим прямой и законный интерес;
- Судья установил, что общественная значимость раскрытия источника значительно превышает общественную заинтересованность в свободном обмене информацией.⁵³
- Важно отметить, что обыски средств массовой информации, либо места работы или проживания журналистов не должны использоваться для обхода правил о нераскрытии источников информации. Такие обыски должны считаться не имеющими юридической силы.⁵⁴

Рекомендации:

- Правило о защите конфиденциальности источников должно позиционироваться как право, а не обязательство;
- Данное право должно применяться к любому лицу, на регулярной основе принимающему участие в профессиональном или периодическом распространении информации;
- Закон о СМИ должен обеспечить, чтобы любое ограничение конфиденциальности источников соответствовало международным стандартам в области свободы выражения мнений.

Право на опровержение и ответ

Статья 34 Закона о СМИ, не измененная поправками, внесенными в апреле 2018 г., предусматривает право на опровержение и ответ. В частности, она предусматривает для физических и юридических лиц:

- Право требовать от редакции опровержения опубликованных в СМИ недостоверных и порочащих их честь и достоинство или деловую репутацию сведений;
- Право опубликовать опровержение или ответ в данном средстве массовой информации, для лиц, чьи права нарушены в результате публикации;

⁵³ Заключение АРТИКЛЬ 19, направленное в адрес Специального докладчика ООН, указ. соч.

⁵⁴ Там же.

-
- Право обратиться с иском с заявлением в суд в случае уклонения СМИ от публикации опровержения или ответа или нарушения установленного срока публикации.

Статья 34 также предусматривает, что опровержение или ответ должны быть опубликованы под специальной рубрикой на той же полосе, на которой размещался материал послуживший причиной появления опровержения или ответа, или в очередном номере в случае периодических изданий, либо в случае вещательного СМИ «передается в эфир в той же программе, либо цикле передач не позднее одного месяца со дня поступления». Текст опровержения или ответа может быть отредактирован по согласованию с источником информации или автором только в случае, когда «объем и время передачи опровержения или ответа могут причинить ущерб деятельности средства массовой информации».

В первую очередь АРТИКЛЬ 19 отмечает, что право на ответ и смежные права являются спорной областью медийного законодательства, поскольку данное право представляет собой нарушение свободы выражения мнений. Некоторые считают их малозатратной и доступной альтернативой дорогим судебным разбирательствам для лиц, чьи публичные права, например, репутации или неприкосновенности личной жизни был нанесен ущерб публикацией недостоверной информации о них. Также существует мнение том, что право на ответ является недопустимым вмешательством в редакционную независимость. АРТИКЛЬ 19 и другие, например, Специальный докладчик ООН о свободе выражения мнений, неоднократно высказывались о предпочтительности добровольного права на ответ. Соответственно, в принципе, мы рекомендуем, чтобы такие вопросы не были включены в Закон о СМИ, а оставлены на усмотрение механизмов саморегулирования.

АРТИКЛЬ 19 комментирует сферу действия статьи 34 следующим образом:

- Не ясно, чем отличаются право на опровержение и право на ответ. Объем права на «опровержение» является неясным. Мы отмечаем, что в рамках сопоставимых региональных стандартов данные два права должны разграничиваться следующим образом:
 - Право на исправление (а не «опровержение») должно быть ограничено указанием на неверную информацию, опубликованную ранее, при этом сама публикация обязана исправить содержащие неточности материалы;
 - Целью права на ответ, с другой стороны, является дать возможность любому лицу опубликовать в средстве массовой информации его или ее ответ в случае, если публикация ошибочных или недостоверных фактов

нарушила общепризнанное право данного лица, и в случае, когда нельзя с достаточной вероятностью ожидать возмещения ущерба путем публикации исправления.⁵⁵

Данные права необходимо различать соответствующим образом.

- Хотя статья 34 гласит, что физические и юридические лица вправе требовать «опровержения» «недостоверных и порочащих их честь и достоинство или деловую репутацию сведений», она не содержит указаний на то, кто должен доказать недостоверность сведений, хотя Гражданский процессуальный кодекс Узбекистана указывает, что бремя доказательства лежит на заявителе. Мы подчёркиваем, что такая ответственность должна всегда лежать на заявителе, поскольку в противном случае, кто угодно может подать требование об опровержении, таким образом принудив СМИ доказывать, возможно, в суде, правдивость своих утверждений. Это может быть сложно, например, когда периодическое издание использовало конфиденциальный источник информации. Заявитель должен по той же причине быть обязан продемонстрировать, что их заинтересованность в исправлении является обоснованной;
- Статья 34 не позволяет СМИ отказать в публикации ответа или опровержения. Данное упущение должно быть исправлено. Положения в целом не учитывают первостепенное значение обсуждения вопросов, затрагивающих общественные интересы. Международные и сопоставимые стандарты в данной области особым образом признают, что определенные законные общественные интересы могут иметь большую юридическую силу по сравнению с правом на неприкосновенность личной жизни и правом на защиту репутации. Ответ не должен быть возможным в случае, когда публикация была оправдана первостепенным правомерным общественным интересом. Требование об исправлении ложных заявлений о фактах – это одно, а разрешение дать ответ на критический репортаж, или репортаж, который считается недостаточно всесторонним – это другое дело. Это может иметь отрицательное воздействие, вплоть до отказа редакторов публиковать материалы, которые могут привести к требованию опубликовать исправление или ответ и таким образом помешать свободному обмену информацией вопреки обязательствам в данной сфере. Не должно существовать возможности опубликовать ответ, если публикация заявления оправдана первостепенным правомерным общественным интересом. Более того, должно быть возможно отказать в требовании о публикации исправления или ответа, если периодическое издание само публикует необходимое исправление.

⁵⁵ См. АРТИКЛЬ 19, Кемденские принципы в области свободы выражения мнений и равенства, 2009 г., Принцип 7.

Рекомендации:

- Право на ответ и исправление в идеальной ситуации должно обеспечиваться в рамках механизмов саморегулирования, а не в рамках Закона о СМИ. В противном случае, необходимо предусмотреть положения, позволяющие отказать в публикации «исправления», а положения относительно данного права должны быть прояснены.
- Права на ответ и исправление должны быть разделены и ограничены. В частности, право на ответ не должно быть доступно, если публикация заявления была оправдана первостепенными правомерными общественными интересами.

Правила об обязательных передачах

Статья 35, не измененная поправками, внесенными в апреле 2018 г., предусматривает обязанность СМИ, учрежденные органами государственной власти и управления, «публиковать официальные сообщения» данных органов. В их число входят «официальные сообщения и материалы этих органов, а также нормативно-правовые акты», «экстренные сообщения о чрезвычайных ситуациях или сообщения уполномоченных государственных органов для оперативного оповещения общественности», «вступившее в законную силу решение суда, содержащее предписание о его опубликовании в данном средстве массовой информации, в срок, указанный в решении суда» и «любая другая информация, сообщения и объявления» на основании договора, заключаемого с редакцией.

Артикль 19 обеспокоен тем, что данное положение имеет излишне широкую сферу действия. Мы отмечаем, что некоторые государства вводят требования об обязательной публикации для операторов кабельных, спутниковых и других подобных аудиовизуальных сервисов, в соответствии с которыми они обязаны ретранслировать ряд эфирных каналов, имеющих лицензию на вещание в стране или соответствующем регионе, как правило, в их число входят каналы общественного вещания.⁵⁶ Однако критики таких требований утверждают, что они представляют собой вмешательство в редакционную независимость кабельных

⁵⁶ США представляют собой пример страны, где действуют требования об обязательных передачах; в соответствии с Законом о защите потребителей кабельного телевидения и о защите конкуренции 1992 г. (Cable Television Consumer Protection and Competition Act), операторы кабельных сетей обязаны предоставлять до одной трети своего вещания для ретрансляции местных или национальных эфирных каналов. Несколько операторов кабельного телевидения обжаловали Закон в Верховном суде, заявив, что он нарушает право на свободу выражения мнений. В рамках решения принятого незначительным большинством голосов (5 против 4) Суд постановил, что Закон не нарушает Конституцию. См. *Turner Broadcasting v. FCC*, 512 U.S. 622 (1994).

и спутниковых операторов, требуя, чтобы они ретранслировали выражение мнений третьих лиц вопреки своей воле. Также иногда высказывается аргумент о том, что принципы свободного рынка обеспечат зрителям доступ к тем каналам, которые они хотят видеть, что делает требования об обязательной публикации излишними. Сторонники данного требования указывают на то, что на практике во многих странах свободный рынок не обеспечивает социокультурного разнообразия СМИ. Если существует разнообразное эфирное вещание, оно должно быть защищено и сделано доступным для зрителей кабельных и спутниковых операторов. Как указано в Совместной декларации специальных докладчиков: «закон не должен требовать от СМИ передавать сообщения конкретных политических деятелей, например, президента».⁵⁷

Артикль 19 признает, что ряд механизмов информирования общественности могут быть обязаны публиковать определенную информацию, такую как материалы, касающиеся работы органов власти, примером может являться канал общественного вещания, созданный с целью освещения парламентских заседаний. Однако требование о публикации официальных заявлений всех государственных органов радикально отличается, оно по сути является требованием об осуществлении пропагандистских функций от лица данных органов, и потенциально вынуждает все СМИ выступать в качестве печатных или вещательных органов правительства, не имеющих никакой независимости.

Что касается обязательства о публикации решений суда, может существовать ограниченный ряд обстоятельств, в которых суд может дать распоряжение о публикации решения в конкретном СМИ, например, в рамках защиты нарушенных прав после публикации данным СМИ клеветнического заявления. Данное полномочие, в той степени в которой оно является законным, должно быть частью общих полномочий судов по защите нарушенных прав. Неприемлемо включение подобного неограниченного положения в закон, регулирующий СМИ.

Рекомендации:

- Статья 35 должна быть отменена.

Право на получение информации

Статья 35¹ Закона о СМИ, внесенная в закон в рамках поправок в апреле 2018 г., предусматривает право СМИ обратиться в органы государственной власти и управления с запросом на получение информации об их деятельности. В случае отказа на запрос, органы власти должны предоставить мотивированный ответ.

⁵⁷ Совместная декларация, 2003 г., указ. соч.

Артикль 19 отмечает, что дополнительные положения о праве журналистов на информацию также предусмотрены отдельным законом, Законом о защите профессиональной деятельности журналиста, в другой формулировке.

Мы повторяем, что положительно то, что государство предусматривает право на информацию, признанное в качестве составной части права на свободу выражения мнений. В то же время мы отмечаем, что:

- Право на информацию должно быть гарантировано для каждого, а не только для СМИ. Закон о СМИ не указывает, отличается ли защита права журналистов на доступ к информации в рамках данного Закона каким-либо образом от защиты права общественности в целом на доступ к информации. Соответственно, отсутствует обоснование различного режима доступа для журналистов и общественности как субъектов права на доступ к информации.
- Возможности для отказа в предоставлении информации должны быть ограничены. Статья 35¹ всего лишь предусматривает, что органы государственной власти должны направить «мотивированный» ответ в случае отказа на запрос. Мы отмечаем, что согласно международным стандартам в области права на доступ к информации, государственные органы могут отказать в выполнении запроса на получение информации, только если они могут продемонстрировать, что информация относится к ограниченному кругу исключений в соответствии со строгим трехчастным тестом:
 - Информация должна быть связана с законной целью, закрепленной в законе;
 - Раскрытие информации должно угрожать нанесением существенного вреда этой цели;
 - Вред, нанесенный этой цели, должен превосходить общественный интерес в раскрытии информации.⁵⁸

Статья 35¹ не учитывает должным образом требования данного трехчастного теста.

⁵⁸ См. Артикль 19, Право граждан на доступ к информации: принципы законодательства о свободе информации, изначально разработанные в 1999 г. и обновленные в 2015 г., Принцип 4. См. также Совместную декларацию специальных представителей, 6 декабря 2004 г.

Рекомендации:

- Узбекистан должен принять комплексный закон о свободе информации, либо внести поправки в Закон о СМИ с тем, чтобы обеспечить каждому право на доступ к информации. Всякое ограничение на доступ к информации должно соответствовать международным стандартам.

Другие ограничения

В заключительной Главе 6, которая не была изменена поправками, внесенными в апреле 2018 г., за исключением статьи 40, предусмотрены дальнейшие меры регулирования ряда аспектов деятельности средств массовой информации. В их число входят положения о «новостных агентствах» и их правовом статусе, международном сотрудничестве СМИ, широкие положения об аккредитации СМИ и СМИ иностранных государств, а также «ответственность» за нарушения Закона о СМИ.

Мы отмечаем, что некоторые из данных положений уже учтены в других законодательных актах, например, положение об аккредитации подробно рассмотрено в Законе о защите профессиональной деятельности журналиста и в чрезвычайно проблематичном Постановлении, регулирующем профессиональную деятельность корреспондентов СМИ иностранных государств⁵⁹ (с поправками, внесенным в марте 2018 г.⁶⁰), и не ясно, в какой степени данные положения пересекаются, и как они должны толковаться в случае противоречий между положениями различных законов.

Артикль 19 предлагает убрать данный повтор, при этом мы подчеркиваем, что ряд вопросов, рассматриваемых в Главе 6, не должны быть предметом законодательного регулирования как таковые. В частности, мы хотим обратить внимание на следующее:

- В соответствии с международным правом все требования о получении аккредитации должны вводиться только в случае ограниченного числа мест и мероприятий. Аккредитация не должна использоваться как разрешение на работу для журналистов, освещающих деятельность государственных органов. В целом данные положения Закона должны содержать гарантии против произвольного отказа в аккредитации и обеспечить, чтобы аккредитация была

⁵⁹ Постановление Кабинета министров о правилах, регулирующих профессиональную деятельность корреспондентов СМИ иностранных государств, режим доступа: <https://bit.ly/2NnbyMe>.

⁶⁰ Поправки к Постановлению Кабинета министров о Внесении изменения и дополнения в основные правила, регулирующие профессиональную деятельность корреспондентов СМИ иностранных государств, март 2018, режим доступа: <https://bit.ly/2GDZmGg>.

доступна для каждого, кто занят распространением информации на постоянной или регулярной основе.

- Положения о нарушении законодательства, регулирующего средства массовой информации (в статью 40 были внесены поправки в апреле 2018 г., снявшие с главных редакторов и журналистов ответственность относительно публикации информации с официальных вебсайтов и других источников официальной информации), являются неясными. Хотя положительно то, что государство считает нужным ввести систему защиты СМИ и ответственность государства и других учреждений в данной сфере, отсутствуют указания на то, какая ответственность за нарушения предусмотрена на практике. Можно предположить, что она включает в себя полномасштабную и эффективную правовую систему, которая защищает всех в Узбекистан, а не только журналистов (согласно узкому определению), как указывает данное положение. Государство обязано действовать с целью создания благоприятной среды для свободы выражения мнений и эффективных средств правовой защиты.

Рекомендации:

- Закон о СМИ должен обеспечить, чтобы аккредитация требовалась только в случае ограниченного числа мест, когда все заинтересованные журналисты не могут посетить мероприятие или освещать деятельность определенного органа. Закон должен содержать гарантии защиты от произвольного отказа в аккредитации, например, четкие правила аккредитации. Контроль за аккредитацией должен осуществлять независимый орган, такой как союз журналистов. Должно быть предусмотрено право опротестовать отказ в аккредитации в суде.
- Узбекистан должен также обеспечить, чтобы национальная судебная система была полностью независимой и обеспеченной адекватными ресурсами для защиты прав человека по всей стране. Ее представители должны иметь возможность интерпретировать все законодательство с учетом международных стандартов в сфере свободы выражения мнений и прав человека. Такие положения должны быть включены в национальное законодательство.

Об организации АРТИКЛЬ 19

АРТИКЛЬ 19 выступает за разработку передовых стандартов в области свободы выражения мнений и свободы информации на международном и региональном уровне, а также их реализации в национальных правовых системах. Юридическая программа АРТИКЛЬ 19 подготовила ряд устанавливающих стандарты публикаций, в которых содержится обзор международного и сравнительного права, а также передовых практик в таких областях как законодательство о клевете, свобода выражения мнений и равенство, доступ к информации и регулирование вещания.

На основе этих публикаций и в целом юридических экспертных знаний АРТИКЛЬ 19 ежегодно публикует ряд правовых анализов, комментариев к законопроектам и действующим законам, касающимся права на свободу информации. Эта аналитическая работа ведется с 1998 г. с целью поддержки усилий по реформированию законодательства по всему миру и часто приводит к существенным улучшениям законопроектов или действующего законодательства. Все аналитические материалы доступны по адресу: <https://www.article19.org/law-and-policy/>.

Если у вас есть комментарии относительно данного документа, или вы хотите обратить внимание сотрудников Юридической программы АРТИКЛЬ 19 на какие-либо вопросы, вы можете связаться с нами по адресу legal@article19.org.



DEFENDING FREEDOM OF EXPRESSION AND INFORMATION

ARTICLE 19 Free Word Centre 60 Farringdon Road London EC1R 3GA
T +44 20 7324 2500 F +44 20 7490 0566
E info@article19.org W www.article19.org Tw [@article19org](https://twitter.com/article19org) facebook.com/article19org