

**АНАЛИЗ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН В СФЕРЕ
СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ**

Душанбе -2023 г.

Аналитический материал подготовлен юристом Общественной организации «Хома» (далее ОО «Хома») - Ятимовым Ранжетом Касымовичем. Данный материал подготовлен для рабочей группы по разработке единого проекта Закона о СМИ. Материал содержит анализ законодательства Республики Таджикистан регулирующие деятельность средств массовой информации (далее СМИ) а именно, Законом Республики Таджикистан «О телевидения и радиовещании» (14.12.1996г. №382), Законом Республики Таджикистан «О периодической печати и других средств массовой информации» (19.03.2013г. №961), Законом Республики Таджикистан «О разрешительной системе» (21.07.2011г. №199), Законом Республики Таджикистан «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (19.05.2009г. №508), «О Порядке государственного учета издательской деятельности, полиграфических предприятий и ведения Государственного единого реестра» (утверждено Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 25.02.2017г. № 97), Законом Республики Таджикистан «О лицензировании отдельных видов деятельности» (17.05. 2004г. № 37), Положения об особенностях лицензирования отдельных видов деятельности», (утверждено постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3.04. 2007 г. №172), Положение об аккредитации корреспондентов средств массовой информации иностранных государств на территории Республики Таджикистан, (утверждено Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 27.01.1995г. №108), и других нормативных правовых актов Республики Таджикистан регулирующие деятельность СМИ, а также соответствия национального законодательства с международными стандартами и рекомендациями по совершенствованию нормативных правовых актов.

Рассмотрев вышеперечисленные нормативные правовые акты Республики Таджикистан в контексте Конституции и действующего законодательства Республики Таджикистан, а также международных норм о свободе слова и выражения мнения, рабочая группа пришла к целому ряду заключений, которые в обобщенном виде представлены в данном документе. Основная цель рабочей группы в проведении аналитической работы заключается в выявлении дублирования, противоречий, коализий для подготовки обоснования в необходимости разработки нового единого проекта Закона о СМИ в соответствии с международными стандартами в области свободы слова, который будет регулировать все средства массовой информации в стране.

Содержание:

Введение.....	.....
Раздел 1. Международные стандарты международных обязательства Республики Таджикистан в области свободы слова .....	.....
1.1. Международные стандарты в области свободы слова.....	.....
1.2. Международно-правовые стандарты в отношении СМИ.....	.....
1.3. Международно-правовые стандарты в отношении права на доступ к информации.....	.....
1.4. Ограничения права на информацию.....	.....
1.5. Международные документы по вопросам аккредитации.....	.....
1.6. Международные документы по вопросам лицензирования.....	.....
1.7. Международные документы о переходе на цифровое вещание.....	.....
1.8. Международные обязательства Республики Таджикистан.....	.....
Раздел 2. Анализ нормативно правовых актов и стратегических документов Республики Таджикистан регулирующие СМИ	.....
2.1. Конституционные гарантии свободы слова, права на доступ к информации и права на распространение информации.....	.....
2.2. Стратегические документы Республики Таджикистан.....	.....
2.3. Законодательных актов, регулирующих отношения, связанные с оборотом массовой информации.....	.....
2.4. Краткие выводы и рекомендации.....	.....
2.5. Структура проекта Закона РТ о СМИ .....	.....

Список сокращений

ARTICLE 19 – международная неправительственная правозащитная организация
ООН – Организация объединённых наций
ВДПЧ - Всеобщая декларация прав человека
ЕКПЧ – Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод
МППП – Международный пакт о гражданских и политических правах
ОБСЕ – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
СБСЕ – Совецание по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОАГ – Организация американских государств
СНГ – Содружество Независимых Государств
ШОС – Шанхайская организация сотрудничества
МСЭ (ITU, International Telecommunication Union) – международная организация, определяющая рекомендации в области телекоммуникаций и радио, а также регулирующая вопросы международного использования радиочастот, в том числе распределение радиочастот по назначению и государствам
РФ – Российская Федерации
РК – Республика Казахстан
КР – Кыргызская Республика

РТ – Республика Таджикистан

РУ – Республика Узбекистан

МН МО – Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли

ОО Хома – Общественная организация Хома

СМИ – Средства массовой информации

ИКТ – Информационно-коммуникационные технологии

ВВЕДЕНИЕ

Информационное общество – это общество, в котором информация, массовая информация, средства массовой информации играют важнейшую роль в построении его основ, в реализации фундаментальных прав человека, на доступ к информации. Трудно представить современный мир без средства массовой информации. Новые технологии современного мира все больше дают возможность без припятственно и особых усилий за короткое время и минимум финансовых растрат получить и распространить информацию, информация, которая не требует дополнительных усилий или информацию, которая не запрещена законодательством. Развала СССР стал причиной для стран бывшего союза приобретения независимости и в первую очередь стали пересматривать нормативно правовые акты страны, начиная с Конституции и далее нормативно правовые акты, регулирующие ту или иную область. Республика Таджикистан с обретением Государственной независимости вступила в новый этап исторического развития - построение суверенного, демократического, правового, светского, унитарного и социального государства. Устойчивое политическое, экономическое и социально-культурное развитие общества зависит от эффективности правовой политики республики. Защита прав и свобод человека и гражданина, укрепление законности и правопорядка, предотвращение транснациональных преступлений, обеспечение устойчивого экономического развития и реализации стратегических задач государства - обеспечение энергетической независимости, продовольственной безопасности и выход из коммуникационного тупика не представляются возможными без обеспечения верховенства закона и правопорядка.

Председатель Верховного Совета Республики Таджикистан Эмомали Рахмон в 1991 году 20 июля, утвердил Закон Республики Таджикистан «О конституционной реформе в Республики Таджикистан, о порядке принятия и введения в действие Конституции Республики Таджикистан». В 1994 году была принята новая Конституция Республики Таджикистан и 6 апреля 1995 года уже Президент Республики Таджикистан Эмомали Рахмон подписал Указ под № 199 «О приведении законодательства Республики Таджикистан в соответствие с Конституцией Республики Таджикистан и международно-правовыми нормами». Было дано указание Правительству Республики Таджикистан незамедлительно

приступить к изучению всего комплекса законодательства Республики Таджикистан и по согласованному с Маджлиси Оли плану подготовить необходимые законопроекты, соответствующие Конституции Республики Таджикистан и международно-правовым нормам. Работу по приведению законодательства и решений Правительства Республики Таджикистан в соответствие с Конституцией, международно-правовыми нормами вести с участием министерств, ведомств, ученых, юристов и других высококвалифицированных специалистов. Подготовленные в установленном порядке предложения (проекты) представить в аппарат Президента Республики Таджикистан не позднее одного месяца до сроков, установленных планом законопроектных работ. Без внимания не обошлись и нормативно правовые акты, регулирующие деятельность СМИ. Деятельность СМИ в Республики Таджикистан регулируются двумя основными нормативно правовыми актами, Закон Республики Таджикистан «О телевидения и радиовещании» от 14 декабря 1996 г. № 382, и Закон Республики Таджикистан «О периодической печати и других средств массовой информации» от 19 марта 2013 года, № 961. До 2013 года деятельность СМИ регулировал Закон Республики Таджикистан "О печати и других средствах массовой информации" ("Ведомости Верховного Совета Республики Таджикистан", 1990 г., № 24.)

Закон Республики Таджикистан «О телевидения и радиовещании» был подписан Президентом Республики Таджикистан Э.Рахмонов 14 декабря 1996 года, № 382. В Закон Республики Таджикистан «О телевидения и радиовещании» за прошедшие годы было внесено ряд изменений и дополнений в редакции законов РТ от 2 мая 1998 г. №580, от 30 июня 1999 г. № 814, от 29 ноября 2000 г. № 12, от 6 августа 2001 г. № 35, от 28 февраля 2004г. № 7, от 29 апреля 2006г. №184, от 22.07.2013г.№1014, от 02.01.2019г. №1572, от 24.12.2022 г. №1948. Несмотря на внесённые незначительные изменения и дополнения данный закон считается устаревшим и нуждается в обновлении, так как нормы данного закона на сегодняшний день не может регулировать новый формат вещания (цифровой), противоречит другим нормативно правовым актам регулирующие деятельность СМИ и не соответствуют международным нормам и соглашениям, ратифицированные Республикой Таджикистан.

В августе 2015 года, ARTICLE 19 – международная неправительственная правозащитная организация, работающая в партнерстве с другими организациями по всему миру по защите и продвижении права на свободу выражения мнения проанализировала Закон Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» (далее Закон) на предмет его соответствия с международным стандартам свободы выражения мнений¹. ARTICLE 19 признает,

¹<file:///C:/Users/Admin/Desktop/%D0%94%D0%BB%D1%8F%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B0%20%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%20%D0%BE%20%D0%A1%D0%9C%D0%98%20%D0%A0%D0%A2/A%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%BA%D1%83%D0%BB%2019%20%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%20%D0%BE%20%D0%A2%D0%92.pdf>

что в Законе есть положительные детали (особенности), в частности, он ясно декларирует, что его цель заключается в реализации «свободы выражения мнений и прав граждан на получение полной, достоверной и оперативной информации, на открытое и свободное обсуждение общественных процессов». Это обеспечивает определенную защиту редакционной независимости телевидения и радио компаний, а также касается права на информацию. Тем не менее, Закон не отвечает требованиям свободы слова и информационным стандартам в ряде областей. ARTICLE 19 считает, что нынешняя подготовка Таджикистана к переходу на цифровое телевизионное и радио вещания предоставляет хорошую (благоприятную) возможность для совершенствования законодательства в этой области. Поэтому ARTICLE 19 рекомендует Правительство Таджикистана рассмотреть рекомендации, чтобы привести Закон в соответствие с международными обязательствами страны. В частности, создание независимого регулирующего органа станет важным шагом в направлении более эффективной защиты свободы слова в Таджикистане. ARTICLE 19 считает, что создание такого органа является необходимым условием для достижения успеха в цифровом вещании.

Резюме рекомендаций, сделанные ARTICLE 19 в рамках проведённого анализа:

1. Закон должен включать в себя конкретные и подробные положения, декларируя, что регулирование телевидения и радиовещания должно происходить в рамках международного законодательства, и что любое ограничение должно в полной мере соблюдать международные стандарты свободы выражения мнений;

2. Закон должен констатировать, что право на информацию принадлежит всем жителям (всему населению), а не только гражданам;

3. В Статьи 3 и 6 Закона необходимо внести изменения и дополнения с тем, чтобы и далее содействовать уважению свободы и редакционной независимости средств массовой информации, в том числе от коммерческого воздействия, и обратить внимание на качество информации и профессиональной этики в соответствии с нормативной базой.

4. Законодательство должно обеспечить устойчивость независимого регулирования вещательной деятельности среди ответственных органов власти, или установить всю ответственность за регулирование вещательного сектора на один независимый регулирующий орган;

5. Вместо перечисления ряда правил (принципов), Закон должен снабдить независимый регулирующий орган полномочиями устанавливать административные кодексы поведения для вещателей. Эти кодексы должны быть приняты через открытые, прозрачные и совместные консультации с участием всех заинтересованных сторон. Кроме того, указанные кодексы поведения не должны налагать уголовную или гражданскую ответственность;

7. В качестве альтернативы, закон должен предусматривать прозрачный, открытый и участвующий процесс подготовки и создания системы саморегулирования;

8. Статья 28 Закона должна быть пересмотрена в соответствии с международными стандартами;

10. Закон должен предусматривать преобразование государственных средств массовой информации в независимые общественные СМИ, и обеспечить четкое определение его полномочий и финансирования;

11. Закон должен точно определить, что частоты планирования и распределения должны учитывать сбалансированный трехуровневый медиа-ландшафт, состоящей из государственных средств массовой информации, коммерческих медиа и местных и общественных средств массовой информации;

12. Статья 10 должна быть удалена из Закона полностью;

13. Закон должен обеспечить более точную и подробную процедуру для использования медиа-центрами различного типа коммуникационных сетей, и, в соответствующих случаях, обеспечивать уникальный процесс лицензирования;

14. В Статью 34 Закона должны быть внесены изменения. Аккредитация должна требоваться только в случаях ограниченного пространства, когда не все заинтересованные журналисты могут присутствовать на заседании или следить за деятельностью конкретного органа. Законодательство должно обеспечивать гарантии против произвольных отказов в аккредитации, такие как четкие правила аккредитации.

Закон Республики Таджикистан «О периодической печати и других средств массовой информации» был обновлен 2013 года. До этого деятельность печатных СМИ регулировал Закон Республики Таджикистан "О печати и других средствах массовой информации" ("Ведомости Верховного Совета Республики Таджикистан", 1990 г., № 24.)

19 марта 2013 года Президентом страны и Парламентом был утвержден новый проект Закона Республики Таджикистан «О периодической печати и других средств массовой информации». До сегодняшнего дня в закон было внесено два положительных изменения регулирующие приостановление деятельности СМИ и корректирующие юридическую терминологию. ARTICLE 19 в 2014 году, так же провела анализ нового проекта Закона Республики Таджикистан «О периодической печати и других средств массовой информации» на предмет его соответствия международным стандартам в области свободы выражения мнений и пришла к такому выводу².

ARTICLE 19 в анализе отмечает ряд позитивных моментов, в частности:

- Закон о СМИ признает, что международные правовые акты, признанные Таджикистаном, применяются в регулировании СМИ;

²file:///C:/Users/Admin/Desktop/%D0%94%D0%BB%D1%8F%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B0%20%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%20%D0%BE%20%D0%A1%D0%9C%D0%98%20%D0%A0%D0%A2/Article_19_Analiz_zakona%20%D0%BE%20%D0%A1%D0%9C%D0%98.pdf

- Он провозглашает, что в Таджикистане средства массовой информации являются свободными, и что каждый человек имеет право свободно искать, получать и распространять информацию, выражать свои убеждения, распространять их в СМИ;

- Он запрещает цензуру и преследование за критику и устанавливает юридическую ответственность за нарушение свободы средств массовой информации.

В то же время ARTICLE 19 считает, что Закон о СМИ включает в себя ряд положений, которые противоречат международным стандартам свободы выражения мнений, в частности в регулировании:

- регистрации средств массовой информации;
- перечня ограничений;
- права на ответ и опровержение;
- доступа к государственной информации;
- защиты конфиденциальной информации;
- аккредитации журналистов;
- обязанностей журналистов;
- аккредитации иностранных средств массовой информации.

Резюме рекомендаций, сделанные ARTICLE 19 в рамках проведённого анализа:

1. Закон о СМИ должен предусматривать положение, что его цель состоит в защите права на свободу выражения мнений и свободы средств массовой информации. Необходимо делать акцент на ценность свободы выражения мнений, в частности в случаях проведения общественных дебатов в демократическом обществе, в основном касающихся значимых фигур в общественных и политических сферах;

2. Перечень ограничений, изложенных в статье 6 Закона о СМИ, должны быть пересмотрены в соответствии с международными стандартами;

3. Система регистрации для СМИ, предусмотренная в Законе о СМИ, должна быть полностью отменена;

4. Статья 30 Закона о СМИ должна быть изменена. Аккредитация не должна быть обязательной, за исключением случаев, когда из-за ограниченного пространства все заинтересованные журналисты не могут участвовать (присутствовать) на встрече или следить (комментировать) за деятельностью конкретного органа. Закон о СМИ должен обеспечить гарантии против произвольных отказов в аккредитации посредством четких (прозрачных) правил аккредитации.

5. Статья 18 должна предусмотреть, что право на написание ответа является только лишь средством от посягательства на признанные права. Фраза «законные интересы» должна быть исключена. Статья 19 должна предусматривать, что право на опровержение является только средством против публикации искаженных фактов;

6. Закон о СМИ должен установить достаточно короткий срок для подачи запроса на ответ или опровержение (например, 15 дней после публикации) и обусловливать, что

споры (разногласия), касающиеся права на ответ могут быть оспорены в суде, с полномочиями распорядиться о немедленном опубликовании ответа;

7. Статьи 23 и 24 Закона о СМИ, касающиеся доступа к информации, должны быть отменены;

8. Норма (правило) о защите источников должна рассматриваться в качестве права средств массовой информации, а не обязанности, и оно должно распространяться на всех, как профессионалов, так и непрофессионалов, регулярно занимающихся распространением информации;

9. Статья 26 Закона о СМИ следует предусмотреть, что только суд может издавать предписания о раскрытии источников информации и что предписание о раскрытии источника информации не могут быть сделаны, за исключением случаев если:

10. Обстоятельства, оправдывающие раскрытие источника, были необходимы для защиты человеческой жизни, для предотвращения серьезного преступления или для защиты лица, обвиняемого в совершении тяжкого преступления;

11. Обоснованные (разумные) альтернативные меры к раскрытию источника не существуют или были исчерпаны;

12. Раскрытие источника оправданно более важным условием (требованием) общественного интереса;

13. Обстоятельства носят достаточно важный и серьезный характер, чтобы оправдать отмену этого важного права

14. Статья 29, предусматривающая профессиональные и этические стандарты для журналистов, должна быть отменена. Независимый, саморегулируемый орган должен устанавливать этические стандарты для журналистов и независимый регулятор (теле)радиовещания должен устанавливать стандарты (теле)радиовещания;

15. Закон о СМИ должен предоставлять полномочия независимому органу в регулировании государственной финансовой поддержки для средств массовой информации, включающее в себя детальные и объективные критерии для распределения данных средств.

Сравнительный анализ:

Рабочая группа пересмотрев нормативно правовые акты, регулирующие деятельность СМИ соседних государств пришла к такому выводу, что Молдова, Украина, Белоруссия, Россия, Армения, Казахстан и Узбекистан более 10 лет, как пошли по пути кодификации и систематизации законодательства. Практика независимых государств показывает, что деятельность СМИ и журналистов регулирует один единый закон. В большинстве странах Закон, регулирующий все медиа, имеет название Закон «О средствах массовой информации». Например,

Закон Республики Беларусь «О средствах массовой информации» от 17.07.2008г. № 427-3.

Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» от 27.12.1991г. № 2124-1.

Закон Республики Армения «О массовой информации» (Принят Национальным Собранием Республики Армения 13 декабря 2003 года).

Закон Республики Казахстан «О средствах массовой информации» от 23.07.1999г. № 451-І.

Закон Республики Узбекистан «О средствах массовой информации» от 26.12.1997г. N 541-І.

Законодательство о средствах массовой информации стран СНГ до настоящего времени раскрывает понятие «средства массовой информации», опираясь на формулу, заложенную еще союзным законом «О печати и других средствах массовой информации»³, ядро которой – форма распространения массовой информации. Проанализировав понятия «средства массовой информации» всех вышеперечисленные Законов независимых государств, рабочая группа выявила то, что во всех законах смысл понятия средство массовой информации определено одинаково - это средство распространения информации, по подписке или без таковой, на платной или бесплатной основе, на материальном носителе, посредством телерадиовещания, посредством общедоступной телекоммуникационной сети, периодическое печатное издание, сетевое издание или информационные агентства, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием). Единый понятийный аппарат, все СМИ проходят определённую законодательством государственную регистрацию для учреждения, права и обязанности издателя, редактора, журналиста едины для всех СМИ, политика государства касается всех СМИ, аккредитация и другие требования относятся ко всем СМИ. Конечно же есть отличие в некоторых правовых нормах, это касается разрешительных документов и учетной регистрации. Разрешительные документы необходимы только для вещателей. Печатные и онлайн издания не обязаны иметь лицензию или другие разрешительные документы. Данное требование для вещателей в законах отмечены как отдельная Глава. Нельзя не отметить столь важную часть для вещателей, переход на новый формат вещания, так называемый цифровой формат вещания. В рамках международных соглашений «Женева – 2006» Таджикистан должен был полностью перейти ещё 2015 году на цифровой формат вещания. Данный переход, так же становится причиной внесения ряд изменений в нормативно правовые акты регулирующие СМИ. Появляются новые термины, новые субъекты и новые правоотношения.

В данном аналитическом документе рабочая группа считает необходимым предоставит ряд рекомендаций для пересмотра законодательства регулиющее средства массовой информации и подготовить структуру к новому проекту Закона

³ Закон СССР «О печати и других средствах массовой информации от 12 .06.1990 г. № 1552-1

о СМИ, который охватит деятельность всех субъектов сферы распространения массовой информации в 21 веке.

Раздел 1. Международные стандарты международные обязательства Республики Таджикистан в области свободы слова

1.1. Международные стандарты в области свободы слова

Общие подходы к правовому регулированию СМИ изложены во многих международных документах универсального и регионального характера и имеют статус международных стандартов в области прав человека, в частности, свободы слова.

Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ) закрепила: «Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободно искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ» (статья 19)⁴.

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГП статья 19), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКЗПЧ статья 10), документы региональных международных организаций, имея небольшие расхождения в терминологии, дают аналогичную трактовку свободы слова. При этом все они содержат случаи и условия ее ограничения⁵.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) неоднократно обращалась к проблемам свободы слова, деятельности СМИ (Заключительный акт Совецания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975 г.), Итоговый документ Венской встречи (1986 г.) Документ Копенгагенского Совецания конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 г.), Документ Московского совещания по человеческому измерению СБСЕ (1991 г.), Решение Будапештского саммита СБСЕ (1994 г.) и др.).

Заключительный акт Совецания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ, Хельсинки, 1975 г.). В Заключительном акте, провозгласившем основные принципы и обязательства СБСЕ, большое внимание уделяется условиям работы журналистов, в частности, указывается, что Государства-участники, стремясь к улучшению условий, в которых журналисты одного из государств-участников осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве- участнике, имеют в виду, в частности: изучать в благожелательном духе в подходящие и разумные сроки просьбы журналистов о выдаче виз; предоставлять постоянно аккредитованным журналистам государств-участников на основе договоренности многократные въездные-выездные визы на определенный срок; облегчать выдачу аккредитованным журналистам

⁴ См. : <http://www.un.org/russian/documen/declarat/declhr.htm>

⁵ См.: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml;
http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf

государств-участников разрешений на проживание в стране их временного пребывания и, если и когда таковые необходимы, других полагающихся им официальных документов; облегчать на основе взаимности процедуры оформления поездок журналистов государств-участников по стране, в которой они осуществляют свою профессиональную деятельность и постепенно предоставлять большие возможности для таких поездок при соблюдении правил, связанных с наличием районов, закрытых по соображениям безопасности; обеспечивать, чтобы на просьбы таких журналистов о подобных поездках давался ответ по возможности быстро, с учетом срока запроса; увеличивать возможности личного общения журналистов государств-участников с источниками их информации, включая организации и официальные учреждения; предоставлять журналистам государств-участников право ввоза, лишь при условии последующего вывоза, технического оборудования (фото-, кино-, магнитофонного, радио- и телевизионного), необходимого для выполнения их профессиональной деятельности; предоставлять журналистам других государств-участников, будь то постоянно или временно аккредитованным, возможность передавать полностью, в обычном порядке и быстро через признанные государствами-участниками каналы в представляемые ими органы информации результаты их профессиональной деятельности, с целью опубликования или передачи по радио или телевидению. Государства-участники подтвердили, что журналисты не могут подвергаться выдворению или иным образом наказываться в результате законного осуществления их профессиональной деятельности. В случае выдворения аккредитованного журналиста, он будет информирован о причинах этого и может обращаться с просьбой о пересмотре его дела ⁶.

Документ Копенгагенского Совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 г.) подтвердил, что каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать, и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Осуществление этого права может быть предметом лишь таких ограничений, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам. В частности, не будет установлено никаких ограничений на доступ к средствам для размножения документов всех видов и на их использование при соблюдении, тем не менее, прав, касающихся интеллектуальной собственности, включая авторское право⁷.

Документ Московского совещания по человеческому измерению СБСЕ (1991 г.). Государства-участники признали, что независимые средства информации являются важнейшим условием для свободного и открытого общества и

⁶ См.: <http://www.osce.org/ru/mc/39505>

⁷ Обязательства: Свобода СМИ, свобода выражения мнения и свобода информации. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе / Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1975-2017г.г., 4-е изд., испр. и доп.- Вена: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2017

ответственных за свои действия государственных систем и играют особую роль в деле охраны прав человека и основных свобод; выразили мнение, что средства печати и телерадиовещания на их территории должны иметь неограниченный доступ к иностранным источникам новостей и информационным службам. Общество будет пользоваться аналогичной свободой получения и передачи информации и идей без вмешательства со стороны государственных властей, независимо от границ, в том числе через иностранные публикации и программы телерадиовещания. Любые ограничения в осуществлении этого права должны устанавливаться законом и соответствовать международным стандартам. Государства-участники не будут допускать дискриминации в отношении независимых средств информации, в том, что касается их доступа к информации, материалам и техническим средствам⁸.

Будапештский документ «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху» (1994 г.). В документе государства-участники вновь подтвердили, что свобода выражения своего мнения является основным правом человека и одним из основополагающих элементов демократического общества. В свете этого независимость и плюрализм средств массовой информации чрезвычайно важны для свободного и открытого общества и обеспечения подотчетности органов государственного управления. Их руководящим принципом будет защита этого права⁹.

Декларация Стамбульского саммита (1999 г.). В контексте обязательств государств-участников обеспечивать свободу средств массовой информации, являющуюся одним из основных условий существования плюралистических и демократических обществ, выражена глубокая обеспокоенность злоупотреблениями средствами массовой информации в зонах конфликтов для разжигания ненависти и межэтнической напряженности, а также использованием правовых ограничений и нападков, чтобы лишить граждан свободных средств массовой информации; указано на необходимость обеспечения свободы выражения мнений, которая является одним из важнейших элементов политического диалога в любом демократическом обществе»¹⁰.

Астанинский заключительный документ (2010 г.). Астанинская юбилейная декларация «На пути к сообществу безопасности» подчеркнула ту важную роль, которую играют гражданское общество и свободные СМИ, помогая в полном объеме обеспечить уважение прав человека, основных свобод, демократии, включая свободные и честные выборы, и верховенство права¹¹.

Большое внимание свободе слова уделяют Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Европейских конференций министров по политике в области

⁸ См.: <http://www.osce.org/node/14314>

⁹ См.: <https://www.osce.org/ru/mc/39558>

¹⁰ См.: <https://www.osce.org/ru/mc/39558>

¹¹ Обязательства: Свобода СМИ, свобода выражения мнения и свобода информации. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе / Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1975-2017г.г., 4-е изд., испр.и доп.-Вена: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2017

СМИ. И хотя не все государства входят в Совет Европы, как неоднократно подчеркивали эксперты, документы этих организаций важно учитывать при совершенствовании законодательства о СМИ, поскольку в них развиваются и проясняются международные стандарты ООН и ОБСЕ, они помогают правительствам, обществу осознать значимость свободы слова и такого социального института как СМИ, а журналистам, в свою очередь, осознать свой статус и ту ответственность, которую они несут перед обществом. Среди таких документов принципиальное значение имеют: Декларация о свободе выражения мнения и информации (1982 г.), Декларация, резолюции и постановления четвертой Европейской конференции на уровне министров по проблемам в области средств массовой информации «Средства массовой информации в демократическом обществе» (1994 г.).

Политическая декларация 5-ой Европейской конференции министров о политике в области средств массовой информации (1997 г.)¹², ссылаясь на обязательство вести поиск общих ответов на проблемы, связанные с развитием новых информационных технологий, предложила План действий по развитию свободы слова и информации на общеевропейском уровне в рамках информационного общества, среди которых указаны и действия, касающиеся использования новых технологий и новых коммуникационных и информационных служб.

Важное значение имеют также Декларация комитета министров Совета Европы «О свободе политической дискуссии в СМИ» (2004 г.), Декларация комитета министров Совета Европы «О свободе выражения мнений и информации в СМИ в контексте борьбы с терроризмом» (2005 г.), Рекомендация № R (96) 10 «О гарантиях независимости общественного вещания» и др.

1.2. Международно-правовые стандарты в отношении СМИ

Свободная, не подлежащая цензуре и ограничениям пресса, или другие средства информации в демократическом обществе являются важным элементом обеспечения свободы мнений и их выражения, а также реализации других предусмотренных международными документами прав.

Сходная позиция сформулирована в Стамбульской хартии европейской безопасности ОБСЕ:

«Мы [государства-участники] вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободного потока информации, а также доступа общественности к информации. Мы обязуемся принять все необходимые меры для обеспечения основных условий для функционирования свободных и независимых СМИ и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потока информации, который мы рассматриваем как существенную составляющую любого демократического, свободного и открытого общества».

¹² См.: http://www.dzvalosh.ru/02-dostup/zakon/rub-01/5_evr_konf_min_po_pol_cmi_0.htm

Свободные СМИ, как подчеркивал Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека, играют существенную роль в политическом процессе:

«Свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями имеет исключительно важное значение. Это предполагает свободную печать и другие СМИ, имеющие возможность высказываться по вопросам общественной значимости без цензуры или ограничений и информировать общественное мнение»¹³. Широкая общественность в свою очередь имеет право получать продукт деятельности средств информации.

Комитет по правам человека ООН особенно подчеркивает, что государствам-участникам МПГПП следует учитывать масштабы изменений в информационных и коммуникационных технологиях, таких как электронные системы распространения информации на базе Интернета и мобильной связи, которые существенно изменили методы общения во всем мире. Сегодня создана новая глобальная сеть для обмена идеями и мнениями, которая не обязательно опирается на традиционные средства массовой информации. Следует принять все необходимые меры для укрепления независимости этих новых СМИ и обеспечить к ним доступ для населения.

Также Комитетом сформулированы рекомендации в отношении служб государственного-общественного вещания. Государствам-участникам МПГПП следует обеспечить независимость работы служб государственного вещания¹⁴, а именно гарантировать их независимость и издательскую свободу. Им следует предоставлять финансирование таким образом, чтобы не подрывать независимость этих служб.

Вопросы регулирования процедур создания, регистрации и использования иных административных процедур при средствах массовой информации не получили полномасштабного отражения в международно-правовом регулировании. Однако мнение по вопросу регистрации СМИ неоднократно формулировали представители межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения. Так, в совместной декларации 2003 года¹⁵ Специальный докладчик Организации Объединенных Наций по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе по вопросам свободы средств массовой информации и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений Организации американских государств представили

¹³ См. Замечание общего порядка № 25 Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека, 12 июля 1996 года. Текст документа доступен в сети Интернет по адресу: http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9_ru.pdf

¹⁴ См. Заключительные замечания Комитета ООН по правам человека в отношении Республики Молдова (CCPR/CO/75/MDA).

¹⁵ См. Текст документа доступен для скачивания в сети Интернет по адресу: <http://www.osce.org/ru/fom/99559?download=true>

скооперированное видение регулирования деятельности СМИ, указав, в частности следующее:

«Введение особых требований к регистрации для печатных СМИ не является необходимостью и может приводить к злоупотреблениям, которых следует избегать. Особенно проблематичными являются системы регистрации, предусматривающие право действовать по собственному усмотрению при отказе от регистрации, устанавливающие существенные условия для печатных СМИ или контролируемые органами, не являющимися независимыми от государства».

В отношении вещателей декларация требует в принципе отказаться от регистрации, так как достаточной для такого вида СМИ является лицензионная процедура.

Общепризнанным в международной практике является принцип, в соответствии с которым любые государственные органы, наделенные полномочиями по регулированию в области СМИ или телекоммуникаций, должны быть полностью независимы от правительства и защищены от вмешательства со стороны политических и бизнес-кругов. В противном случае система регулирования СМИ легко может стать предметом злоупотребления в политических или коммерческих целях. Три специальных представителя в упомянутой декларации отмечали:

«Все государственные органы, осуществляющие официальные полномочия по регулированию СМИ, должны быть защищены от вмешательства, особенно политического или экономического характера, в том числе посредством порядка назначения его членов, который должен быть прозрачным, открытым для участия общественности и не контролируемым какой-либо конкретной политической партией».

В Декларации, принятой тем же составом участников в 2015 году,¹⁶ уделялось особое внимание регулированию распространения информации в Интернете, в частности, было заявлено, что регистрация в отношении сайтов глобальной сети, предшествующая распространению информации, является недопустимой практикой. Несмотря на то, что такая позиция пока не нашла отражения в международных актах обязательного характера, она все чаще встречается в самых разных документах, имеющих рекомендательное значение. Например, такой же принцип провозглашен в Рекомендации Комитета Министров Совета Европы CM/Rec (2016)5 «О свободе в Интернете».¹⁷

1.3. Международно-правовые стандарты в отношении права на доступ к информации

В пункте 2 статьи 19 МПГПП предусмотрено право на доступ к информации, имеющейся в распоряжении государственных органов. К такой информации

¹⁶ См. Текст документа доступен для скачивания в сети Интернет по адресу:

<http://www.osce.org/ru/fom/99559?download=true>

¹⁷ См. Принята 13.04.2016 года на 1253 заседании заместителей министров. Текст документа на английском языке доступен в сети Интернет по адресу: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415fa

относятся, в числе прочего, записи в государственных органах, независимо от формы ее хранения, источников и даты их регистрации. Право на доступ к информации предполагает также право СМИ на доступ к информации, касающейся государственных вопросов, а также право широкой общественности получать продукцию СМИ.

Элементы права на доступ к информации содержатся также в других статьях МПГПП. Как отметил в своем замечании общего порядка № 16, касающемся статьи 17 Пакта Комитет по правам человека, каждое лицо должно иметь право удостовериться в ясной форме, содержится ли в автоматизированных файлах данных информация личного характера, и если содержится, то какая и с какой целью. Каждое лицо должно иметь также возможность удостовериться, какие государственные органы или частные лица или органы контролируют или могут контролировать их файлы. Если в таких файлах содержится неверная информация личного характера или если она собиралась или обрабатывалась в нарушение положений закона, каждое лицо должно иметь право потребовать изъятия этой информации.

Как указал Комитет по правам человека в Замечаниях общего порядка № 34 с целью эффективного осуществления права на доступ к информации «государствам-участникам в приоритетном порядке следует открыть широкий доступ к правительственной информации, имеющей общественный интерес»¹⁸. Государствам следует предпринимать все усилия для обеспечения легкого, быстрого, эффективного и практического доступа к такой информации, в том числе следует установить необходимые процедуры, позволяющие населению получить доступ к информации, например при помощи законодательства о свободе информации¹⁹. Эти процедуры должны обеспечивать своевременную обработку запросов на получение информации в соответствии с четкими правилами, не противоречащими МПГПП. Плата за обработку запросов на получение информации не должна создавать неоправданное препятствие для доступа к информации. Властям следует обосновывать любой отказ в предоставлении доступа к информации. Необходимо создать механизм обработки заявлений об отказе в предоставлении информации, а также об оставленных без ответа запросах.

Помимо гарантий права на получение информации как базового права человека, необходимо отметить закрепление на международном уровне права на доступ к конкретным видам информации. В частности, Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция)²⁰, к которой в 2001 году присоединилась Республика Таджикистан,

¹⁸ См. Para 19.

¹⁹ См. Заключительные замечания в отношении Азербайджана (CCPR/C/79/Add.38 (1994)).

²⁰ См. Официальный текст Конвенции на русском языке опубликован на сайте ООН по адресу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml

предусматривает обеспечение открытости экологической информации. Для реализации этой задачи документ устанавливает 2 основных инструмента: гарантии получения экологической информации (доступа к информации) и гарантии участия общественности в принятии решений в сфере экологии.

Конвенцией установлены условия получения экологической информации: обязанность государственных органов предоставлять экологическую информацию (преимущественно по своей инициативе, но также и по запросу заинтересованных лиц), форма и сроки ее предоставления, закрытый перечень случаев, когда информация не может быть предоставлена.

Конвенция устанавливает общие рамки сроков ответа на запрос заинтересованного лица в отношении экологической информации: срок не может превышать одного месяца (с возможностью продления такого срока до двух месяцев в исключительных случаях).

Важно упомянуть и такое правило Конвенции: если государственный орган не располагает запрашиваемой экологической информацией, он в максимально сжатые сроки информирует подателя просьбы о государственном органе, в который, как он считает, можно обратиться с просьбой о предоставлении информации, или передает эту просьбу такому органу и соответствующим образом уведомляет об этом подателя просьбы.

Существенное правило состоит также в том, что, если информация, не подлежащая раскрытию, может быть отделена от остальной информации без ущерба для конфиденциальности информации, государственные органы обязаны представлять остальную часть запрашиваемой экологической информации.

Наконец, нужно отметить, что экологической в соответствии со статьей 2 указанной Конвенции признается информация о:

«а) состоянии элементов окружающей среды, таких, как воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы, и взаимодействие между этими элементами;

б) факторах, таких, как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, охватываемые в подпункте, а выше, и анализ затрат и результатов, и другой экономический анализ, и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды;

с) состоянии здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей, состоянии объектов культуры и зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды или, через посредство этих элементов, факторы, деятельность или меры, упомянутые в подпункте б выше».

При этом необходимо подчеркнуть, что экологическая информация должна соответствовать ряду предъявляемых требований: достоверности, полноте, своевременности, подготовленности к использованию, наличию необходимой формы, доступности и проверяемости.

Участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности в сфере экологии подробно регламентируется Статьями 6-8 Конвенции. Согласно указанным положениям, участники Конвенции привлекают общественность к обсуждению как определенного непосредственно в Конвенции круга вопросов, так и любых иных, имеющих отношение к экологии. Исключение представляют случаи, когда обсуждение вопросов может угрожать интересам национальной обороны. Участники конвенции обеспечивают участие общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие.

Заинтересованная общественность должна быть адекватно, своевременно и эффективно проинформирована на самом начальном этапе процедуры принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. Требования к информированию прописаны очень подробно и включают, среди прочего, данные о:

- «а) планируемом виде деятельности и заявке, по которой будет приниматься решение;
- б) характере возможных решений или проекте решения;
- с) государственном органе, ответственном за принятие решения;
- д) предусматриваемой процедуре, включая то, каким образом и когда такая информация может быть предоставлена:
 - i) о начале осуществления процедуры;
 - ii) о возможностях для участия общественности;
 - iii) о времени и месте любого намечаемого публичного слушания;
 - iv) о наличии государственного органа, в котором можно получить соответствующую информацию, и о том, куда соответствующая информация была передана для рассмотрения общественностью;
 - v) о наличии соответствующего государственного органа или любого другого официального органа, которому могут представляться замечания или вопросы, и о сроках представления замечаний или вопросов;
 - vi) о том, какая экологическая информация, касающаяся планируемого вида деятельности, имеется в наличии; и
- е) об охвате данного вида деятельности национальной или трансграничной процедурой оценки воздействия на окружающую среду».

Компетентные государственные органы обязаны обеспечить заинтересованным кругам общественности по получении от них запроса, бесплатный доступ ко всей информации, относящейся к процессу принятия решений, имеющейся в

распоряжении на момент осуществления процедуры участия общественности, в целях ее изучения и по мере ее поступления. Конвенция предусматривает предоставление определенного объема информации как о конкретных принимаемых решениях, так и о стратегических решениях, которые могут повлиять на экологическую ситуацию.

Процедуры участия общественности должны позволять ей представлять в письменной форме или, в необходимых случаях, в ходе публичного слушания или рассмотрения вопроса с участием подателя заявки любые замечания, информацию, анализ или мнения, которые, как она считает, имеют отношение к планируемой деятельности. Государство обеспечивает, чтобы в соответствующем решении надлежащим образом были отражены результаты участия общественности. Более того, Конвенция накладывает обязательство после принятия решения государственным органом незамедлительно проинформировать общественность об этом решении. Текст решения должен быть доступен вместе с указанием причин и соображений, положенных в основу этого решения.

Кроме уже обозначенных форм участия общественности, Конвенция предполагает участие общественности в подготовке нормативных положений, и общеприменимых юридически обязательных нормативных актов. Для этого государство (государственные органы) прилагает усилия для содействия эффективному участию общественности на этапе, пока остаются открытыми возможности для выбора корректного решения, в подготовке государственными органами нормативных решений, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду. С этой целью принимаются следующие меры:

- устанавливаются сроки, достаточные для обеспечения эффективного участия;
- проекты правил публикуются или предоставляются общественности иным образом;
- общественности предоставляется возможность представить свои замечания непосредственно или через представительные консультативные органы.

Результаты участия общественности учитываются в максимально возможной степени.

Международные стандарты регулирования доступа к информации о деятельности органов власти могут быть почерпнуты в документах Совета Европы, которые хотя и не являются обязательными для Таджикистана, но могут быть приняты во внимание при реформировании законодательных положений.

Среди документов, действующих в рамках Совета Европы в отношении доступа к информации, необходимо особо выделить Рекомендацию № Rec (2002)2 Комитета Министров Совета Европы государствам-участникам «О доступе к официальным

документам»,²¹ принятую Комитетом Министров 21 февраля 2002 г. на 784-м заседании заместителей министров, а также Конвенцию Совета Европы «О доступе к официальным документам», принятую Комитетом Министров 27 ноября 2008 года на заседании заместителей Министров иностранных дел № 1042-бис.²²

Рекомендация Комитета Министров Совета Европы «О доступе к официальным документам» формулирует следующим образом ту ценность и значимость, которую представляет собой право на доступ к информации: такой доступ, особенно к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, позволяет человеку помимо обеспечения реализации его прав получать адекватное представление и формировать критические суждения о состоянии общества, органах власти, способствуя тем самым вовлечению осведомленной общественности в дела, представляющие всеобщий интерес; укрепляет действенность и эффективность функционирования органов власти и помогает поддерживать их единство, противодействуя опасности коррупции; способствует утверждению легитимности административных властей как общественных органов и укреплению доверия к ним со стороны населения.

Вышеописанный подход находит продолжение в Конвенции Совета Европы «О доступе к официальным документам». Она формулирует целый ряд принципов деятельности органов власти по раскрытию официальной информации. Таковым является возможность введения ограничений только тогда, когда они четко установлены законом, являются необходимыми в демократическом обществе и соразмерны целям защиты определенных ценностей (часть 1 статьи 3 Конвенции). Еще один базовый принцип состоит в создании режима максимального благоприятствования для лица, запрашивающего информацию (таковое не должно обосновывать свой запрос информации, связанные с запросом формальности не должны быть больше, чем это необходимо для обработки запроса) и формулировании процедурных гарантий реализации права на доступ к информации. Одной из таких гарантий является требование об оперативном рассмотрении запроса о доступе к официальному документу. Решение должно быть принято, доведено до запрашивающего лица и исполнено в разумные сроки, которые установлены заранее (часть 4 статьи 5).

Кроме того, Конвенция предписывает государствам-участникам не только предпринимать все необходимые усилия для эффективного реагирования на запросы своих граждан, но и в проактивном режиме раскрывать информацию о деятельности органов власти. В статье 10 содержится указание органам власти на необходимость «по собственной инициативе и в тех случаях, когда это оправдано,

²¹ См. Текст документа на английском языке доступен в сети Интернет по адресу [http://www.freedominfo.org/wp-content/uploads/documents/bg-rec\(2002\)2_eng.pdf](http://www.freedominfo.org/wp-content/uploads/documents/bg-rec(2002)2_eng.pdf).

²² См. Текст документа на английском языке доступен на официальном сайте Совета Европы в сети Интернет по адресу <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>; на русском языке (неофициальный перевод) доступен в сети Интернет по адресу <http://medialaw.asia/document/-5910>.

принимать необходимые меры по опубликованию официальных документов, которыми они располагают, в интересах повышения открытости и эффективности органов управления и содействия информированному вовлечению населения в дела, представляющие общий интерес».

1.4. Ограничения права на информацию

Право на информацию не является абсолютным: в определенных и немногочисленных обстоятельствах оно может подвергаться ограничениям. Однако в силу основополагающего характера этого права ограничения должны быть точными и четко определенными в соответствии с принципами правового государства. Более того, ограничения должны преследовать определенные законом цели.

В статье 19(3) МПГПП установлены четкие пределы, в которых допустимы законные ограничения права на информацию. Она гласит:

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

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

Вмешательство должно преследовать одну из целей, перечисленных в статье 19(3); этот перечень является исчерпывающим, и, следовательно, любое иное вмешательство представляет собой нарушение статьи 19.

Вмешательство должно быть «необходимым» для достижения одной из этих целей. Слово «необходимый» в данном контексте имеет особое значение. Оно означает, что для вмешательства должна существовать «насуцная потребность государства или общества»; что причины, приводимые государством в качестве обоснования вмешательства, должны быть относящимися к делу и достаточными, и что государство должно показать, что вмешательство соразмерно преследуемой цели. Любая оценка необходимости того или иного ограничения должна основываться на объективных факторах.²³

Как заявил Комитет по правам человека, «требование о необходимости предполагает наличие элемента соразмерности в том смысле, что масштаб ограничения свободы выражения мнения должен быть соразмерным с той ценностью, на защиту которой направлено данное ограничение».²⁴ В своем замечании общего порядка № 27 Комитет также отметил, что "ограничительные меры должны соответствовать принципу соразмерности; они должны являться

²³ См. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах. Документ ООН E/CN.4/1985/4, Приложение (1985). Текст документа доступен на русском языке в сети Интернет по адресу: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/O8500000001>.

²⁴ См. Решение Комитета ООН по правам человека по делу "Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы" (note 31, para. 6.8).

уместными для выполнения своей защитной функции; они должны представлять собой наименее ограничительное средство из числа тех, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат... Принцип соразмерности должен соблюдаться не только в законодательстве, в котором предусматриваются ограничения, но и административными и судебными властями в процессе применения законодательств».²⁵

В продолжение этой концепции Комитет подчеркивает, что пункт 3 статьи 19 ни при каких условиях не может служить оправданием для того, чтобы заставить замолчать каких-либо защитников многопартийной демократии, демократических принципов и прав человека.²⁶ Подобным образом, агрессия в отношении лица, использующего свое право на свободное выражение мнений, в том числе такие формы агрессии как произвольный арест, пытки, угроза жизни и убийство, несовместима со статьей 19. Комитет особо отмечает, что часто в связи со своей деятельностью таким угрозам, запугиванию и агрессивным действиям подвергаются журналисты.²⁷ В отношении всех подобных случаев агрессии следует проводить своевременное и тщательное расследование, виновных необходимо преследовать по закону,²⁸ а жертвам, или в случае убийства их представителям, – предоставлять надлежащие формы возмещения ущерба.

В комментариях Комитета по правам человека ООН содержится его трактовка толкования каждой из правомерных целей для введения ограничений. В частности, в отношении цели защиты национальной безопасности или общественного порядка, либо здоровья или нравственности населения Комитет указывает на необходимость весьма тщательно подходить к обеспечению строгого соблюдения требований о необходимости и соразмерности вводимых ограничений в процессе разработки и применения законов о государственной измене²⁹ и аналогичных актов, касающихся национальной безопасности, служебной тайны, борьбы с подрывной деятельностью или иных сфер. Например, нарушение принципа соразмерности «представляет собой ссылки на такие законы, с тем чтобы удержать или утаить от широкой общественности информацию, представляющую законный общественный интерес и не угрожающую национальной безопасности, а также чтобы преследовать журналистов, исследователей, защитников окружающей среды, правозащитников или других лиц за распространение такой информации»³⁰.

²⁵ См. Замечание общего порядка № 27, пункт 14. См. также сообщения № 1128/2002, Маркес против Анголы, № 1157/2003, Коулман против Австралии.

²⁶ См. сообщение Комитета по правам человека ООН № 458/91, Муконг против Камеруна, Соображения приняты 21 июля 1994 года.

²⁷ См., например, заключительные замечания Комитета по правам человека ООН в отношении Алжира (CCPR/C/DZA/CO/3); заключительные замечания в отношении Коста-Рики (CCPR/C/CRI/CO/5); заключительные замечания в отношении Судана (CCPR/C/SDN/CO/3).

²⁸ См. Заключительные замечания в отношении Грузии (CCPR/C/GEO/CO/3).

²⁹ См. Заключительные замечания в отношении Гонконга (CCPR/C/HKG/CO/2).

³⁰ См. Заключительные замечания в отношении Российской Федерации (CCPR/CO/79/RUS).

В своем замечании общего порядка № 22 Комитет отметил, что «понятие нравственности складывается на основе многих общественных, философских и религиозных традиций, и, следовательно, установление ограничений ... в целях защиты нравственности не должно основываться на принципах, вытекающих исключительно из одной единственной традиции». Любые подобные ограничения должны рассматриваться в контексте универсального характера прав человека и принципа недопущения дискриминации. Таким образом, хотя государство и имеет значительную широту усмотрения при решении вопроса о введении ограничений ради защиты общественной морали, оно не может устанавливать их бесконтрольно, не сверяясь с общими принципами законодательства, существующим регулированием, общественными настроениями и запросами.

Вмешательство в право на информацию должно быть предусмотрено «законом». Как указывает Комитет ООН по правам человека, норма, которая квалифицируется как «закон», должна быть сформулирована достаточно четко, с тем чтобы дать лицу, исполняющему норму, возможность соответствующим образом следить за своим поведением, а информация о ней должна быть доступна широким слоям населения.³¹ Закон не должен наделять лиц, которым поручено его осуществление, неограниченными дискреционными полномочиями устанавливать ограничения на право свободного выражения мнений³² Законы должны предоставлять лицам, которым поручено их исполнение, достаточные руководящие указания для того, чтобы они могли определить, на какие формы выражения мнений установлены определенные ограничения, а на какие нет. Расплывчатые или нечетко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу действий для исполнительной власти, несовместимы с правом на информацию и не могут признаваться установленными законом (правило известное также как принцип «формальной определенности»).

Помимо общих правил о подходах к ограничению права на свободу выражения мнения, выработанных в отношении применения статьи 19 МПГПП, Комитетом по правам человека сформированы так называемые «узкие» пределы ограничения свободы выражения мнений в ряде конкретных сфер. Такие пределы подразумевают дополнительные критерии, которым должно соответствовать государство при введении ограничений.

Так, к ограничениям на участие в политической жизни, вызывающим, согласно его заявлению, у Комитета беспокойство, относятся, в числе прочего, «отказ в доступе во время избирательных кампаний к источникам, содержащим политические комментарии, в том числе к местным и иностранным средствам информации»,³³ а также ограничение доступа оппозиционных партий и политических деятелей к СМИ. Несмотря на то, что период избирательной

³¹ См. сообщение № 578/1994, де Грот против Нидерландов, Соображения приняты 14 июля 1995 года.

³² См. замечание общего порядка № 27.

³³ См. Заключительные замечания в отношении Туниса (CCPR/C/TUN/CO/5).

компания подразумевает действие более детального и ограничительного в отношении ряда процессов регулирования, любое ограничение, тем не менее, должно быть совместимо с пунктом 3 статьи 19 МПГПП.

Еще один узкий предел, который в настоящее время признается одной из основ подходов при реализации права на свободу выражения мнения состоит в учете статуса публичной фигуры при решении вопросов о допустимости и соразмерности ограничения права на свободу выражения мнения. Комитет отмечает, что в Пакте уделяется особое внимание праву на беспрепятственное выражение мнений при проведении дискуссий с участием политических и государственных деятелей. Таким образом, одного лишь факта, что формы выражения мнений оскорбляют какого-либо общественного деятеля, недостаточно для того, чтобы обосновать установление наказаний, хотя общественные деятели также могут в своих интересах использовать положения Пакта.³⁴ Более того, все общественные деятели, в том числе представители высшей политической власти, такие как главы государств и правительств, могут на законных основаниях становиться объектом критики и нападков политической оппозиции.³⁵ В связи с вышеизложенным Комитет в Замечании общего порядка № 34 выразил обеспокоенность «в связи с законами о таких действиях, как оскорбление высшего государственного лица, неуважение к суду, неуважение к представителям власти, неуважение к флагу и символике, клевета на главу государства, защита чести государственных должностных лиц; он также заявляет, что законом не должны устанавливаться более жесткие меры наказания исключительно в связи с положением личности индивида, чья репутация была якобы подвергнута сомнению. Государствам-участникам не следует запрещать критику таких структур, как армия или административный аппарат».

Особое внимание при анализе рискованных точек установления чрезмерного регулирования Комитет по правам человека уделил вопросу обеспечения соответствия законодательных и административных основ, регулирующих деятельность СМИ, положениям пункта 3 статьи 19 МПГПП. Согласно позиции Комитета, системы регулирования должны принимать во внимание различия между печатными и вещательными СМИ и Интернетом с учетом точек соприкосновения различных форматов СМИ. Запрет на выпуск газет и других печатных СМИ при отсутствии особых условий, закрепленных в пункте 3 статьи 19, является нарушением этой статьи. Запрет на выпуск какого-либо конкретного издания может быть установлен лишь в том случае, если конкретные, неразрывно связанные с данным изданием материалы могут быть на законных основаниях запрещены в соответствии с пунктом 3.

Государства-участники Пакта не должны вводить для вещательных СМИ, в том числе небольших и коммерческих станций, обременительные лицензионные

³⁴ См. сообщение № 1180/2003, Бодрожич против Сербии и Черногории, Соображения приняты 31 октября 2005 года

³⁵ См. сообщение № 1128/2002, Маркес против Анголы.

условия и облагать их сборами. Критерии для введения таких условий и лицензионных сборов должны быть целесообразными и объективными, четкими, прозрачными, не должны носить дискриминационного характера и должны отвечать иным характеристикам в соответствии с Пактом. Порядок выдачи лицензий на вещание при помощи средств ограниченных возможностей, таких как аудиовизуальные наземные и спутниковые службы, должен обеспечивать равное распределение доступа и частот для государственных, коммерческих и местных вещательных служб. Кроме того, участникам МПГПП, которые еще этого не сделали, было рекомендовано учредить независимый государственный орган по выдаче лицензий на вещание, уполномоченный рассматривать заявки на вещание и выдавать лицензии.

Как указал Комитет, любые ограничения на функционирование сайтов, блогов и любых других платформ распространения электронной и иной информации, основанных на Интернет-технологиях, в том числе систем, обеспечивающих работу подобных средств коммуникации, таких как системы доступа к сети Интернет или поисковые системы, допустимы в той мере, в какой они совместимы с пунктом 3 статьи 19 МПГПП.

Допустимые ограничения должны основываться главным образом на содержании конкретных материалов в то время, как общие запреты на функционирование определенных сайтов и систем несовместимы с пунктом 3. Кроме того, недопустимым является запрет на публикацию сайтами или системами распространения информации каких-либо материалов исключительно по той причине, что они могут содержать критику правительства или социально-политической системы, которой придерживается правительство.

Комитет также подробно остановился на статусе журналистов, указав, что журналистские функции выполняет широкий круг лиц, в том числе профессиональные штатные репортеры и аналитики, блогеры и другие лица, которые публикуются в печатных изданиях, Интернете или иных медийных площадках, поэтому существование общих государственных систем регистрации журналистов или выдачи им лицензий является несовместимым с пунктом 3 статьи 19 МПГПП. Ограничения на аккредитацию допустимы лишь в случаях, когда для журналистов необходимо предоставить привилегированный доступ в некоторые места или на некоторые события. Такие ограничения не должны носить дискриминационный характер и должны применяться в соответствии со статьей 19 и другими положениями Пакта на основе объективных критериев и с учетом того, что журналистские функции выполняет широкий круг лиц.

Как правило, несовместимыми с пунктом 3 статьи 19 являются попытки ограничить право журналистов и других лиц, которые стремятся использовать свое право на свободное выражение мнений (к ним, например, относятся те, кто желают посетить правозащитные мероприятия), на перемещение за пределы государства-участника, ограничивать въезд иностранных журналистов в

государство-участник из определенных стран или ограничивать право на свободное передвижение журналистов и исследователей по вопросам прав человека в рамках государства-участника (в том числе в затронутые конфликтом районы, районы природных катастроф и места, где, по утверждениям, наблюдаются нарушения прав человека). Государствам-участникам Пакта следует признать, что исключительная привилегия журналистов не разглашать источники информации является составным элементом права на свободное выражение мнений, и обеспечивать ее соблюдение.

Комитет также указывает, что необходимо тщательно подходить к разработке законов, касающихся клеветы, обеспечивать их соответствие положениям пункта 3 статьи 19 МПГПП, а также не допускать, чтобы они на практике использовались для ограничения права на свободное выражение мнений. Во все такие законы, в частности, в уголовные законы, касающиеся клеветы, следует включить такие формы защиты, которые отвечают интересам достоверности, они не должны применяться по отношению к таким формам выражения мнений, которые по своей природе не могут быть проверены на соответствие действительности.

По крайней мере, в отношении комментариев, затрагивающих интересы общественных деятелей, следует стремиться не допускать установления наказаний за высказывания, которые стали достоянием общественности по ошибке и без злого умысла. В любом случае наличие общественного интереса к объекту критики следует рассматривать в качестве элемента защиты для лица распространившего сведения. Государствам-участникам следует принимать меры во избежание чрезмерных мер наказания и штрафов. Там, где это необходимо, государствам-участникам следует вводить умеренные ограничения на требование, в соответствии с которым защита обязана возместить расходы стороны, выигравшей дело. Государствам-участникам следует рассмотреть возможность исключения клеветы из разряда преступлений, но в любом случае уголовное законодательство должно применяться лишь в связи с наиболее серьезными случаями, а лишение свободы ни при каких условиях не должно считаться адекватной мерой наказания.

1.5. Международные документы по вопросам аккредитации

Итоговый документ Мадридской встречи (1983 г.) в контексте сотрудничества в гуманитарных и других областях подчеркивает, что государства будут принимать без чрезмерной задержки решения по просьбам о визах для журналистов, будут предоставлять постоянно аккредитованным корреспондентам и членам их семей, живущим с ними, многократные въездные и выездные визы сроком на один год. Государства-участники будут изучать возможность предоставления на основе, где это необходимо, двусторонних договоренностей аккредитации и соответствующих условий журналистам из других государств-участников, постоянно аккредитованным, в-третьих, странах. Они будут способствовать поездкам журналистов из других государств-участников по своей территории, в частности,

принимая конкретные меры, чтобы предоставлять им более широкие возможности для поездок, за исключением районов, закрытых по соображениям безопасности. Они будут информировать журналистов заранее, когда это возможно, если новые районы будут закрываться по соображениям безопасности³⁶.

Итоговый документ Венской встречи (1986 г.), подтвердил, что государства будут воздерживаться от принятия ограничительных мер, таких, как лишение журналиста аккредитации или выдворение из-за содержания его репортажей или его органа информации. Они будут обеспечивать, чтобы журналисты, включая тех, которые представляют средства массовой информации других государств-участников, при осуществлении ими такой деятельности могли свободно искать доступ к общественным и частным источникам информации и поддерживать контакты с ними, а также чтобы уважалась их потребность в профессиональной конфиденциальности. На основе соглашений между ними там, где это необходимо, и в целях регулярного поступления репортажей они будут предоставлять аккредитацию, где это потребуется, и многократные въездные визы журналистам из других государств-участников, независимо от их постоянного места проживания. На этой основе они сократят до максимума двух месяцев период для предоставления как аккредитации, так и многократных въездных виз журналистам. Они будут облегчать работу иностранных журналистов, предоставляя по просьбе соответствующую информацию относительно практических вопросов, таких, как правила ввоза, налоги и жилье. Они будут обеспечивать, чтобы официальные пресс-конференции и, в случае целесообразности, другие подобные официальные мероприятия для прессы были также открыты для иностранных журналистов после их аккредитации, где она требуется³⁷.

Комитет по правам человека (КПЧ). Замечание общего порядка № 34 «Статья 19: Свобода мнения и его выражения» (11-29 июля 2011 г., Женева).

Комитет ООН по правам человека в 2011 г. в Замечании общего порядка № 34 к статье 19 МПГПП отмечает, что ограничения на аккредитацию допустимы лишь в случаях, когда для журналистов необходимо предоставить привилегированный доступ в некоторые места или на некоторые события. Такие ограничения не должны носить дискриминационный характер и должны применяться в соответствии со статьей 19 и другими положениями Пакта на основе объективных критериев и с учетом того, что журналистские функции выполняет широкий круг лиц³⁸.

³⁶ См.: Обязательства: Свобода СМИ, свобода выражения мнения и свобода информации. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе / Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1975-2017г.г., 4-е изд., испр. и доп.-Вена: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2017

³⁷ См.: Обязательства: Свобода СМИ, свобода выражения мнения и свобода информации. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе / Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1975-2017г.г., 4-е изд., испр.и доп.-Вена: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2017

³⁸ См.: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rhrcom34.html>

Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ: наблюдения и рекомендации» (25.11.2006 г.).

В Докладе определена функция аккредитации, которая создана для того, чтобы журналисты могли получить доступ в особые места с ограниченным пространством, а также доступ к определенным «закрытым зонам», включая зоны военных действий и места, которые считаются опасными или закрытыми властями по причинам безопасности, позволяет журналистам участвовать в официальных мероприятиях и визитах; указаны методы получения аккредитации; даны рекомендации, в частности, что руководящие принципы по вопросам выдачи аккредитации должны быть разработаны с целью продвижения плюрализма, они должны быть прозрачными и доступными для общественности, должны применяться беспристрастно и без произвольных исключений. Отказ в аккредитации должен сопровождаться правом заявителя оспорить основания для такого отказа³⁹.

1.6. Международные документы по вопросам лицензирования

Для решения проблем с лицензированием важное значение имеют два документа: Рекомендация, принятая 20 декабря 2000 г. на 735-м заседании заместителей министров Совета Европы, которая касалась вопросов независимости и функций регулирующих органов в вещательном секторе (Рекомендация № REC (2000 г.) 23) и Замечание общего порядка № 34 Комитета ООН по правам человека (Замечание общего порядка № 34 «Статья 19: Свобода мнения и его выражения» (11-29 июля 2011 г., Женева).

В частности, в Замечании общего порядка № 34 Комитет ООН по правам человека отметил: Государства-участники не должны вводить для вещательных СМИ, в том числе небольших и коммерческих станций, обременительные лицензионные условия и облагать их сборами. Критерии для введения таких условий и лицензионных сборов должны быть целесообразными и объективными, четкими, прозрачными, не должны носить дискриминационного характера и должны отвечать иным характеристикам в соответствии с Пактом. Порядок выдачи лицензий на вещание при помощи средств ограниченных возможностей, таких как аудиовизуальные наземные и спутниковые службы, должен обеспечивать равное распределение доступа и частот для государственных, коммерческих и местных вещательных служб. Государствам-участникам, которые еще этого не сделали, рекомендуется учредить независимый государственный орган по выдаче лицензий на вещание, уполномоченный рассматривать заявки на вещание и выдавать лицензии⁴⁰.

1.7. Международные документы о переходе на цифровое вещание

³⁹ См.: <https://www.osce.org/ru/fom/22066?download=true>.

⁴⁰ См.: <http://www.refworld.org.ru/docid/4ed34b892.html>

В 2006 году в Женеве состоялась Региональная конференция радиосвязи (РКР) по планированию цифровой наземной радиовещательной службы в частях Районов 1 и 3 в полосах частот 174-230 МГц и 470-862 МГц. В том же 2006 году МСЭ утвердил План цифрового наземного вещания в полосах частот 174–230 МГц и 470–862 МГц, в котором принят европейский стандарт DVB, включающий модификацию для эфирного наземного вещания (DVB-T).

В июне 2006 года было подписано разработанное МСЭ соглашение «Женева 2006», согласно которому для стран – участниц МСЭ были установлены планируемые сроки полного перехода на цифровое телевидение и отключения аналогового телевидения. Соглашение «Женева – 2006» положило отсчет переходному периоду, который должен был завершиться для стран Центральной Азии к 17 июня 2015 году. Эта дата означала завершение эпохи аналогового вещания и начало цифрового эфирного вещания⁴¹.

В странах Центральной Азии после ратификации данного документа был запущен процесс по переходу на цифровое эфирное вещание.

Среди международных документов, которые содержат базовые подходы к процессу перехода на цифровое вещание, можно отметить Рекомендацию Rec (2003 г.) 9 Комитета министров Совета Европы государствам-членам «О мерах поддержки демократического и социального распространения цифрового вещания» (далее – Рекомендация)⁴² и доклады Представителей ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение.

Главный смысл Рекомендации изложен в принципах процесса перехода на цифру:

- а) создать необходимые правовые и экономические условия для развития цифрового вещания, гарантирующего плюрализм телерадиовещательных служб и доступ общественности к большому числу качественных программ, включая сохранение, а если возможно, то повышение доступности трансграничных служб;
- б) защищать, а в случае необходимости принять позитивные меры для защиты и поддержки плюрализма средств информации, чтобы уравновесить растущую концентрацию в данном секторе;
- в) следить за соблюдением прав несовершеннолетних и права на защиту человеческого достоинства, а также запретов на подстрекательство к насилию и ненависти в эфире цифрового вещания, обеспечивая широкий выбор содержания программ;
- г) подготовить общество к новым цифровым технологиям, в частности поощряя создание схемы информирования и обучения пользованию цифровой техникой и новыми услугами;

⁴¹ См: О развитии цифрового эфирного телевидения в государствах – участниках СНГ: возможности и перспективы сотрудничества (информационно-аналитический материал) //www.e-cis.info

⁴² См: Данная Рекомендация имеет значение в связи с тем, что принципы процесса перехода на цифру, заложенные в ней, признаются ООН и ОБСЕ.

д) гарантировать, чтобы общественное вещание, являющееся основным фактором объединения демократических обществ, сохранилось наряду с новыми цифровыми технологиями, обеспечив всеобщий доступ частных лиц к программам общественного вещания и выделив им, центральную роль при переходе к наземному цифровому вещанию;

е) подтвердить назначение общественного вещания, в случае необходимости приспособив его средства к новым цифровым технологиям, с соблюдением соответствующих основных принципов, изложенных в предыдущих решениях Совета Европы, создавая при этом финансовые, технические и другие условия, которые позволят программам общественного вещания исполнить свое назначение как можно лучше;

ж) довести до сведения государственных органов, заинтересованных профессиональных и промышленных кругов основные принципы; регулярно оценивать эффективность применения данных принципов⁴³.

В 2013 г. Специальным докладчиком ООН по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальным докладчиком по вопросам свободы выражения мнения ОАГ и Специальным докладчиком по вопросам свободы выражения мнения и свободы информации Африканской комиссии по правам человека и народов была принята Совместная декларация «О защите свободы выражения мнения и разнообразия при переходе на цифровое эфирное вещание». Декларация, подчеркивая, что государства обязаны поощрять и защищать право на свободу выражения мнения, равенство и разнообразие СМИ, а также обеспечить эффективные средства правовой защиты в случае нарушения этих прав, в том числе в процессе перехода на цифровое вещание, определяет несколько важных направлений, требующих гарантий государства:

- 1) обеспечение уважения к свободе выражения мнения;
- 2) процессы лицензирования, касающиеся перехода на цифровое вещание;
- 3) обеспечение деятельности независимых общественных вещателей;
- 4) предоставление услуг общинного и местного вещания;
- 5) доступ к вещанию людям с нарушениями слуха и зрения;
- 6) содействие разнообразию вещания;
- 7) меры, не допускающие концентрации собственности или контроля над СМИ;
- 8) информационно-образовательные программы в процессе перехода на цифровое вещание.

1.8. Международные обязательства Республики Таджикистан

Республика Таджикистан является полноправным членом международного сообщества, участником многочисленных международных договоров и конвенций. Международный пакт о гражданских и политических правах (далее -- МПГПП) вступил в действие на территории Таджикистана в 1999 году, таким образом,

⁴³ См: <https://www.lawmix.ru/abro/2164>

государство обязалось обеспечивать, защищать и уважать обусловленные пактом права, включая права на свободу слова и свободу информации.

Таджикистан является членом ОБСЕ с 30 января 1992 года⁴⁴, следовательно, государство обязано выполнять все договоренности, достигнутые в соглашениях, подписанных членами ОБСЕ, включая положения, касающихся реализации права на свободу выражения мнений (Заключительный акт Сопещения по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975 г.), Документ Копенгагенского Сопещения конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 г.), Будапештский документ (1994 г.), Декларация Стамбульского саммита (1999 г.) и другие).

Ряд соглашений, принятых в рамках ШОС, СНГ, касается вопросов информационной безопасности, при этом международные документы расширяют законодательную базу в данной области через категорию сотрудничество. Среди таких документов стоит выделить: Соглашение между Правительствами государств-членов Шанхайской организации сотрудничества «О сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности» (заключено в г. Екатеринбурге 16.06.2009 г.)⁴⁵, Концепцию сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения информационной безопасности (Решение Совета глав государств Содружества Независимых Государств, 10.10.2008 г.)⁴⁶, Соглашение Совета глав правительств Содружества Независимых Государств о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в области обеспечения информационной безопасности (заключено в г. Санкт-Петербурге 20.11.2013 г.)⁴⁷. Вышеуказанные документы направлены на установление общих подходов государств-участников к правовому регулированию обеспечения информационной безопасности, укреплению и обеспечению сбалансированности национальных правовых систем в условиях информатизации общества, на развитие международного информационного обмена, на стимулирование использования информационно-коммуникационных технологий в социальной и культурной сфере. Еще один документ – Стратегия сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в построении и развитии информационного общества на период до 2025 года (Решение Совета глав правительств Содружества Независимых Государств от 28.09.2012 г.)⁴⁸, имея целью объединение усилий и обеспечение эффективного взаимодействия при использовании ИКТ для повышения качества жизни граждан, развития экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствования системы государственного управления, одним из

⁴⁴ См.: <http://medialaw.asia/posts/06-11-2013/76353.html>

⁴⁵ См.: <https://ccdcoe.org/sites/default/files/documents/SCO-090616-IISAgreementRussian.pdf>

⁴⁶ См.: <http://naviny.org/2014/10/10/by1131.htm>

⁴⁷ См.: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=66894

⁴⁸ См.: <http://e-cis.info/page.php?id=22902>

основных направлений сотрудничества считает обеспечение информационной безопасности. Параметры обеспечения информационной безопасности касаются и деятельности СМИ.

В 2013 г. Республика Таджикистан присоединилась к Всемирной торговой организации (ВТО) и приняла ряд обязательств, которые могут оказать существенное влияние на процесс перехода к цифровому вещанию (Справочный документ ВТО по телекоммуникациям, касается вопросов конкуренции, лицензионных требований, независимости регулирующего органа). Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 31 октября 2014 г. № 691 утверждена Программа адаптации экономики Республики Таджикистан в связи с членством во Всемирной торговой организации.⁴⁹

Следует отметить, что согласно ст. 10 Конституции Таджикистана международные правовые акты, признанные Таджикистаном, являются составной частью правовой системы республики. В случае несоответствия законов республики признанным международным правовым актам, применяются нормы международных правовых актов.

Закон Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации» предусматривает, что в законодательство о периодической печати и других средствах массовой информации включаются и международные правовые акты, признанные Таджикистаном.

Международные обязательства Таджикистана неоднократно оказывались в центре внимания гражданского общества, экспертов, которые в своих рекомендациях в контексте перехода на цифровое вещание, в первую очередь затрагивают проблемы свободы слова и свободы информации⁵⁰.

Раздел 2. Анализ нормативно правовых актов и стратегических документов Республики Таджикистан регулирующие СМИ

2.1. Конституционные гарантии свободы слова, права на доступ к информации и права на распространение информации

В основе деятельности СМИ в демократическом обществе лежат конституционные гарантии свободы слова и свободы информации, при этом понятие «свобода слова» трактуется широко: как право иметь свое мнение, убеждения и свободно выражать их в любой форме; право производить и распространять информацию любыми законными способами, в том числе учреждать средства массовой информации, владеть, пользоваться и распоряжаться ими, организовывать техническое обеспечение производства и распространения информации; а также право получать информацию по любым вопросам общественной жизни и вопросам, затрагивающим интересы личности. Конституция Республики Таджикистан, принятая 6 ноября 1994 года (с изменениями и дополнениями), закрепила свободу слова в статье 30. Она гласит:

⁴⁹ См.: http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?Rgn=122834

⁵⁰ См.: <http://medialaw.asia/posts/06-11-2013/76353.html>

«Каждому гарантируется свобода слова, печати, право на пользование средствами информации. Государственная цензура и преследование за критику запрещаются...». Норма в целом может гарантировать свободу слова и информации.

В числе конституционных гарантий следует назвать:

- признание политического и идеологического плюрализма (ст.8);
- обязательство обеспечить каждого возможностью получения и ознакомления с документами, касающимися его прав и интересов, кроме случаев, предусмотренных законом (ст.25);
- право лично или совместно с другими обращаться в государственные органы (ст.31);
- свободное участие в культурной жизни общества, художественном, научном и техническом творчестве, охране интеллектуальной собственности (ст.40);
- открытость заседаний палат Маджлиси Оли Республики Таджикистан (ст.54);
- открытость судопроизводства (ст.88).

Гарантией можно считать и ограничения свободы слова, поскольку злоупотребления данной свободой могут ее просто уничтожить как понятие. Согласно статье 30 Конституции РТ «Пропаганда и агитация, разжигающие социальную, расовую, национальную, религиозную и языковую вражду и неприязнь, запрещаются»⁵¹. Следует заметить, что статья 14 Конституции допускает ограничения прав и свобод гражданина только с целью обеспечения прав и свобод других граждан, общественного порядка, защиты конституционного строя и территориальной целостности республики.

К числу конституционных гарантий следует также отнести положения о защите чести и достоинства личности (ст.5); о неприкосновенности частной, личной и семейной тайны (ст. 23 ч.1); о запрете сбора, хранения, использования и распространения сведений о личной жизни человека без его на то согласия (ст.23 ч.2); о возможности ограничения свободы слова, печати в условиях чрезвычайного положения (ст.46) и др.

На законодательном уровне установлено как гражданское правовое, так и административная и уголовная ответственность.

Защита гражданских прав осуществляется путем (ст.12 ГК РТ);

Признания права, признания недействительным акта государственного органа или органа местной власти, самозащиты права, возмещения убытков, взыскания неустойки, компенсации морального вреда, прекращения или изменения

⁵¹ Перечень сведений, которые можно квалифицировать как злоупотребление слова в статье 6 Закона Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации» («Недопустимость злоупотребления свободой слова») дан шире: запрещается распространение сведений, содержащих государственную тайну или иную охраняемую законом информацию, информацию, призывающую к насильственному свержению или изменению конституционного строя, совершению уголовного деяния, разжиганию расовой, национальной, местнической, религиозной, языковой ненависти, к пропаганде войны, насилия, террористической и экстремистской деятельности, причинению вреда целостности и независимости государства, а также -- пропаганда и реклама материалов и информации порнографического характера.

правоотношения, иными способами, предусмотренными законом. Это касается таких статей как:

- Защита личных неимущественных прав (ст.172 ГК РТ);
- Защита чести, достоинства и деловой репутации (ст.174 ГК РТ);
- Защита чести и достоинства при оскорблении и клевете (ст.174(1) ГК РТ);
- Право на охрану тайны личной жизни (ст.175 ГК РТ);

За совершение административных правонарушений устанавливаются и применяются следующие административные взыскания:

Предупреждение, административный штраф, административное приостановление действия лицензии на осуществление определенных видов деятельности, лишение лицензии на осуществление определенных видов деятельности, лишение физического лица специального права, административное приостановление определенного вида деятельности, возмездное принудительное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, административное выдворение за пределы Республики Таджикистан иностранного гражданина или лица без гражданства, административный арест. Это касается таких статей как:

- Нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений физических и юридических лиц (ст.87 АдК РТ);
- отказ в предоставлении гражданину информации (ст.88 АдК РТ);
- непредставление, сокрытие или искажение информации о состоянии окружающей природной среды и использовании природных ресурсов (ст.218 АдК РТ);
- предоставление ложной информации об объекте связи или оказываемых услугах в области связи (ст.360 АдК РТ);
- нарушение законодательства Республики Таджикистан о средствах массовой информации (ст. 373 АдК РТ);
- распространение ложной информации с использованием средств массовой информации, интернета или других сетей электрической связи (ст.374 (1) АдК РТ);
- разжигание социальной, расовой, национальной, региональной, религиозной (конфессиальной) вражды или розни (ст.462(1) АдК РТ);
- сокрытие информации о наличии гражданства другого государства (ст.501(1) АдК РТ);
- нарушение законодательства по вопросам охраны государственной тайны от распространения в печати и других средствах массовой информации (ст.508 АдК РТ);
- предоставление недостоверной сводной статистической информации (ст.516 АдК РТ).

За совершение уголовных правонарушений устанавливаются и применяются следующие виды наказания:

Штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, обязательные работы, исправительные работы, ограничение свободы, конфискация имущества, лишение свободы и т.д. Это касается таких статей как:

- Публичное оскорбление Президента Республики Таджикистан или клевета в его адрес (ст.137 УК РТ);
- публичное оскорбление Основателя мира и национального единства - Лидера нации или клевета в его адрес (ст.137(1) УК РТ);
- нарушение равноправия граждан (ст.143 УК РТ);
- незаконное собрание и распространение информации о частной жизни (ст.144 УК РТ);
- разглашение врачебной тайны (ст.145 УК РТ);
- нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений (ст.146 УК РТ);
- отказ в предоставлении гражданину информации (ст.148 УК РТ);
- нарушение авторских и смежных прав (ст.156 УК РТ);
- воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участия в них (ст.161 УК РТ);
- воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста (ст.162 УК РТ);
- нарушение законодательства об обращении граждан (ст.163 УК РТ);
- разжигание социальной, расовой, национальной, региональной, религиозной (конфессиональной) вражды или розни (ст.189 УК РТ);
- умышленное сокрытие, искажение сведений о загрязнении окружающей среды (ст.221 УК РТ);
- заведомо ложная реклама (ст.276 УК РТ);
- оскорбление представителя власти (ст.330 УК РТ).

2.2. Стратегические документы Республики Таджикистан

Республика Таджикистан на протяжении нескольких лет ссылаясь на ратифицированные международные документы приняла за основу совершенствования законодательства документы стратегического планирования, которые связаны с процессами информатизации, переходом государств на новую ступень информационного общества, кодификации и систематизации.

1. Концепция государственной информационной политики Республики Таджикистан, утверждена Указом Президента Республики Таджикистан от 30.04.2008 г. № 451;
2. Концепция государственной политики Республики Таджикистан в области телевидения и радиовещания на 2010 -- 2025 годы, утверждена Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 01.10.2009 г. №529.

3. Государственная программа развития цифрового телевизионного вещания в Республике Таджикистан на 2010-2015 годы, утверждена Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 27.02.2010 г. № 76.

4. Концепция прогнозного развития законодательства Республики Таджикистан. Утверждена Указом Президента Республики Таджикистан от 19 февраля 2011 г. № 1021.

5. Концепция правовой политики Республики Таджикистан на 2018-2028 годы. Утверждена Указом Президента Республики Таджикистан от «6» февраля 2018 г. №1005.

Правовая политика Республики Таджикистан реализуется с использованием политических, экономических, организационных, идеологических и правовых мер с целью эффективного регулирования общественных отношений и их дальнейшего развития. Основные элементы правовой политики Республики Таджикистан составляют государственные стратегии, концепции, программы, нормативные правовые акты и правоприменительные акты. Правовая политика Республики Таджикистан реализуется во взаимосвязи с основными направлениями государственной политики и составляет правовую основу экономического, социального, культурного и других направлений политики суверенного Таджикистана.

Сущность правовой политики Республики Таджикистан составляют высшими ценностями права и свободы человека и их защита, политическое многообразие, разные формы собственности, в том числе частной собственности, свободы экономической и предпринимательской деятельности, свободной конкуренции в экономике.

Правовая политика Республики Таджикистан осуществляется с учетом общечеловеческих ценностей и национальных интересов, влияния глобализации, гармонизации и унификации законодательства государств и мировых правовых систем, развития международных правовых отношений, образования новых мировых и региональных союзов между государствами, новых глобальных угроз и вызовов. Правовая политика в стране направлена на снижение негативного воздействия глобализации, противостояние глобальным угрозам и рискам (терроризму, экстремизму и другим), защиты информационного пространства республики от информационных угроз современного мира.

В современных условиях глобализации, финансового и экономического кризиса, эскалации региональных и цивилизационных противоречий, наиболее важным средством защиты государственного суверенитета, построения гражданского общества, устойчивости правового государства и защиты интересов народа Таджикистана является правильное, системное и соответствующее общечеловеческим ценностям и национальным интересам проведение правовой политики государства.

В связи с этим указом Президента Республики Таджикистан от 6 февраля 2018 года, за №1005, принят Концепция правовой политики Республики Таджикистан на 2018-2028 годы.

Пункт 65 указанной концепции предусматривает одним из основных и ключевых элементов процесса повышения правовой культуры является правовая пропаганда. Правовая пропаганда — это целенаправленный и управляемый процесс, успешное осуществление которого требует мощного информационного обеспечения. Правовая пропаганда может стать эффективной и дать ожидаемый результат, если субъекты правовой пропаганды хорошо осведомлены о социально-правовых изменениях, происходящих в обществе. В повышении правового просвещения граждан и правовой пропаганды, особую роль играют средства массовой информации, и поэтому следует широко использовать их возможности.

Данное Концепция для гармонизации законодательных актов предусматривает следующие основные мероприятия:

- предотвращение и устранение противоречий, несоответствия, пробелов, повтора в законах, а также исключение правовых норм, потерявших свою сущность и актуальность. Так как содержание законодательства является сложным и многогранным, в нем могут быть противоречия, несоответствия и недостатки. Подобные несоответствия и противоречия в праве являются неотъемлемой частью общественных отношений. В связи с чем важнейшей проблемой правотворческой деятельности является устранение противоречий, несоответствия и недостатков между законами, а также в законах и других нормативных правовых актах. Подобная ситуация может привести к нарушению системного правового регулирования, препятствовать деятельности правовой системы, а также повлиять на эффективное правовое регулирование, состояния законности и правопорядка;
- приведение законодательства Республики Таджикистан в соответствие с международными нормативными правовыми актами, признанными Таджикистаном. Наряду с включением международных нормативных правовых актов в национальную правовую систему, важнейшей проблемой остается их соотношение и приведение в соответствие. Правильное разрешение определяется с учетом реальных взаимоотношений между ними в ходе применения международных и национальных правовых норм. Жизнь обязывает в законотворческой деятельности страны обратить внимание на некоторые основные специфики и принципы англо - саксонской, континентальной, мусульманской правовой системы и правовой системы Содружества Независимых Государств, которые отличаются друг от друга. Вместе с тем, принятие международных нормативных правовых актов без полного их анализа может привести к противоречиям, несоответствию и недостаткам законодательства и в результате оказать негативное влияние на качество законов. Так как законодательство Республики Таджикистан как национальная правовая система

находится во взаимодействии и под влиянием других правовых систем. Такое положение требует их сближения, в том числе координации, объединения и внедрения норм одной правовой системы в нормы другой правовой системы.

- направления совершенствования законодательства Республики Таджикистан с учетом расширения однородных общественных отношений, регулируемых законом, в дальнейшем должны постепенно кодифицироваться. В условиях все растущего числа законов и других подзаконных нормативных правовых актов для регулирования общественных отношений в некоторых отраслях кодификация очень необходима. Пора приступить для подобной кодификации и расширений, и оно должно быть реализовано путем поэтапного обновления действующего законодательства. Целью настоящей кодификации является устранение несоответствий и уменьшение количества однородных нормативных правовых актов и др.;

2.3. Законодательные акты, регулирующие отношения, связанные с массовой информацией

В Республики Таджикистан деятельность средств массовой информации регулируются двумя отраслевыми законами, это Закон Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» (принят 14 декабря 1996 г. № 382) и Закон Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации» (принят 19 марта 2013 года, № 961).

Регуляторами отрасли являются две государственные органы власти, регулятор телевизионных и радио организаций является Комитет по телевидению и радио при Правительстве Республики Таджикистан, а печатные и информационные агентства регулирует Министерство культуры Республики Таджикистан.

По данным Комитет по телевидению и радио при Правительстве Республики Таджикистан в настоящее время в Таджикистане действуют 101 государственных и частных тел-радио компаний, 15 государственных и 18 частных телеканалов, 10 государственных и 23 частных радио компаний (16 кабельных ТВ и 4 ТВ IP), и 15 студий по производству аудиовизуальной продукции.

По данным Министерства культуры Республики Таджикистан с 2007 года по сегодняшний день зарегистрировано 376 газет (112 государственных и 264 частных), 244 журналов (113 государственных 131 частных), 11 информационных агентств (1 государственных и 10 частных).

Повторение:

Рабочая группа в рамках анализа провела сравнительный анализ норм двух законов Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» и «О периодической печати и других средствах массовой информации» на предмет дублирование. По результатам проведения сравнительного анализа было выявлено, что более 50% статей двух законов дублируют друг друга, которые

являются общими нормами для всех СМИ и дают возможность для объединения в один Закон.

Например, Законодательство Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» и «О периодической печати и других средствах массовой информации» основаны на Конституции Республики Таджикистан состоит из настоящего Закона, других нормативных правовых актов Республики Таджикистан, а также международных правовых актов, признанных Таджикистаном.

- Вмешательство государственных органов, местных исполнительных органов государственной власти, их должностных лиц, политических партий, общественных объединений и физических лиц в творческую деятельность средств массовой информации, государственная цензура и преследование за критику запрещается.

- Средства массовой информации в Республике Таджикистан осуществляют свою деятельность на государственном и других языках в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан.

- Запрещается распространение сведений, содержащих государственную тайну или иную охраняемую законом информацию, информацию, призывающую к насильственному свержению или изменению конституционного строя, совершению уголовного деяния, разжиганию расовой, национальной, местнической, религиозной, языковой ненависти, к пропаганде войны, насилия, террористической и экстремистской деятельности, причинению вреда целостности и независимости государства, а также - пропаганда и реклама материалов и информации порнографического характера.

- Порядок учреждения и организации деятельности СМИ.

- Прекращение деятельности средств массовой информации.

- Средства массовой информации и право интеллектуальной собственности.

- Сведения о средствах массовой информации или выходные данные.

- Распространение средств массовой информации без учетной регистрации.

- Использование рекламы в средствах массовой информации.

- Хранение образцов распространенных сведений.

- Право на получение информации.

- Публикация официальных сведений.

- Аккредитация журналистов средств массовой информации.

- Деятельность зарубежных средств массовой информации в Республике Таджикистан.

- Международное сотрудничество.

- Ответственность за несоблюдение настоящего Закона.

- Случаи освобождения от ответственности.

В Законе Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации» в статье 1 часто используется термин «средства

массовой информации», которая в понятие охватывает как деятельность вещателей, так и печатные и информационные агентства.

Противоречия в нормах законов

Анализ законодательных актов регулирующие деятельность средств массовой информации показал, что в основном их нормы повторяются и на практике приводят к разногласию и противоречию.

Например, в соответствии с действующим законодательством Республики Таджикистан любая деятельность СМИ начинается с государственной и учетной регистрации. Регистрация СМИ регулируется Законом Республики Таджикистан «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», «О телевидении и радиовещания» и «О периодической печати и других средствах массовой информации». Учетная регистрация печатных изданий также регулируется «Порядком государственного учета издательской деятельности, полиграфических предприятий и ведения Государственного единого реестра» (далее Порядок) утвержден постановлением Правительства Республики Таджикистан от 25 февраля 2017 года, за № 97.

Процедура государственной регистрации СМИ прозрачна и не обременительно за исключением требования в перечне запрашиваемых документов для подачи регистрации. Это заключение от Министерства культуры Республики Таджикистан. Без заключения от регулятора СМИ не может зарегистрироваться как юридическое лицо. Заключение несет разрешительный характер и имеет отношение только к тем юридическим лицам, которые хотят зарегистрировать СМИ.

Государственная регистрация телерадиоорганизаций, учетная регистрация их представительств и филиалов осуществляется в соответствии с Законом Республики Таджикистан "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (ст.11).

Постановка на учет печатных и информационных агентств предусмотрена Законом Республики Таджикистан «О периодической печати и других средств массовой информации» (ст.11). В данной норме закона перечень запрашиваемых документов для учетной регистрации определен, и он исчерпывающий. Отсутствует возможность для подачи документов онлайн. Государственный учет средств массовой информации подтверждается свидетельством о государственной регистрации учета средств массовой информации сроком на 3 года, и он имеет разрешительный характер.

Так же существует подзаконный акт, на который в основном ссылается уполномоченный государственный органом в сфере культуры. Это «Порядок государственного учета издательской деятельности, полиграфических предприятий и ведения Государственного единого реестра», утвержденным постановлением Правительства Республики Таджикистан от 25 февраля 2017 года, №97. Название документа говорит само за себя. Данный документ направлен на

проведения государственного учета издательской деятельности и полиграфических предприятий. Правительства Республики Таджикистан в Постановление от 25 февраля 2017 года, № 97 ссылается на статью 15 Закона Республики Таджикистан «Об издательской и полиграфической деятельности». Уполномоченный государственный орган в сфере культуры в порядке, установленном Правительством Республики Таджикистан, осуществляет Государственный учёт издательской деятельности, полиграфических предприятий и ведет в Государственный единый реестр (ст.15). Суть проблемы заключается в том, что, Порядок, который должен регулировать только деятельность изданий и полиграфических предприятий, регулирует также порядок учета СМИ. На практике, в основном, регулирующие органы, ссылается на Порядок, а не на норму Закона РТ «О периодической печати и других СМИ». Это является нарушением частей 2 и 3 статьи 9 Закона Республики Таджикистан “ О нормативных правовых актах” относительно определения юридической силы нормативных правовых актов. Перечень документов, которые указаны в Порядке государственного учета издательской деятельности, полиграфических предприятий содержит пункт, не установленный в законе. Это требование о предоставлении справки из Государственного комитета национальной безопасности Республики Таджикистан. В соответствии с действующим законодательством Республики Таджикистан, перечень требований о предоставлении тех или иных документов, может быть установлен только законом. Такая процедура регистрации и учета может привести к созданию искусственного барьера для свободы слова и новых коррупционных схем. После прохождения всей процедуры регистрации и учета весь процесс принимает разрешительный характер чем уведомительный. Разрешительный характер регистрации и учета СМИ противоречит международным нормам о свободе слова и выражения мнений. Исходя из данной статьи, Международная организация «Article 19» еще в 2014 году после проведения анализа Закона о СМИ РТ, рекомендовал в новом проекте закона пересмотреть порядок регистрации СМИ. Они приравнивали порядок регистрации к лицензированию печатных и вещательных СМИ. Также отметили, что «современные печатные СМИ могут являться только объектом процедуры уведомления осуществляемого со стороны независимого органа».

Но, при внесении дополнений и изменений в указанный закон в 2017 году, рекомендации «Article 19» не были приняты во внимание. В связи с чем, в 2019 году Комитет по правам человека ООН выразил свою обеспокоенность по данному поводу.

Комитет рассмотрел третий периодический доклад Таджикистана (CCPR/C/TJK/3) на своих 3611-м и 3612-м заседаниях (см. CCPR/C/SR.3611 и 3612), состоявшихся 2 и 3 июля 2019 года. А на своем 3635-м заседании (18 июля 2019года) года принял Заключительные замечания, пункт 47 которого гласит:

б) государственный контроль за средствами массовой информации, приводящий к самоцензуре СМИ и журналистов;

с) требование о регистрации всех новых периодических изданий и издательств в Государственном комитете национальной безопасности в соответствии с нормативно-правовыми актами, принятыми в феврале 2017 года;...»

Пункт 48 рекомендует государству участнику:

«...b) поощрять плюрализм мнений в средствах массовой информации и обеспечивать, чтобы средства массовой информации и их работники могли свободно осуществлять свою деятельность без неоправданного вмешательства со стороны государства;

с) отменить или внести поправки в законы и нормативно-правовые акты, предусматривающие вышеупомянутые ограничения, с целью приведения их в полное соответствие с обязательствами государства-участника по Пакту;

d) отменить все другие неоправданные ограничения на осуществление свободы выражения мнений и обеспечить, чтобы любые ограничения осуществлялись в соответствии со строгими требованиями пункта 3 статьи 19 Пакта;...»

Исходя из проведенного анализа указанных нормативно правовых актов, можно прийти к такому выводу, что: преследовая цели соответствия с международным стандартам регистрации и учета средств массовой информации, а также усовершенствования национального законодательства с учетом принятых стратегических документов, необходимо гармонизировать и упорядочить национальное законодательство в вопросах регистрации и учета СМИ.

Лицензия и разрешительные документы

Система лицензирования в постсоветских государствах несколько иная. Во многих странах для осуществления вещания необходимы две лицензии: на использование частоты для целей телерадиовещания и на распространение телерадиопрограмм.

В Таджикистане в сфере вещание лицензируемыми являются два вида деятельности: деятельность в области телевидения и радиовещания и деятельность в области аудиовизуальных произведений.

Закон Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании», определяя сферу действия закона (статья 2), указывает, что настоящий Закон применяется в отношении вещателей и производителей аудиовизуального произведения, учрежденных в Республике Таджикистан, а для учрежденных вне ее пределов -- только в части, касающейся распространения их информации в Республике Таджикистан. Закон Республики Таджикистан «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 23.07.16 г., №1353 в перечень видов деятельности, на осуществление которых требуется лицензия, включает

деятельность в области телевидения, радиовещания и аудиовизуальных произведений (статья 17).

Систему телерадиоорганизаций Республики Таджикистан составляют государственные и негосударственные телерадиоорганизации (ст.7). Статья 14 четко определяет, что телерадиоорганизация имеет право начать вещание с момента получения лицензии. Далее идет противоречие со статьей 14, государственные телерадио организации вещают без лицензии, а независимые действуют на основе лицензии, выданной в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан. В рамках законодательства лицензию должны иметь все телерадио организации независимо от формы собственности.

Лицензирование вида деятельности, которое касается собственно вещания, не вызывает возражений, а лицензирование деятельности в области аудиовизуальных произведений является сомнительным и не один раз привлекало внимание экспертов. Основными аргументами специалистов, отрицающих необходимость давать разрешение на производство аудиовизуальных произведений, являются: наличие противоречий во внутреннем законодательстве страны и несоответствие этих положений международным нормам. «Так, согласно статье 40 Конституции Республики Таджикистан, каждому гарантирована свобода творчества. Создание аудиовизуального произведения, прежде всего, является творческим процессом. Получается, что для реализации своих конституционных прав на творчество необходимо получить специальное разрешение, что является само по себе уже ограничением для творческой деятельности и противоречит Конституции РТ.

Лицензирование аудиовизуальной продукции ограничивает не только творческую деятельность, но также является фактическим ограничением на профессиональную деятельность тех, чья непосредственная работа зависит от специального разрешения – лицензии. Аудиовизуальное произведение (кинофильмы, телефильмы, видеофильмы, слайдфильмы и т.д., которые могут быть игровыми, анимационными (мультипликационными), неигровыми) являются объектом авторского права и отношения, возникающие в связи с созданием и использованием данного произведения полностью подпадают под регулирование Закона РТ «Об авторском праве и смежных правах», т.е. данная деятельность регулируется гражданским законодательством, субъекты деятельности, как юридические лица, так и физические лица, в основном работают на договорных основах и при несоблюдении или не исполнении какого-либо из сторон своих обязательств, решают споры во внесудебном либо в судебном порядке, а при нарушении закона несут юридическую ответственность.

Как показывает практика, в связи с тем, что отсутствует в достаточной мере национальный контент (качественные современные, отечественные аудиовизуальные продукты), электронные СМИ незаконно используют

произведения интеллектуальной собственности других стран. Подобная практика противоречит международным обязательствам Республики Таджикистан, поскольку она должна гармонизировать национальное законодательство с нормами Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности, что является необходимостью в построении современной системы правовой охраны интеллектуальной собственности. Одним из основных принципов, закрепленных в соглашениях ВТО, является снижение формальностей, связанных с внешнеэкономической деятельностью. Таким образом, количество разрешений и лицензий должны уменьшиться, а таможенные процедуры должны упрощаться

Кроме того, Правительство Республики Таджикистан своим постановлением «О программе адаптации экономики Республики Таджикистан в связи с членством во Всемирной торговой организации (ВТО)» от 31 октября 2014 г., № 691 обязалось внести поправки в Статью 17 Закона Республики Таджикистан «О лицензировании отдельных видов деятельности» (17.05. 2004г. № 37) и в главу 50 Положения об особенностях лицензирования отдельных видов деятельности» (утверждено постановлением Правительства Республики Таджикистан №172 от 3 апреля 2007 г.), чтобы отменить требование получения лицензии для производства аудиовизуальных произведений.

Дополнительным аргументом к тезису о необходимости отмены требования в части получения лицензии для производства аудиовизуальных произведений может служить международная практика. Сравнительный анализ отдельных стран СНГ (России, Беларуси, Кыргызстана, Казахстана, Узбекистана), а также Литвы, позволяет утверждать, что в сфере вещания деятельность по созданию аудиовизуального продукта не лицензируется, и на эту деятельность распространяется сфера действия законов об интеллектуальной собственности, в частности закона об авторском праве и смежных правах.

Срок выдачи лицензии – ещё один фактор, который влияет на обеспечение свободы массовой информации, поскольку с цифровизацией уходит в прошлое концепция ограниченного ресурса электромагнитного спектра, возрастают требования гарантий независимости вещателей от регулятора, а те затраты, которые приходится нести в связи с переходом к цифре, заставляет государства отказываться от короткого срока действия лицензии на вещание. Сравнительный анализ законодательства стран СНГ в вопросах лицензирования позволяет дать рекомендации об изменении срока действия лицензии.

Поскольку переход на цифровое вещание требует более гибких правил регулирования сферы вещания с тем, чтобы способствовать реализации права на свободу выражения мнения и стимулировать создание национального продукта и добросовестную конкуренцию по созданию контента, следует пересмотреть подход к лицензированию данного вида деятельности.

Аккредитация средств массовой информации

В рамках Закона Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещания» (ст.26) и «О периодической печати и других средствах массовой информации» (ст.30) аккредитация обозначена как регистрация представителей средств массовой информации в государственных органах или в соответствующих организациях для доступа к информации и её публикации. Законы одинаково раскрывают механизм реализации аккредитации журналистов: «Средства массовой информации по согласованию с государственными органами и организациями, независимо от организационно-правовой и имущественной формы, могут аккредитовать в них своих представителей (творческие группы и отдельных работников) в качестве журналиста. Более четкое и обширно порядок аккредитации раскрыто в Законе регулирующие печатные и онлайн издания. Аккредитованный журналист имеет право принимать участие в заседаниях и других мероприятиях этих государственных органов и организаций, в соответствии с порядком, установленным законодательством Республики Таджикистан, ознакомиться со стенограммой, протоколом и другой документацией и по мере необходимости, копировать их.

Международное сотрудничество редакций средств массовой информации Республики Таджикистан в двух законах дублируется одинаково. Оно осуществляется в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан и в соответствии с международными правовыми актами, признанными Таджикистаном.

Аккредитация деятельность представителей зарубежных СМИ на территории Республики Таджикистан регулируется ст. 34 Закона Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещания» и ст. 32 Закона Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации», а также аккредитация всех иностранных журналистов и других сотрудников проводится в соответствии с Положением об аккредитации корреспондентов средств массовой информации иностранных государств на территории Республики Таджикистан, утверждённых Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 27.01.1995 г. № 108. Заметим, что нормы Положения основано на утратившем силу закона Республики Таджикистан «О печати и других средствах массовой информации».

Таким образом так как данная норма является общей для всех СМИ можно отметить то, что норма по части аккредитации двух законов трактуются одинаково и их можно использовать в одном законе.

Согласно статье 40 Закона Республики Таджикистан «О нормативных правовых актах» нормативные правовые акты должны быть внутренне согласованными, логично выстроенными и соответствовать правотворческой технике.

Статья 84 указанного закона предусматривает нормативный правовой акт одного уровня обладает юридическим преимуществом по отношению к

нормативному правовому акту этого же уровня при наличии противоречий в следующих случаях:

- если этот нормативный правовой акт по одной регулируемой проблеме был принят позже предшествующему нормативного правового акта;
- если предмет регулирования этого нормативного правового акта по отношению к другому нормативному правовому акту является общим, является особенным.

В случае противоречия нормам законов совместных постановлений Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан, постановлений Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан, постановлений Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан, Указа Президента Республики Таджикистан, постановлений Правительства Республики Таджикистан, нормативных правовых актов министерств, государственных комитетов, органов при Президенте Республики Таджикистан и органов при Правительстве Республики Таджикистан, Национального банка Таджикистана, Агентство по ядерной и радиационной безопасности Академии наук Республики Таджикистан, местных органов государственной власти, органов самоуправления поселков и сел, действуют нормы закона.

Доступ к информации

Право на информацию, под которым понимается право искать, получать и распространять информацию, признается одним из важнейших прав человека. Оно имеет фундаментальное значение для функционирования демократии, является необходимым условием осуществления других прав и само по себе представляет неотъемлемую составляющую человеческого достоинства. Конституция РТ основополагающий нормативно правовой акт в системе нормативных правовых актов РТ в реализации фундаментальных прав человека. Также необходимо отметить, что основные фундаментальные принципы, сформулированные в Конституции РТ, находятся в соответствии с логикой и ценностями обозначенных выше международных документов. Статья 1 Конституции провозглашает Таджикистан демократическим и правовым государством. Статья 5 основного закона следующим образом формулирует ценность прав человека:

«Человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Жизнь, честь, достоинство и другие естественные права человека неприкосновенны.

Права и свободы человека и гражданина признаются, соблюдаются и защищаются государством».

Концептуальный постулат находит продолжение в статье 14, согласно которой права и свободы человека и гражданина регулируются и охраняются Конституцией, законами и признанными Таджикистаном международными

правовыми актами. Права и свободы человека и гражданина осуществляются непосредственно. Они определяют цели, содержание и применение законов, деятельность законодательной, исполнительной власти, и местных органов государственной власти и самоуправления и обеспечиваются судебной властью. В Конституции право на доступ и защита информации заложено следующим образом: Каждому возможность получения и ознакомления с документами, касающимися его прав и интересов (ст. 25), Конституция гарантирует каждому свободу слова, печати, право на пользование средствами информации (ст.30) и граждане имеют право лично или совместно с другими обращаться в государственные органы (ст.31). Исходя их данных норм субъектами правотворчества были разработаны и приняты ряд законов регулирующие право на информацию и их защиту. Это, Закон РТ «Об информатизации» от 6 августа 2001 года № 40, Закон РТ «Об информации» от 10 апреля 2002 года № 609, Закон РТ «О защите информации» от 15 мая 2002 года №631, Закон РТ «О праве на доступ к информации» от 5 июня 2008 года № 507, Закон РТ «Об экологической информации» от 12 января 2011 года, № 279 и Закон РТ «О доступе к информации к деятельности судов». На практике СМИ и журналисты для получения информации используют 4 вида; устное, письменное, электронное и телефонное обращение. Сроки рассмотрения для СМИ и журналистов отличаются от общих сроков установленные в вышеперечисленных нормативно правовых актах регулирующие доступ и защиту информации. В Законе РТ «О телевидения и радиовещании» в статье 20 право на получение информации реализуется следующим образом:

«Телерадиоорганизации, их работники имеют право на получение от государственных органов, объединений граждан, предприятий, учреждений, организаций необходимой информации для осуществления своей деятельности в порядке, предусмотренном действующим законодательством Республики Таджикистан. Должностные лица, предоставляющие информацию, несут ответственность за ее достоверность.

Споры в связи с нарушением требований этой статьи рассматриваются судом». Данная норма закона, регулирующие доступ тележурналистов к информации, находящейся в распоряжении органов власти, являются неконкретным, декларативным, не предусматривает процедуру, сроки, объем, условия предоставления информации (статья 20). В этой части Закон не может рассматриваться как эффективный и действующий. Поэтому на практике телерадиоорганизации и их работники по части получения информации ссылаются на Закон РТ «О периодической печати и других средств массовой информации». В статье 23 данного закона более подробно раскрыто способ получения информации. Система мер, обеспечивающих доступ средств массовой информации к информации о деятельности государственных органов, предусмотрена законом и имеет несколько существенных преимуществ:

установлено требование о создании благоприятных условий для ознакомления СМИ с документами, установлен сверхкороткий срок для реагирования на запросы и публикации (3 дня), гарантирована возможность обжалования отказов в предоставлении информации. Данное объяснение является еще одной причиной для объединения двух существующих законов и принятия одного единого Закона, регулирующие деятельность СМИ в Республике Таджикистан.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

1. Объединить Закон Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещания» и Закон Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации» в один законодательный акт.

2. В новом проекте Закона о СМИ учесть заключение Правительства Республики Таджикистан к проекту Закона Республики Таджикистан "О телевидении и радио" от 27 февраля 2020г., №111.

3. В новом проекте Закона о СМИ учесть то, что в соответствии со статьей 14 действующего Закона РТ о телевидении и радиовещания, так как все телерадиоорганизация имеет право начать вещание с момента получения лицензии, это право должно распространяться на все телерадиокомпании независимо от формы собственности.

4. В п.57 ст. 17 Закона Республики Таджикистан «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 23.07.16 г., №1353 внести изменение, исключив слова «и аудиовизуальных произведений».

5. В главу 50 Положения об особенностях лицензирования отдельных видов деятельности» (утверждено постановлением Правительства Республики Таджикистан №172 от 3 апреля 2007 г.) внести соответствующее изменение.

6. Исключить из Порядка государственного учета издательской деятельности, полиграфических предприятий и ведения Государственного единого реестра, утвержденным постановлением Правительства Республики Таджикистан от 25 февраля 2017 года, №97 как объект учета печатные издания и информационные агентства. При необходимости разработать новый механизм учетной регистрации в новом проекте Закона о СМИ, с учетом национальных стратегических документов, рекомендаций международных организаций и обязательств, взятых на себя государства-участника.

7. Пересмотреть Положение об аккредитации корреспондентов средств массовой информации иностранных государств на территории Республики Таджикистан, утверждённое Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 27 01.1995 г. № 108, основано на утратившем силу законе Республики Таджикистан «О печати и других средствах массовой информации», с учетом международных стандартов.

8. При разработке проекта Положения об аккредитации корреспондентов средств массовой информации иностранных государств на территории Республики Таджикистан, учесть рекомендации, которые следуют из Доклада

подготовленного по заказу бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ кандидатом филологических наук Еленой Шерстобоевой и Валентиной Павленко в мае 2016 г.. В частности, учесть, что:

- аккредитация может пониматься как схема, система или право, но она не может выполнять разрешительную функцию;
- важно, чтобы правила аккредитации улучшали условия работы для журналистов, а не препятствовали их деятельности. Это необходимо для того, чтобы обеспечить право общества на свободу информации. Любые ограничения, касающиеся аккредитации, должны соответствовать критериям, установленным пунктом 3 статьи 19 МПГПП и пунктом 2 статьи 10 ЕКПЧ. Эти ограничения должны быть предусмотрены правом, преследовать правомерную цель и быть необходимыми в демократическом обществе, то есть должна быть острая социальная необходимость в таких ограничениях;
- аккредитация может быть необходима, только если иностранные журналисты желают получить доступ в места с ограниченным пространством или зоны, закрытые по соображениям безопасности, или если они желают получить многократные визы;
- государства-участники могут предоставлять аккредитацию иностранным журналистам для доступа к другим местам или событиям, но такая аккредитация не может быть обязательна в этих случаях;
- важно, чтобы аккредитация не становилась условием для получения визы или въезда в страну. Тем не менее, рекомендуется, чтобы правила аккредитации гарантировали своевременное получение многократных виз аккредитованным иностранным журналистам. Рекомендуется, чтобы правила аккредитации гарантировали выдачу многократных долгосрочных виз постоянно аккредитованным иностранным журналистам;
- аккредитация не может служить разрешением на работу;
- важно, чтобы государства-участники отменили чрезмерные требования, которые приравнивают схему аккредитации к процессу получения виз или разрешений на работу;
- рекомендуется четко указать на сайтах аккредитующих учреждений, на каких условиях и в какие сроки иностранные журналисты получают аккредитацию;
- важно закрепить право на получение аккредитации за фрилансерами в целях дальнейшего содействия свободному распространению информации;
- рекомендуется, чтобы привилегии, предоставляемые аккредитованным журналистам, были четко изложены в правилах аккредитации;
- необходимо, чтобы государства-участники уважали право иностранных журналистов не раскрывать псевдонимы;
- государства-участники должны стремиться к тому, чтобы не усложнять условия работы иностранных журналистов, в том числе не обязывать их проходить различные бюрократические процедуры по прибытии в страну;

- важно, чтобы правила аккредитации устанавливали законные основания для отказа в аккредитации и лишения аккредитации. Отказ и лишение представляют собой крайние меры и не могут служить в качестве наказания за профессиональную деятельность или содержание материалов. Отказ или лишение аккредитации не могут использоваться в качестве мер по борьбе с пропагандой или как инструмент «симметричного ответа»;
- списки «нежелательных» журналистов недопустимы;
- рекомендуется, чтобы правила аккредитации обязывали аккредитующее учреждение сообщать журналистам о причинах отказа или лишения аккредитации.

Проект

СТРУКТУРА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Преамбула

ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

Статья 2. Правовая основа деятельности средств массовой информации

Статья 3. Сфера действия настоящего Закона

Статья 4. Основные принципы деятельности средств массовой информации

Статья 5. Свобода мнений, убеждений и их свободное выражение

Статья 6. Недопустимость монополизации средств массовой информации

Статья 7. Недопустимость незаконного ограничения свободы массовой информации

Статья 8. Финансирование средств массовой информации

Статья 9. Язык средств массовой информации

ГЛАВА 2. ПОРЯДОК УЧРЕЖДЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 10. Учреждение средств массовой информации

Статья 11. Договорные отношения учредителей средства массовой информации, учредителя (учредителей) средства массовой информации и юридического лица, на которое возложены функции редакции средства массовой информации

ГЛАВА 3. РАСПРОСТРАНЕНИЕ ПРОДУКЦИИ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 13. Порядок распространения продукции средства массовой информации

Статья 14. Распространение официальных информационных сообщений и (или) материалов

Статья 15. Хранение информационных сообщений и (или) материалов

Статья 16. Размещение (распространение) рекламы

ГЛАВА 4. ОСОБЕННОСТИ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ПЕЧАТНЫХ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 17. Выходные сведения печатного средства массовой информации

Статья 18. Обязательные бесплатные экземпляры печатных средств массовой информации

ГЛАВА 5. ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕЛЕВИЗИОННЫХ И РАДИОВЕЩАТЕЛЬНЫХ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 19. Осуществление вещания теле или радиопрограмм

Статья 20. Выходные сведения телевизионного и радиовещательного средства массовой информации

Статья 21. Официальные информационные сообщения

Статья 22. Обязательный общедоступный пакет телепрограмм

Статья 23. Объем телепередач, аудиовизуальных произведений, иных сообщений и (или) материалов национального производства

ГЛАВА 6. ПРАВОВОЙ СТАТУС СУБЪЕКТОВ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 24. Полномочия государственного уполномоченного органа в сфере массовой информации

Статья 25. Общественный координационный совет в сфере массовой информации

Статья 26. Права и обязанности владельца информационного агентства

Статья 27. Статус главного редактора (редактора) средства массовой информации

Статья 28. Информационное агентство

Статья 29. Корреспондентский пункт

Статья 30. Статус журналиста средства массовой информации

Статья 31. Аккредитация журналистов средств массовой информации

ГЛАВА 7. ОТНОШЕНИЯ СУБЪЕКТОВ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ, ИНЫМИ ЮРИДИЧЕСКИМИ И ФИЗИЧЕСКИМИ ЛИЦАМИ

Статья 32. Право на получение, хранение и распространение информации

Статья 33. Информация, распространение которой в средствах массовой информации ограничено

Статья 34. Информация, распространение которой в средствах массовой информации запрещено

Статья 35. Защита источника информации

Статья 36. Использование скрытой аудио и видеозаписи, кино и фотосъемок

Статья 37. Использование авторских произведений и писем

Статья 38. Право на опровержение (ответ)

Статья 39. Порядок распространения опровержения (ответа)

Статья 40. Основания для отказа в распространении опровержения (ответа)

ГЛАВА 8. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В СФЕРЕ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 41. Международное сотрудничество средств массовой информации

Статья 42. Корреспондентские пункты иностранных средств массовой информации

Статья 43. Корреспондентские пункты средств массовой информации Республики Таджикистан в иностранных государствах

ГЛАВА 9. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 44. Ответственность за нарушение законодательства Республики Таджикистан о средствах массовой информации

Статья 45. Письменное предупреждение

Статья 46. Приостановление выпуска средства массовой информации

Статья 47. Прекращение выпуска средства массовой информации

Статья 48. Ограничение доступа к интернет-ресурсу, информационных агентств

Статья 49. Возобновление доступа к интернет-ресурсу, информационных агентств

Статья 50. Обстоятельства, исключающие ответственность

ГЛАВА 10. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 51. Признание утратившими силу некоторых законов Республики Таджикистан

Статья 52. Вступление в силу настоящего Закона