

Legal analysis of the Law “On press and other mass media in Turkmen SSR”

КОММЕНТАРИЙ К ЗАКОНУ «О ПЕЧАТИ И ДРУГИХ СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В ТУРКМЕНСКОЙ ССР»

*Комментарий подготовлен Еленой Шерстобоевой. Кандидат филологических наук
Е. А. Шерстобоева является доцентом кафедры истории и правового регулирования
отечественных СМИ факультета журналистики Московского государственного
университета им. М. В. Ломоносова.*

Данный комментарий разработан в рамках проекта «Содействие процессу совершенствования законодательства о средствах массовой информации Туркменистана» в соответствии с «Планом проектов, планируемых к осуществлению Правительством Туркменистана совместно с Центром ОБСЕ в Ашхабаде во второй половине 2011 года». Рекомендации, изложенные в данном комментарии, представлены международным экспертом во время «круглого стола» на тему «Пути совершенствования законодательства о СМИ в Туркменистане в эпоху новых коммуникационных и информационных технологий» 14-15 ноября 2011 года в г. Ашхабаде.

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ КОММЕНТАРИЯ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Проанализировав представленный Закон Туркменской ССР «О печати и других средствах массовой информации в Туркменской ССР» (далее – Закон) в контексте Конституции и действующего законодательства Туркменистана, а также международных норм о свободе информации, эксперт Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) пришел к следующему заключению.

Основная рекомендация эксперта состоит в том, что Закон нуждается в корректировке с целью создания действенных механизмов, гарантирующих реальную возможность обеспечения вышеуказанных норм на практике. Мы поддерживаем однозначное указание в Законе на то, что международное сотрудничество в области массовой информации осуществляется на основании заключенных Туркменистаном **международных договоров** (статья 33 Закона). Вместе с тем приоритет применения норм международного права также должен найти отражение в Законе, что согласуется не только с его обязательствами перед мировым сообществом, но и со статьей 6 Конституции Туркменистана.

Мы приветствуем указание на **недопустимость цензуры массовой информации** в статье 1 Закона, а также на то, что **свобода слова и свобода печати**, гарантированные гражданам Конституцией Туркменистана, означают право высказывания мнений и убеждений, поиска, выбора, получения и распространения информации и идей в любых формах, включая печать и другие СМИ. В связи с этим необходимо усилить положительные стороны Закона - в первую очередь, конкретизировать нормы о **запрете цензуры**, а также положения, предоставляющие **права и гарантии** журналистам и редакциям СМИ.

Справедливо, что исходя из определения СМИ в Законе, его действие распространяется только на **традиционные СМИ**, а также на **аналоги** существующих печатных и

телерадиовещательных СМИ, распространяемые через **Интернет**. Это означает, что требования, предъявляемые к СМИ, не распространяются на Интернет-ресурсы.

Вместе с тем мы обращаем внимание на отсутствие в Законе положений, непосредственно регулирующих **аудиовизуальные СМИ**, в то время как в силу специфики телерадиовещательного сектора и его социальной значимости такие специальные нормы необходимы. Наилучшей рекомендацией в данном случае является **создание специализированного закона о вещании** или, в крайнем случае, создание отдельной главы о регулировании вещания в Законе. Относительно аудиовизуальных СМИ необходимо обязательно предусмотреть прозрачные и плюралистичные принципы лицензирования вещателей, обеспечить гарантии независимости регулирующих органов сектора и самих вещателей и внедрить положения, гарантирующие независимое и социально значимое общественное вещание.

Мы убеждены, что система СМИ Туркменистана достаточно созрела для серьезного реформирования порядка **регистрации СМИ**, предусмотренного действующим Законом. В соответствии с современными международными стандартами в области СМИ разрешительный порядок регистрации СМИ ограничивает права граждан на выпуск периодических печатных СМИ. Рекомендуется устранить требования об указании в заявлении о регистрации любых сведений, кроме Ф.И.О., наименования издания и контактных данных. Также рекомендуется пересмотреть перечень оснований отказа в регистрации СМИ.

Следует также отметить, что ряд ограничений, отраженных в Законе в отношении содержания СМИ, например, об обязательности установления и реализации **«программы деятельности СМИ»** (ст. 15 Закона), не соответствует существующим международным стандартам. Такие ключевые понятия, как **учредитель, редакция СМИ и журналист** нуждаются в уточнении в связи с существующими в Законе ограничениями, сужающими возможности граждан по реализации права на свободу мнений, убеждений и их свободное выражение.

Отсутствие **материально-технического обеспечения** не должно становиться причиной отказа в регистрации. Нельзя не отметить в связи с этим, что все положения, касающиеся регулирования производственно-материальных отношений, не отвечают современным реалиям журналистики, а требования о передаче **бесплатных обязательных экземпляров** и о **распространении СМИ обязательных сообщений** способны создать почву для злоупотреблений в отношении свободы выражения мнения, поскольку могут использоваться как средство контроля за содержанием СМИ. Требование о передаче **бесплатных обязательных экземпляров** способно привести к самоцензуре СМИ и уклонению от освещения острых вопросов, связанных с деятельностью органов, в которые предоставляются обязательные экземпляры. А требование о распространении СМИ обязательных сообщений не является необходимым, поскольку редакции самостоятельно определяют повестку дня и обязаны распространять сведения по общественно важным вопросам без дополнительных указаний со стороны государственных органов и должностных лиц.

Рекомендуется детализировать существующие гарантии **права граждан на получение информации через СМИ** путем создания в Законе механизмов, обеспечивающих и гарантирующих реализацию **права журналистов на получение информации**. Целесообразно усилить нормы Закона путем создания работоспособного механизма получения журналистами информации с обязательным указанием сроков ее

предоставления, в том числе для иностранных журналистов. Важно сформировать открытые и четкие правила оперативного оспаривания отказов в предоставлении информации журналистам и предусмотреть систему административных санкций, применяемых к ответственным должностным лицам в случае неправомерного отказа.

В целях обеспечения журналистами своей общественно значимой функции крайне важной является разработка положений, устанавливающих открытые и плюралистичные **правила аккредитации журналистов**, в том числе, иностранных СМИ. Для реализации журналистами своей прямой функции важно установить четкие критерии и гарантии аккредитации и обеспечить своевременный прозрачный процесс обжалования отказа в ней. Рекомендуется отменить требование об аккредитации в Министерстве иностранных дел для иностранных журналистов, прибывающих в страну на короткий период, например для освещения официального визита иностранной делегации.

В случае распространения в СМИ ложных или искаженных сведений и фактов достаточным и логичным является применение **права на опровержение**, предусмотренное в Законе (ст. 26 Закона), что избавляет от необходимости использования права требовать публикации **ответа** в СМИ, которое в определенной степени ограничивает право журналистов и иных работников СМИ не высказывать мнение, например, при вынужденной публикации ответа на распространенные им правдивые сведения критического характера. Реализацию права граждан на ответ рекомендуется осуществлять в добровольном порядке.

Представляется целесообразным отменить такие крайние формы ответственности за нарушение законодательства как **прекращение** деятельности СМИ и уголовную ответственность за **диффамацию**. Более того, наличие в Законе отдельных положений, не касающихся регулирования СМИ напрямую и в основном создающих многоуровневый перечень оснований наступления ответственности для работников СМИ, способны привести к неоправданным затруднениям в правоприменительной практике (см, напр., ст. 39 Закона). Важно разграничить уровни ответственности за разные виды правонарушений, соответствующих степени их общественной опасности. Рекомендуется создать **справедливый** режим привлечения журналистов и редакций к ответственности за разглашение **государственной и иной охраняемой законом тайны** (ст. 5 Закона), которая не должна наступать, если работники СМИ не были ознакомлены с такими сведениями в результате специально оформленной процедуры и не давали обязательства об их неразглашении.

Учитывая первостепенную важность права на свободное выражение мнений в демократическом обществе, а также свободной и неподцензурной печати или других средств массовой информации⁷⁴ крайне своевременным нам представляется создание механизма, гарантирующего реализацию положения о **воспрепятствовании законной профессиональной деятельности журналистов** (ст.36 Закона).

Основные аспекты Закона, нуждающиеся в корректировке, обсуждаются более подробно ниже, после краткого обзора международных и конституционных обязательств Туркменистана относительно свободы выражения мнения.

⁷⁴ См. Замечание общего порядка № 25 [57] Комитета по правам человека ООН от 12 июля 1996 года, пункт 25.

ВВЕДЕНИЕ

По заказу Центра ОБСЕ в Ашхабаде и при сотрудничестве с Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ данный меморандум был подготовлен Еленой Шерстобоевой. Кандидат филологических наук Е.А. Шерстобоева является доцентом кафедры истории и правового регулирования отечественных СМИ факультета журналистики Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова. Меморандум содержит анализ Закона Туркменской ССР «О печати и других средствах массовой информации в Туркменской ССР» для обеспечения его соответствия международным стандартам относительно права на свободное выражение мнений. Закон введен в действие Постановлением Верховного Совета Туркменской ССР № 376-ХП от 10 января 1991 года.

I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ

I.1. Значение свободы выражения мнения

Свобода выражения мнения признается одним из важнейших прав человека. Она является необходимым условием осуществления других прав и играет ключевую роль для функционирования демократии. Право на свободу выражения охраняется статьей 19 Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ) – основным документом о правах человека, принятым Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций (ООН) в 1948 году. В статье 19 ВДПЧ закреплено:

«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»⁷⁵.

Туркменистан является полноправным членом международного сообщества, полноправным участником ООН и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) с 1992 года, в связи чем он принял на себя равные для всех государств-участников обязательства.

Туркменистан в 1996 году ратифицировал Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) – договор ООН, имеющий обязательную юридическую силу для государств-участников. Статья 19 МПГПП гарантирует право на выражение мнения в следующей формулировке:

- «1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.
2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи,

⁷⁵ Резолюция 217А (III) Генеральной Ассамблеи ООН. Принята 10 декабря 1948 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.un.org/russian/documen/declarat/declhr.htm>

независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору»⁷⁶.

Туркменистан присоединился к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, пункт 4 статьи 15 которого гласит:

«Участвующие в настоящем Пакте государства признают пользу, извлекаемую из поощрения и развития международных контактов и сотрудничества в научной и культурной областях»⁷⁷.

Генеральная Ассамблея ООН единогласно приняла Резолюцию «Постоянный нейтралитет Туркменистана» 12 декабря 1995 года, в соответствии с которой нейтралитет стал определяющей совокупностью устремлений во всех сферах человеческой деятельности в Туркменистане. Обретая новый статус, нейтральный Туркменистан брал на себя перед мировым сообществом и определенные обязательства, вытекающие из Устава и способствующие достижению целей ООН.

В этом контексте следует напомнить, что часть 2 статьи 6 Конституции Туркменистана заявляет:

«Туркменистан признает приоритет общепризнанных норм международного права. Если международным договором Туркменистана установлены иные правила, чем предусмотренные законом Туркменистана, то применяются правила международного договора».

На первой сессии в 1946 году Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 59 (I), которая гласит:

«Свобода информации является фундаментальным правом человека и критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединенных Наций»⁷⁸.

Под свободой информации в данной и во всех последующих резолюциях высший орган ООН понимал «право повсеместно и беспрепятственно передавать и опубликовывать информационные сведения»⁷⁹.

В соответствии со статьей 28 МПГПП для надзора за его исполнением создан Комитет ООН по правам человека, заседающий в Нью-Йорке и Женеве. Он состоит из экспертов - граждан государств-участников и уполномочен рассматривать заявления от лиц, утверждающих, что их права, предусмотренные МПГПП, в том числе, указанные в

⁷⁶Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI)

Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. См. полный официальный текст на

русс. яз. по адресу http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

⁷⁷ Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 3 января 1976 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml

⁷⁸ Резолюция А/RES/59 (I) Генеральной Ассамблеи ООН. Принята 14 декабря 1946 г. См. официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/59%28I%29>

⁷⁹ См. там же.

статье 19 МПГПП, были нарушены. Комитет не раз подчеркивал, что право на свободное выражение своего мнения, провозглашенное в пункте 2 статьи 19 МПГПП, включает право лиц высказывать критику или открытую и публичную оценку действий правительств своих стран, не опасаясь вмешательства или наказания⁸⁰.

Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) также неоднократно заявлял об обязанности СМИ распространять информацию и идеи, представляющие общественный интерес, и «если на прессе лежит задача распространять такую информацию и идеи, то общественность, со своей стороны, имеет право на их получение. В противном случае пресса не смогла бы выполнять свою основную функцию "сторожевого пса общественных интересов"»⁸¹. Кроме того, свобода выражения мнения имеет решающее значение для выявления и изобличения нарушений прав человека.

Реализация права на свободу выражения мнения невозможна без соблюдения права на свободу массовой информации, гарантируемую документами ОБСЕ. Туркменистан выразил согласие с Заключительным актом общеевропейского совещания в Хельсинки, который остается основой деятельности ОБСЕ и в котором государства-участники поставили своей целью «облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации, поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами и улучшать условия, в которых журналисты из одного государства-участника осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике»⁸². Важность обеспечения свободы массовой информации нашла отражение в таких ключевых документах ОБСЕ, как Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ)⁸³, в Парижской хартии⁸⁴, согласованной в 1990 году, в документе саммита СБСЕ «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху»⁸⁵ в Будапеште в 1994 году, Декларации Стамбульского Саммита ОБСЕ⁸⁶. Хартия европейской безопасности ОБСЕ гласит:

«Мы вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободных потоков информации, а также доступа общественности к информации. Мы берем на себя обязательство принять все необходимые меры по созданию необходимой

⁸⁰ См. сообщения № 422/1990, 423/1990 и 424/1990, Адимайо и др. против Того (Соображения, принятые 12 июля 1996 года), пункт 7.4.

⁸¹ См. дела: «Кастеллс против Испании» (23 апреля 1992 г., п. 43); «Обсервер» и «Гардиан» против Соединенного Королевства» (26 ноября 1991 г., п. 59) и «Санди таймс» против Соединенного Королевства» (№ 1) (26 апреля 1979 г., п. 65). См. тексты постановлений по этим делам на русск. яз. по адресу <http://medialaw.ru/article10/6/index.htm#2>.

⁸² Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года.

См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/mc/39505>.

⁸³ Копенгагенское совещание Конференции по человеческому измерению СБСЕ, июнь 1990 года. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/14305>.

⁸⁴ Парижская хартия для новой Европы. Саммит СБСЕ, ноябрь 1990 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/39520>.

⁸⁵ На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Будапештский документ СБСЕ 1994 года, пункты 36–38. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/39558>.

⁸⁶ Декларация Стамбульского Саммита ОБСЕ, 1999 год, пункт 27. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/39573>.

основы для функционирования свободных и независимых средств массовой информации и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потоков информации, которые мы считаем важнейшим компонентом любого демократического, свободного и открытого общества»⁸⁷.

На Московском Сессии Конференции ОБСЕ по человеческому измерению Государства-участники выразили свое абсолютное согласие с тем, что соблюдение права на свободу выражения своего мнения, включая право на общение и право средств информации собирать, передавать и распространять информацию, новости и мнения, составляет одну из основ международного порядка и отметили, что «любые ограничения, касающиеся осуществления этого права, будут предусматриваться законом и соответствовать международным стандартам»⁸⁸. Они признали далее, что «независимые средства информации являются важнейшим условием для свободного и открытого общества и ответственных за свои действия государственных систем и играют особую роль в деле охраны прав человека и основных свобод»⁸⁹. В Астанинской юбилейной декларации «На пути к сообществу безопасности» страны-участницы ОБСЕ подчеркнули важность свободных СМИ, а также подтвердили в пункте 6, «что обязательства, принятые в области человеческого измерения, являются вопросами, представляющими непосредственный интерес для всех государств-участников и не относятся исключительно к внутренним делам соответствующего государства»⁹⁰.

Исключительная роль независимых СМИ как гарантия свободы выражения мнения подчеркивалась в решениях судов по правам человека, а также отразилась в региональных системах защиты прав человека – Американской конвенции о правах человека⁹¹, Европейской конвенции о защите прав человека (ЕКПЧ)⁹² и Африканской хартии прав человека и народов⁹³. Несмотря на то, что эти документы не обязательны для применения Туркменистаном, они являются важным ориентиром для понимания сущности положений о свободе выражения мнений, гарантированных ВДПЧ, МПГПП, с которыми Туркменистан выразил свое согласие.

1.2. Ограничения свободы выражения мнения

Реализация права на свободу выражения мнения предполагает не только осуществление особых прав и обязанностей. Она сопряжена с высоким уровнем ответственности, который предполагает ограничения в пользовании правом на выражение мнения. При этом требования международных норм основаны на том, что такие ограничения являются исключениями, а не правилом. Они не только должны соотноситься с принципами правового государства и быть четкими, точно определенными в национальном праве, но и преследовать законные цели, установленные в статье 19 (3) МПГПП, а именно:

«а) для уважения прав и репутации других лиц;

⁸⁷ Хартия европейской безопасности ОБСЕ, 1999 год, пункт 26. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/39573>.

⁸⁸ Документ Московского сессии Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, октябрь 1991 года, пункт 26. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/14314>.

⁸⁹ Там же.

⁹⁰ Астанинская юбилейная декларация ОБСЕ «На пути к сообществу безопасности», 2010 год, пункт 6. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/cio/74990>

⁹¹ Принята 22 ноября 1969 года, вступила в силу 18 июля 1978 года.

⁹² Принята 4 ноября 1950 года, вступила в силу 3 сентября 1953 года.

⁹³ Принята 26 июня 1981 года, вступила в силу 21 октября 1986 года.

b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения».

Напоминаем, что указанный перечень исключений является исчерпывающим, а установленные ограничения не должны трактоваться широко или порождать в законах расплывчатые формулировки. Международными судами используется тест, требующий, чтобы все ограничения отвечали тройному критерию, согласно которому: «1) информация должна относиться к законной цели, указанной в законе, 2) разглашение информации должно угрожать причинением существенного ущерба этой цели и 3) ущерб, наносимый цели, должен быть большим, чем интерес общества в получении информации»⁹⁴. Комитет ООН по правам человека считает, что критерий необходимости установления ограничений «предполагает элемент соразмерности - в том смысле, что масштабы ограничений на свободу выражения мнений должны быть соразмерны ценностям, для ограждения которых вводятся эти ограничения»⁹⁵.

Напомним, что вышеуказанные критерии нашли свое сущностное отражение в статье 18 Конституции Туркменистана:

«Никто не вправе лишить человека каких-либо прав и свобод или ограничить его права и свободы иначе как в соответствии с Конституцией и законами.

Перечисление в Конституции и законах определенных прав и свобод человека не может быть использовано для отрицания или умаления других прав и свобод».

Для рассмотрения ключевых вопросов в сфере прав человека в 2006 году создан Совет по правам человека ООН, заменивший действующую с 1946 года Комиссию по правам человека. Совет по правам человека ООН – это политический орган, состоящий из 47 членов, избираемых по региональным квотам сроком на три года Генеральной Ассамблеей ООН. Он проводит сессии три раза в год и призван проводить мониторинг соблюдения прав человека государствами-членами ООН, в том числе, предусмотренными статьей 19 МПГПП.

Совет по правам человека ООН в своей Резолюции «Свобода мнений и их свободное выражение» призвал государства воздерживаться от введения ограничений, не согласующихся с положениями пункта 3 статьи 19 МПГПП, в том числе на:

- i) обсуждение проводимой правительством политики и политические дискуссии; представление докладов о правах человека, деятельности правительства и коррупции в органах власти; участие в избирательных кампаниях, мирных демонстрациях или политической деятельности, в том числе за мир и демократию; и выражение мнений, несогласия, религиозных взглядов или убеждений, в том числе лицами, принадлежащими к меньшинствам или уязвимым группам;
- ii) свободный поток информации и идей, в том числе такими методами, как запрещение или закрытие изданий и других средств информации и злоупотребление административными мерами и цензурой;

⁹⁴ Право общества знать: принципы законодательства о свободе информации. АРТИКЛЬ 19, июнь 1999. См. полный текст на русск. яз. по адресу http://www.un.org/ru/rights/expression/docs/?p=ecn4_2000_63.pdf

⁹⁵ См. решение Комитета ООН по правам человека по делу «Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы» (Rafael Marques de Morais v. Angola, Communication No. 1128/2002, 18 April 2005, para. 6.8).

iii) доступ к информационно-коммуникационным технологиям или использование этих технологий, включая радио, телевидение и Интернет»⁹⁶.

1.3. Регулирование деятельности СМИ

Свобода массовой информации, основанная на принципах разнообразия и плюрализма, представляет собой важный инструмент для защиты всех других прав и является одним из основных элементов демократии.

Положения Виндхукской декларации⁹⁷ точно отражают важную роль государств в установлении свободы массовой информации. Пункт 1 документа гласит:

«В соответствии со статьей 19 ВДПЧ создание, поддержка и поощрение независимой, плюралистической и свободной прессы существенно необходимы для развития и сохранения демократии в каждой стране и для экономического развития»⁹⁸.

При этом **независимость** и **плюралистичность** СМИ не являются абстрактными категориями. Смысл, который вкладывается в данные понятия, имеет ключевое значение в деле установления демократии и обеспечивает выполнение ответственной роли «сторожевого пса общественных интересов», возложенной на СМИ.

Под **независимыми** **СМИ** понимаются такие СМИ, которые свободны «от правительственного, политического или экономического контроля, а также контроля, выражающегося в зависимости от материалов и инфраструктуры, необходимых для выпуска и распространения газет, журналов и периодических изданий»⁹⁹, а **плюрализм** «предполагает ликвидацию всех форм монополии и существование как можно большего числа газет, журналов и периодических изданий, в которых находит свое выражение максимально широкий диапазон мнений членов общины»¹⁰⁰.

В совместной Декларации «О десяти основных угрозах свободе выражения мнений», которую в 2010 году представили Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специальный докладчик Организации американских государств по вопросу о свободе выражения мнений и Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о свободе выражения мнений и доступе к информации, выразилась особая обеспокоенность существующими формами государственного контроля над СМИ, а именно:

«а) политическим влиянием на общественные СМИ или контролем над ними, с тем чтобы они служили рупором правительства, а не являлись независимыми органами, действующими в интересах общества;

⁹⁶ Резолюция № 12/16 Совета по правам человека ООН. Принята 12 октября 2009, пункт 5, стр. 5. См. полный текст на русск. яз. по адресу http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/2.pdf.

⁹⁷ Виндхукская декларация о содействии развитию независимой и плюралистической африканской прессы. Принята 3 мая 1991 г. на 26 сессии Генеральной конференции ООН. См. полный офиц. текст на русск. яз. по адресу http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/157pc61a6.pdf.

⁹⁸ Там же. Пункт 1.

⁹⁹ Виндхукская декларация о содействии развитию независимой и плюралистической африканской прессы. Принята 3 мая 1991 г. на 26 сессии Генеральной конференции ООН. Пункт 2.

¹⁰⁰ Там же.

- b) требованиями о регистрации, предъявляемыми к печатным СМИ или в отношении использования Интернета или доступа к нему;
- c) прямым государственным контролем над лицензированием или регулированием вещания или надзором за этими процессами со стороны органа, который не является независимым от правительства как с точки зрения законодательства, так и на практике;
- d) злоупотреблением государственной рекламой или другими государственными полномочиями с целью повлиять на редакционную политику;
- e) правом собственности политических лидеров или партий на СМИ или значительным контролем над ними с их стороны;
- f) политически мотивированными судебными делами, возбуждаемыми против независимых СМИ;
- g) сохранением устаревших правовых норм – таких как законы о борьбе с подрывной агитацией или правила, запрещающие публикацию ложных сведений, – об уголовном преследовании за критику правительства»¹⁰¹.

Создание законных механизмов, призванных преодолеть эти формы государственного контроля, сегодня становится одним из основополагающих направлений регулирования СМИ во всем мире. В Декларации обращается внимание на тот факт, что «за последние десять лет произошел впечатляющий рост глобальных усилий по защите и поощрению свободы выражения мнений, правительствам и другим официальным субъектам, правозащитным и другим организациям гражданского общества, в том числе в сфере международного сотрудничества, необходимо уделять гораздо больше внимания этим усилиям»¹⁰² в целях защиты и обеспечения свободы выражения мнений и свободы информации.

II. АНАЛИЗ ЗАКОНА ТУРКМЕНСКОЙ ССР «О ПЕЧАТИ И ДРУГИХ СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В ТУРКМЕНСКОЙ ССР»

Анализируемый Закон содержит 7 глав и 39 статей. Ниже приводятся комментарии с соответствующими рекомендациями по приближению текста Закона к международным обязательствам Туркменистана в соответствии с общепризнанными международными стандартами права на свободу выражения мнения.

2.1. Сфера действия Закона и основные понятия

Эксперт приветствует, что Закон однозначно гарантирует **свободу массовой информации, свободу слова и печати**, означающие право высказывания мнений и убеждений, поиска, выбора, получения и распространения информации и идей в любых формах, включая печать и другие СМИ, и устанавливает **запрет цензуры массовой информации** (статья 1 Закона). Вместе с тем, отсутствие точного определения цензуры массовой информации может привести к тому, что норма фактически обретет декларативный характер. Для обеспечения ее работоспособности на практике необходимо установить запрет на предъявление требований о согласовании материалов СМИ к любым субъектам деятельности в сфере СМИ, а также конкретизировать тот факт, что создание и финансирование организаций, учреждений, органов либо

¹⁰¹ Декларация о десяти основных задачах в области свободы выражения мнений. Принята 3 февраля 2010 года. См. полный текст на русск. яз. по адресу http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/3.pdf

¹⁰² Декларация о десяти основных задачах в области свободы выражения мнений. Принята 3 февраля 2010 года.

должностей, в задачи или функции которых входит осуществление цензуры массовой информации, не допустимо.

Представляется целесообразным закрепить в статье 6, регламентирующей правовые основы деятельности СМИ в Туркменистане, положение о том, что **международные договоры** также являются неотъемлемой их частью и если нормы национального права вступают с ними в противоречие, должны применяться нормы международного права. Это согласуется со статьей 6 Конституции Туркменистана, в которой говорится о признании Туркменистаном приоритета общепризнанных норм международного права. Мы с удовлетворением отмечаем, что исходя из определения СМИ в статье 2 Закона, его действие распространяется только на традиционные СМИ, а также на аналоги существующих печатных и телерадиовещательных СМИ, которые распространяются через Интернет, имеющие **периодическую форму** публичного распространения массовой информации. Под сферу его регулирования не подпадают Интернет-ресурсы как не имеющие такой формы. Таким образом, кроме указанных аналогов, распространение информации в Интернете не подлежит регистрации и регулированию Законом.

В то же время нельзя не отметить, что существующий **порядок регистрации СМИ**, предусмотренный Законом, не отвечает современным международным стандартам (См. пункт 2.2. настоящего Комментария).

Должны быть предусмотрены прозрачные и плюралистичные принципы **лицензирования** вещательных СМИ, а также гарантирована независимость регулирующих органов вещательного сектора и самих вещателей. В идеале правовые основы деятельности вещательных СМИ следует установить в **отдельном законе о вещании**, поскольку принципы регулирования печатных и аудиовизуальных СМИ хотя и имеют много общего, вместе с тем обладают существенными различиями в силу специфики телерадиовещательного сектора и его социальной значимости. Именно поэтому мы также рекомендуем модернизировать аудиовизуальные СМИ путем трансформации государственного вещателя в общественное, гарантии и принципы функционирования которого также должны быть урегулированы специальным образом в соответствии с международными стандартами.

Мы с удовлетворением отмечаем справедливость указания в статье 2 Закона, что СМИ представляются редакциями периодической печати, теле- и радиовещания. Однако нельзя не отметить, что формулировка «редакция СМИ является **юридическим лицом**, действующим на основании своего устава» (статья 4 Закона) неоправданно сужает **возможности граждан** по реализации права на свободу мнений, убеждений и их свободное выражение. Современные реалии таковы, что благодаря развитию технологий в качестве редакции может выступать также отдельный гражданин (физическое лицо) или группа граждан (физических лиц). Акцент, сделанный в Законе на то, что редакция вправе осуществлять производственно - хозяйственную деятельность на условиях экономической самостоятельности и хозяйственного расчета, снижает высокую роль редакции в процессе **осуществления производства и выпуска СМИ**, которая в первую очередь базируется на принципах редакционной независимости, информационного плюрализма и социальной ответственности. Действительно, правовое состояние СМИ существенно отличается от статуса юридических лиц и порождает специфические права и обязанности, в противном случае не было бы никакой необходимости в существовании законов о СМИ. Поэтому

и указание, что редакция осуществляет свою деятельность на основании устава, требует важного уточнения, что речь идет именно об **уставе редакции**.

Понятие учредителя СМИ также нуждается в корректировке, поскольку в перечень лиц, имеющих право на учреждение СМИ, до сих пор включен несуществующий орган Советов народных депутатов. А главное - данная статья вводит ограничение на учреждение СМИ по гражданству, что не согласуется со статьями 19 ВДПЧ и 19 МППГП, которые недвусмысленно определяют, что **каждый человек** имеет право на свободу выражения, что не может не включать права на учреждение СМИ. Его ограничение для граждан иностранных государств или лиц без гражданства противоречит статье 2 МППП, обязывающей государства-участники МППП «уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».

В этой связи следует обратить внимание на статью 29 Закона, в соответствии с которой журналистом является лицо, занимающееся сбором, созданием, редактированием или подготовкой материалов для СМИ, связанное с ним трудовыми или иными договорными отношениями, либо занимающееся такой деятельностью по его уполномочию. В одной из рекомендаций Комитета Министров государствам-членам Совета Европы справедливо указано, что термин «журналист» означает «любое физическое или юридическое лицо, которое регулярно или профессионально участвует в сборе и распространении информации для общественности, используя любое средство массовой коммуникации»¹⁰³. Важно, чтобы понятие журналист могло быть применимо к любому лицу, использующему свободу выражения мнения для регулярного и профессионального сообщения информации широкой аудитории.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

- 1) *Закон нуждается в доработке с тем, чтобы он не на словах, а на практике запрещал цензуру массовой информации.*
- 2) *Необходимо установить приоритет применения норм международных договоров, заключенных Туркменистаном.*
- 3) *Необходимо создать законные основы регулирования вещательных СМИ с установлением прозрачных и плюралистичных принципов лицензирования вещателей, а также гарантий независимости аудиовизуальных СМИ и органов, регулирующих вещательный сектор.*
- 4) *Дать определение редакции СМИ с учётом права отдельных граждан на производство и выпуск массовой информации. Снять ограничения по гражданству для учредителей СМИ и расширить понятие «журналист» в соответствии с рекомендациями.*

¹⁰³ Рекомендация № R (2000) 7 Комитета Министров государствам-членам Совета Европы относительно права журналистов не раскрывать свои источники информации. Принята Комитетом Министров 8 марта 2000 г.

на 701 заседании Заместителей Министров. См. полный текст на русск. яз. по адресу http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec2000-7.htm

2.2. Необходимость регистрации СМИ

Статьи 8-14 Закона регулируют вопросы регистрации СМИ, необходимость которой неоднократно вызвала серьезные сомнения международных организаций (см. пункт 1.3. Комментария). В своих замечаниях относительно Закона о СМИ Туркменистана и других стран эксперты ОБСЕ высказывали предложения **о пересмотре режима регистрации с разрешительного на уведомительный**. Именно так это уже сделано в законодательствах большинства демократических стран в целях обеспечения свободы выражения мнений, поскольку действующие требования к регистрации СМИ не только препятствуют появлению новых СМИ, но и становятся инструментом для злоупотреблений в политических целях.

В Специальном докладе Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ очень точно проведено различие между уведомлением и регистрацией, которое заключается в том, что:

«уведомление позволяет владельцу газеты проинформировать государство о своем существовании, а регистрация позволяет государству проинформировать газету о том, что она имеет право на существование»¹⁰⁴.

Уведомление представляет собой **простую процедуру**, свободную от бюрократических препятствий, при которой новое СМИ сообщает властям о том, что оно существует. Именно этот режим регистрации изданий совместим с обязательствами ОБСЕ в отношении свободы СМИ, в частности, с теми, которые отразились в Московском документе, а именно:

- «способствовать плюрализму;
- уменьшить ограничения и препятствия для свободной работы прессы;
- устранить любую возможность государства вмешиваться в деятельность прессы»¹⁰⁵.

При уведомлении сведения о новом СМИ вносятся в национальный реестр, что необходимо для уплаты в дальнейшем изданием как предприятием налогов и осуществлением им других социальных функций. И в этом контексте единственные сведения, необходимые для регистрации – это Ф.И.О. или наименование и контактные данные. Обязанность предоставления других сведений воздвигает излишние бюрократические барьеры на пути реализации свободы массовой информации. В первую очередь к ним относятся **требования** указать в заявлении сведения **относительно содержания СМИ**. Так, статья 9 Закона указывает, что в заявлении о регистрации СМИ должны быть указаны, помимо прочего, **«программные цели и задачи»**, а также **«предполагаемый читатель»** СМИ. При этом, очевидно, что для вновь создаваемого издания сложно предположить, какой круг лиц станет его потенциальной аудиторией в будущем. Содержание СМИ также может и должно меняться в зависимости от реальных потребностей общества в той или иной информации, поэтому все требования в отношении содержания, предъявляемые в целях регистрации новых СМИ, должны быть устранены. Неясно, чем продиктована необходимость сведений о предполагаемом тираже, языке, территории распространения, максимальном объеме СМИ, источниках финансирования и иных атрибутах СМИ. Все эти данные также могут быть подвержены изменениям в процессе

¹⁰⁴ Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Регистрация СМИ в регионе ОБСЕ» от 29 марта 2006 года. См. полный текст на русск. яз по адресу <http://www.osce.org/fom/24436>. С. 4.

¹⁰⁵ Документ Московского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, октябрь 1991 года, пункт 26. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/14314>.

адаптации СМИ к постоянно меняющимся условиям медиа-рынка, хотя бы уже поэтому они должны быть сняты. **Требование** об указании в заявлении о регистрации сведений **о материально-техническом обеспечении** также не соответствует международным стандартам и далеко от современных реалий журналистики, поскольку сегодня для издания газеты необходим минимальный набор технического оборудования. Указанные положения способны привести к неограниченному, неоправданному контролю за процессом создания новых СМИ и являются нарушением международных гарантий права на свободное выражение убеждения. В соответствии с этими рекомендациями рекомендуется изменить перечень оснований отказа в регистрации СМИ и пересмотреть ответственность за изготовление и распространение СМИ без регистрации (статья 37 Закона) (см. пункт 2.6. Комментария).

Уведомительный порядок регистрации новых СМИ должен быть справедливым и потому единым для всех. Он не должен предусматривать преимуществ для отдельных органов, издающих СМИ, которые в соответствии со статьей 10 Закона имеют право на публичное распространение информации без регистрации.

В Специальном докладе Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Регистрация СМИ в регионе ОБСЕ»¹⁰⁶ особо выделяется важность **независимости регистрирующего СМИ**, от органов государственной власти, поэтому обеспокоенность эксперта вызывает тот факт, что заявления о регистрации СМИ подаются в органы **государственного управления, определяемые правительством** (часть 2 статьи 8). Действующий Закон нуждается в механизме, гарантирующем защиту регистрирующего органа от вмешательства со стороны правящих кругов. Независимость органа должна быть защищена как в прямой форме в законодательстве, так и через нормы, касающиеся финансирования, отчетности и назначения его членов. Только в этом случае можно с уверенностью говорить о том, что система регистрации не станет инструментом для злоупотреблений политического или экономического характера.

Отсутствует указание на то, какой минимальный тираж должно иметь СМИ, чтобы регистрироваться. Это может создать ситуацию, при которой периодическое издание с тиражом в один или два экземпляра вынуждено будет проходить процедуру регистрации. В то время как Комитет ООН по правам человека постановил, что предъявление требования о регистрации органу СМИ с тиражом всего 200 экземпляров является нарушением свободы выражения мнения¹⁰⁷.

Наконец, взнос за уведомление не должен превышать административные расходы, связанные с рассмотрением документов. В Законе необходимо установить его точный размер.

В Совместной декларации Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Специальный докладчик ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения однозначно заявили, что «требование о специальной регистрации, предъявляемое к печатным СМИ, является излишним, ведет к злоупотреблениям и должно быть отменено. В первую очередь вызывают сомнение системы регистрации,

¹⁰⁶ Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Регистрация СМИ в регионе ОБСЕ» от 29 марта 2006 года. С. 7.

¹⁰⁷ Дело «Лапцевич против Беларуси» (Laptevich v. Belarus, 20 March 2000, Communication No. 780/1997).

допускающие отказ в регистрации по собственному усмотрению, в которых предусмотрены материально-правовые условия в отношении печатных СМИ или которые контролируются органами, зависимыми от государственной власти»¹⁰⁸.

РЕКОМЕНДАЦИЯ:

Разрешительная процедура регистрации СМИ должна быть изменена на уведомительную.

2. 3. Права редакций СМИ

Деятельность плюралистичных СМИ, свободно распространяющих информацию и идеи, возможна только в том случае, если их редакционная политика в максимальной степени независима от политического и финансового давления. Мы уверены, что руководство Туркменистана понимает важную роль законодательства о СМИ в создании правовых гарантий независимости творческой деятельности редакций и журналистов в целях обеспечения свободы выражения мнений.

Безусловно, право на свободу выражения мнения не является абсолютным и может подвергаться ограничениям в определенных немногочисленных обстоятельствах (см. пункт 1.2 Комментария), а редакционная независимость не исключает ответственность за нарушения закона, связанные с публикацией материалов. Определять содержание материалов СМИ должно именно редакция и, как справедливо указано в одном из документов ОБСЕ, «государственная власть может в наибольшей степени способствовать работе механизмов саморегулирования путем создания правовой базы, гарантирующей свободу выражения и плюрализм СМИ, и воздержания от регулирования содержания публикаций СМИ»¹⁰⁹.

Мы одобряем указание в статье 15 на «профессиональную самостоятельность» редакции, вместе с тем оно дается в контексте реализации «**программы (основных принципов) деятельности»** СМИ, которая утверждается учредителем СМИ (часть 1 статьи 15 Закона) и которую обязан осуществлять журналист (пункт 1 статьи 32 Закона). Таким образом, журналист и редакция СМИ перестают быть самостоятельными и становятся зависимыми в своей деятельности от позиции учредителя. Ситуацию усугубляет и тот факт, что редактор (главный редактор) может быть назначен и освобожден от должности учредителем СМИ (часть 2 статьи 15 Закона). И хотя мы приветствуем наличие в законе норм о редакционном уставе СМИ как регуляторе отношений между учредителем и редакцией, следует отметить, что в ситуации, когда и программа деятельности СМИ, и назначение лица на должность главного редактора зависят от позиции учредителя, остальные положения, гарантирующие редакционную независимость (в том числе касающиеся устава), могут приобрести номинальный характер.

Утверждению о том, что в устав включаются положения о порядке распределения и использования дохода, получаемого от деятельности СМИ (часть 2 статьи 16)

¹⁰⁸ Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения. Принята 18 декабря 2003 года, см. текст на англ. яз.

<http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/93442AABD81C5C84C1256E000056B89C?opendocument>

¹⁰⁹ Душанбинская Декларация о саморегулировании СМИ. Принята 2 ноября 2007 г., См. текст на рус. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/28785>

определенным образом противоречат нормы статьи 17 Закона, в которой указывается, что имущественные отношения определяются **отдельным договором**, заключаемым между учредителем, редакцией и издателем. Такое противоречие нужно устранить, тем более, что регулирование производственно-материальных отношений отдельным договором нецелесообразно и представляется нам излишней бюрократизацией журналистского процесса.

Требование о передаче **бесплатных обязательных экземпляров** (статья 19 Закона) может быть использовано как средство контроля за содержанием СМИ органами, в которые представляются такие экземпляры. Оно должно быть отменено или заменено на право СМИ предоставлять контрольные экземпляры в Национальную библиотеку. Бесспорно, что СМИ в рамках информирования общества призваны сообщать о важной информации, исходящей от правительства. Поскольку население почти всегда с интересом относится к материалам политического характера, они публикуются журналистами вне зависимости от норм законодательства. Таким образом, наличие статьи 23 об **обязательном распространении официальных сообщений** через СМИ не обоснованно и может привести к оказанию на СМИ прямого давления со стороны властей.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

1) *Предусмотреть гарантии независимости СМИ и профессиональной самостоятельности редакции в соответствии с вышеизложенными требованиями;*

2) *Изъять из Закона нормы, касающиеся регулирования производственно-материальных отношений, требований о передаче бесплатных обязательных экземпляров, а также о распространении в СМИ обязательных сообщений.*

2. 4. Права и обязанности журналистов

Мы приветствуем широкий перечень **прав журналистов** в статье 30 Закона как признанных международным правом и базирующихся на общем праве на свободу выражения убеждений, установленном в статье 19 МПГПП. Вместе с тем нельзя не отметить, что он требует важных дополнений, связанных, в первую очередь, с перечнем обязанностей журналистов, установленных статьями 28 и 32 Закона.

Хотя мы одобряем наличие в Законе положения **о конфиденциальности источников информации** (пункт 1 статьи 28 Закона), следует обратить внимание на то, что защита источников информации должна исходить от самих журналистов, а нормы закона должны гарантировать такую защиту. Поэтому соблюдение конфиденциальности источников информации – это не столько обязанность, сколько одно из важнейших прав журналистов и работников СМИ. Это право может быть ограничено только по решению суда, если это необходимо при расследовании тяжкого преступления или для защиты лица в уголовном судопроизводстве и при условии, что альтернативные меры раскрытия источника исчерпаны¹¹⁰. Для обеспечения гарантии права на конфиденциальность источников информации необходимо расширить норму части 3 статьи 22 Закона о воспрепятствовании распространения продукции СМИ путем установления **запрета на обыск редакционных помещений или изъятия журналистских материалов** без ордера, который должен выдаваться в соответствии с

¹¹⁰ См. Рекомендация (2000)7 Комитета министров Совета Европы относительно права журналистов не раскрывать свои источники информации. От 8 марта 2000 года.
http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec2000-7.htm

мотивированным постановлением следователем с санкции прокурора только в случае абсолютной необходимости при расследовании тяжкого преступления или для защиты лица, обвиняемого в совершении преступления, и если аналогичные доказательства не могут быть получены альтернативным путем.

Обязанность журналиста осуществлять «программу деятельности СМИ» уже подвергалась нами критике (см. пункт 2.3. Комментария) и рекомендуется снять ее как ограничение, представляющее серьезную угрозу свободе выражения мнения.

Мы одобряем наличие в статье 31 Закона права журналистов быть **аккредитованными** при государственных органах и органах общественных объединений. Однако формулировка части 1 указанной статьи, предусматривающей возможность СМИ «**по согласованию** с государственными органами и органами общественных объединений аккредитовать при них своих журналистов», способна привести к ее неверному толкованию и, соответственно, применению. Неясны требования к СМИ или журналистам для получения такого согласования, отсутствуют критерии и основания отказа в аккредитации. Не предусмотрена процедура оспаривания отказа в аккредитации, которая должна быть прозрачной и максимально оперативной: если она затянется, то и смысла в ней не будет - для журналиста в первую очередь важно своевременно получить право доступа к событию, чтобы осветить его для общества. Режим аккредитации не должен нести разрешительный характер, в связи с этим его нельзя путать с режимом разрешения на работу, поскольку получение аккредитации с целью распространения информации само по себе – важная и неотъемлемая часть работы журналиста. Правила аккредитации должны быть плюралистичными, что означает беспристрастность в выборе журналистов и предоставление равного доступа как журналистам лояльных правительству изданий, так и журналистам критически настроенных СМИ. В Законе следует расширить перечень типов организаций, при которых могут аккредитоваться журналисты.

Мы убеждены, что есть ясное понимание того, что цель аккредитации заключается не только в том, чтобы получить журналисту право участвовать в том или ином официальном мероприятии, которое проходит в **ограниченном пространстве**, не способном вместить всех желающих представителей СМИ, но и в том, чтобы получить «доступ к определенным **«закрытым зонам»**, включая зоны военных действий и места, которые считаются опасными или закрытыми властями по причинам безопасности»¹¹¹.

Мы рекомендуем обратить внимание на специальный доклад Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ об аккредитации журналистов в регионе ОБСЕ, в котором указано:

«Аккредитация не должна быть причиной, на основании которой государственные органы принимают решение о том, разрешить или нет конкретному журналисту посещать публичное мероприятие и освещать его. Более того, нельзя использовать угрозу отзыва аккредитации на какое-то мероприятие в качестве средства контролирования содержания репортажей, содержащих критику»¹¹².

¹¹¹ Специальный доклад Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ. Наблюдения и рекомендации. Опубликовано 25 октября 2006 г. См. текст на рус. яз. <http://www.osce.org/node/22066>. С. 2.

¹¹² Специальный доклад Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ. Наблюдения и рекомендации. С. 7.

Те же рекомендации применимы к нормам статьи 34 Закона, касающимся правового положения и профессиональной деятельности аккредитованных в Туркменистане **иностранных корреспондентов и других представителей иностранных СМИ**, а также информационной деятельности дипломатических, консульских и других официальных представительств зарубежных государств. Мы одобряем указание на то, что их аккредитация регулируется не только национальным законодательством, но и соответствующими международными договорами Туркменистана, однако при этом нельзя не отметить, что на практике она им не соответствует.

Напомним, что в национальном законодательстве порядок аккредитации иностранных журналистов регулируется «Основными правилами, регулирующими профессиональную деятельность корреспондентов (журналистов) СМИ иностранных государств на территории Туркменистана» (далее - Правила), утвержденными постановлением Президента Туркменистана от 30 октября 1993 г. № 1536. Правила предусматривают, что **разрешение об аккредитации журналистов иностранных государств выдается Министерством иностранных дел Туркменистана** и устанавливают для получения иностранными журналистами въездных виз **месячный срок при временной аккредитации, двухмесячный – при постоянной**, что создает препятствия для оперативного освещения важных для мирового сообщества событий в Туркменистане.

Правила аккредитации иностранных журналистов также не содержат механизмов, устанавливающих критерии и гарантии аккредитации. Мы приветствуем отсылку в положении об отказе в аккредитации (пункт 16 Правил) к нормам статей 19 и 20 МППП. При этом они не регламентируют вопросы отказа в аккредитации напрямую, что приводит к декларативности такой отсылки. Вызывает вопросы отсылка в этой же норме к статьям 24, 29-31 Закона Туркменистана «О правовом положении иностранных граждан в Туркменистане», который утратил силу после принятия 26 марта 2011 г. нового Закона. Более того, вопросы, связанные с получением виз и регистрацией иностранных журналистов в настоящее время регулируются Законом «О миграции», а не Законом «О правовом положении иностранных граждан в Туркменистане». Поэтому предлагается внести изменения в данный параграф с учетом вышеизложенного.

В Специальном докладе Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ указывается, что: «Правительства должны облегчить работу журналистов, приняв процедуры, позволяющие журналистам работать в принимающей стране, включая своевременную выдачу виз»¹¹³. Поэтому мы рекомендуем отменить требование об аккредитации в МИД для иностранных журналистов, прибывающих в страну на короткий период.

В целом необходимо предусмотреть реальный механизм обеспечения права на аккредитацию журналистов, в том числе, иностранных СМИ, включающий четкие критерии аккредитации, гарантии ее получения и возможность своевременно оспорить отказ.

Мы одобряем то, что Закон устанавливает **право граждан на получение информации через СМИ**, которое признается международным правом как один из аспектов свободы выражения мнения. Вместе с тем, мы убеждены, что для того, чтобы обеспечить

¹¹³ Специальный доклад Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ. Наблюдения и рекомендации. С. 7.

реализацию этого права на практике, в первую очередь необходимо уделить должное внимание **механизму получения информации журналистами**, чтобы они могли донести ее до общественности в соответствии со своей миссией. Статья 24 Закона действительно обязывает государственные органы, общественные объединения и должностных лиц предоставлять СМИ имеющиеся сведения и обеспечивать возможность ознакомления с документами. Она справедливо устанавливает возможность обжалования отказа в предоставлении информации вышестоящему органу или должностному лицу, а затем в суде. И хотя мы приветствуем благие намерения данных положений, все же следует отметить, что применение их на практике затруднено, поскольку Закон не предусматривает конкретных сроков для предоставления журналистам необходимых сведений и документов.

Важно выработать и закрепить в Законе **механизм предоставления информации**, который в обязательном порядке предполагает наличие **сроков и порядка предоставления** информации по **запросу журналиста** или редакции СМИ. В случае, если запрос удовлетворить невозможно, в отказном документе должны содержаться причины, на основании которых в предоставлении информации было отказано, иначе неясно, в каком случае отказ можно считать правомерным. Необходимо предусмотреть систему административных наказаний, применяющуюся в случае неправомерного отказа к лицам, характер деятельности которых обязывает довести соответствующую информацию до всеобщего сведения на основании журналистского запроса.

Вопросы предоставления информации иностранным журналистам также регулируются вышеуказанными «Основными правилами, регулирующими профессиональную деятельность корреспондентов (журналистов) СМИ иностранных государств на территории Туркменистана», которое сформулировано как право пользования источниками информации (пункт 26 правил). И хотя мы приветствуем отсылку в этом вопросе к нормам международного права, пространный формулировки **«право пользования источниками информации»** не позволяет гарантировать доступ к информации иностранным журналистам даже в случае прохождения процедуры аккредитации. Мы одобряем и дух нормы пункта 27 правил о доступе иностранных журналистов на официальные пресс-конференции и другие официальные мероприятия, но вместе с тем уверены, что формулировки **«где это требуется»** и **«в случае целесообразности»** ограничивают право на информацию и лишают иностранных журналистов гарантии на получение общественно значимой информации для ее последующего распространения.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

- 1) Защита источников информации – право, а не обязанность журналистов, которое должно реализовываться в соответствии с изложенными выше принципами. Следует предусмотреть гарантии от незаконного обыска редакционных помещений и неправомерного изъятия журналистских материалов.*
- 2) Изъять из Закона ограничения в отношении осуществления журналистами «программы деятельности СМИ».*
- 3) Необходимо предусмотреть плюралистичные и открытые правила аккредитации журналистов, в том числе иностранных СМИ, установить четкие критерии и гарантии аккредитации в соответствии с вышеуказанными требованиями.*

4) *Предусмотреть прозрачный механизм оперативного получения журналистами информации в соответствии с вышеизложенными замечаниями. Установить механизм оперативного оспаривания отказов в предоставлении информации журналистам и ввести систему административных санкций в случае неправомерного отказа.*

2.5. Право на опровержение и ответ

Праву на опровержение и ответ посвящены статьи 26-27 Закона, которые указывают на право граждан требовать от СМИ опровержения и ответа (или, как оно часто называется, право на реплику). Мы приветствуем предусмотренные Законом для граждан и организаций меры, направленные против распространения ложных или искаженных сведений, распространенных СМИ. Тем не менее, требование к СМИ в Законе опубликовать ответ в случае публикации сведений, **ущемляющих права и законные интересы** граждан или организаций (часть 1 статьи 26 Закона), является чрезмерным, ограничивает право не высказывать мнение и должно реализовываться СМИ только в добровольном порядке. Мы полагаем достаточным реализацию гражданами права на опровержение, которое применяется при распространении СМИ ложных или искаженных сведений для их уточнения или исправления. Наложение иных обязанностей на СМИ, например, требовать публикации ответа в СМИ, способно стать «вмешательством в процесс принятия редакционных решений»¹¹⁴, поскольку может использоваться для комментария мнений и взглядов редакции, которые представляют объект публикации в критическом ключе.

Мы рекомендуем уточнить основания публикации, а также объем и порядок опровержения, публикуемого в СМИ, основываясь на принципах Конвенции ООН о международном праве опровержения. В ней отмечается, что опровержение ложных или искаженных сведений «может быть выпущено только в отношении **информационных сообщений** и не должно содержать в себе каких-либо замечаний или выражения мнения. Оно не должно быть длиннее, чем это **необходимо для исправления** якобы допущенной неточности или искажения, и при подаче требования к этому коммюнике (*т.е. к тексту опровержения – замеч. автора*) должен быть приложен дословный текст опубликованного или распространенного сообщения»¹¹⁵, а также доказательство того, что это сообщение было распространено.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

- 1) *Реализация права граждан на ответ должна осуществляться СМИ в добровольном порядке;*
- 2) *При распространении в СМИ ложных или искаженных сведений и фактов должно применяться право на опровержение. Опровержение мнений недопустимо, а текст опровержения не должен превышать по объему опровергаемый текст.*

¹¹⁴ См. дело ЕКПЧ «Эдиссионес тьемпо С.А. против Испании» (12 июля 1989 г., № 13010/87).

¹¹⁵ Конвенция о международном праве опровержения. Принята резолюцией 630 (VII) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1952 г. См. офиц. текст на рус. яз.

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/correct.shtml

2.6. Ответственность редакций СМИ

Ответственность за нарушение законодательства о СМИ устанавливает глава 7 Закона, а также статья 13 Закона. Закон предусматривает такую специфическую меру ответственности для СМИ как **прекращение** его деятельности. Решение по этому вопросу принимает суд или регистрирующий орган, в случае повторного, в течение года, нарушения требований части первой статьи 5 настоящего Закона, касающейся злоупотребления свободой слова. И хотя указанная норма имеет верный посыл и коррелируется со статьей 20 МПГПП, следует отметить, что встраивание ее в систему законодательства о СМИ требует детальной проработки **механизма установления ответственности и гарантий прав защиты**. Безусловно, ответственность должна быть пропорциональной нарушению и справедливой, и она не может устанавливаться **по решению регистрирующего органа**, определяемого правительством. Необходимо предусмотреть прозрачный механизм разрешения конфликта, связанного со злоупотреблением свободой слова, в суде, который должен учитывать наличие и степень вины и умысла в противоправных действиях редакции СМИ. В любом случае такие формы как **прекращение или приостановление** деятельности СМИ являются недопустимыми в демократическом обществе. Наступление уголовной ответственности, изъятие тиража продукции СМИ и конфискация принадлежащих ему технических средств, используемых для изготовления и распространения информации (статья 37 Закона) также чрезмерны, в особенности за изготовление и распространение СМИ без регистрации или за выпуск СМИ после решения о его прекращении. Поскольку ни регистрация СМИ, ни прекращение деятельности СМИ не являются приемлемыми в правовом государстве в соответствии с международными стандартами.

Мы приветствуем перечень **оснований освобождения от ответственности** журналистов и редакторов за распространение сведений, содержащихся в официальных сообщениях, материалах информационных агентств или пресс-служб государственных и общественных органов, официальных выступлениях должностных лиц государственных и общественных органов, а также сведений, распространенных в прямом эфире (статья 38 Закона).

Обращаем внимание, что существование **уголовной ответственности** за распространение не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство гражданина или организации, постоянно вызывает беспокойство международных организаций и их представителей. В цитируемой нами выше декларации «Десять основных задач в области свободы выражения мнений в следующем десятилетии» отмечается, что уголовная ответственность за диффамацию¹¹⁶ «представляют собой еще одну традиционную угрозу свободе выражения мнений»¹¹⁷. Особая обеспокоенность этим вопросом связана: 1) с отсутствием положений, требующих доказать ложность утверждений и злой умысел распространившего их; 2) с защитой репутации государственных органов, государственных символов или флагов или самого государства; 3) с защитой убеждений, мировоззрений или идей; 4) с

¹¹⁶ Под которой в большинстве стран мира понимается правонарушение в виде распространения не соответствующих действительности фактических сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию потерпевшего.

¹¹⁷ Совместная декларация «Десять основных задач в области свободы выражения мнений в следующем десятилетии» Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросу о свободе СМИ, Специального докладчика ОАГ по вопросу о свободе выражения мнений и Специального докладчика АКПЧ по вопросу о свободе выражения мнений и доступе к информации. 25 марта 2010 г. См. текст на рус. яз. по адресу http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/3.pdf

излишне суровыми мерами наказания, такими как лишение свободы, условное осуждение, лишение гражданских прав, включая право заниматься журналистской деятельностью, чрезмерные штрафы, а также другими фактами, связанными с уголовной ответственностью за диффамацию. Аналогичную позицию занимает ЕСПЧ¹¹⁸. Мы убеждены, что есть ясное понимание о том, что **диффамация должна быть декриминализована**. Статьи 132-133 Уголовного Кодекса Туркменистана рекомендуется отменить, тем более, что данный вопрос урегулирован в действующем гражданском законодательстве (см. ст. 16 Гражданского Кодекса Туркменистана). В противном случае граждане и журналисты, опасаясь уголовного преследования, не смогут свободно высказываться по общественно важным вопросам.

Эксперт рекомендует пересмотреть широкий и неопределенный перечень оснований наступления ответственности, в качестве которых называются злоупотребление свободой слова, распространение не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство гражданина или организации, а также ответственность и за иные нарушения законодательства о печати и других средствах массовой информации, которые могут быть предусмотрены законодательством Туркменистана. Мы предполагаем, что к «иным нарушениям» могут относиться, например, несоблюдение авторских прав или трудовых обязательств, однако все такие случаи нарушений находят свое отражение не в специализированных законах о СМИ, а в законодательстве общего применения, за нарушение которого устанавливается соответствующая ответственность. Формулировки, указанные в статьях 5 и 35 Закона могут толковаться расширительно, не в пользу свободы выражения мнений. В любом случае за разные виды нарушений должны быть установлены разные и точно определенные уровни ответственности, **соответствующие степени общественной опасности** такого нарушения. Поскольку явно, что в случае распространения порнографических материалов и при публикации ложных сведений, порочащих честь и достоинство конкретного гражданина, они будут различаться. Совершенно справедливо, что диффамация должна регулироваться нормами гражданского права (равно как и статья 39 о возмещении морального вреда).

Отдельного внимания заслуживает такое нарушение, как **разглашение государственной или иной охраняемой законом тайны**, относимое Законом к злоупотреблениям свободой массовой информации (часть 1 статьи 5). Определено, что за разглашение охраняемых тайн в первую очередь должны нести ответственность должностные лица и граждане, в обязанности которых входит осуществление требования законодательства по защите такой тайны. В то время как ни журналисты, ни редакция зачастую не в состоянии квалифицировать, являются ли распространяемые ими общественно значимые сведения государственной тайной или нет. Соответственно, возникают серьезные сомнения в справедливости привлечения к ответственности журналистов и редакций за разглашение государственной и иной охраняемой законом тайны в том случае, если они не давали обязательства о ее неразглашении и не были ознакомлены с такими сведениями в результате специально оформленной процедуры.

¹¹⁸ См. например, дело «Бартфорд против Дании» (22 февраля 1989г.), «Окчуоглу против Турции» (8 июля 1999 г.), «Шенер против Турции» (18 июля 2000 г.), «Толстой-Милославский против Соединенного Королевства» (13 июля 1995 г.), «Маронек против Словакии» (19 апреля 2004 г.), «Йерсилд против Дании» (23 сентября 1994 г.) и др. См. тексты постановлений на рус. яз. по адресу <http://medialaw.ru/article10/6/index.htm#2>

Мы приветствуем дух нормы о недопустимости вмешательства в деятельность СМИ (статья 36), хотя традиционно она находит свое выражение в уголовном законе, а не в законах о СМИ, поскольку **воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов** посягает на конституционные и политические права и свободы личности и представляет общественную опасность. Вместе с тем ее чрезмерно общий, пространственный характер делает указанное положение декларативным. Сложности в понимании содержания объекта, объективной стороны и других элементов состава преступления, отсутствие прямого указания на наказуемость деяний, связанных с воспрепятствованием деятельности журналистов на стадии поиска и сбора информации, вызывают разночтения при квалификации данного преступления. Мы рекомендуем пересмотреть формулировку о воспрепятствовании законной профессиональной деятельности журналистов с тем, чтобы создать механизм, гарантирующий работоспособность данной нормы, а также включить ее в состав Уголовного кодекса Туркменистана. Кроме того, рекомендуется установить более строгое наказание за воспрепятствование деятельности журналистов, особенно если оно связано с насилием.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

1) Такие крайние формы как прекращение или приостановление деятельности СМИ, изъятие тиража продукции СМИ и конфискация принадлежащих ему технических средств, являются недопустимыми в демократическом обществе.

2) За разные виды нарушений необходимо установить разные и точно определенные уровни ответственности, соответствующие степени общественной опасности такого нарушения. Уголовная ответственность за распространение не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство гражданина или организации, должна быть отменена.

3) За разглашение государственной и иной охраняемой законом тайны должно нести ответственность лицо, которое давало обязательство о ее неразглашении и было ознакомлено с такими сведениями в результате специально оформленной процедуры.

4) Необходимо предусмотреть механизм, обеспечивающий надлежащее применение положения о воспрепятствовании законной профессиональной деятельности журналистов.