



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ

**КОММЕНТАРИЙ К ДЕКРЕТУ
ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
о создании Общественного телерадиовещания в Кыргызской Республике
и к утвержденному этим Декретом
ПОЛОЖЕНИЮ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
«Об Общественной телерадиовещательной корпорации Кыргызской
Республики»**

Подготовлено Андреем Рихтером, директором Института проблем информационного права (г. Москва), доктором филологических наук (факультет журналистики МГУ имени М.В. Ломоносова), по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации

2010

Проанализировав представленный Декрет Временного Правительства Кыргызской Республики о создании Общественного телерадиовещания в Кыргызской Республике (далее – Декрет) и утвержденное этим Декретом Положение Кыргызской Республики «Об Общественной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики» (далее – Положение) в контексте действующей Конституции (и проекта новой Конституции), а также действующего законодательства Кыргызской Республики, международных норм о свободе информации и стандартов общественного вещания, эксперт, подготовивший данный комментарий по заказу Бюро Представителя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы средств массовой информации, пришел к следующему заключению.

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ КОММЕНТАРИЯ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Право на свободное выражение своего мнения и право на свободу массовой информации гарантируются документами Организации Объединённых Наций и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, согласие с которыми выразила Кыргызская Республика.

Международный пакт о гражданских и политических правах возлагает на государства – члены ООН обязанность "принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте". Это означает, что от них требуется не только воздерживаться от нарушения прав, но и принимать позитивные меры для обеспечения уважения прав, в том числе права на свободу выражения мнения. Фактически органы власти обязаны создавать условия, в которых могут развиваться разнообразные, независимые средства массовой информации, обеспечивающие тем самым право населения на информацию. К этим условиям относится и создание общественного вещания.

Декрет Временного Правительства Кыргызской Республики от 30 апреля 2010 года о создании Общественного телерадиовещания в Кыргызской Республике придаёт статус общественного телерадиовещания существующей государственной Национальной телерадиовещательной корпорации (НТРК) с новым наименованием «Общественная телерадиовещательная корпорация Кыргызской Республики» (далее - ОТК). Декрет утверждает Положение Кыргызской Республики «Об Общественной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики», которое представляет собой, по сути, закон об общественной телерадиоорганизации.

Однако этот новый акт текстуально почти полностью совпадает со старым Законом Кыргызской Республики «О Национальной телерадиовещательной корпорации» 2007 года, который утратил силу в 2008 г. С отменой этого закона была, в частности, введена процедура назначения Генерального директора НТРК и его заместителей Президентом Кыргызской Республики и избранию членов Наблюдательного Совета Национальной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики только по представлению Президента. В своё время это вызвало осуждение Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации.

Возврат к прежней (2007-2008 гг.) системе управления и надзора за деятельностью бывшей Национальной телерадиовещательной корпорации, безусловно, является позитивным развитием законодательства.

Учитывая разночтения между Декретом и Положением в отношении первых назначений и избраний в руководящие органы важно руководствоваться такими нормами Положения как квалификационные требования к кандидатам в члены Наблюдательного Совета, а выборы Генерального директора ОТК проводить именно на альтернативной основе по конкурсу.

Определенные в Положении полномочия органов управления Общественной телерадиовещательной корпорации достаточны для эффективного руководства ею и осуществления своих функций национального общественного вещателя Кыргызской Республики. Правовые рамки, регламентирующие деятельность организации общественного вещания четко и недвусмысленно определяют сферу компетенции надзорных за ними органов. Наблюдательный Совет не имеет права осуществлять какой-либо предварительный контроль программ.

Нормы Положения, содержащие требования к содержанию программ Общественной телерадиовещательной корпорации, расположены в нескольких статьях, причем они если не противоречат друг другу, то явно не совпадают. Это может привести к различным толкованиям мандата ОТК и к проблемам в эффективной работе вещателя. Вместе с тем, следует приветствовать общее стремление закрепить в законодательстве обязательство Общественной телерадиовещательной корпорации передавать всесторонние, объективные и уравновешенные выпуски новостей и программы текущих событий.

В Положении содержится ряд важных норм для выполнения общественным вещателем своих функций, которые касаются квот для продукции иных телерадиоорганизаций, независимых от Общественной телерадиовещательной корпорации.

Положение не гарантирует соблюдения каких бы то ни было минимальных стандартов финансирования общественного вещателя, что необходимо для его экономической независимости. Устанавливается лишь защита соответствующей статьи бюджета от секвестра. Этот вопрос требует дальнейшей доработки с учетом предложенных в комментарии рекомендаций.

Дублирование норм Закона Кыргызской Республики «О рекламе» в Положении вносит неоправданную путаницу, при этом ряд оригинальных норм Положения мог бы применяться и к программам частного телерадиовещания. В целом нормы о рекламе и спонсорстве в общественном вещании Кыргызской Республики соответствуют стандартам Европейской конвенции о трансграничном телевидении, а в некоторых аспектах даже строже положений Конвенции.

Ниже приводится краткое изложение основных рекомендаций в отношении анализируемых актов:

- *Предпочтительно определить для вторых и последующих выборов в Наблюдательный совет Общественной телерадиовещательной корпорации такую систему представительства, которое не давало бы перевес в нём органам власти.*
- *При проведении назначений в первый и последующие составы Наблюдательного Совета следует учитывать квалификационные требования к кандидатам.*
- *Выборы первого и последующих генеральных директоров следует проводить на альтернативной основе по конкурсу.*

- Устранить несовпадение норм статей Положения в отношении требований к содержанию программ Общественной телерадиовещательной корпорации на основе международных стандартов объективности общественного вещания.
- Устранить противоречия и неувязки в отношении размеров квот для независимых от ОТК вещателей.
- Уточнить или пересмотреть норму о финансировании Общественной телерадиовещательной корпорации с учетом международного опыта.
- Устранить неоправданное дублирование Положения и Закона КР «О рекламе» в отношении регулирования рекламы и спонсорства, внося поправки и дополнения в Закон «О рекламе».

Основные аспекты Декрета и Положения, вызывающие одобрение или беспокойство эксперта, обсуждаются более подробно ниже, после краткого обзора международных и конституционных обязательств Кыргызской Республики в отношении свободы выражения мнения.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	9
I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ	
1.1 Признание значения свободы выражения мнения и свободы СМИ	10
1.2 Обязательства государств-участников ОБСЕ в отношении свободы СМИ	12
1.3 Допустимые ограничения свободы выражения мнения	14
1.4 Регулирование деятельности СМИ	16
1.5 Принципы, регулирующие деятельность общественного вещателя	17
II. АНАЛИЗ ДЕКРЕТА ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О СОЗДАНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ТЕЛЕРАДИОВЕЩАНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ И УТВЕРЖДЕННОГО ЭТИМ ДЕКРЕТОМ ПОЛОЖЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «ОБ ОБЩЕСТВЕННОЙ ТЕЛЕРАДИОВЕЩАТЕЛЬНОЙ КОРПОРАЦИИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ»	
2.1 Сфера действия Декрета, система управления Общественной телерадиовещательной корпорацией	22
2.2 Регулирование содержания программ общественного вещания	25
2.3 Финансирование Общественной телерадиовещательной корпорации. Реклама и спонсорство	26

ВВЕДЕНИЕ

По заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации данный комментарий был подготовлен Андреем Рихтером. Доктор филологических наук А. Г. Рихтер является директором Института проблем информационного права (г. Москва) и заведующим кафедрой истории и правового регулирования отечественных СМИ, профессором факультета журналистики Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова. Он – член Международной комиссии юристов (ICJ, Женева) и Международного совета Международной ассоциации исследователей массовых коммуникаций (IAMCR).

Комментарий содержит анализ Декрета Временного Правительства Кыргызской Республики о создании Общественного телерадиовещания в Кыргызской Республике и утвержденного этим Декретом Положения Кыргызской Республики «Об Общественной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики» в контексте его соответствия международным стандартам относительно права на свободное выражение мнений и свободы средств массовой информации. Тексты анализируемых актов были представлены Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации.

Декрет был принят на расширенном заседании Временное Правительство Кыргызской Республики 30 апреля 2010 года¹. Принявший их орган – Временное Правительство Кыргызской Республики – «в целях создания действенной системы государственного управления от имени народа Кыргызстана» взяло на себя полномочия и функции, закрепленные в Конституции КР за президентом, Жогорку Кенешем (парламентом) и правительством Кыргызской Республики². Тем самым, по своей правовой природе декрет Временного правительства Кыргызской Республики представляется вступившим в силу законом Кыргызской Республики.

Раздел 1 настоящего Комментария посвящён международным обязательствам Кыргызской Республики в области права на свободу выражения мнения и свободу средств массовой информации, в нем также излагаются международные стандарты, касающиеся общественного вещания. Указанные обязательства и стандарты определены и установлены в международном праве, в том числе в Международном пакте о гражданских и политических правах, других актах ООН и связанных с ней международных организаций. Они присутствуют и в различных соглашениях в рамках ОБСЕ, одной из сторон которых является Кыргызская Республика; в решениях международных судов по правам человека. На них указывается также в межправительственных декларациях и в заявлениях Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. Устанавливается сопоставимость международных норм с конституционным правом Кыргызской Республики по вопросам прав и свобод человека.

В разделе 2 содержится анализ Декрета Временного Правительства Кыргызской Республики о создании Общественного телерадиовещания в Кыргызской Республике и утвержденного этим Декретом Положения Кыргызской Республики «Об Общественной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики».

¹ См. официальный сайт Временного Правительства: http://www.kyrgyz-el.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=114&Itemid=36

² См. Декрет Временного правительства Кыргызстана № 1 от 7 апреля 2010 года на официальном сайте Временного Правительства: http://www.kyrgyz-el.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=68&Itemid=36

I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ

1.1. Признание значения свободы выражения мнения и свободы СМИ

Свобода выражения мнения издавна признается одним из важнейших прав человека. Она имеет основополагающее значение для функционирования демократии, является необходимым условием осуществления других прав и сама по себе представляет неотъемлемое слагаемое человеческого достоинства.

Кыргызская Республика является полноправным членом международного сообщества, участником Организации Объединённых Наций (ООН) и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В связи с этим она приняла на себя равновеликие для всех государств обязательства.

Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), основной документ о правах человека, принятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций в 1948 году, защищает право на свободу выражения убеждений в следующей формулировке статьи 19:

«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»³.

Кыргызская Республика ратифицировала Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)⁴ – договор Организации Объединённых Наций, имеющий обязательную юридическую силу. В этой связи заметим, что и МПГПП гарантирует право на выражение мнения, которое раскрывается в тексте статьи 19:

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

В этом контексте напоминаем, что часть 3 статьи 12 действующей Конституции Кыргызской Республики торжественно заявляет:

«Вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры и соглашения, участником которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики».

Эту же формулировку дословно повторяет проект новой редакции Конституции Кыргызской Республики (от 03.05.2010 г.) в ч. 3 статьи 12⁵.

³ Резолюция 217А (III) Генеральной Ассамблеи Организации Объединённых Наций, принята 10 декабря 1948 года. А/64, стр. 39-42. См. полный официальный текст на русском яз. на официальном сайте ООН: <http://www.un.org/russian/document/declarat/declhr.htm>

⁴ Международный 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 русском яз. на сайте ООН: <http://www.un.org/russian/document/convents/pactpol.htm>

⁵ См. текст проекта новой Конституции Кыргызской Республики на сайте Временного Правительства: http://www.kyrgyz-el.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=120&Itemid=41

Для контроля за надлежащим соблюдением Международного пакта о гражданских и политических правах действует Комитет по правам человека, заседающий в Нью-Йорке и Женеве. Он состоит из экспертов и вправе рассматривать заявления от отдельных лиц, которые утверждают, что стали жертвами нарушения прав, зафиксированных в Пакте, – в том числе прав, предусмотренных статьёй 19. Этот Комитет определил:

«Право на свободу выражения мнения имеет важнейшее значение в любом демократическом обществе»⁶.

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

«[С]вободный 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»⁷.

Заявлениями такого рода изобилуют также прецедентные для понимания упомянутых в ч. 3 ст. 12 Конституции Кыргызской Республики общепризнанных принципов и норм международного права решения судов по правам человека повсюду в мире. Европейский суд по правам человека, например, указал, что «[с]вобода выражения мнения является одной из основных составляющих [демократического] общества и необходимым условием для его прогресса, а также для развития каждого человека»⁸. Как отмечается в этом положении, свобода выражения мнения имеет основополагающее значение как сама по себе, так и в качестве основы для всех других прав человека. Полноценная демократия возможна только в обществах, где допускается и гарантируется свободный поток информации и идей. Помимо этого, свобода выражения мнения имеет решающее значение для выявления и изобличения нарушений этого и иных прав человека и борьбы с такими нарушениями.

Созданный для контроля за соблюдением Конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейский суд по правам человека неизменно подчеркивает «исключительную роль прессы в правовом государстве»⁹. Он, в частности, отмечал:

«Свобода печати даёт общественности непревзойденный инструмент, позволяющий ей знакомиться со своими политическими лидерами и получать представление об их идеях и позициях. В частности, она позволяет политикам размышлять и высказывать свою точку зрения по вопросам, заботящим общественное мнение; таким образом,

⁶ Дело "Дэ Хун Пак против Республики Кореи" (Tae-Hoon Park v. Republic of Korea, 20 October 1998, Communication No. 628/1995, para. 10.3).

⁷ Замечание общего порядка № 25 Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека, 12 июля 1996 года.

⁸ Дело "Хендисайд против Соединенного Королевства" (Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para. 49). Текст постановления на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/52.htm>

⁹ Дело "Торгерсон против Исландии" (Thorgeirson v. Iceland, 25 June 1992, Application No. 13778/88, para. 63). Текст постановления на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/25.htm>

все получают возможность участвовать в свободной политической дискуссии, которая находится в самом центре концепции демократического общества»¹⁰.

В свою очередь, заокеанский аналог ЕСПЧ – Межамериканский суд по правам человека – констатировал: «Именно средства массовой информации претворяют в жизнь свободу выражения мнения»¹¹. Европейский суд по правам человека также заявлял, что на СМИ лежит обязанность распространения информации и идей, касающихся всех сфер общественных интересов:

«Хотя пресса и не должна преступать границы, установленные для [защиты интересов, изложенных в статье 10(2) ¹²]... на нее, тем не менее, возложена миссия по распространению информации и идей, представляющих общественный интерес; 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"»¹³.

1.2. Обязательства государств-участников ОБСЕ в отношении свободы СМИ

Право на свободное выражение своего мнения неразрывно связано с правом на свободу массовой информации. Свобода массовой информации гарантируется различными документами ОБСЕ, которые подписала Кыргызская Республика при вступлении в ОБСЕ.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе – крупнейшая региональная организация по безопасности, в состав которой входят 56 государств Европы, Азии и Северной Америки. Основываясь на Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975), организация ставит перед собой задачи вскрытия возможности возникновения конфликтов, их предотвращения, урегулирования и ликвидации последствий. К основным средствам обеспечения безопасности и решения основных задач организации относятся защита прав человека; развитие демократических институтов; мониторинг выборов.

¹⁰ Дело "Кастеллс против Испании" (Castells v. Spain, 24 April 1992, Application No. 11798/85, para. 43). Текст постановления на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/11.htm>

¹¹ Рекомендация "Обязательное членство в Ассоциации, предписываемое законом для занятия журналистикой" (Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism, Advisory Opinion OC-5/85 of 13 November 1985, Series A, No. 5, para. 34).

¹² Статья 10 (ч. 2) гласит: «Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

¹³ См. дело "Кастеллс против Испании" (Castells v. Spain, note 25, para. 43); «"Обсервер" и "Гардиан" против Соединенного Королевства» (The Observer and Guardian v. UK, 26 November 1991, Application No. 13585/88, para. 59); и «"Санди таймс" против Соединенного Королевства (II)» (The Sunday Times v. UK (II), 26 November 1991, Application No. 13166/87, para. 65). Тексты постановлений по этим делам на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/index.htm#2>.

Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) в Хельсинки¹⁴ заявляет, что «государства-участники будут действовать в соответствии с целями и принципами... Всеобщей декларации прав человека»¹⁵.

Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ¹⁶ провозглашает, что

«государства-участники будут уважать права человека и основные свободы, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений, для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Они будут поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод, которые все вытекают из достоинства, присущего человеческой личности, и являются существенными для ее свободного и полного развития».

Здесь (пункт 9.1) также указывается на подтверждение государствами-участниками ОБСЕ того, что:

«каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения... 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»¹⁷.

В Хартии европейской безопасности ОБСЕ (1999) говорится:

«Мы вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободных потоков информации, а также доступа общественности к информации. Мы берём на себя обязательство предпринять все необходимые меры по созданию необходимой 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»¹⁸.

Наконец, на Московском совещании Конференции СБСЕ по человеческому измерению (октябрь 1991 г.) государства-участники однозначно согласились с тем, что они

«вновь подтверждают право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение и право средств информации собирать, передавать и распространять информацию, новости и мнения. Любые ограничения, касающиеся осуществления

¹⁴ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года. См. полный официальный текст на русск. яз. на <http://www.osce.org/item/4046.html?lc=ru>, и в извлечениях, касающихся свободы выражения мнений, на сайте Института проблем информационного права по адресу: http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/zakl_akt.htm

¹⁵ Часть VII Заключительного акта.

¹⁶ Копенгагенское совещание Конференции по человеческому измерению СБСЕ, июнь 1990 г. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1. См. полный официальный текст на русск. яз. на сайте ОБСЕ: <http://www.osce.org/item/13992.html?lc=ru>

¹⁷ См. официальный текст на русском языке на сайте ОБСЕ: http://www.osce.org/fom/item_11_30426.html

¹⁸ См. пункт 26 Хартии европейской безопасности, принятой на Стамбульском Саммите ОБСЕ, 1999 г. См. полный официальный текст на русск. яз. на сайте ОБСЕ: <http://www.osce.org/item/4051.html?lc=ru>

этого права, будут предусматриваться законом и соответствовать международным стандартам. Они признают 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».

В связи с вытекающим из вышесказанного обязательством Кыргызской Республики в отношении того, что «любые ограничения, касающиеся осуществления этого права, будут предусматриваться законом и соответствовать международным стандартам», а также конституционной нормы в отношении того, что «общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики», хотелось бы напомнить об этих общепризнанных нормах, стандартах и принципах международного права.

1.3. Допустимые ограничения свободы выражения мнения

Бесспорно, что право на свободу выражения мнений не является абсолютным: в определенных 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 законные цели и быть необходимым в демократическом обществе.¹⁹

Право не может быть ограничено только из-за того, что какое-то конкретное заявление или выражение видится как оскорбительное или потому что оно подвергает сомнению признанные догмы. В связи с этим Европейский суд по правам человека подчеркнул, что такие заявления достойны защиты:

[Свобода выражения мнения] применима не только к "информации" или "идеям", которые встречаются благосклонно или рассматриваются как безобидные либо нейтральные, но и в отношении тех, которые задевают, шокируют или беспокоят государство или какую-либо часть населения. Таковы требования плюрализма, терпимости и либерализма, без которых нет "демократического общества"²⁰.

Впрочем, пределы, в которых допустимы законные ограничения свободы выражения мнений, установлены и в пункте 3 цитируемой выше статьи 19 МПГПП:

«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;

¹⁹ См. п. II.26 доклада семинара экспертов СБСЕ по демократическим институтам Совету СБСЕ (Осло, ноябрь 1991 г. Официальный текст на русском языке на сайте ОБСЕ: http://www.osce.org/fom/item_11_30426.html

²⁰ Дело "Хендисайд против Соединенного Королевства" (Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para. 49). Текст постановления на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/52.htm>.

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

Заметим, что речь идёт не о *необходимости*, обязанности государств устанавливать соответствующие ограничения указанной свободы, а лишь о *допустимости*, возможности это делать при соблюдении определённых условий. Эта норма интерпретируется как установление тройственного критерия, требующего, чтобы любые ограничения были: 1) предписаны законом, 2) преследовали законную цель и 3) необходимыми в демократическом обществе²¹. Этот международный стандарт подразумевает и то, что расплывчатые или нечётко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу действий, несовместимы с правом на свободу выражения мнения.

Если происходит вмешательство права в свободу массовой информации, то оно должно преследовать одну из целей, перечисленных в статье 19(3); этот перечень является исчерпывающим, и, следовательно, вмешательство, не связанное ни с одной из указанных целей, представляет собой нарушение статьи 19 этого пакта. Вмешательство должно быть также «необходимым» для достижения одной из этих целей. Слово «необходимый» в данном контексте имеет особое значение. Оно означает, что для вмешательства должна существовать "насуточная общественная потребность"²²; 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. Как заявил Комитет ООН 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"²³. Вводимые с соблюдением указанных условий ограничения должны быть пропорциональны преследуемой законной цели.

В этой связи напомним, что Статья 18 Конституции Кыргызской Республики (продублированная в проекте новой Конституции, ст. 36) гласит:

«1. В Кыргызской Республике не должны издаваться законы, отменяющие свободы и права человека.

2. Ограничения свобод и прав человека допускаются Конституцией и законами лишь в целях обеспечения свобод и прав других лиц, общественной безопасности и порядка, территориальной целостности, защиты конституционного строя. При этом сущность конституционных свобод и прав не может быть затронута».

Заметим что в отношении свободы средств массовой информации часть 6 статья 61 Конституции Кыргызской Республики (также продублированная в проекте новой Конституции) гласит:

«Не допускается принятие законов, ограничивающих свободу слова и печати».

²¹ См., например, 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): <http://humanrights.law.monash.edu.au/undocs/1128-2002.html>

²² См., например, постановление по делу Европейского суда по правам человека "Хрико против Словакии" (Hrico v. Slovakia, 27 July 2004, Application No. 41498/99, para. 40) на сайте ЕСПЧ: <http://www.echr.coe.int/eng/Press/2004/July/ChamberJudgmentHricovSlovakia200704.htm>

²³ "Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы" (Rafael Marques de Morais v. Angola, note 31, para. 6.8).

В свою очередь, часть 6 статьи 14 Конституции Кыргызской Республики (и корреспондирующая ей статья 28 проекта новой Конституции) определяет право на свободу выражения мнений и свободу СМИ следующим образом:

«Каждый имеет право на свободу мысли, слова и печати, а также на беспрепятственное выражение этих мыслей и убеждений. Никто не может быть принужден к выражению своего мнения и убеждения».

В то же время нельзя пройти мимо того факта, что с принятием действующей редакции Конституции Кыргызской Республики в 2007 году из её текста был необоснованно изъят запрет цензуры. К сожалению в проекте новой Конституции правовая ситуация не исправлена. Тем самым, Кыргызская Республика, наряду с Туркменистаном и Арменией, представляют собой исключения среди постсоветских государств: в остальных повсеместно существует конституционный запрет цензуры.

1.4. Регулирование деятельности СМИ

В целях защиты права на свободу выражения мнения крайне важно, чтобы СМИ имели возможность осуществлять свою деятельность вне зависимости от государственного контроля. Это обеспечивает их функционирование в качестве "сторожевого пса общества" и доступ населения к широкому спектру мнений, особенно по вопросам, затрагивающим общественные интересы. Таким образом, первоочередной целью регулирования деятельности средств массовой информации в демократическом обществе должно быть содействие развитию независимых и плюралистических СМИ, обеспечивающее тем самым осуществление права населения получать информацию из разнообразных источников.

Статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах возлагает на государства обязанность "принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте". Это означает, что от государств требуется не только воздерживаться от нарушения прав, но и принимать позитивные меры для обеспечения уважения прав, в том числе права на свободу выражения мнения. Фактически государства обязаны создавать условия, в которых могут развиваться разнообразные, независимые средства массовой информации, обеспечивающие тем самым право населения на информацию. К этим условиям относятся и создание общественного вещания.

Важный аспект позитивных обязательств государств по содействию свободе выражения мнения и свободе средств массовой информации состоит в необходимости развития плюрализма внутри СМИ и обеспечения равного доступа к СМИ для всех. Европейский суд по правам человека отмечал:

"[Распространение] информации и идей, затрагивающих общие интересы... может успешно осуществляться только на основе принципа плюрализма"²⁴.

²⁴ Дело "Информационсферайн Лентиа и другие против Австрии" (Informationsverein Lentia and Others v. Austria, 24 November 1993, Application Nos. 13914/88 and 15041/89, para. 38). Текст постановления на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/14.htm>

Межамериканский суд по правам человека заявил, что свобода выражения мнения требует, чтобы "средства распространения информации были потенциально открыты для всех без какой-либо дискриминации или, точнее, что не должно быть лиц и групп, лишенных доступа к таким средствам"²⁵.

В связи с этим заметим, что сегодня общепризнано: любые государственные органы, наделенные полномочиями по регулированию в области СМИ, должны быть полностью независимы от правительства и защищены от вмешательства со стороны политических и деловых кругов. В противном случае система регулирования СМИ легко может стать предметом злоупотребления в политических или коммерческих целях. Три специальных представителя 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»²⁶.

1.5. Принципы, регулирующие деятельность общественного вещателя.

Идея общественного вещания получила мощную поддержку в целом ряде межправительственных заявлений, принятых за последние годы. Ещё в 1992 г. при поддержке ЮНЕСКО была принята Алматинская декларация «О содействии развитию независимых и плюралистических средств информации в Азии»²⁷, которая призвала правительства региона оказать содействие развитию служб неправительственного и образовательного вещания на своей территории.

Жизненно важная роль общественного вещания как существенного фактора плюрализма в коммуникациях, которое доступно всем на национальном и региональном уровнях путем создания базовой всеобъемлющей службы вещания, состоящей из информационного, образовательного, культурного и развлекательного компонентов, подчеркивается в Рекомендации № R (96) 10 в отношении гарантий независимости общественного вещания, принятой под эгидой Совета Европы²⁸.

В международно-правовых документах неоднократно подчеркивалась необходимость того, чтобы все вещатели вообще и принадлежащие к службе общественного вещания в частности пользовались высокой степенью независимости, особенно от вмешательства органов государственной власти, что позволит им эффективно выполнять свои обязательства перед обществом. Резолюция по вопросу о будущем общественного вещания, принятая на 4-й Европейской конференции на уровне министров по вопросам политики в области СМИ, предусматривает, что "государства-члены обязуются гарантировать независимость общественных вещательных компаний от политического и экономического вмешательства".

²⁵ Рекомендация "Обязательное членство в Ассоциации, предписываемое законом для занятия журналистикой" (note 27, para. 34).

²⁶ См. http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/27439_en.pdf.html

²⁷ См. её текст (на рус. яз.): <http://www.bestpravo.ru/fed1992/data01/tex11569.htm>

²⁸ Полный текст Резолюции на русском языке см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/r96%2810%29.htm

В частности, ЮНЕСКО неоднократно публично подчеркивала необходимость в такой независимости. В *Виндхукской декларации* 1991 г. ЮНЕСКО подтвердила свои критерии, заявив, что вся финансовая поддержка «должна быть направлена на поддержание независимости и плюрализма»²⁹ (п. 11). В другом документе, *Софийской декларации*, принятой в 1997 году, ЮНЕСКО выразила следующее устремление (п. 6):

«Принадлежащие государству органы вещания <...> следует реформировать в первоочередном порядке и предоставить им статус открытых общественных учреждений, пользующихся журналистской и издательской независимостью. В случае создания регулирующих органов в области радио и телевидения они должны быть полностью независимыми по отношению к органам власти»³⁰.

По мнению руководителей этой межгосударственной организации, ЮНЕСКО привержена делу развития общественного вещания, которое наделяет граждан знаниями, что позволяет им активно участвовать в процессе принятия решений³¹. Хотя декларации ЮНЕСКО не являются для государств-членов юридически обязательными, они были подтверждены Генеральной конференцией ЮНЕСКО, а, следовательно, отражают волю международного сообщества³².

С 27 по 28 мая 2003 г. в Бангкоке (Таиланд) прошла первая конференция Министров информации и телерадиовещания Азиатского и Тихоокеанского регионов, организованная Азиатско-Тихоокеанским институтом развития вещания при содействии ООН, ЮНЕСКО, Международного союза электросвязи и др. Она прошла в формате тематической дискуссии и регионального подготовительного совещания перед Всемирным саммитом по вопросам информационного общества (Женева, 2003 г.). В декларации подчеркивается важная роль общественного вещания в регионе и содержится ряд важных рекомендаций, касающихся различных аспектов общественного вещания, в том числе вопросов регулирования.

В принятой на конференции Бангкокской Декларации, в частности, говорится:

«Рекомендация 3: Общественное вещание

3.1 Общественных вещателей следует побуждать:

1. Продвигать и развивать образование, в том числе на уровне общин, распространять информацию, обогащать и вовлекать граждан из всех социальных групп в общественную жизнь и развитие;

²⁹ См. текст на русском яз. на официальном сайте ООН:
<http://www.un.org/russian/document/declarat/157pc61a6.pdf>

³⁰ Софийская декларация, утвержденная Европейским семинаром по укреплению независимых и плюралистических средств информации (особенно в странах Центральной и Восточной Европы), София, Болгария, 10 - 13 сентября 1997 года. См. текст на русском яз. на официальном сайте ООН:
<http://www.un.org/russian/document/declarat/sofiadecl.html>

³¹ Служба общественного вещания: справочник лучших приемов и методов работы. Под ред. И.Банержи и К. Сеневирагнэ. М.: Изд-во «Гелиос» и ЮНЕСКО, 2006. С. 4. См. текст на русском языке на официальном сайте ЮНЕСКО: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001415/141584r.pdf>

³² Там же. С. 110.

2. Создавать программы, вызывающие доверие разнообразных групп общества, которые развивали бы культурное разнообразие и приносили бы добрые плоды глобализации всем слоям общества;
3. Создавать богатые и высококачественные по своему содержанию передачи для всех, особенно программы, созданные женщинами и для женщин, молодежи, детей, которые бы противостояли влиянию насилия, межобщинной вражды и демонстрировались бы в лучшее эфирное время;
4. Инициировать общественную дискуссию и основанные на здоровом подходе переговоры с участием политиков, ученых и профессионалов СМИ с целью противостояния отрицательному влиянию показа насилия в СМИ. Вещатели в состоянии развивать культуру межкультурного диалога во имя взаимопонимания и мира;
5. Использовать новые технологии вещания для расширения охвата и доступности информации и здорового развлечения;
6. Развивать защиту авторского права содержания программ, недвусмысленно выступая против пиратства и незаконного использования произведений.

3.2 Органам государственной власти следует стремиться к:

1. Уважению автономии в редакционной деятельности, управлении, расходовании средств и администрировании общественных вещателей;
2. Изучению и рассмотрению возможности применения следующих механизмов финансирования общественного вещания:
 - a. Разовый налог при покупке радио/ТВ/электронных аппаратов и мобильных телефонов
 - b. Введение абонентской платы – либо отдельной, либо как дополнения к счету за электроэнергию
 - c. Государственная дотация на развитие инфраструктуры
 - d. Возможный доход от рекламы при условии, что он не сможет подорвать мандат общественного вещания
 - e. Спонсорство
 - f. Содействие в производстве программ для ясно определенных потребностей развития общества;
3. Регулярному уточнению мандата общественного вещания с учетом национальных, региональных и глобальных событий с целью развития взаимопонимания, терпимости и доверия;
4. Выделению удобных частот для общественных вещателей;
5. Созданию правовых структур для обеспечения независимости при принятии общественными вещателями решений;
6. Обеспечению достаточного времени частными сетями для программ общественного вещания и для плюралистического содержания для всех социальных групп;
7. Обеспечению полной редакционной независимости»³³.

Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) определила в своей Рекомендации №1641 (2004) «Общественное вещание» следующие базовые принципы общественного вещания:

³³ Перевод автора. См. текст Декларации (на англ. яз.) на сайте: http://www.aibd.org.my/the_institute/profile/bangkok_declaration.html

«2. Общественное вещание, кем бы оно ни осуществлялось — общественными организациями или частными компаниями, — отличается от вещания по чисто коммерческим и политическим причинам своей особой задачей, которая, по существу, заключается в том, чтобы вести свою деятельность независимо от экономической и политической власти. Общественное вещание обеспечивает общество в целом информационными, культурными, образовательными и развлекательными программами, способствуя росту социальной, политической и культурной активности граждан и сплочению общества. В связи с этим оно, как правило, является универсальным с точки зрения содержания и доступа, гарантирует редакционную независимость и беспристрастность, представляет собой критерий качества, предлагает множество разнообразных программ и услуг, удовлетворяющих запросам всех групп населения, и несет ответственность перед всем обществом. Эти принципы верны вне зависимости от того, какие изменения придется внести для того, чтобы удовлетворять требованиям 21-го века».³⁴

Парламентская Ассамблея также признаёт необходимым, чтобы ряд принципов в отношении свободы СМИ соблюдались в каждом демократическом обществе. Список таких принципов предлагает Резолюция ПАСЕ № 1636 (2008) «Индикаторы СМИ в демократическом обществе»³⁵. Этот список помогает объективно проанализировать состояние среды для СМИ в том или ином государстве с точки зрения соблюдения свободы СМИ и с целью определить проблемные вопросы и потенциальные отставания. Это позволяет государствам вести дискуссию на европейском уровне в отношении возможных действий по решению таких проблем. Парламентская Ассамблея в своей резолюции предлагает национальным парламентам регулярно проводить объективный и сравнительный анализ с целью выявления недостатков в законодательстве и политике СМИ и принятия необходимых мер по их исправлению. В контексте анализируемых документов обращаем внимание на следующий из числа основных принципов:

«8.20. Общественные вещатели должны быть защищены от политического вмешательства в практику повседневного управления и в свою редакционную работу. Высшие управленческие должности не должны получать лица, имеющие очевидные партийно-политические привязанности;

8.21. Общественные вещатели должны создавать собственные кодексы поведения в отношении как журналистской работы, так и редакционной независимости от политических сил;»

Рекомендация № R (96) 10 Комитета министров Совета Европы в отношении гарантий независимости общественного вещания указывает на необходимость государств - участников Совета Европы включить в свое внутреннее законодательство или в другие правовые инструменты управления организациями общественного вещания положения, гарантирующие их независимость в соответствии с руководящими принципами, изложенными в Приложении к ней³⁶. В своем анализе мы опирались на данные рекомендации.

³⁴ Полный текст Рекомендации на русском языке см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec1641-2004.htm#_edn1

³⁵ Полный текст Резолюции на русском языке см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/1636.htm

³⁶ Полный текст Рекомендации на русском языке см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/r96%2810%29.htm

Наконец, Десятая центрально-азиатская конференция СМИ, организованная Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ в 2008 году, в Декларации «Будущее общественного вещания и переход на цифровой формат вещания в Центральной Азии» подтвердила, что общественное вещание является одним из основных инструментов демократии:

«Оно незаменимо в обеспечении свободы и прозрачности выборов, борьбе против языка вражды, а также в защите культур меньшинств, проживающих в государстве, поскольку оно предлагает аудитории объективное освещение новостей и высококачественные программы.

Создавая службы общественного вещания, государства Центральной Азии должны обеспечить формирование защищенной законом вещательной инфраструктуры с гарантированной редакционной автономией и с системой финансирования, которая обеспечила бы независимость общественных вещателей от политических и коммерческих интересов»³⁷.

Делегаты этой конференции ОБСЕ призвали тогда правительство Кыргызстана руководствоваться международными стандартами в сфере независимости общественного вещания с целью распространения передовой практики в регионе.

³⁷ Полный текст Декларации на русском языке см. на официальном сайте ОБСЕ по адресу: http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/34491_ru.pdf.html

II. АНАЛИЗ ДЕКРЕТА ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О СОЗДАНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ТЕЛЕРАДИОВЕЩАНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ И УТВЕРЖДЕННОГО ЭТИМ ДЕКРЕТОМ ПОЛОЖЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «ОБ ОБЩЕСТВЕННОЙ ТЕЛЕРАДИОВЕЩАТЕЛЬНОЙ КОРПОРАЦИИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ»

Анализируемый Декрет о создании Общественного телерадиовещания в Кыргызской Республике был принят на расширенном заседании Временное Правительство Кыргызской Республики 30 апреля 2010 года. Этим актом утверждено Положение Кыргызской Республики «Об Общественной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики».

Принявший Декрет орган – Временное Правительство Кыргызской Республики – «в целях создания действенной системы государственного управления от имени народа Кыргызстана» взяло на себя полномочия и функции, закрепленные в Конституции КР за президентом, Жогорку кенешем (парламентом) и правительством Кыргызской Республики³⁸. Тем самым, по своей правовой природе декрет Временного правительства Кыргызской Республики представляется вступившим в силу законом Кыргызской Республики.

Справка-обоснование к проекту Декрета, подписанная заместителем председателя Временного Правительства Кыргызской Республики, указывает, что работа Общественной телерадиовещательной корпорации будет построена на двух принципах:

- государственное финансирование;
- общественный контроль за деятельностью и содержанием вещания.

Ниже приводятся комментарии с соответствующими рекомендациями по приближению национального законодательства к международным обязательствам Кыргызской Республики, общепризнанным международными стандартами права на свободу выражения мнения и общественного вещания. При этом обращаем внимание на высказанные ранее замечания Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации в отношении иных предлагавшихся изменений законодательства Кыргызской Республики о СМИ.³⁹

2.1. Сфера действия Декрета, система управления Общественной телерадиовещательной корпорацией

Декрет Временного Правительства Кыргызской Республики о создании Общественного телерадиовещания в Кыргызской Республике придаёт статус общественного

³⁸ См. Декрет Временного правительства Кыргызстана номер 1 от 7 апреля 2010 года на сайте Временного Правительства: http://www.kyrgyz-el.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=68&Itemid=36

³⁹ См. напр., Комментарий к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в закон Кыргызской Республики "О средствах массовой информации"» (2009) на официальном сайте ОБСЕ: http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/41315_ru.pdf.html

телерадиовещания государственной Национальной телерадиовещательной корпорации с новым наименованием «Общественная телерадиовещательная корпорация Кыргызской Республики» (п. 1).

Декрет утверждает Положение Кыргызской Республики «Об Общественной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики», которое представляет собой, по сути, закон об общественной телерадиоорганизации (п. 2).

Декрет определяет, что первый состав Наблюдательного совета Общественной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики назначается на три года (а не на пять лет, как в Положении) Временным Правительством (а не Жогорку Кенешем). Члены Наблюдательного совета назначаются исключительно по предложению некоммерческих организаций (а не Президента, Жогорку Кенеша и гражданского общества, как в Положении) (п. 3).

В случае коллизии норм Положения и Декрета (все они названы выше) действуют нормы Декрета, а в случае коллизии норм Декрета и действующего законодательства, иных правовых норм Кыргызской Республики, действуют нормы Декрета и утвержденного им Положения (п. 4). Декрет вступил в силу с момента подписания.

Обращаем внимание, что анализируемое Положение Кыргызской Республики «Об Общественной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики» текстуально совпадает с Законом Кыргызской Республики «О Национальной телерадиовещательной корпорации» от 2 апреля 2007 года № 41, который был принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 8 июня 2006 года, но утратил силу в соответствии с Законом КР от 2 июня 2008 года № 106. Отличия Положения от указанного Закона заключаются только в том, что в Положении отсутствует глава «Заключительные положения», а «Национальная телерадиовещательная корпорация» (или в некоторых статьях «государственная телерадиовещательная корпорация») именуется «Общественной телерадиовещательной корпорацией» (и то не везде).

Отмена в 2008 году Закона «О Национальной телерадиовещательной корпорации» вызвала тогда же обеспокоенность Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации. В своем заявлении он указал на несовместимость принятым в странах ОБСЕ принципам демократического общественного вещания введенной Законом «О телевидении и радиовещании» (от 2 июня 2008 года, № 106) процедуры назначения Генерального директора и его заместителей Президентом Кыргызской Республики и избранию членов Наблюдательного Совета Национальной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики по представлению Президента⁴⁰.

Возврат к прежней системе управления и надзора за деятельностью бывшей Национальной телерадиовещательной корпорации, безусловно, является позитивным развитием законодательства.

Тем не менее, в случае, если Жогорку Кенеш нового созыва будет рассматривать Закон Кыргызской Республики «Об Общественной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики» на основе принятого Декрета и Положения, то предпочтительно создавать такое соотношение сил в Наблюдательном совете Общественной

⁴⁰ См. пресс-релиз (на англ. яз.) на официальном сайте ОБСЕ: http://www.osce.org/fom/item_1_31063.html

телерадиовещательной корпорации (представителей Президента, Жогорку Кенеша и гражданского общества), которое не давало бы перевес представителям органов власти. Это можно сделать, например, указав на квоту представителей парламентской оппозиции в составе Наблюдательного Совета.

При проведении назначений в Наблюдательный Совет следует учитывать квалификационные требования к кандидатам в его члены (ст. 13 Положения), так как они сохраняют силу, несмотря на особую процедуру назначения первого состава Совета. Выборы генерального директора должны проводиться на альтернативной основе по конкурсу, так как в этом Положении (ст. 19) не противоречит Декрету.

Определенные в Положении полномочия органов управления Общественной телерадиовещательной корпорации (глава III) достаточны для эффективного руководства ею и осуществления своих функций национального общественного вещателя Кыргызской Республики. Правовые рамки, регламентирующие деятельность организации общественного вещания четко и недвусмысленно определяют сферу компетенции надзорных за ними органов. Наблюдательный Совет не имеет права осуществлять какой-либо предварительный контроль программ.

Члены Наблюдательного Совета не могут быть уволены, временно отстранены или заменены в течение срока своих полномочий любым лицом или органом, кроме назначившего их органа, за исключением случаев, когда они либо не способны, либо не имеют возможности исполнять свои обязанности, либо совершения преступления (ст. 12).

Они не имеют права, ни прямо, ни косвенно, осуществлять функции, получать выплаты или иметь финансовый интерес в предприятиях или других организациях вещательных средств массовой информации или связанного с вещанием сектора телекоммуникаций для того, чтобы избежать вероятность конфликта интересов с функциями, которые они осуществляют в этом органе надзора.

Наряду с созданием Общественной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики на базе Национальной телерадиовещательной корпорации следовало уточнить правовой статус «Телерадиовещательной компании «Общественное телевидение – ЭЛТР» созданной Указом Президента КР от 10 декабря 2005 года на базе Государственной телерадиокомпании «Ош-3000». Её функционирование в таком статусе не противоречит Декрету, но теряет смысл в контексте принятия этого акта.

Рекомендации:

- *Предпочтительно определить для вторых и последующих выборов в Наблюдательный совет Общественной телерадиовещательной корпорации такую систему представительства, которое не давало бы перевес в нём органам власти. Это можно сделать, например, указав на квоту представителей парламентской оппозиции в составе Наблюдательного Совета.*
- *При проведении назначений в первый и последующие составы Наблюдательного Совета следует учитывать квалификационные требования к кандидатам.*
- *Выборы первого и последующих генеральных директоров следует проводить на альтернативной основе по конкурсу.*
- *Наряду с созданием Общественной телерадиовещательной корпорации*

Кыргызской Республики на базе Национальной телерадиовещательной корпорации следует уточнить правовой статус «Телерадиовещательной компании «Общественное телевидение – ЭльТР» созданной Указом Президента КР 2005 года на базе Государственной телерадиокомпании «Ош-3000».

2.2. Регулирование содержания программ общественного вещания

Следует приветствовать закрепленный в Положении запрет на осуществление цензуры и создание организационных структур, в обязанности которых входит осуществление цензорских функций (ст. 5). С учетом отсутствия запрета цензуры в Конституции Кыргызской Республики (см. выше) эта норма призвана сыграть важное значение в укреплении редакционной независимости Общественной телерадиовещательной корпорации (далее - ОТК).

Нормы, касающиеся требований к содержанию программ Общественной телерадиовещательной корпорации содержатся в нескольких статьях, причем они если не противоречат друг другу, то явно не совпадают. Речь идет о статьях 6 («Цель и задачи Корпорации») (ч. 2); 7 («Права и обязанности Корпорации») (ч. 1); 21 («Программная политика Корпорации»); 23 («Информационное вещание Корпорации»).

В частности, статья 6 требует от Общественной телерадиовещательной корпорации осуществление информационной политики, способствующей сохранению информационной безопасности государства; проведение активной маркетинговой, информационной и рекламной политики, направленной на формирование и поддержку позитивного имиджа Кыргызстана как демократического государства; оперативное информирование потребителей о деятельности органов государственной власти.

В свою очередь, нормы статьи 7 предписывают ей «осуществлять распространение достоверной, объективной информации». Статья 21 говорит о трансляции исключительно «всесторонних, объективных и уравновешенных выпусков новостей и программ о текущих событиях». Статья 22 предписывает журналистам ОТК руководствоваться этическими стандартами подачи информации: точностью, достоверностью, сбалансированностью, полнотой и доступностью. Статья 23 устанавливает, что ОТК «предоставляет полную и оперативную информацию обо всех общественно значимых событиях, происходящих в Кыргызской Республике и в мире. Новости должны быть непредвзятыми, сбалансированными и независимыми. Комментарии должны быть четко отделены от фактов». Там же Положение предписывает предоставлять бесплатное эфирное время руководителям ветвей власти для чрезвычайных заявлений.

Усматривается важное несовпадение норм статьи 6 с другими, которое следует устранить на основе международных стандартов объективности общественного вещания.

Например, в Рекомендации № R (96) 10 в отношении гарантий независимости общественного вещания, принятой под эгидой Совета Европы, указывается:

«Правовые рамки, регламентирующие деятельность организаций общественного вещания, должна четко предусматривать, что в отношении программ новостей они

гарантируют непредвзятое освещение фактов и событий, а также содействуют свободному формированию мнений.

Случаи, в которых организации общественного вещания могут быть обязаны передавать официальные сообщения, заявления или коммюнике, либо освещать действия или решения государственных органов, либо предоставлять эфирное время таким органам, должны быть ограничены исключительными обстоятельствами, недвусмысленно закрепленными в законе или других правовых актах.

Любое официальное сообщение должно быть четко обозначено как таковое и должно передаваться под исключительную ответственность соответствующего органа власти»⁴¹.

В Положении содержится ряд важных норм для выполнения общественным вещателем своих функций, которые касаются квот для продукции иных телерадиоорганизаций, независимых от Общественной телерадиовещательной корпорации. В статье 7 (ч. 3) указывается, что ОТК «вправе ежегодно выставлять на тендер 30% всего эфирного времени для продукции (некоммерческих программ культурно-просветительской направленности), производимой сторонними теле- и/или радиовещательными организациями». Однако, статья 25 устанавливает эту квоту уже как обязанность ОТК. При этом, «время трансляции заказанных программ должно быть не менее 20% и не более 30% ежедневного эфирного времени Корпорации». Предлагаем в дальнейшей законодательной работе устранить замеченные противоречия и неувязки.

Рекомендации:

- Устранить несовпадение норм статьи 6 с нормами других статей Положения в отношении требований к содержанию программ Общественной телерадиовещательной корпорации на основе международных стандартов объективности общественного вещания.
- Любые официальные сообщения в программах ОТК должны быть четко обозначены как таковые и передаваться под исключительную ответственность соответствующего органа власти.
- Устранить противоречия и неувязки в отношении размеров квот для независимых от ОТК вещателей.

2.3. Финансирование Общественной телерадиовещательной корпорации. Реклама и спонсорство

Статья 20 («Имущество и финансирование деятельности Корпорации») Положения гласит, что:

- «1. Финансирование Корпорации осуществляется за счет защищенной статьи государственного бюджета Кыргызской Республики.
2. Финансирование также может осуществляться за счет:

⁴¹ Полный текст Резолюции на русском языке см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/r96%2810%29.htm

- рекламы, грантовых и спонсорских средств;
- собственных средств, полученных от реализации продукции, работ, услуг, других видов хозяйственной деятельности;
- доходов, связанных с использованием авторских прав;
- иных доходов, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики».

Вопрос защищенной статьи бюджета означает, что она не может быть секвестрирована в ходе его исполнения. Это – важная гарантия деятельности ОТК, особенно в непростые экономические времена. Тем не менее, Положение не гарантирует соблюдения каких бы то ни было минимальных стандартов финансирования общественного вещателя, что необходимо для его экономической независимости. Рекомендуется пересмотреть эту норму с учетом рекомендаций Бангкокской Декларации (см. часть I). Также возможно учитывать опыт общественного вещания Грузии, где с 2010 года объем финансирования из бюджета не может составлять менее 0,12% стоимости валового внутреннего продукта.

Рекомендация № R (96) 10 Комитета министров Совета Европы в отношении гарантий независимости общественного вещания указывает на необходимость принятия правил, регламентирующих такое обеспечение организаций общественного вещания, которое основано на принципе обязательства государства создать адекватную, надежную и транспарентную систему финансирования. Такая система гарантирует организациям общественного вещания поступление финансовых средств, необходимых для осуществления их задач⁴².

В таких случаях, когда (как в Кыргызской Республике) финансирование общественной вещательной организации основывается на взносах из государственного бюджета, рекомендуется применять следующие принципы:

- полномочия властей, внешних по отношению к общественной вещательной организации, касательно ее финансирования не должны использоваться для оказания прямого или косвенного влияния на редакционную независимость и институциональную автономию этой организации;
- уровень взноса должен устанавливаться после консультаций с соответствующей организацией общественного вещания с учетом тенденций в расходах на ее деятельность и таким образом, чтобы организация имела возможность полностью осуществлять свои разнообразные задачи;
- выплата взноса должна производиться способом, гарантирующим бесперебойную деятельность общественной вещательной организации, а также предоставляющим организации возможность заниматься долгосрочным планированием;
- использование взноса организацией общественного вещания должно отвечать принципу независимости в вопросах подготовки программ и автономии.⁴³

Положение подробно регламентирует вопросы рекламы в программах Общественной телерадиовещательной корпорации как одного из источников финансирования деятельности ОТК. Это происходит несмотря на существование специального для таких отношений Закона КР «О рекламе» (от 24 декабря 1998 года № 155, в редакции Законов

⁴² Полный текст Рекомендации на русском языке см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/r96%2810%29.htm

⁴³ Там же.

КР от 30 ноября 1999 года № 134, от 25 июля 2002 года №130, 27 января 2006 года №17, 6 февраля 2006 года №35). В нем находятся многочисленные нормы, которые регулируют вопросы спонсорства и распространения рекламы в радио- и телепередачах. Многие из норм Закона «О рекламе» неоправданно дублируются в Положении. Другие нормы (например, в отношении объема рекламы) применимы только к Общественной телерадиовещательной корпорации. Некоторые нормы Положения в отношении рекламы и спонсорства могли бы относиться ко всем СМИ или ко всем телерадиопрограммам. Среди них – важные положения, заимствованные из Европейской конвенции о трансграничном телевидении. Это вносит ненужный хаос в законодательство. Рекомендуется внести необходимые изменения и дополнения в Закон КР «О рекламе» в связи с принятием Декрета и Положения, устранив из последнего нормы, касающиеся рекламных отношений и спонсорства.

Сходное замечание можно сделать в отношении необходимости унифицировать во всем законодательстве о СМИ нормы права на ответ (опровержение) (ст. 26) и защиты конфиденциальности журналистских источников информации (ст. 24). Положение здесь может служить образцом для других медийных законов КР.

В целом нормы о рекламе и спонсорстве соответствуют стандартам Европейской конвенции о трансграничном телевидении, а в некоторых аспектах даже строже положений Конвенции.

Рекомендации:

- *Уточнить или пересмотреть норму о финансировании с учетом международного опыта.*
- *Устранить неоправданное дублирование Положения и Закона КР «О рекламе» в отношении регулирования рекламы и спонсорства, внося поправки и дополнения в Закон «О рекламе».*