



## МЕМОРАНДУМ

к

### Закону Республики Казахстан "О средствах массовой информации"

Лондон  
август 2006 года



По поручению Представителя по вопросам свободы  
средств массовой информации Организации по  
безопасности и сотрудничеству в Европе

ARTICLE 19 · 6-8 Amwell Street · London EC1R 1UQ · United Kingdom  
Телефон +44 20 7278 9292 · Факс +44 20 7278 7660 · [info@article19.org](mailto:info@article19.org) · <http://www.article19.org>

# СОДЕРЖАНИЕ

1. ВВЕДЕНИЕ.....	1
2. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ .....	3
2.1. Значение свободы выражения мнения .....	3
2.2. Ограничения свободы выражения мнения .....	6
2.3. Регулирование деятельности СМИ .....	7
3. АНАЛИЗ ЗАКОНА КАЗАХСТАНА "О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ" .....	10
3.1. Цели и задачи законов о СМИ .....	10
3.2. МПГПП имеет преимущественную силу перед не совместимыми с ним положениями Закона "О средствах массовой информации" .....	11
3.3. Регулирующие органы.....	12
3.4. Право на производство средств массовой информации и регистрация.....	15
3.5. Ограничения относительно контента и языка средств массовой информации ....	20
3.6. Права и обязанности журналистов .....	23
3.7. Свобода информации .....	26
3.8. Прочие положения .....	29
4. АНАЛИЗ ПОПРАВКИ, ВНЕСЕННЫХ В ИЮЛЕ 2006 ГОДА.....	34
4.1. Регистрация.....	34
4.2. Язык вещания .....	38

## КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Организация "СТАТЬЯ 19" выражает чрезвычайную обеспокоенность в связи с тем, что Закон Казахстана "О средствах массовой информации" препятствует развитию свободных, независимых и плюралистических средств массовой информации в Казахстане и ограничивает право населения на получение из разнообразных источников информации по вопросам, затрагивающим общественные интересы. Закон "О средствах массовой информации" был введен в действие в 1999 году, и с тех пор в него неоднократно вносились поправки, последние – в июле 2006 года. С каждой новой поправкой нормативные требования ужесточались, а в последний раз были введены строгие штрафы и положение о запрещении руководителям или собственникам изданий, на которые был наложен запрет, осуществлять руководство или владеть другими изданиями сроком на три года.

Наша основная рекомендация состоит в том, что закон нуждается в переработке с целью реального обеспечения свободы средств массовой информации. Необходимо усилить его положительные стороны, в первую очередь положения, предоставляющие права журналистам. Все ограничения должны быть подвергнуты пересмотру с точки зрения международных стандартов свободы выражения мнения и либо перенесены в законодательство общего применения, например в Гражданский кодекс, либо вообще аннулированы. Порядок регистрации печатных изданий также следует отменить. В этом отношении в качестве образца может служить "Закон о свободе слова" 2004 года в Грузии. Организация "СТАТЬЯ 19" будет рада оказать в этом содействие.

В период до внесения указанных изменений рекомендуем применять статью 4(2) действующего закона, согласно которой права, предоставленные международными договорами, ратифицированными Казахстаном, имеют преимущественную силу перед не соответствующими им положениями национального законодательства. Казахстан недавно ратифицировал Международный пакт о гражданских и политических правах, и мы уверены, что и порядок регистрации средств массовой информации, и большинство ограничений в отношении содержания, предусмотренных Законом "О средствах массовой информации", ограничивают право на свободу выражения мнения сверх той меры, которая допускается этим договором. Это означает, что применение таких положений незаконно.

Нам также известно, что в настоящее время ряд организаций гражданского общества добиваются внесения поправок в Закон "О средствах массовой информации" либо принятия абсолютно нового закона. Мы целиком и полностью поддерживаем эти усилия и призываем заинтересованные организации содействовать утверждению максимально возможных стандартов свободы выражения мнения. Тот факт, что правительство Казахстана недавно ратифицировало Международный пакт о гражданских и политических правах и тем самым приняло имеющее обязательную силу обязательство содействовать свободе средств массовой информации, должен придать дополнительный вес аргументам, выдвигаемым этими организациями.

Ниже приводится краткое изложение предлагаемых нами подробных рекомендаций в отношении данного закона.

#### **Относительно регулирующих органов:**

- Никакие государственные органы, кроме независимого регулирующего органа, не должны иметь полномочий по регулированию деятельности средств массовой информации.
- Независимость "уполномоченного органа" должна быть защищена как в прямой форме в законодательстве, так и через нормы, касающиеся финансирования, отчетности и назначения его членов.
- Должна быть предусмотрена возможность опротестования в суде любого решения, принимаемого "уполномоченным органом".
- Предпочтительным методом регулирования деятельности печатных СМИ должно быть саморегулирование. Законодательное регулирование печатных СМИ должно применяться только в случае настоятельной общественной потребности в таком регулировании, то есть при наличии убедительных свидетельств того, что механизмы саморегулирования были опробованы и не дали результатов.

#### **Относительно права на публикацию и регистрацию:**

- Не должно существовать никаких ограничений на право выражения мнения через средства массовой информации по основаниям гражданства или наличия судимости.
- Ограничение доли иностранной собственности на уровне 20 процентов может привести к лишению сектора массовой информации необходимых иностранных инвестиций и нуждается в пересмотре.
- Режим регистрации является излишним и уже сегодня неправомерно используется в целях ограничения свободы выражения мнения, а потому должен быть отменен.
- Ограничения в отношении назначения руководителя издания незаконны и должны быть аннулированы.
- Предписания относительно внутренней организационной структуры изданий – излишне обременительные и неоправданно бюрократизированные – должны быть отменены.

#### **Относительно ограничений, касающихся контента и языка СМИ**

- Согласно требованиям международного права все ограничения, касающиеся контента, в проекте Закона должны быть критически пересмотрены с точки зрения их соответствия "тройственному критерию" – законности, легитимности и необходимости. Незаконные ограничения должны быть отменены, а в части, в которой они законны, – перенесены в законы общего применения (например, Гражданский кодекс или Уголовный кодекс).
- Ограничения в отношении использования других языков, кроме государственного, должны быть исключены.
- Ограничения на ретрансляцию иностранных программ должны быть пересмотрены в пользу предоставления субсидий на программы казахстанского производства и включения в лицензию на вещание реалистичных обязательств в отношении местного контента.

### **Относительно прав и обязанностей журналистов:**

- Изложение прав в Законе касается самой сути свободы выражения мнения и должно быть сохранено и расширено.
- Определение понятия "журналист" должно быть расширено и включать любое лицо, осуществляющее свое право на свободу выражения мнения в целях общения с массовой аудиторией через регулярно публикуемое средство массовой информации.
- Положение о праве сохранения конфиденциальности источников информации следует переформулировать таким образом, чтобы суд не имел возможности вынести приказ о раскрытии такого источника за исключением случаев, когда это необходимо для расследования серьезного преступления или для защиты лица, привлеченного к судебной ответственности за совершение преступления, либо в качестве крайней меры.
- Следует рассмотреть вопрос о включении принципа, согласно которому запрещается проведение обыска редакционных помещений и изъятие журналистских материалов за исключением случаев абсолютной необходимости и только по распоряжению суда.
- Следует серьезно рассмотреть вопрос об изъятии из Закона всех положений об обязанностях журналиста и введении вместо них режима саморегулирования. В любом случае обязанности журналиста не должны определяться жесткими рамками, нарушающими право каждого журналиста на критические выступления и применение соответствующих методов расследования в интересах общества. В частности, абсолютная обязанность всегда публиковать достоверную информацию, уважать неприкосновенность частной жизни и воздерживаться от использования скрытой камеры или записывающих устройств должна быть пересмотрена, с тем чтобы имелась возможность осуществлять публикации по вопросам, затрагивающим интересы общества.

### **Относительно права на свободу информации:**

- Хотя в статьях 2(2), 18(2)-(3) и 20(2) и 20(6) Закона изложены важные принципы, этого недостаточно для обеспечения полной гарантии права на свободу информации. Мы рекомендуем начать работу по введению реального законодательства о свободе информации, применимого ко всем и соблюдающего принцип максимального раскрытия информации, который предусмотрен международным правом и излагается в настоящем Меморандуме.
- На сами средства массовой информации не должны распространяться никакие обязательства, связанные со свободой информации.

### **Относительно права на ответ:**

- Необходимо принять меры по введению режима саморегулирования, посредством которого может быть реализовано право на ответ. Если это невозможно, следует внести поправки в положение о праве на ответ или опровержение, куда должны быть включены как минимум следующие принципы:
  - o если опровергнутое заявление касается вопроса, затрагивающего общественные интересы, обязанность доказательства недостоверности такой информации должна возлагаться на лицо, требующее опровержения;
  - o требование о том, чтобы организации, послужившие "источником" сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию физического или юридического лица, изъяли или заменили свои публикации и уведомили всех

- адресатов о недостоверности данной информации, является чрезмерным, особенно если ошибочный материал составлял лишь небольшой фрагмент журнала или газеты; а также
- о пункт, допускающий предъявление требования о возмещении убытков, должен быть изъят. Любой иск о клевете должен предъявляться через суд в рамках "обычного" законодательства данной страны о клевете.

**Относительно обязанности направлять экземпляры всех публикаций на хранение в центральные органы:**

- Требование о направлении экземпляров всех публикаций на хранение в "уполномоченный орган" должно быть отменено.
- Следует предусмотреть возможность добровольного направления таких экземпляров в национальную библиотеку, книжную палату и библиотеку парламента.

**Относительно режима аккредитации:**

- Режим аккредитации должен предоставляться автоматически всем заявителям.
- Надзор за этим режимом должен осуществляться независимым органом, решения которого должны подлежать обжалованию в суде.
- Журналист может быть лишен аккредитации только за серьезные и неоднократные нарушения общественного порядка.

## 1. ВВЕДЕНИЕ

Настоящий Меморандум содержит анализ Закона Республики Казахстан "О средствах массовой информации" с последними поправками, внесенными в июле 2006 года, с точки зрения международных стандартов в области свободы выражения мнения<sup>1</sup>. В нем также рассматриваются поправки к Кодексу об административных правонарушениях, Налоговому кодексу и Бюджетному кодексу, которые вводились, наряду с поправками в Закон "О средствах массовой информации", в июле 2006 года.

Первоначально Закон Казахстана "О средствах массовой информации" был введен в действие в 1999 года, и с тех пор в него несколько раз вносились поправки, последние – в июле 2006 года. С каждой новой поправкой вводились новые ограничения права на свободу выражения мнения, и организация "СТАТЬЯ 19" испытывает крайнюю обеспокоенность в связи с тем, что на сегодняшний день Закон "О средствах массовой информации" носит настолько ограничительный характер, что серьезно подавляет свободу слова в СМИ Казахстана. Последний пакет поправок, ужесточающих режим регистрации и предусматривающих серьезные штрафы за несоблюдение установленных правил использования в телерадиовещании негосударственных языков, был введен в действие несмотря на широкое осуждение местными и международными организациями, в том числе такими как "Адил соз", "СТАТЬЯ 19" и "Фридом хаус"<sup>2</sup>. Теперь закон содержит требование ко всем СМИ о регистрации в центральных органах и предоставлении сведений, касающихся, помимо прочего, их "тематической направленности", указания фамилии, имени и отчества главного редактора и издателей. При любом изменении в этих данных, даже изменении адреса, возникает требование о перерегистрации, причем как в регистрации, так и в перерегистрации может быть отказано по целому ряду оснований. Средства массовой информации, не соблюдающие эти правила, могут быть подвергнуты серьезным штрафам, а их выпуск приостановлен. Закон "О средствах массовой информации" также содержит ряд расплывчатых ограничений относительно того, что может быть опубликовано, например, обязательство не "подрывать" национальную безопасность или не пропагандировать нарушение целостности Казахстана; он ограничивает круг лиц, которые могут быть собственником или главным редактором СМИ; возлагает ряд "обязанностей" на журналистов, в том числе требование не публиковать сведения, которые позже оказываются не соответствующими действительности, и "выполнять иные обязанности, возложенные на него/нее в соответствии с законодательством Республики Казахстан". На практике Закон зачастую используется для взимания штрафов и приостановления выпуска газет. Например, в апреле 2006 года две газеты были закрыты на три месяца по причине "изменения основной тематической направленности"<sup>3</sup>, а в декабре 2005 года оппозиционная газета "Жума-Таймс" была оштрафована и временно закрыта за "оскорбление Президента"<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Наши замечания базируются на неофициальном переводе двух законов на английский язык; мы не можем нести ответственность за точность перевода.

<sup>2</sup> См. материал IFEX от 12 июля 2006 года по адресу: <http://www.ifex.org/en/content/view/full/75624>.

<sup>3</sup> По сообщению "Адил соз": <http://www.ifex.org/en/content/view/full/73961>.

<sup>4</sup> По сообщению Комитета защиты журналистов: <http://www.ifex.org/en/content/view/full/71302>.

Организация "СТАТЬЯ 19" полагает, что такой режим нельзя рассматривать как совместимый с правом на свободу выражения мнения. Казахстан является одной из сторон различных соглашений ОБСЕ, в которых утверждается право на свободу слова, и недавно ратифицировал Международный пакт о гражданских и политических правах – основной договор Организации Объединенных Наций о правах человека. В соответствии с Пактом от Казахстана требуется "принятие таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте"<sup>5</sup>. Это означает, что Казахстан должен не только воздерживаться от посягательства на права, но также принять позитивные меры по обеспечению уважения этих прав, в том числе свободы выражения мнения. Мы считаем, что июльские 2006 года поправки в Закон "О средствах массовой информации" имели прямо противоположный результат: они ограничили право на свободу выражения мнения сверх пределов, допустимых международным правом.

Далее в Меморандуме более подробно рассматриваются причины нашей обеспокоенности. Раздел 2 настоящего Меморандума посвящен международным обязательствам Казахстана в области прав человека, и в нем излагаются международные стандарты, касающиеся права на свободу выражения мнения<sup>6</sup>. В разделе 3 содержится анализ Закона "О средствах массовой информации" с учетом указанных стандартов и подробно рассматриваются наши замечания в отношении этого закона в его нынешней редакции. По просьбе Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ мы включили специальный раздел, посвященный поправкам, внесенным в июле 2006 года; в разделе 4 Меморандума наряду с поправками к Закону "О средствах массовой информации" рассматриваются поправки к Налоговому кодексу, Бюджетному кодексу и Кодексу об административных правонарушениях.

---

<sup>5</sup> Статья 2, МПГПП.

<sup>6</sup> Указанные стандарты установлены в международном праве, в том числе в Международном пакте о гражданских и политических правах, а также в различных соглашениях в рамках ОБСЕ, стороной которых является Казахстан, в решениях международных судов и трибуналов по правам человека, в заявлениях представителей международных органов, например Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на свободное выражение мнения и Специального представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, а также сопоставимого конституционного права по вопросам свободы выражения мнения.



## **2. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ**

### **2.1. Значение свободы выражения мнения**

Право на свободу выражения мнения издавна признается одним из важнейших прав человека. Оно имеет основополагающее значение для функционирования демократии, является необходимым условием осуществления других прав и само по себе представляет неотъемлемое слагаемое человеческого достоинства. Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), основной документ о правах человека, принятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1948 году, защищает право на свободу выражения мнения 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<sup>7</sup>.

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)<sup>8</sup> – договор, имеющий обязательную юридическую силу и совсем недавно, в январе 2006 года, ратифицированный Казахстаном, – гарантирует право на свободу убеждений и их выражение в формулировке, весьма близкой к ВДПЧ, также в статье 19. Согласно статье 4(3) Конституции Казахстана положения этого договора имеют преимущественную силу перед не совместимыми с ним положениями внутреннего законодательства. Конституция Казахстана в статье 20 также защищает право на свободу выражения убеждений.

Свобода выражения мнения гарантируется и различными документами ОБСЕ, согласие с которыми выразил Казахстан, такими как Заключительный акт общеевропейского совещания в Хельсинки<sup>9</sup>, Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению<sup>10</sup>, Парижская хартия, согласованная в 1990 году<sup>11</sup>, заключительный документ встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в

---

<sup>7</sup> Резолюция 217А(III) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, принята 10 декабря 1948 года.

<sup>8</sup> Резолюция 2200А(XXI) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 16 декабря 1966 года, вступила в силу 23 марта 1976 года.

<sup>9</sup> ОБСЕ, Хельсинки, 1 август 1975 года.

<sup>10</sup> Копенгагенское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, июнь 1990 года. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1.

<sup>11</sup> Парижская хартия для новой Европы, Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, ноябрь 1990 года.

Будапеште в 1994 году<sup>12</sup>, Декларация встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле<sup>13</sup>. Парижская хартия гласит:

Демократия является наилучшей гарантией свободы выражения своего мнения, терпимости по отношению ко всем группам в обществе и равенства возможностей для каждого человека... Мы подтверждаем, что без какой-либо дискриминации каждый человек имеет право на свободу мысли, совести, религии и убеждений, свободу выражения своего мнения, свободу ассоциации и мирных собраний, свободу передвижения (...)<sup>14</sup>.

Аналогичное заявление содержится в Стамбульской хартии европейской безопасности ОБСЕ:

Мы [государства-участники] вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободного потока информации, а также доступа общественности к информации. Мы обязуемся принять все необходимые меры для обеспечения основных условий для функционирования свободных и независимых СМИ и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потока информации, который мы рассматриваем как существенную составляющую любого демократического, свободного и открытого общества<sup>15</sup>.

Московское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению однозначно согласилось с тем, что "независимые СМИ являются неотъемлемой частью свободного и открытого общества и подотчетных систем управления и имеют особое значение для защиты прав человека и основных свобод"<sup>16</sup>, а также что любые ограничения права на свободу выражения мнений должны устанавливаться "в соответствии с международными нормами"<sup>17</sup>.

Мировое признание значения свободы выражения мнения нашло отражение в трех региональных системах защиты прав человека – Американской конвенции о правах человека<sup>18</sup>, Европейской конвенции о защите прав человека (ЕКПЧ)<sup>19</sup> и Африканской хартии прав человека и народов<sup>20</sup>; все они гарантируют право на свободу выражения мнения. Хотя ни эти документы, ни решения судов и трибуналов, действующие в соответствии с ними, не имеют прямой обязательной силы для Казахстана, они служат важным сопоставимым примером смыслового содержания и применения права на свободу выражения мнения и могут использоваться при толковании статьи 19 МПГПП, имеющей обязательную силу для Казахстана.

Международные органы и суды ясно указывают, что право на свободу выражения мнения и свободу информации является одним из важнейших прав человека. На своей самой

---

<sup>12</sup> "На пути к подлинному партнерству в новую эпоху" (Towards a Genuine Partnership in a New Era), Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, Будапешт, 1994 год, пункты 36–38.

<sup>13</sup> Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле, 1999 год, пункт 27. См. также пункт 26 Хартии европейской безопасности, принятой на той же встрече.

<sup>14</sup> Примечание 11.

<sup>15</sup> Примечание 13, пункт 26.

<sup>16</sup> Московское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению (октябрь 1991 года), пункт 26.

<sup>17</sup> Там же.

<sup>18</sup> Принята 22 ноября 1969 года, вступила в силу 18 июля 1978 года.

<sup>19</sup> ETS Series No. 5, принята 4 ноября 1950 года, вступила в силу 3 сентября 1953 года. Состояние на 7 июля 2003 года.

<sup>20</sup> Принята 26 июня 1981 года, вступила в силу 21 октября 1986 года.

## "СТАТЬЯ 19"

ВСЕМИРНАЯ КАМПАНИЯ ЗА СВОБОДУ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ

---

первой сессии в 1946 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла резолюцию 59(I)<sup>21</sup>, которая, касаясь свободы информации в самом широком смысле, гласит:

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

Как отмечается в этой резолюции, свобода выражения мнения имеет основополагающее значение сама по себе, а также служит основой для осуществления всех других прав. Это нашло отражение в решениях судов по правам человека. Например, Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека – орган, созданный для осуществления надзора за соблюдением МПГПП, – определил:

Право на свободу выражения мнения имеет важнейшее значение в любом демократическом обществе<sup>22</sup>.

Заявлениями такого рода изобилуют прецедентные решения судов и трибуналов по правам человека повсюду в мире. Европейский суд по правам человека, например, подчеркнул, что "[с]вобода выражения мнения является одной из основных составляющих [демократического] общества и необходимым условием для его прогресса, а также для развития каждого человека"<sup>23</sup>. 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 прав человека и борьбы с такими нарушениями.

Гарантия свободы выражения мнения особенно важна применительно к средствам массовой информации. Европейский суд по правам человека неизменно подчеркивает "исключительную роль прессы в правовом государстве"<sup>24</sup>. Он далее отмечает:

Свобода печати дает общественности непревзойденный инструмент, позволяющий ей знакомиться и получать представление об идеях и позициях своих политических лидеров. В частности, она позволяет политикам размышлять и высказывать свою точку зрения по вопросам, заботящим общественное мнение; таким образом, все получают возможность участвовать в свободной политической дискуссии, которая находится в самом центре концепции демократического общества<sup>25</sup>.

К тому же свободные СМИ, как подчеркивает Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека, играют существенную роль в политическом процессе:

---

<sup>21</sup> 14 декабря 1946 года.

<sup>22</sup> Дело "Дэ Хун Пак против Республики Кореи" (*Tae-Hoon Park v. Republic of Korea*, 20 October 1998, Communication No. 628/1995, para. 10.3).

<sup>23</sup> Дело "Хэндисайд против Соединенного Королевства" (*Handyside v. the United Kingdom*, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para. 49).

<sup>24</sup> Дело "Торгеирсон против Исландии" (*Thorgeirson v. Iceland*, 25 June 1992, Application No. 13778/88, para. 63).

<sup>25</sup> Дело "Кастельс против Испании" (*Castells v. Spain*, 24 April 1992, Application No. 11798/85, para. 43).

[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<sup>26</sup>.

Межамериканский суд по правам человека констатировал: "Именно средства массовой информации претворяют в жизнь свободу выражения мнения"<sup>27</sup>. СМИ в целом заслуживают особой защиты отчасти благодаря их роли в предании гласности "информации и идей о вопросах, затрагивающих общественные интересы". Если на [прессе] лежит задача распространения такой информации и идей, то общественность, в свою очередь, имеет право их получать. В противном случае пресса не смогла бы выполнять свою важнейшую функцию "общественного сторожевого пса"<sup>28</sup>.

Европейский суд по правам человека также заявляет, 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)] ... 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 "общественного сторожевого пса"<sup>29</sup>.

## 2.2. Ограничения свободы выражения мнения

Право на свободу выражения мнения 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; право на свободу выражения мнения не может быть ограничено только из-за того, что какое-то конкретное заявление или выражение рассматривается как оскорбительное или потому что оно подвергает сомнению признанные догмы. Европейский суд по правам человека подчеркнул, что именно 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

---

<sup>26</sup> Замечание общего порядка № 25 Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека, 12 июля 1996 года.

<sup>27</sup> "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).

<sup>28</sup> Дело "Торгеирсон против Исландии" (*Thorgeirson v. Iceland*, note 24, para. 63).

<sup>29</sup> См. дело "Кастельс 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).

## "СТАТЬЯ 19"

ВСЕМИРНАЯ КАМПАНИЯ ЗА СВОБОДУ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ

---

населения. Таковы требования плюрализма, терпимости и либерализма, без которых нет "демократического общества"<sup>30</sup>.

В статье 19(3) МПГПП установлены строгие пределы, в которых допустимы законные ограничения свободы. Она гласит:

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

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

Это интерпретируется как установление тройственного критерия, требующего, чтобы любые ограничения были 1) предписаны законом, 2) преследовали законную цель и 3) были необходимыми в демократическом обществе<sup>31</sup>. Европейский суд по правам человека, вынося решение на основании весьма близкого по смыслу положения статьи 10(2), определил, что первое требование может быть выполнено только в случае доступности закона и если он "сформулирован с достаточной четкостью, позволяющей гражданину регулировать свое поведение"<sup>32</sup>. Это означает, что расплывчатые или нечетко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу действий для исполнительной власти, несовместимы с правом на свободу выражения мнения. Во-вторых, вмешательство 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. В-третьих, вмешательство должно быть "необходимым" для достижения одной из этих целей. Слово "необходимый" в данном контексте имеет особое значение. Оно означает, что для вмешательства должна существовать "насуточная общественная потребность"<sup>33</sup>; 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 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"<sup>34</sup>.

### 2.3. Регулирование деятельности СМИ

В целях защиты права на свободу выражения мнения крайне важно, чтобы СМИ имели возможность осуществлять свою деятельность вне зависимости от государственного

---

<sup>30</sup> Там же.

<sup>31</sup> См., например, дело "Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы" (*Rafael Marques de Morais v. Angola*, Communication No. 1128/2002, 18 April 2005, para. 6.8).

<sup>32</sup> Там же, пункт 49.

<sup>33</sup> См., например, дело "Хрико против Словакии" (*Hrico v. Slovakia*, 27 July 2004, Application No. 41498/99, para. 40).

<sup>34</sup> "Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы" (*Rafael Marques de Morais v. Angola*, note 31, para. 6.8).

контроля. Это обеспечивает их функционирование в качестве "общественного сторожевого пса" и доступ населения к широкому спектру мнений, особенно по вопросам, затрагивающим общественные интересы. Таким образом, первоочередной целью регулирования деятельности средств массовой информации должно быть содействие развитию независимых и плюралистических СМИ, обеспечивающее тем самым осуществление права населения получать информацию из разнообразных источников.

Статья 2 МПГПП 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 процветать разнообразные, независимые средства массовой информации, удовлетворяющие таким образом право населения на информацию.

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 отмечает: "[Распространение] информации и идей, затрагивающих общие интересы... может успешно осуществляться только на основе принципа плюрализма"<sup>35</sup>. 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"<sup>36</sup>.

Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека подчеркнул роль плюралистических СМИ в процессе национального строительства, отметив, что попытки принудить СМИ к пропаганде "национального единства" нарушают право на свободу выражения мнения:

Законная задача защиты и, фактически, укрепления национального единства в сложной политической ситуации не может быть решена попытками заглушить голоса тех, кто отстаивает принципы многопартийной демократии и права человека<sup>37</sup>.

Обязательство содействовать развитию плюрализма также подразумевает, что не должно существовать законодательных ограничений для тех, кто занимается журналистикой<sup>38</sup>, и что системы лицензирования или регистрации для независимых журналистов несовместимы с правом на свободу выражения мнения. В Совместной декларации, с которой выступили в декабре 2003 года Специальный докладчик Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на свободу убеждений и их

---

<sup>35</sup> Дело "Информационсферайн Лентия и другие против Австрии" (*Informationsverein Lentia and Others v. Austria*, 24 November 1993, Application Nos. 13914/88 and 15041/89, para. 38).

<sup>36</sup> "Обязательное членство в Ассоциации, предписываемое законом для занятия журналистикой" (*Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, note 27, para. 34).

<sup>37</sup> Дело "Муконг против Камеруна" (*Mukong v. Cameroon*, 21 July 1994, Communication No. 458/1991, para. 9.7).

<sup>38</sup> См. *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, note 27.

свободного выражения, Представитель ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специальный докладчик ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения, отмечает:

К независимым журналистам не должно предъявляться требование о лицензировании или регистрации.

...

Режим аккредитации для журналистов применяется только в случае необходимости обеспечения им приоритетного доступа в определенные места и/или на определенные мероприятия; такой режим должен находиться под контролем независимого органа, а решения об аккредитации должны приниматься в соответствии со справедливой и прозрачной процедурой на основе заранее опубликованных ясных и недискриминационных критериев<sup>39</sup>.

Аналогичным образом, три специальных представителя по вопросу о праве на свободу выражения мнения выступили с осуждением системы регистрации средств массовой информации, поскольку она легко может стать объектом злоупотреблений в целях подавления свободы СМИ. Их декабрьская Совместная декларация 2003 года гласит:

Требование о специальной регистрации, предъявляемое к печатным СМИ, является излишним, ведет к злоупотреблениям и должно быть отменено. В первую очередь вызывают сомнение системы регистрации, 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<sup>40</sup>.

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

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<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Совместная декларация Специального докладчика Организации Объединенных Наций 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 (Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression), 18 декабря 2003 года, адрес в Интернете:

<http://www.unhchr.ch/huricane/huricane.nsf/view01/93442AABD81C5C84C1256E000056B89C?opendocument>

<sup>40</sup> Там же.

<sup>41</sup> Совместная декларация, примечание 39.

### **3. АНАЛИЗ ЗАКОНА КАЗАХСТАНА "О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ"**

#### **3.1. Цели и задачи законов о СМИ**

Как отмечалось выше в разделе 2.3, цель регулирования СМИ должна состоять в содействии развитию независимых и плюралистических средств массовой информации и осуществления права населения на получение информации из различных источников. Следовательно, оно должно быть направлено на создание равных условий для деятельности всех СМИ независимо от их принадлежности или политической ориентации и на ликвидацию любых ограничений свободы СМИ, которые не согласуются с международными нормами, касающимися права на выражение мнения. Оно также должно обеспечить позитивные меры защиты сотрудников СМИ, например права на защиту источников информации, которые используют журналисты. Примером "правильного" закона о СМИ может служить недавно введенный в действие Закон Грузии "О свободе слова и выражения мнения"<sup>42</sup>. Он предусматривает надлежащую законодательную защиту журналистов, реформирование закона о диффамации с целью приведения его в соответствие с прогрессивными международными нормами; в нем довольно подробно излагаются ограничения, которые могут вводиться на легитимной основе.

Закон Казахстана "О средствах массовой информации" не отвечает этим основным принципам. Он содержит лишь несколько положений о праве на свободу выражения мнения и правах журналистов; при этом их значительно превосходят по объему другие положения Закона, в которых устанавливается весьма ограничительный режим регистрации и определяются строгие ограничения в отношении лиц, которые имеют право быть собственником или редактором средств массовой информации, и того, что им позволено публиковать. Порядок регистрации не служит никаким видимым законным целям и на практике является благодатной почвой для злоупотреблений с целью подавления выступлений оппозиции. Его следует отменить хотя бы по этой единственной причине. Многие из содержащихся в Законе ограничений, касающиеся контента, недопустимо расплывчаты и дублируют ограничения, уже предусмотренные гражданским и уголовным кодексами; а большинство "обязанностей", возлагаемых на журналистов, могут быть обеспечены гораздо лучше с помощью правил саморегулирования, диктуемых профессиональной этикой. Например, хотя журналисты должны всегда стремиться давать правдивую информацию, на них нельзя возлагать законодательное обязательство делать это, поскольку иногда даже хорошо проверенные сообщения оказываются не соответствующими действительности<sup>43</sup>.

Таким образом, наша общая рекомендация состоит в том, что Закон "О средствах массовой информации" нуждается в тщательном пересмотре. Его положительные стороны следует сохранить и укрепить; режим регистрации должен быть отменен;

---

<sup>42</sup> 24 июня 2002 года.

<sup>43</sup> См., например, решение Европейского суда по правам человека по делу «Бладет Тромсо» и Стенсаас против Норвегии» (*Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*, 20 May 1999, Application no. 21980/93).



ограничения необходимо пересмотреть с целью их полного устранения или перенесения в законодательство общего применения (например, в Гражданский кодекс). Конечным результатом этой работы должно стать создание единого Закона "О свободе средств массовой информации и свободе выражения мнения", четко закрепляющего права журналистов и содержащего только нормы и ограничения, которые должны а. быть четко сформулированы; б. преследовать легитимные цели; с. быть действительно "необходимы в демократическом обществе".

С учетом этих общих рекомендаций остальная часть Меморандума посвящена более подробному рассмотрению проекта закона, определению его положительных и отрицательных сторон и конкретным рекомендациям по его доработке.

**Рекомендации:**

- Проект закона нуждается в доработке, с тем чтобы он на самом деле обеспечивал свободу СМИ. Его облакающие правом положения, включая в первую очередь наделение правами журналистов, нуждаются в усилении. Все ограничения должны быть подвергнуты пересмотру и либо перенесены в законодательство общего применения, например в гражданский кодекс, либо полностью аннулированы. Систему регистрации следует отменить.

### **3.2. МПГПП имеет преимущественную силу перед не совместимыми с ним положениями Закона "О средствах массовой информации"**

Как уже упоминалось во введении, в январе 2006 года Казахстан ратифицировал Международный пакт о гражданских и политических правах. Его ратификация имеет правовые последствия не только в соответствии с международным правом, которое предписывает Казахстану исполнять этот договор, но и в соответствии с национальным законодательством. Статья 4(2) Закона "О средствах массовой информации" предусматривает:

Если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, то применяются правила [данного] международного договора.

В указанной статье воспроизводится аналогичное конституционное положение<sup>44</sup>. Это означает, что любое положение внутреннего закона, в том числе Закона "О средствах массовой информации", противоречащее праву, гарантированному по международному договору, например Международному пакту о гражданских и политических правах, не применяется. В практическом смысле это равносильно приостановлению действия национальной правовой нормы.

Как мы утверждаем в последующих пунктах настоящего Меморандума, подавляющее большинство ограничений, налагаемых Законом "О средствах массовой информации", несовместимы с международными нормами свободы выражения мнения, прямо установленными в Международном пакте о гражданских и политических правах.

<sup>44</sup> Статья 4(3) Конституции Казахстана.

Мы полагаем, что, поскольку данный договор был недавно ратифицирован Казахстаном, статья 4(2) Закона "О средствах массовой информации" и статья 4(3) Конституции должны повлечь приостановление действия этих ограничений, и призываем любые СМИ, против которых в соответствии с Законом "О средствах массовой информации" возбуждались судебные дела, опротестовать ограничения, наложенные на них по этим основаниям.

**Рекомендации:**

- Статья 4(2) Закона "О средствах массовой информации" и статья 4(3) Конституции должны повлечь приостановление действия ограничительных положений Закона "О средствах массовой информации". СМИ, против которых в соответствии с Законом "О средствах массовой информации" возбуждались судебные дела, должны требовать на этом основании судебной проверки вынесенных решений.

### 3.3. Регулирующие органы

Статьи 4.1–4.6 определяют функции различных государственных ведомств и регулирующих органов в области регулирования деятельности СМИ. Статья 4.1 устанавливает, что государственный "контроль" над СМИ осуществляется путем надзора за соблюдением соответствующего законодательства, а также путем лицензирования телерадиовещания. Во втором пункте статьи 4.1 указывается, что "уполномоченный орган" является ведущим государственным органом в отношении регулирования СМИ наряду с другими государственными органами, действующими в рамках своей компетенции. "Уполномоченный орган" определяется в статье 1(19) как "центральный исполнительный орган, осуществляющий государственное регулирование деятельности средств массовой информации и информационных агентств". Далее в статьях 4.2, 4.3 и 4.4 определяются обязанности, соответственно, правительства, "уполномоченного органа" и местных органов исполнительной власти. Вообще говоря, статья 4.2 предусматривает, что правительство отвечает за определение "основных направлений" государственной политики в отношении СМИ, "уполномоченный орган" реализует эту политику, осуществляет процесс лицензирования и контроль за соблюдением условий лицензий, а местные государственные органы осуществляют надзор и контроль за осуществлением законодательства о СМИ на своей территории

#### Анализ

В отношении режима, устанавливаемого согласно статьям 4.1–4.5 Закона "О средствах массовой информации", беспокойство вызывают два момента. Во-первых, как отмечалось в разделе 2.3 настоящего Меморандума, принципиально важно, чтобы любой государственный орган, обладающий правом регулирования в области СМИ, был независим от правительства и защищен от неправомерного вмешательства политического или коммерческого характера. Роль государства в регулировании деятельности СМИ должна состоять в определении основных принципов политики в области средств массовой информации, а осуществлением этой политики должен заниматься независимый регулирующий орган. Статьи 4.1–4.5 Закона "О средствах массовой информации" отступают от этих основных принципов, поскольку возлагают на местные государственные органы ответственность за осуществление надзора за исполнением законодательства о средствах массовой информации и не обеспечивают

независимость "уполномоченного органа". Последний, в частности, является основным инструментом осуществления политики в области средств массовой информации, и гарантии его независимости должны быть прямо предусмотрены, а его члены должны назначаться демократическим путем. В качестве минимальных стандартов должны служить следующие принципы, содержащиеся в регламенте доступа к эфиру<sup>45</sup>:

### Принцип 10: Независимость

Любые государственные органы, обладающие полномочиями по регулированию вещательного и/или телекоммуникационного секторов, включая органы, рассматривающие жалобы граждан, должны быть защищены от внешнего влияния, в особенности политического или коммерческого характера. Статус таких органов четко оформляется законом. Законодательные гарантии их институциональной автономии и независимости включают в частности:

- конкретные и ясные формулировки в законе, которым учреждается данный орган, а также по возможности в его уставе;
- четкое и законодательно оформленное заявление об основах вещательной политики и полномочиях и задачах регулирующего органа;
- порядок назначения и отстранения от должности членов регулирующего органа;
- его официальную подотчетность обществу через многопартийный контроль;
- порядок финансирования.

### Принцип 11: Четкие гарантии независимости

Независимость регулирующего органа, как и защита его и его сотрудников от внешнего давления, должны быть отдельно и четко прописаны в учредительном законодательстве, а также по возможности в его уставе. При том что устоявшихся формулировок не существует, в качестве одного из вариантов можно было бы предложить следующий:

[Регулирующий орган] пользуется оперативной и административной самостоятельностью в отношениях с любым физическим или юридическим лицом, в том числе с правительством или любыми государственными органами. Такая автономия должна уважаться при всех обстоятельствах: ни одно физическое или юридическое лицо не должно предпринимать попыток оказать влияние на членов или сотрудников [регулирующего органа] в части исполнения ими своих служебных обязанностей или вмешиваться в деятельность [регулирующего органа], кроме как в особо оговоренных законом случаях.

### Принцип 13: Порядок назначения и отстранения от должности членов регулирующего органа

13.1 Процедура назначения в состав руководящих органов (советов) организаций, обладающих полномочиями по регулированию вещательного и/или телекоммуникационного секторов, должна сводить к минимуму возможность политического или коммерческого вмешательства. Порядок назначения четко оговаривается в законе. Члены руководящего органа работают в своем личном качестве и при всех обстоятельствах действуют в интересах общества.

13.2 Процесс назначения должен носить открытый и демократический характер, быть свободным от доминирования со стороны отдельных политических партий или коммерческих кругов и предусматривать возможность участия общественности. Обязательным требованием к кандидатам является наличие профильного образования и/или опыта. Общий состав руководящего органа регулирующего органа должен в разумных пределах отражать структуру общества в целом.

13.3 При назначении применяются следующие критерии наличия конфликта интересов. Никто не может быть назначен в состав руководящего органа регулирующего органа, если он:

- принадлежит к исполнительной или другим ветвям власти;

---

<sup>45</sup> Доступ к эфиру. Принципы свободы слова и регулирования вещания, СТАТЬЯ 19, Лондон, март 2002 года, на русском языке см. на <http://www.article19.org/pdfs/standards/access-to-the-airwaves-russian-.pdf>.

- занимает официальный пост или является штатным сотрудником в одной из политических партий либо занимает выборную или назначаемую должность в правительстве;
- занимает должность или получает вознаграждение в области телекоммуникаций или вещания либо имеет в этой области, прямо или косвенно, существенные финансовые интересы;
- осужден, в рамках установленной процедуры, соответствующей международно-признанным юридическим нормам, за насильственное преступление и/или злоупотребление полномочиями, если с момента вынесения приговора прошло менее пяти лет.

13.4 Срок полномочий членов руководящего органа должен быть фиксированным, и они должны быть защищены от долгосрочного освобождения от должности. Отстранение от должности может производиться только органом, назначившим данное лицо, причем такое решение подлежит судебной проверке. Отстранение от должности возможно только в тех случаях, когда:

- возникает конфликт интересов, как указано выше;
- допущено серьезное нарушение установленных законом обязанностей, в том числе в форме неисполнения обязанностей;
- налицо явная неспособность к эффективному исполнению обязанностей.

13.5 Условия и порядок членства в руководящем органе должны быть исчерпывающе установлены законом. Никакие другие условия, порядок и обязанности не применяются. В частности, ни министры, ни другие представители правительства не вправе изменять условия членства или обязанности членов руководящего органа. Как отдельные члены, так и руководящий орган в целом могут руководствоваться указаниями только назначившего их органа.

13.6 Порядок оплаты труда и возмещения расходов членам руководящего органа устанавливается законом таким образом, чтобы исключить возможность проведения различий между отдельными членами. Последним необходимо запретить получение в связи с профессиональной деятельностью любых средств, кроме предусмотренных законом.

13.7 Полномочия по выработке внутреннего регламента, в том числе в части заседаний и кворума, могут быть определены законом либо предоставлены самому регулируемому органу.

### Принцип 15: Подотчетность

15.1 Регулирующий орган официально подотчетен обществу в лице какого-либо многопартийного органа, такого как парламент или парламентский комитет, но не министру или иному лицу или органу, позиция которого не является нейтральной. Законодательство должно обязывать регулирующий орган ежегодно предоставлять подробный отчет о деятельности и бюджете, в том числе материалы аудиторской проверки. Такой ежегодный отчет широко публикуется.

15.2 Любой контроль в отношении регулирующего органа может осуществляться только по результатам деятельности (a posteriori) и ни при каких обстоятельствах не должен преследовать цель повлиять на принятие конкретного решения.

### Принцип 16: Судебный контроль

Любое решение регулирующего органа, затрагивающее отдельных лиц, подлежит судебному контролю.

### Принцип 17: Финансирование

17.1 Регулирующему органу обеспечивается финансирование в объеме, достаточном для осуществления его мандата, причем таким образом, чтобы бюджет был защищен от произвольного вмешательства. Механизм финансирования и принятия решений в этой области четко оговаривается в законе и строится не на основе разовых решений, а в соответствии с

подробным планом. Решения, касающиеся финансирования, должны быть прозрачными и приниматься только после консультаций с регулирующим органом.

17.2 Ни при каких обстоятельствах процесс финансирования не может использоваться с целью повлиять на принятие решений регулирующим органом.

Согласно Закону "О средствах массовой информации" "уполномоченный орган" может перейти в сферу государственного контроля и функционировать в качестве исполнительного органа правительства.

Вторая проблема, вызывающая обеспокоенность, состоит в том, что режим регулирования, установленный в статьях 4.1–4.5, распространяется на весь сектор массовой информации, в том числе на печатные СМИ. Даже без учета того, что регулирующие органы не являются не зависимыми от правительства, налицо чрезмерно жесткий подход к регулированию печатных СМИ. Для регулирования деятельности печатных СМИ законодательно учрежденным органом нет оснований: опыт многих демократических стран в мире свидетельствует о том, что саморегулирование является вполне осуществимым и намного более эффективным способом регулирования и повышения уровня стандартов в секторе печатных СМИ. В связи с этим мы рекомендуем, чтобы, пока не станет ясно, что саморегулирование явно не в состоянии поддерживать минимальные стандарты в секторе печатных СМИ, не устанавливались никакие законодательные механизмы регулирования.

**Рекомендации:**

- Независимость "уполномоченного органа" должна быть гарантирована в соответствии с вышеизложенным.
- Никакие государственные органы, помимо независимого регулирующего органа, не должны обладать распорядительными полномочиями в отношении СМИ.
- Должна существовать возможность опротестования в суде всех решений, принимаемых "уполномоченным органом".
- Саморегулирование должно быть предпочтительным методом регулирования печатных СМИ. Законодательное регулирование деятельности печатных СМИ может устанавливаться только при наличии насущной общественной потребности; на практике это означает, что необходимы доказательства того, что механизмы саморегулирования были опробованы и не дали результатов.

### **3.4. Право на производство средств массовой информации и регистрация**

Согласно статье 5 Закона "О средствах массовой информации", "[п]раво на учреждение средства массовой информации принадлежит физическим и юридическим лицам в соответствии с законодательством Республики Казахстан". Иностранцы граждане и юридические лица не имеют права иметь в собственности или контролировать более 20% юридического лица, владеющего средством массовой информации. Статья 6 предусматривает, что собственник средства массовой информации может также выступать в качестве ее редактора, журналиста, издателя или распространителя. В статье 7 определяются правила внутренней организационной структуры средства массовой информации и запрет занимать пост главного редактора для следующих трех категорий лиц:

1. граждане, признанные судом недееспособными;
2. граждане, имеющие на момент назначения непогашенную судимость; а также
3. иностранцы либо лица без гражданства.

Статья 10 Закона "О средствах массовой информации" предписывает, что все средства массовой информации в Казахстане, за исключением Интернет-изданий, подлежат обязательной регистрации – "постановке на учет в уполномоченном органе".

"Уполномоченный орган" определяется в статье 1 как "центральный исполнительный орган", но какие-либо уточнения относительно его статуса отсутствуют, так же как и требование, чтобы этот "орган" был не зависим от государства или от давления политического или коммерческого характера<sup>46</sup>. При постановке на учет взимается регистрационный сбор; должны быть представлены сведения, в том числе о территории распространения и предполагаемой "основной тематической направленности".

Заявители должны также представить заверенные документы, подтверждающие "право на занятие предпринимательской деятельностью" или заверенную копию свидетельства о государственной регистрации юридического лица и квитанцию об оплате пошлины. Отказ в регистрации возможен по одному из следующих шести оснований:

1. уполномоченным органом ранее выдано свидетельство о постановке на учет средства массовой информации со сходным наименованием;
2. представлены недостоверные или неполные сведения для постановки на учет;
3. орган СМИ был закрыт менее года назад по предписанию суда;
4. не уплачена пошлина;
5. не представлены документы о праве собственности;
6. издание под таким же наименованием и с таким же тематическим направлением было ранее запрещено либо заявление подано собственником или редактором, чье предыдущее издание было запрещено, если после наложения запрета прошло менее трех лет.

Средство массовой информации должно приступить к выпуску продукции средства массовой информации в течение трех месяцев после регистрации (или, в случае теле- или радиовещания, – в течение шести месяцев). При смене собственника, наименования или языка издания, тематического направления или при назначении нового редактора орган СМИ подлежит повторной регистрации.

Статья 12 освобождает от постановки на учет различные организации, в том числе периодические печатные издания с тиражом менее 100 экземпляров; издания, публикующие исключительно нормативные, законодательные и иные акты; бюллетени судебной практики; теле-, радиопрограммы, распространяемые по кабельным и спутниковым сетям, если зона обслуживания ограничена одним зданием или комплексом зданий; а также Интернет-издания.

Согласно статье 13, приостановление или аннулирование регистрации возможно по различным основаниям, в том числе за нарушение запретов на публикацию сведений, составляющих государственную тайну, или материалов, возбуждающих расовую и иную ненависть (мы подробно рассмотрим эти запреты ниже, в разделе 3.5).

---

<sup>46</sup> Дальнейшие замечания относительно "уполномоченного органа" см. в разделе 3.3.

### Анализ

Как положения о праве на выпуск средств массовой информации, так и комплекс положений, касающихся регистрации, вызывают серьезные сомнения с точки зрения свободы выражения мнения. Мы также весьма обеспокоены содержанием положений, регламентирующих внутреннюю организационную структуру органов средств массовой информации.

### *Ограничение права на производство средств массовой информации*

Серьезные сомнения вызывает ограничение права на производство средств массовой информации "гражданами" и юридическими лицами Казахстана. Статья 19 Всеобщей декларации прав человека гласит: "*Каждый человек* имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их" [курсив наш], и статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах также относится к "каждому человеку". Не менее важно то, что статья 2 МПГПП предписывает государствам обеспечивать уважение гарантированных в ней прав "в пределах его территории и под его юрисдикцией" без каких бы то ни было различий, в том числе на основании национального происхождения. Ограничение, касающееся "граждан", лишает неграждан, например беженцев или лиц без гражданства, права на публикацию информации, что не находит подтверждения в международном праве.

Вызывает сомнение и целесообразность ограничения 20 процентами доли иностранной собственности в средствах массовой информации. Хотя ограничения иностранной собственности часто присутствуют в законах о теле- и радиовещании, данный проект относится ко всем СМИ. Вещание представляет собой особую форму публикации, где более строгие нормы бывают иногда оправданы, в первую очередь в связи с тем, что эфир вмещает весьма ограниченное число вещателей<sup>47</sup>. Однако этот аргумент несостоятелен в отношении других видов СМИ. Даже в секторе теле- и радиовещания сомнительна целесообразность ограничения доли иностранной собственности на уровне 20%. Чтобы выжить и выстоять в условиях конкуренции в сфере средств массовой информации в глобальном масштабе, сектор СМИ Казахстана нуждается в инвестициях. 20-процентный лимит может оказаться настолько низким, что будет сдерживать приток крайне необходимых иностранных инвестиций.

### *Режим регистрации*

Серьезные сомнения вызывает необходимость режима регистрации. В замечаниях относительно нескольких законов Казахстана о СМИ мы и прежде предлагали внести в него изменения, так же как и в законы о СМИ других стран данного региона, каждый раз рекомендуя пересмотреть режимы регистрации, поскольку они открывают доступ для злоупотреблений в политических целях. Нормы действующих законов Казахстана о регистрации откровенно нарушаются в целях подавления свободы средств массовой информации. Неправительственная организация "Адил соз", которая занимается вопросами свободы СМИ, недавно сообщила о том, что две газеты – "Айна плюс" и "Алма-Ата инфо" – получили уведомление о приостановлении выпуска на три месяца за изменение основного тематического направления после судебного разбирательства, возбужденного Управлением внутренней политики акимата г. Алматы. Управление

---

<sup>47</sup> Хотя цифровое вещание позволяет значительно расширить количество имеющихся наземных каналов вещания.

направило аналогичное предупреждение еще одной газете – "Город 326"<sup>48</sup>. По мнению "Адил соз", требование о регистрации основной тематики издания является скрытой цензурой. В других странах региона законы о регистрации также используются в целях подавления критических выступлений. Примечательно, что в Узбекистане нам были предоставлены реальные и неопровержимые доказательства использования законов о регистрации в политических целях, несмотря даже на то, что на первый взгляд эти законы носят чисто технический характер. Мы передали в Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека два заявления, в которых утверждается, что эти законы составляют явное нарушение свободы выражения мнения. Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека уже постановил, что предъявление требования о регистрации органу средств массовой информации с тиражом всего 200 экземпляров является нарушением свободы выражения мнения<sup>49</sup>. Режим, установленный в Законе "О средствах массовой информации", применяется к изданиям с тиражом всего 100 экземпляров.

Международные стражи соблюдения свободы печати, в том числе собственный Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, также предупреждали об опасности, которую представляют законы о регистрации. В Совместной декларации, с которой выступили специальные представители Организации Объединенных Наций, ОАГ и ОБСЕ по вопросам свободы выражения мнения и свободы средств массовой информации, говорится:

Требование о специальной регистрации, предъявляемое к печатным СМИ, является излишним, ведет к злоупотреблениям и должно быть отменено. В первую очередь вызывают сомнение системы регистрации, 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<sup>50</sup>.

Таким образом, наша общая рекомендация состоит в том, что система постановки на учет, предусматриваемая Законом "О средствах массовой информации", должна быть отменена. Мы возражаем против нее в принципе – в связи с тем, что она создает почву для злоупотреблений, но также в практическом смысле в части незаконного ограничения права различных лиц на выпуск периодических изданий (в том числе, к примеру, беженцев и лиц без гражданства).

Помимо этой принципиальной проблемы у нас также возникает сомнение относительно того, чем вызвана необходимость представления информации об основных тематических направлениях, языке и территории распространения и почему необходима повторная регистрация в случае изменения любого из этих параметров. Требование о том, чтобы индивидуальные заявители представляли документ, "подтверждающий их право на занятие предпринимательской деятельностью", а компании – свидетельство о государственной регистрации в качестве юридического лица, создает дополнительные бюрократические препоны для будущих издателей. Если это чисто техническая процедура, то все, что нужно для регистрации, – это ФИО или

---

<sup>48</sup> См. пресс-релиз "Адил соз" от 24 апреля 2006 года, по сообщению Международной сети содействия свободному обмену информацией (the International Freedom of Expression Exchange – IFEX): <http://www.ifex.org/en/content/view/full/73961>.

<sup>49</sup> Дело "Лапцевич против Беларуси" (*Laptsevich v. Belarus*, 20 March 2000, Communication No. 780/1997).

<sup>50</sup> Совместная декларация, декабрь 2003 года.



наименование и какие-то контактные данные. Требование о предоставлении подробных сведений, касающихся содержания, в том числе информации о "тематической направленности" издания, а также всевозможные бюрократические барьеры – все это свидетельствует о том, что режим регистрации будет использоваться для осуществления надзора над СМИ, особенно с учетом недавнего приостановления регистрации двух газет<sup>51</sup>. Тот факт, что редакторы или собственники закрытых изданий лишаются права занимать должность редактора или быть собственником другого СМИ на срок не менее трех лет, служит еще одним доказательством ограничительного характера этого режима, так же как и то, что он будет осуществляться органом, независимость которого не гарантирована.

#### *Внутренняя организационная структура органов средств массовой информации*

Вызывает сомнение легитимность всех ограничений, предусмотренных в статье 7. Мы не считаем, что ограничения в отношении лица, назначаемого редактором СМИ, совместимы с правом на свободу выражения мнения. Ограничение для неграждан лишает любого иностранца возможности быть редактором журнала, даже предназначенного для его собственной общины; ограничение для лиц, имеющих неснятую судимость, потенциально лишает возможности бывших заключенных издавать журнал или бюллетень, посвященный проблемам реабилитации. Это лишь два примера, когда закон либо запрещает, либо затрудняет конкретному лицу выражение своего мнения через средство массовой информации по своему выбору – права, прямо предоставленного статьей 19(2) МПГПП, недавно ратифицированного Казахстаном.

Аналогичные сомнения возникают в связи с некоторыми другими излишне жесткими положениями Закона "О средствах массовой информации". Нам непонятно, почему газету или журнал не может возглавлять группа из двух или трех главных редакторов, что и происходит на самом деле во многих журналах. Тем не менее, согласно статье 7(2) проекта Закона, каждое издание должно иметь одного-единственного главного редактора. Точно так же статья 7(3) содержит требование о том, чтобы каждая редакция приняла внутренний нормативный документ или имела прямой договор, регулирующий отношения между собственником и редакционным составом. Хотя нам понятна стоящая за этим логика и организация "СТАТЬЯ 19" поддерживает наличие редакционных уставов, законодательное предписание их принятия представляется просто излишней бюрократизацией.

#### **Рекомендации:**

- Не должно существовать ограничений права выражения мнения через средства массовой информации на основании отсутствия гражданства или наличия судимости.
- Ограничение доли иностранной собственности 20 процентами может лишить сектор СМИ крайне необходимых иностранных инвестиций и должно быть пересмотрено.
- Режим регистрации является излишним: он уже способствовал злоупотреблениям в целях ограничения свободы слова и поэтому должен быть отменен.
- Ограничения относительно того, кто может быть назначен редактором,

<sup>51</sup> Примечание 48.

незаконны и должны быть изъяты.

- Предписания, касающиеся внутренней организационной структуры периодических изданий, излишне обременительны и чрезмерно бюрократизированы, их следует изъять.

### **3.5. Ограничения относительно контента и языка средств массовой информации**

Закон "О средствах массовой информации" налагает ряд ограничений на содержание публикаций. Статья 3 налагает запрет на следующие виды контента:

- пропаганду или агитацию насильственного изменения конституционного строя;
- призывы к нарушению целостности Республики Казахстан;
- подрыв безопасности государства;
- пропаганду войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства;
- пропаганду культа жестокости и насилия;
- публикацию порнографии;
- разглашение государственных секретов или иных охраняемых законом тайн.

В статье 13 повторяются некоторые из запретов, содержащихся в статье 3, и добавляются следующие:

- распространение информации, раскрывающей "технические приемы", тактику проведения антитеррористических операций в Республике Казахстан в период объявленной чрезвычайной ситуации;
- пропаганда наркотиков, психотропных веществ и их прекурсоров;
- пропаганда экстремизма или терроризма.

Нарушение любого из этих запретов может повлечь временное приостановление регистрации, тогда как нарушение запрета на агитацию за отделение, подрыв государственной безопасности или пропаганду войны, экстремизма или терроризма может повлечь полную утрату регистрации. Неоднократные нарушения других запретов могут также повлечь полную утрату регистрации.

Статья 25 предусматривает, что средства массовой информации несут полную ответственность за все, что они публикуют, независимо от источника информации. Единственные исключения из этого правила изложены в статье 26, освобождающей от ответственности главных редакторов и журналистов в том случае, если распространенная ими опровергнутая информация содержалась в официальной публикации или сообщении; если информация была получена от рекламодателя, информационного агентства, пресс-службы или государственного должностного лица; если данное утверждение было прямым цитированием официального заявления; если опровергнутое заявление прозвучало в прямом эфире; если данное заявление входило в официальное сообщение, опубликованное в соответствии со статьей 18 Закона "О средствах массовой информации".

Наконец, Закон "О средствах массовой информации" ограничивает использование других языков помимо государственного. Согласно статье 3, "еженедельный объем телевизионных и радиопередач в средствах массовой информации ... на

государственном языке по времени не должен быть менее суммарного объема передач на других языках". Статья 14 ограничивает объем ретрансляции передач на иностранном языке в размере 20% от общего объема программ, передаваемых вещателем.

### Анализ

#### *Ограничения, касающиеся контента*

У нас имеется ряд замечаний в отношении ограничений, касающихся содержания, которые включены в Закон "О средствах массовой информации". Во-первых, нас беспокоит то, что большинство, если не все, ограничения, по всей вероятности, повторяют существующие запреты, предусмотренные в гражданском или уголовном кодексе, или представляют собой незначительно отличающиеся вариации уже действующих запретов. Например, мы предполагаем, что действующим законодательством уже запрещена публикация высказываний, возбуждающих ненависть, порнографии или материалов, нарушающих право на неприкосновенность частной жизни. С чисто юридической точки зрения повторение или варьирование этих положений в проекте Закона создает весьма запутанную ситуацию. Кроме того, повторение запретов говорит о том, что средства массовой информации находятся под пристальным вниманием государства, что может оказать неправомерное сдерживающее воздействие на осуществление ими права на свободу выражения. Эта обеспокоенность в значительной мере обоснованна с учетом обширного и расплывчатого характера некоторых из указанных многочисленных ограничений.

Во-вторых, наша обеспокоенность вызвана тем, что расширительные формулировки ряда ограничений создают почву для злоупотреблений в политических целях. Хотя свобода слова не является абсолютным правом, ее ограничения должны удовлетворять тройственному критерию, упомянутому в разделе 2.2 настоящего Меморандума: они должны быть четко определены в законе, преследовать законную цель и быть "необходимыми в демократическом обществе". Как отмечалось в разделе 2.2, нечеткие и широко сформулированные ограничения составляют неправомерное нарушение свободы выражения мнения. Важно также, что сами ограничения не определяются в абсолютных терминах и подрывают суть свободы выражения мнения. Многие ограничения в проекте Закона не отвечают указанным критериям международного права. Например:

- запрещение разглашения государственной тайны и иных секретных сведений должно допускать публикацию таких материалов, если это отвечает общественным интересам, например, когда они разоблачают коррупцию;
- призыв к отделению части территории Казахстана – или любого другого государства – является легитимным осуществлением права на выражение мнения при условии, что он не подстрекает к применению насилия;
- запрещение публикации материалов, пропагандирующих социальное, расовое, национальное, религиозное, сословное или родовое превосходство или "культ жестокости и насилия", содержащих "пропаганду" "терроризма" или "экстремизма" и запрет на "подрыв государственной безопасности", очень расплывчаты и могут легко использоваться в политических целях;
- запрещение разглашения тактики антитеррористической операции лишают СМИ возможности какого бы то ни было обсуждения вопроса о том, насколько правильными были действия армии или полиции в конкретном случае, в том числе,

например, когда "антитеррористические" меры полиции приводят к гибели гражданских лиц.

Поэтому мы рекомендуем пересмотреть все ограничения в проекте Закона с точки зрения соблюдения норм международного права в отношении свободы слова. В той части, в которой эти ограничения законны и необходимы, они должны быть перенесены в законодательство общего применения, например в гражданский или уголовный кодекс.

### *Ограничения на использование языка*

Мы не считаем, что ограничение на использование негосударственных языков совместимо с правом на свободу выражения мнения. Выбор языка вещания является неотъемлемой частью свободы выражения убеждений, охраняемой статьями 19 и 27 МПГПП; это также является предметом специальных руководящих указаний Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств. В совокупности статьи 19 и 27 означают, что государство не вправе ограничивать использование других языков, кроме государственного, за исключением таких ключевых государственных структур, как суд и парламент. Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека – коллектив экспертов, созданный для осуществления надзора за выполнением МПГПП, – заявил:

Государство вправе выбрать один или более официальных языков, но оно не вправе исключать из сферы общественной жизни свободу человека выражать свое мнение на любом языке по своему выбору<sup>52</sup>.

По одному из дел, связанных с толкованием ограничения, аналогичного содержащемуся в статье 3 Закона "О средствах массовой информации", Конституционный суд Латвии постановил, что с учетом широкого использования вещательными средствами массовой информации негосударственных языков, в частности русского, ограничение использования этих языков "не может рассматриваться как общественно необходимое в демократическом обществе"<sup>53</sup>. Аргументация Конституционного суда Латвии опиралась главным образом на статью 10 ЕКПЧ, по существу аналогичную статье 19 МПГПП. Мы полагаем, что обоснование его решения может быть распространено на рассматриваемое ограничение, и приходим к выводу, что оно не может быть оправдано как "необходимое" в демократическом обществе.

Хотелось бы также привлечь внимание к недавно принятым ОБСЕ "Руководящим принципам использования языков национальных меньшинств вещательными средствами массовой информации"<sup>54</sup>, в которых говорится:

---

<sup>52</sup> Дело "Баллантайн и другие против Канады" (*Ballantyne and Others v. Canada*, 31 March 1993, Communication Nos. 359/1989 & 385/1989).

<sup>53</sup> Республика Латвия – Конституционный суд (*The Republic of Latvia – Constitutional Court*, Case No. 2003-12-01-06, Judgment of June 5, 2003). Доступно по адресу:

[http://www.satv.tiesa.gov.lv/Eng/Spriedumi/02-0106\(03\).htm](http://www.satv.tiesa.gov.lv/Eng/Spriedumi/02-0106(03).htm).

<sup>54</sup> Октябрь 2003 года: Управление Верховного комиссара по делам национальных меньшинств.

При регулировании использования языка вещательными средствами массовой информации государства могут содействовать использованию отдельных языков. Меры по поддержке одного или нескольких языков не должны ограничивать использование других языков. Государства не вправе запрещать использование какого-либо языка вещательными средствами массовой информации. Меры по поддержке любого языка вещательными СМИ не должны ущемлять права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Мы не находим, что предлагаемые ограничения согласуются с данным руководящим принципом.

Наконец, мы не считаем, что ограничение ретрансляций может быть обосновано как "необходимое". Хотя нам понятно стремление правительства Казахстана содействовать продвижению продукции средств массовой информации отечественного производства, этот вопрос уместнее решать в рамках системы лицензирования, например, путем включения лицензионного условия о том, что станция должна передавать минимальный объем контента местного производства в прайм-тайм, а также предоставления недискриминационных субсидий для отечественной продукции. Даже если квоты на местный контент будут вводиться как условие выдачи лицензии, 20-процентный лимит на все иностранные ретрансляции может оказаться нереалистично низким: такой лимит не позволит станции ретранслировать передачи зарубежного средства массовой информации даже в период с полуночи до 7 часов утра. Тем не менее такие ретрансляции достаточно распространены, они обеспечивают рентабельную сетку вещания и удовлетворяют потребности аудитории. Таким образом, если и вводить требования в отношении местного контента как условие лицензирования, они должны быть реалистичными.

**Рекомендации:**

- Все ограничения в отношении контента, содержащиеся в проекте Закона, должны быть подвергнуты критическому пересмотру в соответствии с вышеизложенными предложениями и в той части, в которой они оправданы как "необходимые в демократическом обществе" в целях защиты законных интересов, перенесены в законодательство общего применения (например, в Гражданский или Уголовный кодекс).
- Ограничение использования других языков, кроме государственного, следует снять.
- Ограничение на ретрансляцию зарубежных программ следует пересмотреть и вместо этого предусмотреть предоставление субсидий на продукцию местного производства и включение реалистичных обязательств в отношении местного контента в лицензии на теле- и радиовещание.

**3.6. Права и обязанности журналистов**

В статье 2 Закона "О средствах массовой информации" воспроизводится основное содержание свободы слова и запрещается цензура в любой форме. В статье 1(13) дается определение "цензуры" как требования о представлении материалов в государственный орган для их одобрения до публикации. В статье 20 уточняются конкретные права и обязанности журналистов. В статье 1(11) дается определение "журналиста" как "физического лица, осуществляющего деятельность по сбору, обработке и подготовке сообщений и материалов для средства массовой информации на основе трудовых или иных договорных отношений".

В статье 20 подробно излагаются следующие права журналиста:

- осуществлять поиск, запрашивать, получать и распространять информацию;
- посещать государственные органы, организации всех форм собственности и быть принятым их представителями в связи с осуществлением своих служебных обязанностей;
- проводить фотосъемку, производить записи, в том числе с использованием средств аудиовизуальной техники, за исключением случаев, запрещенных законодательными актами Республики Казахстан;
- присутствовать по предъявлении удостоверения журналиста в районе стихийных бедствий, аварий и катастроф, массовых беспорядков, на митингах и демонстрациях, а также при иных формах выражения общественных, групповых и личных интересов или протеста;
- получать доступ к документам и материалам, за исключением их фрагментов, содержащих сведения, составляющих государственную тайну или иные защищаемые законом секреты;
- проверять "достоверность" получаемой информации;
- обращаться к специалистам при проверке полученных информационных материалов;
- распространять подготовленные им сообщения и материалы под своим именем или под псевдонимом;
- отказываться от публикации материала под своим именем или псевдонимом, если его содержание противоречит личным убеждениям журналиста;
- сохранять тайну источников информации, за исключением случаев, когда они обнародуются по требованию суда.

После изложения "прав" в статье 21 перечисляются "обязанности" каждого журналиста:

- реализовывать "программу" деятельности собственника средства массовой информации, с которым он состоит в договорных отношениях, руководствуясь законодательством Республики Казахстан;
- не распространять информацию, не соответствующую действительности;
- удовлетворять просьбы лиц, предоставивших информацию, об указании источника информации и их авторства;
- уважать законные права и интересы физических и юридических лиц;
- получать согласие на использование средств аудио- или видеозаписывающей техники;
- выполнять свои обязанности в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

### Анализ

Мы одобряем четкую формулировку прав в Законе "О средствах массовой информации". Хотя многие из этих прав признаны международным правом и сравнительным конституционным правом как присущие свободе слова, соответствующие точные законодательные формулировки подчеркивают их значение. У нас есть некоторые предложения по их дальнейшему совершенствованию.

Во-первых, важно, чтобы определение понятия "журналист" понималось как применимое к любому лицу, использующему свободу выражения мнения для сообщения информации широкой аудитории, в том числе, например, к правозащитникам и неправительственным организациям. Отмечаем, что различные

права, указанные в Законе, базируются на общем праве на свободу выражения убеждений, изложенном в статье 19 МПГПП, – праве, которое принадлежит каждому.

Во-вторых, рекомендуем ужесточить положение в отношении права на конфиденциальность источников информации. В соответствии с Законом любой суд может издать приказ о раскрытии источника на любом основании. Это нарушает минимальные стандарты, установленные судами по правам человека и региональными органами по правам человека, согласно которым суд может издать приказ о раскрытии источников в качестве крайней меры – только если это необходимо при расследовании тяжкого преступления или для защиты лица в уголовном судопроизводстве<sup>55</sup>.

Рекомендуем также добавить смежное право, указав, что полиция не имеет права на обыск редакционных помещений или изъятие журналистских материалов без судебного ордера, а также что суд может выдать ордер на обыск или изъятие только в случае абсолютной необходимости при расследовании тяжкого преступления или для защиты лица, обвиняемого в совершении преступления, и если материалы аналогичной доказательной ценности не могут быть получены иным путем<sup>56</sup>.

Одобрив изложение прав, мы сомневаемся в приемлемости устанавливаемых различных обязанностей журналистов. Обязанность, предусмотренная статьей 21(2) Закона, "не распространять информацию, не соответствующую действительности", как представляется, налагает абсолютное законодательное требование всегда публиковать достоверные сведения. Это просто невозможно: даже лучшие журналисты иногда допускают ошибки. Подвергать их угрозе уголовного наказания за любые ошибки означало бы ущемление права общественности в получении своевременной информации. Особенность информационных агентств такова, что сообщения должны публиковаться, когда они актуальны, особенно если они касаются вопросов, затрагивающих общественные интересы. Европейский суд по правам человека постановил:

[Н]овости – это тот же скоропортящийся товар, и задержка их публикации, даже на короткий срок, может полностью лишить их всей ценности и интереса<sup>57</sup>.

Это означает, что не всегда есть время на проведение глубокого исследования для проверки фактов по каждому публикуемому сообщению. Обычная практика в демократических странах в связи с этим состоит в том, что вопросы достоверности информации решаются в порядке саморегулирования. Согласно требованиям стандартного кодекса журналистской этики, каждый журналист "стремится" к

---

<sup>55</sup> См., например, Рекомендацию (2000)7 Комитета министров Совета Европы относительно права журналистов не раскрывать свои источники информации, 8 марта 2000 года.

<sup>56</sup> См. решение Европейского суда по правам человека по делу "Роетен и Шмидт против Люксембурга" (*Roeten and Schmidt v. Luxembourg*, 25 February 2003, Application No. 51772/99).

<sup>57</sup> Дело "Санди таймс" против Соединенного Королевства" (*The Sunday Times v. the United Kingdom* (No. 2), 24 October 1991, Application No. 13166/87, para. 51).

достоверности, то есть журналисты обычно до опубликования должны проверять сведения, полученные из своих источников<sup>58</sup>.

Вызывает сомнения также законность требования о получении согласия на каждое использование аудио- или видеозаписывающей техники. Журналист, расследующий обвинения в коррупции, вполне может использовать скрытую видеокамеру или магнитофон в целях разоблачения "объекта". В этом нет ничего предосудительного: общество заинтересовано в том, чтобы журналисты, проводящие расследования, имели возможность выполнять свою работу с использованием надлежащих средств. Требование всегда уважать "законные права" лица, содержащееся в пункте (4), также вызывает сомнения. Во-первых, право на неприкосновенность частной жизни, хотя и представляет собой международно-признанное право человека, не является абсолютным и может быть ограничено, например в целях сообщения о событиях, затрагивающих общественные интересы. Во-вторых, в пункте (4) слово "интересы" не расшифровано, и они могут определяться весьма широко и субъективно.

**Рекомендации:**

- Формулировка прав в Законе затрагивает сами основы свободы выражения мнения, ее следует сохранить и на нее опираться.
- Определение понятия "журналист" следует расширить и включить в него любое лицо, использующее право на свободу выражения мнения с целью общения с массовой аудиторией посредством периодического средства массовой информации.
- Право на конфиденциальность источников необходимо сформулировать иначе в соответствии с изложенным выше принципом.
- Следует рассмотреть вопрос о включении принципа, согласно которому редакционные помещения или журналистские материалы подлежат обыску или изъятию только в случае абсолютной необходимости и только после получения судебного ордера.
- Серьезное внимание необходимо уделить вопросу об изъятии всех положений об обязанностях журналистов, заменив их режимом саморегулирования. В любом случае, никакие обязанности не должны быть настолько обязательными для выполнения, чтобы они нарушали право каждого журналиста на критические выступления и использование соответствующих методов расследования в интересах общества.

### 3.7. Свобода информации

В статье 2(2) Закона "О средствах массовой информации" говорится о том, что государственные органы, общественные ассоциации, государственные служащие и средства массовой информации должны "обеспечить каждому лицу возможность ознакомиться с затрагивающими его интересы документами, решениями и источниками информации". Статья 18 Закона предусматривает конкретные права доступа к информации для журналистов, описывая следующий механизм:

<sup>58</sup> И даже это не является неукоснительным правилом, поскольку согласно причине, приведенной Европейским судом по правам человека, новости – это скоропортящийся товар (примечание 57).



1. все государственные органы обязаны на равных условиях предоставлять информацию в случае обращения представителям средств массовой информации независимо от их формы собственности и принадлежности, за исключением информации, отнесенной к категории государственной тайны;
2. государственные органы должны отвечать на запросы о предоставлении информации в течение трех дней;
3. ответ на запрос, который требует изучения большого объема материалов, может быть задержан на срок до одного месяца;
4. отказ в предоставлении запрашиваемых сведений может быть обжалован в вышестоящем органе и после этого в суде.

Статья 20, в которой подробно излагаются права журналистов, повторяет право на доступ к "документам и материалам, за исключением их фрагментов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну".

Хотя мы одобряем дух этих положений в том смысле, что они налагают на государственные органы определенные обязательства по соблюдению прозрачности, тем не менее, поскольку в них не содержится никаких уточнений, они не могут заменить собой полноценный режим "свободы информации", направленный на реализацию права каждого на доступ к информации, которой располагает государственный орган. В соответствии с международным правом свобода информации, в том числе право доступа к информации, которой располагают государственные органы, гарантируется как один из аспектов свободы выражения мнения<sup>59</sup>. Любые ограничения свободы информации, например в целях охраны государственной безопасности или неприкосновенности частной жизни, должны иметь узкое толкование и убедительное обоснование как необходимые в демократическом обществе.

Организация "СТАТЬЯ 19" опубликовала ключевой нормативный документ на эту тему – "Право населения на информацию: законодательство о принципах свободы выражения мнения"<sup>60</sup>. Эта работа получила одобрение Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на свободное выражение мнения в его Ежегодном докладе за 2000 год<sup>61</sup>. В нем рассматривается ряд принципов, которые можно суммировать следующим образом:

1. **Максимальное раскрытие информации:** В законодательстве о свободе информации руководящим должен быть принцип максимального раскрытия информации.
2. **Обязательство опубликования:** На государственные органы должно быть возложено обязательство публиковать важную информацию по собственной инициативе.

---

<sup>59</sup> Например, доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и на свободное их выражение (*Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*), UN Doc. E/CN.4/1995/31, 14 December 1995, para. 35.

<sup>60</sup> (Лондон: июнь 1999 г.).

<sup>61</sup> Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и на свободное их выражение (*Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*), UN Doc. E/CN.4/2000/63, 18 January 2000, para. 42.

3. **Содействие открытости государственной власти:** Государственные органы должны активно содействовать обеспечению открытости государственной власти.
4. **Ограниченные пределы изъятий:** Изъятия должны быть четко и конкретно прописаны и подлежать строгой проверке на соответствие критериям "нанесение вреда" и "общественные интересы".
5. **Механизмы упрощения доступа:** Запросы о предоставлении информации должны обрабатываться быстро и беспристрастно, при этом любой отказ в раскрытии информации должен подлежать обжалованию в независимом органе.
6. **Затраты:** Затраты не должны быть настолько чрезмерными, чтобы удерживать физических лиц от обращения с запросом о предоставлении информации.
7. **Открытые заседания:** Заседания государственных органов должны быть открытыми для общественности.
8. **Приоритет принципа раскрытия информации:** Законы, не отвечающие принципу максимального раскрытия информации, подлежат изменению или аннулированию.
9. **Защита информаторов:** Информаторам – лицам, предоставляющим сведения о злоупотреблениях, – должна быть гарантирована защита от любых правовых, административных или служебных санкций.

Статьи 2(2), 18(2)–(3), 20(2) и 20(5) Закона представляют, вероятно, диктуемую наилучшими побуждениями попытку законодательно закрепить принцип открытости государственной власти, но в силу их сжатости и поверхностности они не обеспечивают каких-либо существенных гарантий свободы информации. Большинство упомянутых выше принципов не затронуты вообще. Мы рекомендуем изменить или изъять эти положения и ввести вместо них полноценный режим свободы информации, предусматривающий право доступа к информации для всех, а не только для СМИ (хотя такой режим может предусматривать ускоренное рассмотрение запросов о предоставлении сведений, подаваемых средствами массовой информации).

Во-вторых, практически не вызывает сомнений тот факт, что для большинства людей СМИ служат основным источником информации по вопросам, затрагивающим общественные интересы. Однако возложение на них формальных обязательств относительно доступа к информации, как предлагается в статье 2(2), означает ошибочное понимание как роли, так и сущности законодательства о доступе к информации. Законы о доступе к информации существуют для обеспечения прозрачности на государственном уровне и в целях реализации основополагающих демократических принципов, согласно которым функция правительства состоит в служении народу; государственные органы располагают информацией от имени народа, а не для удовлетворения собственных нужд. Средства массовой информации, напротив, собирают информацию по вопросам, затрагивающим общественные интересы, выполняя свою роль "сторожевого пса" демократического общества; для них обязательство опубликования информации по первому требованию было бы не только чрезмерно обременительным, но и мешало бы проводить журналистские расследования.

**Рекомендации:**

- Статьи 2(2), 18(2)–(3), 20(2) и 20(6) Закона должны быть отменены или заменены полноценным законом о свободе информации, обеспечивающим право доступа к информации для всех в соответствии с изложенными выше принципами.

- Сами средства массовой информации не должны нести никаких обязательств, связанных со свободой информации.

### 3.8. Прочие положения

#### Право на опровержение и на ответ

Статья 19(1) Закона предусматривает, что любое лицо вправе требовать опровержения сведений, порочащих его честь, достоинство или (деловую) репутацию, если лицо, выступившее с таким обвинением, не может доказать его истинность. Согласно статье 19(2), опровержение должно быть опубликовано бесплатно. Статья 19(3) предписывает, что, если такие сведения содержатся в документе, опубликованном другой организацией, этот документ подлежит отзыву с обязательным сообщением всем адресатам об ошибочности содержащихся в этом документе сведений. Если средство массовой информации отказывается в публикации опровержения либо задерживает публикацию более чем на месяц, требование гражданина или юридического лица об опровержении может быть передано в суд; гражданин или юридическое лицо, требующие публикации опровержения, вправе также потребовать возмещения морального вреда и убытков.

Право на ответ или опровержение вызывает много споров в сфере права, касающегося СМИ. Некоторые рассматривают его как малозатратную, доступную альтернативу судебным делам о клевете для лиц, чьим правам был нанесен вред публикацией о них сведений, не соответствующих действительности, другие считают его недопустимым нарушением редакционной независимости.

В связи с тем, что оно носит характер вмешательства, в США обязательное право на ответ в отношении печатных СМИ было аннулировано на том основании, что оно представляет собой неконституционное нарушение свободы слова и печати, гарантированной Первой поправкой к Конституции. При рассмотрении дела компании "Майами геральд паблишинг" против Торнильо Верховный суд постановил:

[Обязательное право на ответ] не устраняет препятствия в отношении Первой поправки, поскольку вмешивается в функции редакторов. Газета – это не просто пассивный получатель или передатчик новостей, комментариев и рекламы. В выборе материала для публикации в газете и в решениях об ограничениях объема и содержания газеты, а также об отношении к государственным проблемам и государственным должностным лицам – справедливом или несправедливом, – заключается редакционный контроль и выражается позиция редакции. Пока еще не было продемонстрировано, как государственное регулирование этого важнейшего процесса может осуществляться с соблюдением гарантий свободы прессы, содержащихся в Первой поправке, на современном уровне<sup>62</sup>.

С другой стороны, Американская конвенция о правах человека, действие которой распространяется на весь континент, требует от государств введения права на ответ<sup>63</sup>; в

<sup>62</sup> 418 U.S. 241 (1974), p. 258.

<sup>63</sup> Примечание 18, статья 14. См. также Консультативное заключение Межамериканского суда по правам человека "Принудительное осуществление права на ответ или исправление" (*Advisory Opinion of the Inter American Court of Human Rights, Enforceability of the Right to Reply or Correction*, 7 HRLJ 238, 1986).

Европе праву на ответ посвящена резолюция Комитета министров Совета Европы<sup>64</sup>, при этом во многих странах право на ответ в той или иной форме гарантируется законодательством<sup>65</sup>. Однако обеспеченное правовой санкцией право на ответ составляет ограничение свободы выражения мнения, поскольку является вмешательством в процесс принятия редакционных решений<sup>66</sup>. В этом смысле оно должно удовлетворять упомянутому выше тройственному критерию при одновременном соблюдении нескольких минимальных требований.

Организация "СТАТЬЯ 19", как и другие защитники свободы выражения мнения, считает, что право на ответ или опровержение должно быть добровольным, а не предписываться законодательно. В любом случае, должны соблюдаться определенные условия, а именно<sup>67</sup>:

- a) Ответ или опровержение должны быть реакцией только на заявления, которые не соответствуют действительности или вводят в заблуждение и которые нарушают законное право истца; не должно допускаться их использование для комментариев взглядов, которые не нравятся читателю/зрителю или которые просто представляют читателя/зрителя в отрицательном свете.
- b) Ответу или опровержению должно отводиться аналогичное, но не обязательно точно такое же место, что и исходному материалу.
- c) Средствам массовой информации должно предъявляться требование о публикации ответа или опровержения, только если они соразмерны по объему с исходной статьей/теле- или радиопрограммой.
- d) Средствам массовой информации не должно предъявляться требование о публикации ответа или опровержения оскорбительного или незаконного характера.
- e) Ответ или опровержение не должны использоваться, чтобы поднять новые вопросы или прокомментировать достоверные факты.

С учетом этих норм у нас возникают некоторые сомнения по поводу того, каким образом право на опровержение предусматривается в проекте Закона. В целом мы рекомендовали бы реализацию права на опровержение в рамках механизма саморегулирования. Только при наличии убедительных доказательств неосуществимости данного положения мы были бы готовы согласиться с необходимостью законодательного регулирования.

В отношении деталей действующего на данный момент механизма у нас имеются следующие замечания:

- если опровергнутое заявление касается вопроса, затрагивающего общественные интересы, бремя доказывания недостоверности информации должно возлагаться на лицо, требующее опровержения;

---

<sup>64</sup> Резолюция (74) 26 о праве на ответ – положение физического лица по отношению к прессе, принята 2 июля 1974 г.

<sup>65</sup> Например, во Франции, в Германии, Норвегии, Испании и Австрии.

<sup>66</sup> См. Дело «"Эдиссионес тьемпо С.А." против Испании» (*Ediciones Tiempo S.A. v. Spain*, 12 July 1989, Application No. 13010/87, European Commission of Human Rights).

<sup>67</sup> См. также условия, подробно описанные в Резолюции (74)26, примечание 64.

- требование, чтобы организации, из которых "исходила" информация, отозвали или изменили свои материалы и известили всех адресатов, получивших не соответствующие действительности сведения, является чрезмерным, особенно если содержащий недостоверные сведения материал составляет лишь небольшую часть объема журнала или газеты; а также
- пункт, допускающий требование возмещения убытков, должен быть исключен. Любой иск о клевете должен рассматриваться в суде на основании действующего в стране "обычного" закона о клевете.

### **Рекомендации:**

- Следует принять меры по созданию режима саморегулирования, с помощью которого может быть реализовано право на ответ. Если это невозможно, положения о праве на ответ или опровержение должны быть переформулированы с учетом, как минимум, следующих принципов:
  - если опровергнутое заявление касается вопроса, затрагивающего общественные интересы, бремя доказывания недостоверности информации должно возлагаться на лицо, требующее опровержения;
  - требование, чтобы организации, от которых "исходила" информация, отозвали или заменили свои материалы и известили всех адресатов, получивших не соответствующие действительности сведения, является чрезмерным, особенно если содержащий недостоверные сведения материал составляет лишь небольшую часть объема журнала или газеты; а также
  - пункт, допускающий требование возмещения убытков, должен быть исключен. Любой иск о клевете должен рассматриваться в суде на основании действующего в стране "обычного" закона о клевете.

### Обязательные бесплатные экземпляры

Статья 16 предписывает, чтобы экземпляры всех выходящих в Казахстане периодических изданий, в том числе имеющих небольшой тираж и освобожденных от регистрации, направлялись в Национальную книжную палату, Национальную библиотеку, Библиотеку парламента и в "Уполномоченный орган по делам средств массовой информации".

Требования о направлении обязательных бесплатных экземпляров иногда применяются в целях, связанных с авторским правом, а иногда – для содействия формированию национальной библиотеки (в культурных целях). Такие требования зачастую выполняются добровольно; в странах, где они существуют, они редко применяются принудительно. В этой связи требование статьи 16 представляется весьма жестким: все периодические издания, даже с тиражом 10–20 экземпляров, должны направляться по крайней мере в три библиотеки и архив, а также в государственный орган, регулирующий деятельность СМИ. Требование о направлении обязательных бесплатных экземпляров всех периодических изданий в регулирующий орган в частности предполагает, что данная мера, по крайней мере отчасти, направлена на осуществление контроля. Это требование необходимо аннулировать и ввести добровольный порядок в отношении направления экземпляров в три национальные библиотеки и в архив.

**Рекомендации:**

- Требование о направлении обязательных бесплатных экземпляров всех периодических изданий в "уполномоченный" орган необходимо аннулировать.
- Следует предусмотреть возможность добровольного направления обязательных бесплатных экземпляров в национальную библиотеку, книжную палату и библиотеку парламента.

Аккредитация

Статья 22 Закона устанавливает, что СМИ могут аккредитовать своих журналистов при государственных органах, общественных объединениях и организациях "по согласованию". Аккредитованные журналисты имеют право присутствовать на открытых заседаниях, но не на закрытых, и иметь доступ к документам и другим материалам. Мы приветствуем это положение, однако возникает обеспокоенность в связи с тем, что аккредитация может быть отозвана, "если журналист нарушает правила аккредитации либо за... распространение сведений, порочащих честь и достоинство аккредитовавших его/ее государственных органов, общественных объединений и организаций", а также в связи с тем, что режим аккредитации контролируется "уполномоченным органом". Было бы предпочтительнее, если бы режим аккредитации подлежал контролю со стороны независимого органа и наказание за его нарушение было бы соразмерным, а не вело к немедленному лишению аккредитации. Нас также беспокоит то, что дискредитация государственного органа может повлечь за собой лишение аккредитации, во-первых, поскольку государственный орган как таковой не должен иметь право на предъявление иска о клевете, а также поскольку эта норма легко допускает злоупотребления с целью заставить замолчать критически настроенных журналистов.

Право на аккредитацию охраняется статьей 19 МПГПП как одно из составляющих права на свободу выражения мнения<sup>68</sup>. Что касается нарушения свободы выражения мнения, любой порядок аккредитации должен пройти проверку на законность по тройственному критерию. В частности, этот порядок должен преследовать легитимную цель, он должен соответствовать закону и быть необходимым в демократическом обществе. Хотя система аккредитации может быть необходима для ограничения доступа по соображениям безопасности или ограниченности помещения, а также для осуществления контроля в случае открытого доступа, чтобы обеспечить СМИ возможность выполнения своих функций, она не должна допускать вмешательство в политических целях. Она должна по возможности минимально ущемлять свободу выражения мнения; аккредитация должна осуществляться автоматически, при этом число аккредитованных журналистов может ограничиваться только при наличии реальных и очевидных проблем с точки зрения их размещения.

В одном из дел 1999 года Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека рассмотрел жалобу канадского журналиста, которому было отказано в выдаче постоянного пропуска на места для прессы в канадском парламенте. Не имея пропуска, он был лишен возможности полного освещения событий в канадском парламенте. Хотя Комитет признал, что в некоторых случаях государства вправе регулировать доступ к местам для прессы в парламенте, любые налагаемые ограничения должны

---

<sup>68</sup> См. дело "Готье против Канады" (*Gauthier v. Canada*, 7 April 1999, Communication No. 633/1995, UN Human Rights Committee).

соответствовать положениям Пакта. В частности, Комитет по правам человека разъяснил, что действие и применение любого порядка аккредитации "должны быть обоснованы как необходимые и соразмерные с данной целью и не быть произвольными"<sup>69</sup>. Этот вопрос не определяется исключительно государством-участником, и Комитет установил ряд четких параметров функционирования порядка аккредитации:

1. порядок аккредитации должен соответствовать положениям Пакта и не должен неправомерно ограничивать осуществление других прав<sup>70</sup>;
2. порядок аккредитации должен предусматривать конкретные, объективные и разумные критерии<sup>71</sup>; а также
3. применение порядка аккредитации должно быть прозрачным<sup>72</sup>.

Кроме того, Комитет подчеркнул, что согласно статье 2(3) МПГПП государства-участники обязаны гарантировать любому лицу, права которого нарушены, эффективное средство правовой защиты, а также обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными органами. Соответственно, государство-участник обязуется обеспечить механизм независимой проверки любого случая отказа в аккредитации.

### **Рекомендации:**

- Режим аккредитации должен действовать автоматически применительно ко всем заявителям.
- Режим должен находиться под контролем независимого органа, решения которого могут быть обжалованы в суде.
- Лишение аккредитации допускается только за серьезное и неоднократное нарушение общественного порядка.

---

<sup>69</sup> Дело "Готье против Канады", *указ. соч.*, п. 13.6.

<sup>70</sup> Там же, п. 13.4.

<sup>71</sup> Там же, п. 13.6.

<sup>72</sup> Там же, п. 13.6.

## 4. АНАЛИЗ ПОПРАВОК, ВНЕСЕННЫХ В ИЮЛЕ 2006 ГОДА

В данном разделе отдельно рассматриваются поправки, внесенные в Закон "О средствах массовой информации" в июле 2006 года. Эти поправки касались различных законов, не только Закона "О средствах массовой информации", но все они относились к средствам массовой информации в Казахстане. В широком смысле поправки делятся на две группы: одна касается регистрации органов СМИ, вторая – использования теле- и радиовещательными СМИ государственного и других языков. В следующих разделах сначала цитируется поправка, а затем приводятся наши комментарии и анализ<sup>73</sup>.

### 4.1. Регистрация

Поправками вводится следующее новое положение в Кодекс об административных правонарушениях:

Статья 342. Нарушение законодательства Республики Казахстан в отношении средств массовой информации

1. Распространение продукции средств массовой информации, а также сообщений и материалов информационных агентств без постановки на учет либо после принятия решения о приостановлении, прекращении выпуска (выхода в эфир) или признания свидетельства о постановке на учет утратившим силу –

влечет штраф на должностных лиц в размере от 5 до 10, на собственников средств массовой информации, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства, – в размере от 10 до 50, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства, – в размере от 200 до 300 месячных расчетных показателей с одновременной конфискацией продукции средств массовой информации.

2. ...

3. ...

4. Производство, изготовление, тиражирование и/или распространение продукции средств массовой информации, а также сообщений и материалов информационных агентств без переучета в случае смены собственника или его организационно-правовой формы, наименования собственника, а также названия средства массовой информации, изменения языка издания либо вещания, территории распространения, основной тематической направленности, главного редактора (редактора), адреса редакции или периодичности выпуска –

влекут штраф на должностных лиц в размере от 20 до 40, на собственников средств массовой информации, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства, – в размере от 100 до 200, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства, – в размере от 800 до 1000 месячных расчетных показателей с одновременным приостановлением выпуска (выхода в эфир) средства массовой информации на срок до трех месяцев.

5. Действия, предусмотренные частью 4 настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, –

влекут запрещение выпуска (выхода в эфир) средства массовой информации.

<sup>73</sup> Анализ в данном разделе частично повторяет тот, что приведен в разделе 3. Мы выделили его по просьбе Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации для удобства тех, кто хочет отдельно оценить поправки, внесенные в июле 2006 года.



В Налоговый кодекс были внесены следующие поправки:

Статья 425-1. Общие положения

1. Сбор за постановку на учет или переучет средства массовой информации (далее – "сбор") взимается при постановке на учет или переучет средства массовой информации, а также при выдаче дубликата документа, удостоверяющего постановку на учет или переучет средства массовой информации.

2. Постановка на учет и переучет осуществляется уполномоченным органом в области средств массовой информации (далее – "уполномоченный орган") в порядке и в случаях, установленных законодательным актом Республики Казахстан.

Статья 425-2. Плательщики сбора

Плательщиками сбора являются физические или юридические лица, создающие средство массовой информации, подлежащее постановке на учет или переучету в соответствии с законодательным актом Республики Казахстан.

Статья 425-3. Порядок исчисления, уплаты сбора и возврата уплаченных сумм

1. Сумма сбора исчисляется по ставкам, установленным Правительством Республики Казахстан, и уплачивается до подачи соответствующих документов в уполномоченный орган.

2. Сумма сбора вносится в бюджет по месту регистрационного учета плательщика.

3. Возврат уплаченных сумм сбора не производится, за исключением случаев, когда лица, уплатившие сбор, принимают решение отказаться от постановки на учет или переучет средства массовой информации до подачи соответствующих документов в уполномоченный орган.

При этом возврат производится после представления плательщиком документа, выданного уполномоченным органом и подтверждающего непредставление указанным лицом документов на осуществление постановки на учет или переучет средства массовой информации.

В Закон "О средствах массовой информации" были внесены следующие поправки:

Статья 10. Постановка на учет, переучет средства массовой информации

1. Средства массовой информации, распространяемые на территории Республики Казахстан, независимо от формы собственности, за исключением Интернет-сайтов, подлежат обязательной постановке на учет уполномоченным органом.

2. Для постановки на учет или переучета собственник средства массовой информации либо лицо, действующее по его/ее уполномочению, подает заявление в уполномоченный орган в соответствии с требованиями статьи 11 настоящего Закона.

3. При постановке на учет или переучете средства массовой информации, а также при получении дубликата документа, удостоверяющего постановку на учет или переучет средства массовой информации, взимается сбор в порядке, определяемом Налоговым кодексом Республики Казахстан.

Сбор за переучет средства массовой информации не взимается, если переучет производится в связи с изменением языка издания или теле-, радиопрограммы, территории распространения, смены главного редактора (редактора), адреса редакции и периодичности выпуска.

4. Заявление о постановке на учет или переучете средства массовой информации подлежит рассмотрению в течение 15 рабочих дней со дня его подачи. По итогам рассмотрения заявления уполномоченный орган выдает заявителю свидетельство о постановке на учет либо отказывает средству массовой информации в постановке на учет по следующим основаниям:

1) если уполномоченным органом ранее было выдано свидетельство о постановке на учет средства массовой информации с тем же названием и с распространением на той же территории либо с названием, сходным до степени его отождествления с названием ранее созданного средства массовой информации;

2) если содержание заявления не соответствует требованиям статьи 11 настоящего Закона;

3) если заявление подано до истечения года со дня вступления в силу решения суда о запрещении выпуска (выхода в эфир) средства массовой информации;

4) если не был уплачен сбор за постановку на учет или переучет средства массовой информации;

5) если к заявлению о переучете средства массовой информации в связи со сменой собственника не приложена нотариально заверенная выписка из договора, подтверждающая передачу права собственности на средство массовой информации другому лицу;

б) если к постановке на учет заявлено средство массовой информации с тем же названием (частью названия) и той же тематической направленностью или дублирующее название и тематическую направленность средства массовой информации, выпуск или выход в эфир которого был ранее прекращен судом, а также в случае подачи заявления собственником либо главным редактором средства массовой информации, выпуск или выход в эфир которого был ранее прекращен судом.

5. Собственник периодического печатного издания сохраняет за собой право приступить к выпуску средства массовой информации в течение трех месяцев со дня получения свидетельства о постановке на учет.

Собственник теле-, радио-, видео-, кинохроникальной программы или информационного агентства сохраняет за собой право приступить к выпуску продукции средства массовой информации, распространению сообщений и материалов информационного характера в течение шести месяцев со дня получения свидетельства о постановке на учет.

Свидетельство о постановке на учет средства массовой информации решением уполномоченного органа признается утратившим силу в случае нарушения срока начала выпуска продукции средства массовой информации, а также прекращения выпуска средства массовой информации в течение трех месяцев, за исключением случаев приостановления судом выпуска или выхода в эфир средства массовой информации.

6. Средство массовой информации подлежит переучету в случае смены собственника либо изменения организационно-правовой формы собственника средства массовой информации, названия, языка издания либо вещания, территории распространения, основной тематической направленности, главного редактора (редактора), адреса редакции или периодичности выпуска.

Пункт 2-1 статьи 7 дополняется подпунктом (4):

граждане, являющиеся главными редакторами (редакторами) средств массовой информации, в случае прекращения по их вине выпуска/выхода в эфир издания/программы средства массовой информации в соответствии с решением суда, не назначаются главными редакторами в течение трех лет со дня вступления в силу судебного решения о прекращении выпуска средства массовой информации.

Статья 11(1) дополняется двумя пунктами – (6) и (7):

б) фамилия, имя, отчество главного редактора (редактора);

7) адрес редакции;

а также вводится новое требование о том, что подаваемые документы должны быть заверены государственным нотариусом.

### Анализ

По сути, данные поправки ужесточают существующий режим регистрации. Увеличен размер регистрационной пошлины, в Закон "О средствах массовой информации" включена новая статья 10, расширяющая основания для отказа в регистрации. Поправки также запрещают собственнику или редактору ранее запрещенного издания владеть другим изданием или занимать должность редактора в нем в течение трех лет. Наконец, в рамках указанного режима воздвигнуты новые бюрократические барьеры в виде требования о заверении государственным нотариусом определенных документов, необходимых для регистрации. Данные поправки изменяют режим, который и без того является излишне жестким и находится под надзором органа, независимость которого не гарантирована. Поправками также вводятся новые, существенные штрафы за нарушение этого режима.

Все требования, предъявляемые к регистрации средств массовой информации, за исключением вещательных СМИ, вызывают у организации "СТАТЬЯ 19" серьезные подозрения<sup>74</sup>. Ранее мы уже комментировали несколько вариантов законов Казахстана о средствах массовой информации, а также законы о СМИ других стран региона, причем каждый раз рекомендовали аннулировать режимы регистрации, поскольку они открыты для злоупотреблений по политическим целям. Действующие в Казахстане законы о регистрации откровенно используются для подавления свободы средств массовой информации. НПО по защите свободы средств массовой информации "Адил соз" недавно сообщила, что две газеты – "Айна плюс" и "Алма-Ата инфо" – получили извещение о приостановлении выпуска на три месяца за изменение основной тематики, что явилось результатом судебного разбирательства, инициированного Управлением внутренней политики акимата г. Алматы. Управление направило похожее предупреждение еще одной газете – "Город 326"<sup>75</sup>. "Адил соз" считает, что требование о регистрации основных тематических направлений издания является скрытой цензурой. В других странах региона законы о регистрации также используются в целях подавления критических выступлений. Так, в Узбекистане мы недавно получили реальные и неоспоримые доказательства злоупотребления законами о регистрации средств массовой информации и НПО, даже законами, которые на первый взгляд носят чисто технический характер. Ранее мы направили Комитету Организации Объединенных Наций по правам человека два сообщения о том, что эти законы представляют собой явное нарушение права на свободу выражения мнения. Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека уже постановил, что предъявление требования о регистрации к средствам массовой информации с тиражом всего 200 экземпляров составляет нарушение свободы выражения мнения<sup>76</sup>.

Международные структуры, осуществляющие контроль за соблюдением свободы печати, в том числе собственный Представитель ОБСЕ по защите свободы средств массовой информации, уже предупреждали об опасности, которую несут с собой законы о регистрации. В Совместной декларации, с которой в декабре 2003 года выступили специальные представители Организации Объединенных Наций, ОАГ и ОБСЕ по вопросам свободы выражения мнения и свободы СМИ, отмечается:

Требование о специальной регистрации, предъявляемое к печатным СМИ, является излишним, ведет к злоупотреблениям и должно быть отменено. В первую очередь вызывают сомнение системы регистрации, 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<sup>77</sup>.

С учетом этих принципов рассмотренные выше поправки заслуживают осуждения. Они ужесточают и без того жесткий режим регистрации, выводя его далеко за пределы

---

<sup>74</sup> Правомерность регистрации вещательных средств массовой информации объясняется тем, что диапазон вещания является ограниченным государственным ресурсом, поэтому лицензирование повсеместно признается необходимой мерой. Однако аргумент об "ограниченности диапазона вещания" не относится к печатным СМИ. В связи с этим демократические страны не требуют лицензирования или даже регистрации печатных СМИ.

<sup>75</sup> См. пресс-релиз "Адил соз" от 24 апреля 2006 года, по сообщению Международной сети содействия свободному обмену информацией (IFEX): <http://www.ifex.org/en/content/view/full/73961>.

<sup>76</sup> Дело "Лапцевич против Беларуси" (*Laptsevich v. Belarus*, 20 March 2000, Communication No. 780/1997).

<sup>77</sup> Совместная декларация, декабрь 2003 года.

административной регистрации, допускаемой международным правом. У нас вызывают опасения все компоненты этих поправок:

- редакторы или собственники, чьи издания были запрещены по любым основаниям, отстраняются от функций редактора или собственника средств массовой информации сроком на три года;
- если средство массовой информации закрывается, не допускается создание другого СМИ с аналогичным названием;
- новые пошлины представляются чрезмерно высокими;
- излишне обременительными представляются дополнительные бюрократические препоны, которые не могут быть оправданы как "необходимые в демократическом обществе"; а также
- штрафы не только не нужны, но и абсолютно несоразмерны.

Наша рекомендация общего характера состоит в том, что теперь, после ратификации МПГПП, правительство Казахстана должно отменить режим регистрации средств массовой информации. Порядок постановления на учет и до внесения поправок был уже достаточно строгим; каждая из июльских поправок его ужесточает и уводит еще дальше от минимальных стандартов, установленных международным правом в области прав человека.

**Рекомендации:**

- Новые положения выступают как сдерживающий фактор для свободы средств массовой информации. Ни одно из них не может рассматриваться как "необходимое" в демократическом обществе, а режим регистрации должен быть полностью отменен. Вместо него правительство Казахстана должно взять публичное обязательство соблюдать стандарты свободы выражения мнения, рекомендованные Представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и разработанные в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах, и принять безотлагательные меры по содействию развитию плюралистических и независимых СМИ, в том числе путем отмены нелегитимных уголовно-правовых ограничений свободы выражения мнения.

**4.2. Язык вещания**

Второй пакет поправок вводит новые штрафы за нарушение требований в отношении языка, которые уже содержались в Законе "О средствах массовой информации":

Статья 342 (2) Распространение передач по телерадиовещательным каналам на государственном языке по времени менее суммарного вещания на других языках –

влечет штраф на должностных лиц в размере от 5 до 10, на собственников средств массовой информации – юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства, – в размере от 10 до 50, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства, – в размере от 200 до 300 месячных расчетных показателей с одновременной конфискацией печатной либо иной продукции средства массовой информации и приостановлением выпуска (выхода в эфир) на срок до трех месяцев.

3) Действие, предусмотренное частью второй настоящей статьи, совершенное повторно в течение года после наложения административного взыскания –

влечет штраф на должностных лиц в размере от 20 до 50, на собственников средств массовой информации – на юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего

предпринимательства, – в размере от 150 до 250, на лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства, – в размере от 500 до 1000 месячных расчетных показателей с одновременным лишением лицензии на организацию телерадиовещания и запрещением выпуска (выхода в эфир) средства массовой информации.

### Анализ

Выбор языка вещания является неотъемлемым компонентом права на свободу выражения мнения. Что касается языковых меньшинств, то для них в особенности право на производство средства массовой информации, в том числе право производства радио и телевизионных СМИ на языке меньшинства, составляет существенный элемент их культурных прав, а также права на свободу выражения мнения. Эти права признаются в международном праве. Особенно актуальны два комплекса норм. Во-первых, Международный пакт о гражданских и политических правах, недавно ратифицированный Казахстаном, защищает как право на свободу выражения мнения – в статье 19, так и право пользоваться своей культурой и родным языком – в статье 27. Это означает, что хотя государство может назначить какой-либо конкретный язык "государственным языком", оно не вправе без надлежащего и легитимного обоснования ограничивать использование других языков. Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека – коллектив экспертов, созданный для надзора за выполнением Международного пакта о гражданских и политических правах, – заявил:

Государство может выбрать один или несколько официальных языков, но не может исключать из сфер общественной жизни свободу самовыражения на любом языке по собственному выбору<sup>78</sup>.

В деле, связанном с толкованием ограничения, аналогичного предлагаемому Казахстаном, Конституционный суд Латвии постановил, что с учетом современного широкого использования негосударственных языков в вещательных СМИ, в частности русского, ограничение на использование этих языков "не может рассматриваться как общественно необходимое в демократическом обществе"<sup>79</sup>. В своей аргументации Конституционный суд Латвии в значительной мере исходил из статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая по существу аналогична статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах. Мы полагаем, что логика, лежащая в основе этого решения, может быть распространена на рассматриваемое здесь ограничение, и приходим к выводу, что оно не может быть оправдано как "необходимое" в демократическом обществе.

Хотелось бы также привлечь внимание к недавно принятым ОБСЕ "Руководящим принципам использования языков национальных меньшинств вещательными средствами массовой информации"<sup>80</sup>, в которых говорится:

Регулируя использование языка вещательными СМИ государства могут содействовать использованию отдельных языков. Меры по продвижению одного или нескольких языков не должны ограничивать использование других языков. Государства не вправе запрещать

---

<sup>78</sup> Дело "Баллантайн и другие против Канады" (*Ballantyne and Others v. Canada*, 31 March 1993, Communication Nos. 359/1989 & 385/1989).

<sup>79</sup> Латвийская Республика – Конституционный суд (*The Republic of Latvia – Constitutional Court*, Case No. 2003-12-01-06, Judgment of June 5, 2003). Доступно по адресу:

[http://www.satv.tiesa.gov.lv/Eng/Spriedumi/02-0106\(03\).htm](http://www.satv.tiesa.gov.lv/Eng/Spriedumi/02-0106(03).htm)

<sup>80</sup> Октябрь 2003 года: Управление Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств.

## "СТАТЬЯ 19"

ВСЕМИРНАЯ КАМПАНИЯ ЗА СВОБОДУ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ

---

использование какого бы то ни было языка в вещательных средствах массовой информации. Меры по продвижению какого-либо языка в вещательных СМИ не должны ущемлять реализацию прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Мы не считаем, что действующее ограничение на использование языка, содержащееся в статье 3 Закона "О средствах массовой информации", согласуется с указанными "Руководящими принципами"; следовательно, новые меры наказания также несовместимы с международными стандартами свободы выражения мнения.

### **Рекомендации:**

- Ограничения на использование других языков помимо государственного в вещательных СМИ не могут быть оправданы и должны быть отменены.