

2000 год

Законы, конфликты, правонарушения

Глава 1:

Правовые основы деятельности средств массовой информации

Глава 2:

Факторы, способствующие возникновению информационных конфликтов

Глава 3:

Конфликтность СМИ. Вовлеченность в конфликты

Глава 4:

Кто конфликтует с журналистами и СМИ

Глава 5:

Система и принципы построения мониторинга

Глава 6:

Особенности политического, социального, правового и административного климата в стране, определяющие фактическое положение средств массовой информации

Глава 7:

Нарушение прав средств массовой информации и журналистов

Глава 8:

Конфликты. Обвинения, инкриминируемые СМИ и журналистам

Глава 9:

Заключительные положения

Глава 1: Правовые основы деятельности средств массовой информации

Правовую основу деятельности средств массовой информации в Казахстане образуют:

- соответствующие нормы Конституции Республики Казахстан, заложившие основы демократии и свободы слова в стране и имеющие непосредственное и прямое действие, (это значит, что ни один закон, ни один подзаконный акт не может им противоречить и все государственные законодательные, исполнительные и судебные органы обязаны руководствоваться этими нормами непосредственно). В этой связи следует также отметить Указ Президента РК «О Конституции в Республике Казахстан», который в повседневности и на фоне самой Конституции как-то затушевывается. Между тем, этот правовой акт, по существу, законодательно закрепил договорное происхождение власти в стране и пределы ее полномочий.

- многосторонние и двусторонние международные конвенции, договоры и соглашения, в том числе заключенные в рамках СНГ и Таможенного Союза. Среди них особое значение для отечественных СМИ, на наш взгляд, имеют Флорентийское соглашение 1950 г. о режиме обращения импортируемой печатной продукции, которое Казахстан ратифицировал в 1997 году и которое до сих пор мало у нас известно, а также Минское, Бишкекское и Астанайское (1998 г.) соглашения о сотрудничестве в информационной сфере.

Этими соглашениями мы, по сути, обязались, по крайней мере, в рамках Таможенного Союза, создать общее информационное пространство, а по Флорентийскому соглашению гарантировали, что налоговый режим импортируемой газетно-журнальной продукции не будет хуже налогового режима отечественных СМИ;

- Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года « О средствах массовой информации». Несмотря на отдельные недостатки, невнятности и неполноту, Закон, на наш взгляд, в целом выдержан в русле прав и свобод, гарантированных Конституцией;
- Закон Республики Казахстана от 17 апреля 1995 г.»О лицензировании» с последующими изменениями и дополнениями, установивший лицензионный (разрешительный) порядок радио- и телевидения;
- Соответствующие запретительные и ограничительные нормы Уголовного Кодекса. В том числе и нормы, направленные на ограничение нарушений свободы слова – статья 154 УК РК (отказ в предоставлении гражданину информации) и статья 155 (воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста);
- Статьи 9, 141-145 и 951 Гражданского Кодекса Республики Казахстан, устанавливающие гражданско-правовую ответственность за распространение недостоверных сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию юридических и физических лиц;
- Статьи 188-6, 188-7, 188-8 Кодекса об административных правонарушениях, установившие административную ответственность за дачу разрешения на публикацию материалов, направленных на разжигание национальной вражды, за ввоз в республику таких материалов, а также за нарушение законодательства о печати и других средствах массовой информации;
- Закон РК от 26 июня 1998 года « О национальной безопасности», установивший 20-процентный предел прямого или косвенного участия иностранного лица в средстве массовой информации Республики Казахстан, а также запретивший распространение на территории республики печатной продукции, теле- и радиопередач иностранных СМИ, подрывающих национальную безопасность;
- Закон Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет», в частности, пункт 17 статьи 57 этого закона, освободивший от налога на добавленную стоимость обороты по производству и реализации газетной и журнальной продукции;
- Закон Республики Казахстан «О таможенном деле в РК», дающий возможность неполного периодического декларирования импортируемой газетно-журнальной продукции, а также ее завоза, минуя склады временного хранения.
- Постановления правительства от 25 ноября 1996 года №1443, утвердившие Положение о порядке лицензирования предпринимательской деятельности в сфере телекоммуникаций и использования радиочастотного спектра, и от 13 сентября 1999 года № 1387, установившее плату за использование радиочастотного ресурса;
- Постановление правительства от 29 мая 1997 года № 903 « Об аккредитации корреспондентов и открытии корпунктов средств массовой информации иностранных государств на территории РК»;
- Нормативные постановления Верховного суда РК, в том числе постановления его Пленумов, от 18 декабря 1992 года № 6 «О применении в судебной практике законодательства о защите чести и достоинства граждан и организаций» и от 22 декабря 1995 года №10 «О возмещении морального вреда»;
- Нормативно-правовые акты министерств и ведомств РК, принимаемые в пределах их компетенции, если они в установленном порядке зарегистрированы Министерством юстиции. В том числе:
 - Правила о постановке на учет средства массовой информации и информационного агентства, Правила аккредитации журналистов при государственных органах и иных организациях, утвержденные приказами Министерства культуры, информации и общественного согласия от 24 декабря 1999 года № 226 и от 5 января 2000 года № 4.
 - Правила выдачи разрешений на рекламу лекарственных средств в Республике Казахстан, утвержденные приказом Министерства здравоохранения, образования и спорта от 9 сентября 1999 года, № 388 и содержащие (как это ни странно) запрет для СМИ

публиковать такую рекламу без предъявления рекламодателем соответствующего разрешения.

Приложения к лицензиям, выдаваемые электронным СМИ, которые по своей правовой природе должны иметь индивидуально-конкретный характер, так как не являются нормативно-правовыми актами. Тем не менее, они содержат гражданско-правовые нормы ограничительного и запретительного характера;

Нормативно-правовые акты Таможенного Комитета РК.

Как видно из приведенного, массив законодательства, регулирующего деятельность СМИ, довольно обширен, в то же время разрознен и в некоторых моментах противоречив, что представляет значительные трудности в его понимании и правильном практическом применении.

Относительно ведомственных нормативных актов, регулирующих в той или иной мере деятельность СМИ, следует отметить тенденцию увеличения их количества и нередко их практическое превалирование над законодательным массивом. При этом нередки случаи, когда такие акты выходят за пределы правового поля соответствующего законодательного акта, то есть дополняют закон, а порой и прямо ему противоречат.

В целом же, несмотря на отдельные издержки, следует признать, что законодательство Республики Казахстан, сформировавшееся в период очередной «оттепели», более прогрессивно по сравнению с ранее действовавшим, и ничуть не хуже аналогичного законодательства, скажем, Российской Федерации.

Однако существовать средствам массовой информации приходится в реальном мире и в реальном времени, со всеми их противоречиями, которые не могут не сказываться на фактическом положении СМИ.

Глава 2: Факторы, способствующие возникновению информационных конфликтов

В качестве объективных и субъективных факторов, способствующих возникновению конфликтов в информационной сфере, видимо, можно выделить:

- непозволительно затянувшийся кризис в экономике и его негативное влияние на все сферы общественной и государственной жизни;

- отсутствие, если не считать избираемых президента, парламента и маслихатов, демократических институтов, назначаемость сверху донизу исполнительной власти, их неподотчетность населению и ориентированность на назначающее лицо. Как следствие

- стремление системы сохранить статус-кво, ее закрытость для общества, в частности, для журналистов;

- неразвитость публичных финансовых и хозяйственных институтов и проистекающее отсюда стремление определенных групп, доминирующих на рынке, сохранить сложившееся положение, закрытость бизнеса;

- преобладание административных стереотипов и методов в управлении властью и бизнесом, неготовность к открытости и общественному диалогу;

- превалирование в повседневной правоприменительной и управленческой практике ведомственных нормативных актов и административных указаний.

В то же время существует объективная ориентированность средств массовой информации, в том числе и государственных, на своего конечного потребителя - читателя, как единственного источника финансовых средств, и в связи с этим их естественное

стремление давать оперативный, злободневный материал, в том числе и на закрытые темы.

К факторам, способствующим возникновению конфликтов и правонарушений, следует отнести также недостаточную проработанность и обоснованность публикуемых материалов вследствие:

- экономии средств на содержание информационно-аналитических, экономических, юридических служб,
- недостаточного профессионализма практикующих журналистов.

К числу таких факторов, видимо, можно также отнести:

- преобладание в обществе старых стереотипов, когда всякое инакомыслие воспринимается как клевета, оскорбление или умаление чести и достоинства,
- отсутствие сложившейся практики разрешения информационных споров.

Глава 3: Конфликтность СМИ. Вовлеченность в конфликты

Как представляется, природа конфликтов в информационной сфере лежит в самой природе средств массовой информации, призванных отображать реальный мир в реальном времени, то есть со всеми присущими ему противоречиями и недостатками. Иначе бизнес в этой сфере не сделаешь. Что, в свою очередь, не всех устраивает.

Мониторинг показывает, что в конфликты по поводу действительных и мнимых прав СМИ и журналистов, прав и законных интересов других правосубъектов в большей или меньшей степени бывают вовлечены практически все СМИ. При этом, чем выше критичность публикуемых материалов, тем больше вовлекаются СМИ в конфликты. Это верно как для так называемых государственных, так и частных СМИ. Значительную вовлеченность в конфликты дают критические публикации в отношении государственной администрации, ее отдельных представителей и проводимой ими политики. Еще большую степень вовлеченности в конфликты дают публикации, преследующие определенные интересы, и, по существу, превращающие средства массовой информации в инструмент влияния. Все перечисленное не запрещается законом, но мало нравится тем, чьи интересы при этом затрагиваются.

На степень вовлеченности и особенно на их благополучное для СМИ разрешение также влияют:

- вид средства массовой информации. Печатные СМИ вовлекаются в конфликты в три раза чаще, чем электронные. Последние, согласно ст. 26 Закона РК «О средствах массовой информации», освобождаются от ответственности за распространение недостоверных сведений, если они содержались в авторских выступлениях, идущих в эфир без предварительной записи. Кроме того, электронные СМИ в силу ст. 16 названного Закона хранят запись эфирных передач только один месяц, в связи с чем возможность доказать факт нарушения своих прав истцом в последующем практически утрачивается.

- принадлежность СМИ к так называемым государственным или официальным изданиям или каналам. Такие СМИ вовлекаются в конфликты значительно меньше частных. Кроме того, конфликты с ними, как правило, разрешаются на предварительной стадии, поскольку обе стороны объективно не заинтересованы в их дальнейшем развитии.

- принадлежность СМИ издателю или собственнику, занимающему значительное общественное положение либо имеющему весомые связи в соответствующих властных структурах.

- объективность, обоснованность и защищенность публикуемых материалов, мастерство их подачи.

Глава 4: Кто конфликтует с журналистами и СМИ

Генеральная цель власти и СМИ одинакова - построение демократического государства с его основополагающими принципами, провозглашенными статьями 1 и 2 Конституции

РК. Тем не менее, основная масса конфликтов со СМИ - конфликты с представителями всех ветвей власти. При этом подавляющее их большинство составляют различные нарушения прав журналистов и СМИ, закрепленных действующим законодательством.

Значительное число конфликтов, как это ни странно, образуют действия пресс-служб и других подразделений аппаратов парламента, президента и правительства, прямо призванных осуществлять связи со СМИ и общественностью, популяризировать проводимую властями политику и вести общественный диалог.

Напряженными оставались отношения СМИ со своими курирующими министерствами и ведомствами – Министерством культуры, информации и общественного согласия, Министерством транспорта и коммуникаций и их территориальными органами. Так, Министерством информации в течение года были приняты два нормативно-правовых акта, ухудшающих положение СМИ – Правила постановки на учет СМИ и Правила аккредитации журналистов. Оба, на наш взгляд, в некоторых моментах либо выходят за пределы правового поля, очерченного Законом РК «О средствах массовой информации», либо ему противоречат. территориальными органами этого министерства предпринимались попытки классификации СМИ по принципу их лояльности к действующей власти.

Некоторые территориальные органы Министерства транспорта и коммуникаций, по сути, увязли в необоснованных требованиях и судебных спорах о прекращении или приостановлении деятельности того или иного электронного СМИ, несоблюдении лицензионных норм и правил, прекращении пользования радиочастотами и др. Дело порой доходило до самовольного отключения радиопередатчиков.

Между тем, все эти министерства по своей природе и положению призваны способствовать становлению и развитию отечественных СМИ, информационного рынка и информационного пространства.

Далеко не безоблачными были отношения СМИ с органами суда и прокуратуры. Значителен процент удовлетворения необоснованных исков к СМИ судами первой инстанции. Некоторые суды по-прежнему не отличают личные неимущественные права от иных прав правосубъектов, затрудняются в принадлежности тех или иных прав, путают мнения и оценочные суждения со сведениями, оставляют без применения нормы Закона РК «О Средствах массовой информации», освобождающие СМИ от ответственности.

Многочисленны случаи неосновательных обвинений и требований к СМИ со стороны органов прокуратуры районного и областного звена. Похоже, прокуроры по-прежнему считают себя только «оком государевым», призванным защищать исключительно государственные институты и их решения в ущерб законным интересам иных правосубъектов.

Как ни странно, меньше нарушений прав журналистов и СМИ со стороны органов полиции. Может быть, потому, что они заняты конкретными оперативными и следственными делами и отстают дальше других от политики. В то же время с их стороны имеют место случаи нарушения прав СМИ и журналистов в порядке исполнения решений и указаний других государственных органов

Одновременно все правоохранительные и правоприменительные органы в большинстве случаев по-прежнему остаются глухими к жалобам и заявлениям журналистов и СМИ и фактам совершения в отношении и противоправных действий. Все зафиксированные мониторингом случаи нападения на журналистов, клеветы в их адрес, воспрепятствования их законной профессиональной деятельности, отказов в предоставлении общественно значимой информации либо остались без должной реакции, либо следствие по ним так и не было доведено до суда. По крайней мере, нам об осуждении виновных в таких случаях неизвестно.

Значительный процент нарушений прав СМИ и журналистов дают районные и областные акиматы, а также их муниципальные структуры и подразделения, обслуживающие население. Выборочное отношение к средствам массовой информации,

отказ под надуманным предлогом от предоставления общественно значимой информации, ограничение по распространению СМИ – вот далеко не полный перечень нарушений с их стороны.

Многочисленны случаи конфликтов с хозяйствующими субъектами различных форм собственности. Здесь нередки случаи ограничения доступа к информации, отказ в предоставлении общественно значимой информации и прямого воспрепятствования законной профессиональной деятельности журналистов, что, как известно, образует состав уголовно наказуемых деяний. Нередки случаи предъявления необоснованных исков – бизнес даже на поверхности закрыт и предпочитает публикации о себе либо хорошие, либо никакие.

Большую группу участников конфликтов со СМИ составляют физические лица. Сюда большей частью входят действующие и бывшие начальники, чиновники и должностные лица коммерческих структур, не согласные с оценкой своей работы или критикой в свой адрес. При этом нередки случаи, когда ими затевается целый ряд споров и со всеми СМИ, имевшими несчастье их упомянуть.

Среди всех участников конфликтов рядовые граждане составляют совершенно незначительный процент, хотя и являются основной массой читателей. Совокупность же конфликтов образует тот климат, в котором приходится существовать и действовать средствам массовой информации. В свою очередь, тон в создании такого климата, как представляется, задавали соответствующими установками, действиями и решениями высшие должностные лица государства и отечественного бизнеса.

Глава 5: Система и принципы построения мониторинга

Мониторинг правонарушений и конфликтов составлялся в течение года помесечно, то есть с 1 января по 31 декабря 2000 года. Всего за год было зафиксировано 612 правонарушений и конфликтов, касающихся СМИ. Более 85 процентов из них составляли нарушения свобод, прав и законных интересов средств массовой информации, журналистов и авторов.

В основу мониторинга положены виды правонарушений, установленные системой действующего права, или предмет спора в конфликте, вытекающие из квалификации конкретных действий либо бездействия. Таким образом, система мониторинга формировалась, исходя из конкретных случаев, ситуаций и их юридической квалификации.

В результате все зафиксированные мониторингом конфликты объективно разделились на три больших раздела:

1. Особенности политического, социального, правового и административного климата в стране, определяющие фактическое положение СМИ;
2. Нарушения прав СМИ и журналистов;
3. Нарушения, инкриминируемые СМИ и журналистам.

Первый раздел целиком формировался на несколько иных принципах. Здесь сводились сообщения о действиях высших должностных лиц государства, регионов и бизнес-элиты, имеющих большое общественно-политическое значение и соответствующий резонанс. Сообщения сводились в раздел по принципу возможного положительного или негативного воздействия таких действий на фактическое положение СМИ и сопровождалась лишь краткой характеристикой и прогнозом возможных последствий.

Разделы, в свою очередь, делились на соответствующие подразделы по видам правонарушений. Каждый подраздел обеспечивался ссылками на регулирующие правовые нормы и правовым анализом наиболее типичных или характерных конфликтов, включенных в данный подраздел.

Глава 6: Особенности политического, социального, правового и административного климата в стране, определяющие фактическое положение средств массовой информации

В этот раздел включены сообщения о заявлениях, программных выступлениях, публичных высказываниях, а также действиях высших лиц государства, руководителей министерств и ведомств, регионов и представителей бизнес-элиты, касающиеся деятельности СМИ. В раздел включены также соответствующие сообщения о проектах нормативных актов, вносимых на рассмотрение парламента. Все они, за редкими исключениями, оказались негативного действия, то есть существенно ухудшающими фактическое положение средств массовой информации.

Всего мониторинг зафиксировал 87 таких сообщений.

Среди них особое звучание своей категоричностью и резко отрицательным отношением к СМИ имели выступления президента страны. Причем, в течение года это отношение разительно менялось.

От безразличного:

«...Независимые СМИ потому и называются независимыми, что от них ничего не зависит...» (выступление в феврале 2000 года на совещании с работниками культуры в г. Алматы)

до прямых обвинений СМИ, особенно негосударственных, во лжи, охаивании современного положения дел в Казахстане, посягательствах на конституционный строй (выступление в апреле 2000 года на совещании с работниками правоохранительных органов по вопросам борьбы с преступностью и коррупцией).

Подчеркнув, что стоит за свободу слова, президент предупредил, что «народ будет вправе потребовать изменить отношение к такой свободе, и он будет прав». Он упрекнул Генеральную прокуратуру в нерешительности и поручил проверить, как финансируются СМИ, кто ими владеет и как исполняются законы «о средствах массовой информации и о национальной безопасности», предположив, что в результате могут обнаружиться иностранные источники финансирования.

А в декабре последовали и оргвыводы в отношении министра внутренних дел К.Сулейменова и Генерального прокурора Ю. Хитрина. Примечательны в этом плане слова президента, произнесенные им в сенате парламента в адрес генерального прокурора, призванного по Конституции осуществлять высший надзор за точным и единообразным применением законов:

«Сколько раз я ему говорил, что не стоило реагировать на критику прессы, политических партий...» «Руководителям правоохранительных органов следует меньше болтать в прессе, а больше работать. Говорить по закону положено депутатам, остальным надо работать».

Не отставал, по сути, в этом плане и премьер-министр. Так, в январе 2000 года на заседании правительства господин К. Токаев с присущим ему тактом обратился к чиновникам с предостережением:

«Никому не возбраняется выступать перед СМИ... В то же время следует выдерживать одну линию – никаких отступлений, умозаключений, дискуссий, тем более фантазий... Если будет возникать преднамеренное, злонамеренное желание поспорить в тем или иным коллегой на страницах газет или ТВ, я думаю, эти вопросы будут решаться очень просто. Есть ряд возможностей, после чего желающие участвовать в дискуссиях просто потеряют свою публичную привлекательность...»

И вновь в январе на заседании правительства:

«Министру Радостовцу необходимо более аккуратно относиться к своим словам. Особенно в СМИ. Что позволено члену партии, парламента, профсоюзному деятелю, то не позволено министру».

Всего же мониторинг за 2000 год зафиксировал 9 подобных выступлений и заявлений высших лиц государства.

Не отличались особым расположением к средствам массовой информации как парламент, так и пресс-службы обеих его палат, представители администраций президента и правительства. Так, мажилис парламента в феврале принял решение рассматривать депутатские запросы только в конце заседания, когда журналистов в зале не будет. В мае руководитель пресс-службы мажилиса обвинил журналистов, работающих в парламенте, в том, что они «гоняются за жареными фактами», и потребовал «сменить тон освещения работы Парламента». В июне заместитель руководителя администрации президента сообщил, что за последнее время выявлено 6 случаев нарушения закона со стороны СМИ, а газете «Талап» инкриминированы призывы к нарушению территориальной целостности страны. Однако ни курирующее СМИ министерство, ни прокуратура эти факты не подтвердили.

Не отставали от вышестоящих органов и главы некоторых регионов, а также курирующие средства массовой информации министерства и ведомства.

Задаваемый сверху тон, естественно, не мог не найти отражения в действиях нижестоящих органов и должностных лиц.

Органы прокуратуры и Министерства транспорта и коммуникаций инициировали в судах ряд дел по приостановлению и прекращению выпуска (выхода в эфир) ряда СМИ, большинство из которых, к счастью, разрешилось не в пользу первых. Был возбужден ряд уголовных дел и административных производств по обвинению журналистов в оскорблении президента страны (ст.318 УК РК), а в отношении СМИ и должностных лиц редакций по ст. 188-6 КоАП РК - покушение на основы конституционного строя, разжигание национальной вражды.

В Карагандинской области по инициативе УВД и при участии областной прокуратуры, Управления юстиции и Департамента культуры, информации и общественного согласия были предприняты попытки создания Совета по соблюдению нравственности в СМИ.

И, наконец, попытка все того же Департамента культуры, информации и общественного согласия по Карагандинской области классифицировать СМИ по их публикациям в отношении президента, Премьер-министра и других влиятельных деятелей, Стратегии развития «Казахстан-2030» как лояльные, нейтральные, оппозиционные, определить степень их воздействия на общественное сознание и возможные социальные последствия, степень информационного воздействия СМИ сопредельных государств и регионов. Направленность подобной работы в комментариях, как говорится, не нуждается.

Не удивительно, что на таком фоне стали частым явлением отказы как в прямой, так и в завуалированной форме, должностных лиц в предоставлении информации, деление СМИ и на государственные и негосударственные и избирательное к ним отношение, необеспечение функционирования на публичных мероприятиях Закона «О языках в Республике Казахстан», отказы в аккредитации инакомыслящих журналистов.

Всего по данному разделу за 2000 год было зафиксировано 68 общественно значимых случаев действий или бездействия должностных лиц, нарушающих права СМИ и журналистов.

Очевидно, не без влияния негативного отношения к СМИ государственных чинов строилась в 2000 году и нормотворческая деятельность. Всего за год было принято 4 законодательных и иных нормативно-правовых акта, касающихся деятельности СМИ. Еще три проекта законодательных актов внесены в парламент и находятся в стадии рассмотрения. Все они, за исключением разве что изменений в законе РК «О

национальной безопасности», исключивших право уполномоченного органа приостанавливать деятельность СМИ, существенно ухудшают положение СМИ и журналистов.

Так, «Правила аккредитации журналистов..», утвержденные Приказом Министерства культуры, информации и общественного согласия, в нарушение пункта 1 статьи 22 Закона РК «О средствах массовой информации», предусматривающего аккредитацию журналистов самими СМИ, передали этот вопрос в компетенцию органа, при котором журналист будет аккредитован, с правом лишения аккредитации, выдав тем самым журналиста с головой аккредитующему органу.

Изменение статьи 172 Уголовного Кодекса, установило ответственность не только за разглашение сведений, составляющих государственную тайну, но и за сбор подобных сведений, и под эту статью на практике рискует угодить, в первую очередь, журналист.

Однако особую тревогу вызывает проект нового Налогового Кодекса РК и первый из двух проектов изменений закона РК «О средствах массовой информации», внесенных в парламент в октябре-ноябре 2000 года. Будучи приняты в редакции, предложенной правительством, они не просто существенно ухудшат положение СМИ, но и принципиально изменят сложившуюся в Казахстане систему информационного права, а также ситуацию на информационном рынке.

Так, проект нового Налогового Кодекса не предусматривает для печатных СМИ освобождения от налога на добавленную стоимость оборотов по производству и реализации газетно-журнальной продукции, как это есть в ныне действующем Кодексе (пункт 17 статья 57 в редакции Закона от 10.12.1999 года). Это значит, что с его принятием обороты как отечественных СМИ, так и обороты по импортируемой газетно-журнальной продукции подпадут под НДС, поскольку по Флорентийскому соглашению налоговый режим такой продукции, по существу, уравнивается (не может быть хуже) с налоговым режимом продукции отечественных СМИ. И все это на фоне снижающегося спроса и падения реализации продукции СМИ. Обещания некоторых высокопоставленных чиновников решить указанные вопросы до 2003 года внушают мало оптимизма.

Проектом изменений в Закон РК «О средствах массовой информации» предлагается отнести все веб-сайты, включая и виртуальные представительские страницы, поскольку и они, в принципе, предназначены для неограниченного круга лиц, к категории средств массовой информации со всеми вытекающими отсюда последствиями – регистрацией, контролем и ответственностью. Конечно, мало кто одобрит анонимные страницы в Интернете, дающие возможность безнаказанного осуществления информационного «терроризма». Но замена предметной работы по установлению и привлечению к ответственности такого «террориста» искусственным отнесением всех отечественных участников мировой информационной сети к категории СМИ вряд ли улучшит ситуацию. Подобные подходы к оборотам оружия уже дали наглядные плоды – весь криминальный мир, за исключением законопослушных граждан, оказался вооруженным.

Проект предполагает также:

- ограничивать ретрансляцию теле- и радиопрограмм иностранных СМИ 20-ю процентами от общего объема передач теле- и радиоканалов, за исключением эфирного и эфирно-кабельного телевидения;

- изменить, по существу, учетную регистрацию СМИ на разрешительную;

- ввести внесудебный порядок признания утратившим силу свидетельства о регистрации СМИ: в случае их не выхода (не выпуска в эфир) в течение полугода - для периодических печатных изданий и ВЕБ-сайтов и одного года - для иных СМИ;

- сокращает перечень оснований, освобождающих СМИ от ответственности в случае распространения ими недостоверных сведений, продиктованный спецификой работы печатных и электронных СМИ.

Все эти новшества, как представляется, противоречат международным обязательствам Казахстана о развитии общего информационного пространства, принятым

им в рамках СНГ и Таможенного Союза, нормам гражданского законодательства. Они также мало соотносятся с конституционным правом граждан на свободное получение и распространение любой информации, кроме государственных секретов, любым, не запрещенным законом способом.

Парадоксально само по себе уже то, что все указанные изменения предлагается внести в закон, который, согласно его же преамбулы, призван: «установить в соответствии с Конституцией Республики Казахстан государственные гарантии свободы общественных отношений в области средств массовой информации».

В целом же, исходя из данных мониторинга, климат для средств массовой информации в стране в 2000 году оставался неблагоприятным и имел тенденцию дальнейшего ухудшения.

Глава 7: Нарушение прав средств массовой информации и журналистов

К настоящему разделу в течение года относились сообщения о действиях должностных лиц государственных органов, предпринимательских структур и отдельных граждан, по своей однозначности и правовой природе квалифицируемых как нарушения охраняемых законом прав и интересов средств массовой информации и журналистов.

Всего за год мониторинг зафиксировал 282 таких нарушения. Фактически подобных нарушений гораздо больше, так как значительная часть нарушений, инкриминируемых уже самим СМИ и потому фиксируемых в третьем разделе мониторинга, впоследствии не подтверждается и, следовательно, эти конфликты нарушают личные неимущественные права СМИ, в том числе честь, достоинство и деловую репутацию.

Спектр нарушений чрезвычайно разнообразен, начиная от преступных посягательств на жизнь и здоровье журналистов и кончая такими безобидными, на первый взгляд, как необеспечение функционирования Закона «О языках в Республике Казахстан». Складывается впечатление, что нет ни одной нормы или установления, регулирующих деятельность СМИ, которые не нарушались бы под тем или иным предлогом.

Все нарушения прав СМИ и журналистов, зафиксированные в данном разделе мониторинга, по степени их общественной опасности и важности можно условно разделить на 5 подразделов или групп:

- нарушения, касающиеся личности, конституционных и иных прав и свобод журналистов и граждан;
- нарушения, касающиеся независимости СМИ, прав СМИ и журналистов на свободу творчества, получение и распространение информации;
- нарушения, касающиеся порядка регистрации, приостановления и прекращения выпуска (выхода в эфир) СМИ;
- нарушения имущественных прав средств массовой информации;
- иные нарушения права СМИ и журналистов.

Среди всех нарушений особую общественную опасность как по своим непосредственным последствиям, так и по негативному воздействию на СМИ, журналистов и общество в целом, безусловно, представляют преступные посягательства (нападения) на жизнь и здоровье журналистов и редакции средств массовой информации. Всего за год мониторинг зафиксировал 1 случай гибели журналиста, 9 случаев нападения на журналистов и 1 случай нападения на редакцию газеты «Едил жайык», в результате которого была выведена из строя редакционная оргтехника. Один журналист газеты «Диапазон» - Дулат Тулегенов, погиб. 7 журналистов получили телесные повреждения различной степени тяжести, в том числе корреспондент газеты «Диапазон» Ельтай Давленов, пресс-секретарь акима города Шымкента Тахир Уздебаев, корреспондент газеты «Доживем до понедельника» Анна Калашникова, главный редактор газеты «Республика-2000» Лира Байсеитова, корреспондент газеты «Реклама» (г.Шымкент)

Игорь Погорелов, фотокорреспондент газеты «Мегаполис» Михаил Сорокоумов, телеоператор КТК г.Алматы Серик Кобланбаев. В двух остальных случаях журналисты отделались испугом, хотя один из них следует квалифицировать как покушение на убийство – тележурналиста КТК Алексея Кузьмина.

Исходя из обстоятельств совершения перечисленных правонарушений, в большинстве случаев можно предположить заказной характер преступных посягательств. И только в некоторых случаях действия нападавших отличались спонтанностью. К сожалению, точно так же в большинстве случаев уголовные дела по фактам нападения не возбуждались, а возбужденные уголовные дела до стадии осуждения нападавших не доводились. Но крайней мере, нам о подобном не известно.

Не менее опасны по своим последствиям и негативному влиянию, в связи с их массовостью и повсеместностью, на наш взгляд, и нарушения против конституционных прав и свобод журналистов и СМИ. Среди них следует особенно отметить случаи воспрепятствования тем или иным способом законной профессиональной деятельности журналистов, образующие состав преступления, предусмотренного статьей 155 УК РК, и отказов в предоставлении информации, образующие состав преступления, предусмотренного ст.154 УК РК. Всего за год зафиксировано соответственно 25 и 82 подобных факта. Уголовные дела ни по одному из указанных фактов не возбуждались. К этой же группе нарушений, очевидно, следует отнести и случаи умолчания при запросе о предоставлении информации – 10 случаев, и завуалированного ограничения доступа к информации – 43 случая, которые, хотя и не образуют состава уголовно наказуемого деяния, существенно ограничивают права журналистов и СМИ на свободное получение информации.

Вторую группу нарушений образуют хотя и меньшие по количеству, но не менее существенные для СМИ случаи ограничения их независимости, свободы творчества, получения и распространения информации. Это вмешательство во внутреннюю жизнь редакции, воспрепятствование тиражированию, требования о предварительной цензуре публикуемых материалов, о нераспространении материалов, или, наоборот, об обязательной публикации того или иного материала, или их характере. Нередки требования об открытии имени автора, источника информации, а порой и прямые попытки изъятия нежелательных для публикации материалов. Все это в нарушение конституционных гарантий и норм Закона РК «О средствах массовой информации».

Так, например, несмотря на целое десятилетие проведения рыночных реформ, местным органам Министерства культуры, информации и общественного согласия по-прежнему ничего не стоит предписать СМИ ввести в штат переводчика (Караганда), устроить разнос по поводу отсутствия в эфире определенной информации и пообещать уволить виновных (Атырау) или по не вступившему в силу решению суда запретить выпуск газеты (ВКО).

Некоторые органы прокуратуры любую критику в свой адрес, появившуюся в печати или в эфире, нередко пытаются перевести в плоскость нарушений СМИ действующего законодательства и, ссылаясь на закон о прокуратуре, вызывают на ковер «провинившихся» журналистов. Нередки упреки в отсутствии предварительного просмотра опубликованной информации со стороны органов КНБ (Усть-Каменогорск, Петропавловск). Имели случаи попытки изъятия информационных материалов со стороны заинтересованных должностных лиц полиции (Шымкент, Усть-Каменогорск) или, под видом упорядочивания уличной торговли, всех находящихся в продаже в данном месте газет и журналов (Алматы).

Хотя, вредные последствия указанных нарушений СМИ и научились в какой-то мере сглаживать, однако, с их стороны не были ни разу использованы правовые возможности по пресечению незаконных действий и взысканию морального вреда.

Третью группу нарушений образуют действия исполнительных и правоохранительных структур, касающиеся порядка регистрации и прекращения выпуска (выхода в эфир) средств массовой информации.

Так, несмотря на наличие исчерпывающего перечня документов, необходимых для регистрации СМИ, установленного ст.11 Закона «О средствах массовой информации», Министерство информации по-прежнему требовало весь набор учредительных и внутренних организационных документов, превращая, по сути, тем самым учетную регистрацию СМИ в разрешительную. Нарушался установленный статьей 10 указанного закона 15-дневный срок постановки СМИ на учет.

Некоторые органы Министерства транспорта и коммуникаций (Караганда, Алматы), по существу, увязли в необоснованных судебных исках о прекращении деятельности теле- и радиостанций. Имели место случаи самовольного отключения радиоэфира, тем самым, внесудебного прекращения деятельности СМИ.

Воспрепятствование тиражированию газеты «XXI век» и удовлетворение несоразмерных и необоснованных требований к газетам «СолДат» и «Начнем с понедельника» по возмещению морального вреда привели к их фактическому закрытию и перерегистрации соответственно.

Отдельную группу нарушений образуют нарушения, касающиеся имущества СМИ. Среди них следует упомянуть в качестве наиболее характерных

- необоснованные определения судов о наложении ареста на имущество и расчетные счета СМИ в обеспечении исков о защите чести, достоинства и деловой репутации и возмещении морального вреда, которые считаются по законодательству нематериальными,

- необоснованные решения судов и судебных исполнителей о конфискации тиражей газеты как имущества,

- об изъятии и уничтожении тиража как контрабандного товара, без учета специфики этого имущества и товара как средства массовой информации, предназначенного для десятков тысяч читателей и не представляющего ценности помимо этого.

- несанкционированные проникновения в компьютерную базу данных СМИ.

И, наконец, к пятой группе можно отнести, например, такие зафиксированные мониторингом нарушения, как необеспечение государственными органами реализации положений статьи 26 закона «О языках в Республике Казахстан», и, в частности, необеспечение публичных мероприятий переводом на государственный или русский языки, непринятие мер по сообщениям СМИ о совершенных правонарушениях, нарушения требований закона о досудебном урегулировании спора, о публикации опровержений и т.д.

Глава 8: Конфликты. Обвинения, инкриминируемые СМИ и журналистам

К третьему разделу мониторинга в течение года относились сообщения об обвинениях СМИ и журналистов в совершении уголовных, административных, гражданско-правовых и иных правонарушений, а также сообщения о конфликтах между самими СМИ, журналистами и авторами.

Всего мониторинг в 2000 году зафиксировал 244 таких сообщения.

Как и в предыдущих разделах, все однородные обвинения сводились в подразделы и в целях обеспечения правовой защиты обеспечивались подробными комментариями. Подавляющее большинство таких обвинений в последующем не подтвердились и, по существу, явились нарушениями прав СМИ и журналистов. Однако, изначально они не могли быть отнесены к предыдущим разделам, поскольку проходили стадии предварительного или судебного следствия, судебных слушаний или проверок.

Все приводимые в указанном разделе сообщения объективно разделились на 4 группы:

-обвинения, инкриминируемые журналистам и должностным лицам редакций в совершении уголовно наказуемых деяний (преступлений);

- обвинения, инкриминируемые журналистами, должностным лицам редакций и средствам массовой информации в совершении административных и иных правонарушений;

- обвинения СМИ и журналистов в нарушениях личных неимущественных и иных гражданских прав других правосубъектов;

-нарушения средствами массовой информации и журналистами прав других лиц, в том числе других средств массовой информации.

Первую группу правонарушений, инкриминируемых журналистам, авторам и должностным лицам редакций, образуют обвинения в совершении преступлений, предусмотренных ст.ст.129 – «Клевета», 130 – «Оскорбление», 164 – «Возбуждение социальной, национальной, родовой, расовой или религиозной вражды», 170 – «Призывы к насильственному свержению или изменению конституционного строя либо насильственному нарушению единства территории РК», 180 – «Вымогательство», 273 – «Незаконное распространение порнографических материалов», 318 – «Посягательство на честь и достоинство Президента РК», 362 – «Неисполнение приговора, решения суда или иного судебного акта».

Всего мониторинг зафиксировал 22 случая подобных обвинений. Обвинителями выступали как государственные органы, в том числе правоохранительные – по делам публичного обвинения, так и отдельные граждане – по делам частного обвинения (клевета, оскорбление). При этом мониторингом учитывались как обвинения, выдвинутые в установленном уголовно-процессуальным законодательством порядке, так и произнесенные публично. Все они, за исключением одного, переходящего на 2001 год, случая, остались недоказанными. Да иначе и не могло быть, если за преступные посягательства нередко принимаются и выдаются не агитация и пропаганда, не призывы или иные умышленные действия, направленные на насильственное изменение конституционного строя, границ, разжигание национальной вражды, а любое публично высказанное мнение по этим вопросам. Не оскорбления, высказанные в неприличной форме, а любые, показавшиеся обидными слова. Не заведомая ложь, а случайные ошибки.

Ко второй группе отнесены сообщения об обвинениях журналистов, средств массовой информации и должностных лиц редакций в совершении административных правонарушений, нарушении норм законов РК «О языках», «О лицензировании», «О средствах массовой информации». Среди них такие, как обвинения в совершении все тех же противоправных действий, направленных на насильственное изменение конституционного строя, целостности территории, разжигание национальной вражды, но предъявляемые на этот раз должностным лицам редакций и СМИ как юридическим лицам. Обвинения в воздействии на суд, неисполнении его решений, в нарушении соотношения вещания на казахском и русском языках, требования о выпуске на двух языках печатных СМИ, в нарушении лицензионных и регистрационных норм и правил, правил размещения рекламы, полноты выходных данных, публикации порнографических произведений, отсутствии объективности и корректности.

В качестве обвинителей выступали не только государственные исполнительные и правоохранительные органы, но и граждане, и другие средства массовой информации.

Всего мониторинг зафиксировал 44 таких обвинения. По каждому такому случаю была дана соответствующая оценка в месячных мониторингах. Большинство этих обвинений не были доказаны и, следовательно, были оценены как необоснованные. Трудно признать также обоснованными и справедливыми решения судов о приостановке выпуска газет «НВС-пресс» (г.Усть-Каменогорск), «Казахская правда» (г.Алматы).

В то же время, действительно, имели место случаи нарушений со стороны СМИ и должностных лиц редакций по рекламному времени алкогольной и табачной и табачной продукции, соотношения вещания на государственном и русском языках, полноты выходных данных, явки в суд. Публикации были не всегда корректны и объективны.

К третьей и самой многочисленной группе относились сообщения об обвинении средств массовой информации, журналистов и авторов в нарушении личных неимущественных и иных гражданских прав физических и юридических лиц, таких, как право на честь, достоинство и деловую репутацию, на собственное изображение, тайну личной жизни, в причинении публикациями вреда имущественным интересам правосубъектов. Всего за год мониторинг зафиксировал 152 таких конфликта или спора, поскольку обвинения в нарушении гражданских прав - это всегда спор. При этом хозяйственные споры между СМИ и другими субъектами мониторингом практически не учитывались. Требования о защите имущественных прав, связанные именно с публикациями, единичны.

Споры о защите личных неимущественных прав, особенно таких, как честь, достоинство и деловая репутация, нарушение которых связывают с публикациями в СМИ, достаточно специфичны, как в материально-правовом, так и процессуально-правовом плане, сложны в понимании их сути и доводов сторон, длительны в разрешении. С момента выдвижения обвинения до окончательного разрешения спора порой приходит не один год. Для правильной оценки обоснованности исковых требований необходимо обладать всей полнотой информации, что, зачастую, также не представляется возможным.

В связи с этим составители мониторинга были порой лишены возможности оценивать каждый конкретный спор по существу. Мониторинг в этой части формировался, исходя как из предмета спора, так и классификации наиболее часто встречающихся (типичных) ошибок в разрешении таких споров, о наличии которых можно было заключить из имеющегося материала. Например, требования о защите чести и достоинства, вытекающие из фактов публикации определенных сведений. Требования, вытекающие из фактов публикации взглядов, мнений и оценочных суждений. Распространение последних, в отличие от недостоверных, порочащих честь и достоинство других лиц, сведений, законом, как известно, не возбраняется, и гражданско-правовая ответственность при этом не наступает. К сожалению, на практике часты случаи их смешения, нередки и случаи вынесения в связи с этим необоснованных судебных решений.

В практике нередки случаи, когда любые публичные необщепринятые высказывания о таких обобщенных понятиях, как народ, нация, государство, религиозная конфессия, фирма и т.д., воспринимаются как личные оскорбления, и следуют иски о защите личных неимущественных прав, хотя подобные высказывания к данной личности никакого отношения не имеют.

Самое удивительное, что подобные иски порой удовлетворяются. Дело порой доходит до курьезов. Например, были удовлетворены исковые требования, вытекающие из факта публикации кроссворда с ответами. Одна из районных прокуратур назначила проверку по требованиям, вытекающим из факта публикации анекдота.

В связи с этим в мониторинге были выделены подразделы: требования, заявленные ненадлежащим истцом; требования, заявленные ненадлежащим ответчиком.

Мониторингом фиксировались также в отдельных подразделах требования, вытекающие из фактов распространения публичных выступлений, официальных сообщений, выводов проверок, старой информации, и давалась оценка их необоснованности.

И, наконец, к последней, четвертой группе, относились сообщения о нарушении норм действующего права, в том числе и свободы слова уже самими СМИ, когда в результате внутрицеховых разборок о принадлежности авторских прав, права на наименование, цене массовой информации и т.д., тысячи граждан, по существу, лишались своего

конституционного права на свободное и беспрепятственное получение этой самой информации. К счастью, подобные случаи в течение года были не особо многочисленны.

Глава 9: Заключительные положения

Подводя итог, можно сказать, что положение с состоянием свободы слова в Казахстане, сложившееся в 2000 году, вряд ли можно считать благополучным. При этом прослеживается тенденция его дальнейшего ухудшения.

Исходя из этого, а также тенденции глобализации информационного пространства, все большего осознания населением своей самоценности, на 2001 год можно предположить дальнейшее усиление противоречий и ужесточения отношений в информационной сфере. Все это, несомненно, повлечет увеличение количества конфликтов и правонарушений, связанных с деятельностью средств массовой информации.

Среди конфликтов, как в любой цивилизованной стране, все больше будут превалировать судебные споры. Это, в свою очередь, потребует дальнейшего совершенствования информационного законодательства, а от журналистов и СМИ – повышения профессионализма, изменения подходов и приемов в подаче материалов, материального, правового и иного обеспечения их деятельности, а также перехода к активным формам защиты.

Илиодор Кальсин,
Руководитель юридической службы
Фонда защиты свободы слова «Адил соз»