Международный фонд защиты свободы слова «Адил соз»

Казахстанское международное бюро по правам человека

 и соблюдению законности

Интерньюс – Казахстан

Национальная ассоциация телерадиовещателей (НАТ)Казахстана

Союз журналистов Казахстана

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**Концепция**

**проекта Законов Республики Казахстан**

**«О гарантиях свободы слова в Республике Казахстан»**

**и**

**«О средствах массовой информации в Республике Казахстан»**

**1. Наименование концепции**

Концепция проекта Законов Республики Казахстан «О гарантиях свободы слова в Республике Казахстан» и «О средствах массовой информации в Республике Казахстан»

**2. Название законопроектов**

Закон Республики Казахстан «О гарантиях свободы слова в Республике Казахстан» и

Закон Республики Казахстан «О средствах массовой информации в Республике Казахстан

**3. Обоснование необходимости разработки законопроектов**

В статье 1 Конституции РК сформулирован фундаментальный принцип «Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы». А согласно статье 12 Конституции «права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов».

Эти соответствующие международным стандартам формулировки означают, что при разработке и применении законодательства о праве на свободу слова, выражения мнения и СМИ должен действовать принятый в международном праве принцип презумпции в пользу права. То есть, наличие позитивной обязанности государства обеспечить свободу слова, выражения мнения и СМИ и лишь в определённых случаях налагать ограничения при условии, что они необходимы в демократическом обществе, соответствуют законным целям (защите национальной и общественной безопасности, общественного порядка, здоровья, морали и нравственности, а также прав и свобод других лиц) и пропорциональны или соразмерны имеющимся угрозам.

Кроме того, статья 5 Конституции РК устанавливает: «В Республике Казахстан признаются идеологическое и политическое многообразие». Это предполагает позитивную обязанность государства поддерживать плюрализм мнений и СМИ.

Согласно п. 3 ст. 4 Конституции РК, «Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона».

Статья 20 Конституции гарантирует гражданам свободу слова, а также право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом, способом, кроме сведений, составляющих государственные секреты. Цензура запрещается. Статья  39 Конституции установила исчерпывающий перечень случаев злоупотребления свободой слова. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.

Как следует из сравнительного анализа конституционных норм и положений международных актов в области свободы слова, они практически идентичны.

Однако на сегодняшний день  в информационном законодательстве можно  наблюдать многочисленные противоречия законодательных актов нормам Конституции, подзаконных нормативных актов законам, а также их внутреннюю противоречивость и многочисленное дублирование правовых норм. Все вместе это создает довольно запутанную систему и значительно затрудняет  правильное применение правовых норм. Хотя, как неоднократно отмечал президент страны: «Казахстанские законы должны делать жизнь граждан комфортнее, быть понятными для каждого законопослушного гражданина».

Согласно п. 9 ст. 26 Закона РК «О правовых актах», при внесении изменений и (или) дополнений в текст нормативного правового акта в объеме, превышающем половину текста нормативного правового акта, принимается его новая редакция. В Законе Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 451-I «О средствах массовой информации» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.03.2016 г.) (далее – закон, Закон о СМИ), к настоящему времени изменено 98% статей.

Помимо формальных оснований, действующий Закон РК «О средствах массовой информации» должен быть заменен потому, что к настоящему времени принципиально устарел:

1. Он однозначно привязывает все права и обязанности по созданию и распространению информации к средствам массовой информации, в то время как Конституция РК гарантирует свободу слова и творчества всем гражданам страны, а не только журналистам. В результате только к редакциям СМИ относятся ограничения и запреты, которые должны быть распространены на все население страны: «Не допускаются разглашение сведений, составляющих [государственные секреты](http://online.zakon.kz/Document/?link_id=1000000668) или иную охраняемую законом тайну, пропаганда и оправдание экстремизма или терроризма, распространение информации, раскрывающей технические приемы и тактику антитеррористических операций в период их проведения, пропаганда наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, а также культа жестокости, насилия и порнографии» (п.3 ст. 2 Закона РК о СМИ); «ответственность за распространение сообщений и материалов, содержащих пропаганду или агитацию насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики Казахстан, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, культа жестокости, насилия и порнографии» (п.п.1, 2-1 ст. 25 того же закона).

В то же время действующий закон о СМИ не содержит ряда положений, имеющихся в ратифицированных Казахстаном международных договорах, в частности, в Международном пакте о гражданских и политических правах, не отвечает ряду критериев ОБСЕ и ОЭСР, в результате чего страна из год в год занимает нижние строки в авторитетных рейтингах свободы слова. В этой связи назрела необходимость  конкретизировать международные обязательства Республики Казахстан по статье 19 пакта, а также в соответствии с Расширенным соглашением между Европейским Союзом и Казахстаном, Меморандумом о взаимопонимании между Правительством Республики Казахстан и ОЭСР о реализации проекта Страновой программы по сотрудничеству между Казахстаном и ОЭСР.

2. Большой проблемой действующего закона является также путаница с основными понятиями, используемыми в нем, их недостаточная ясность и определенность.

 Закон РК о СМИ не учитывает новую реальность, которая пришла с массовым проникновением в жизнь возможностей Интернета. Интернет-ресурсы в настоящее время, помимо государственного назначения и решения бизнес-задач, используются и как сетевые СМИ, как средство общения с друзьями, клубы по интересам, игровые и дискуссионные площадки и пр. Следующие одна за другой попытки вписать в структуру закона о СМИ разнообразные интернет-ресурсы алогичны и противоречивы, что порождает несовершенство и противоречия правоприменительной практики. Последние предложения сделать регистрацию сетевых СМИ не обязательной, а добровольной не улучшают положение, так как прежние, сохраняющиеся в законе условия регистрации и другие нормы закона являются для интернет-СМИ неприемлемыми.

Законом, как явствует из его названия, регулируются общественные отношения, возникающие в связи с массовым распространением информации (отношения в области средств массовой информации). Под массовой информацией при этом закон понимает предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы;  применительно к Интернету продукцией СМИ является информация, размещенная на интернет-ресурсе, а ее распространением - размещение информации на интернет-ресурсах. Проблема действующего казахстанского законодательства заключается в том, что в нем не проводится абсолютно никакой градации по тематике этой информации и того, кому она предназначена. У нас по умолчанию считается, что любая информация, размещенная на общедоступном сайте, предназначена абсолютно всем и потому является продукцией СМИ. Следует отметить, что специфика Интернета такова, что информация, размещенная на любом интернет-ресурсе, открытом для свободного посещения пользователями, доступна в любом государстве мира. Именно поэтому она автоматически доступна на территории РК, а не потому, что идет целенаправленное вещание или доставка ее в Казахстан. Соответственно, имеющаяся сейчас в законодательстве РК формулировка «распространение на территории РК», для интернет-ресурсов бессмысленна.

Отсутствие учета специфики Интернета как глобальной сети приводит к тому, что под действие казахстанского Закона о СМИ теоретически подпадает размещение любой информации на любом интернет-ресурсе в мире. Сомнительно, чтобы казахстанский законодатель ставил задачей урегулировать деятельность всех сайтов на свете, однако, имеющаяся формулировка заставляет наши правоохранительные органы пытаться заниматься блокировкой отдельных их категорий, типа порноресурсов, террористических и экстремистских сайтов, вещающих на понятных нашим правоохранителям языках и т.д. Тем не менее, абсурдная задача, которую ставит перед ними действующий закон – прекратить распространение на территории РК абсолютно любой информации, на любом языке, противоречащей законодательству РК – все равно остается нерешенной.

Следует также отметить отсутствие позиции законодателя по отношению к получающим все большее распространение новым экстерриториальным технологиям: виртуальным серверам, облачным хранилищам и т.п.

Исходя из изложенного, представляется необходимым на основе  ратифицированных Казахстаном международных договоров и соглашений, Конституции РК, действующего закона о СМИ и совокупности национального законодательства в сфере информации разработать два самостоятельных, но взаимосвязанных законопроекта: «О гарантиях свободы слова в Республике Казахстан» и «О средствах массовой информации в Республике Казахстан».

**Проект «О гарантиях свободы слова в Республике Казахстан»** должен быть адресован всему населению страны и охватывать все виды публичных и частно-публичных коммуникаций среди широких слоев населения («один ко многим», «многие ко многим»), а также групповые («немногие ко многим») и частные коммуникации («один на один»), в том числе сообщения, распространяемые через мессенджеры и СМИ.

В действующем законе о СМИ понятие «свобода слова» только упоминается (в названии статьи 2 и в первой фразе п.1 этой статьи) и содержится упоминание о том, что свобода слова гарантируется Конституцией Республики Казахстан. Новый закон «О гарантиях свободы слова в Республике Казахстан» должен содержать конкретные гарантии государства по обеспечению права на свободу слова, четкие условия ограничения этого права в соответствии со ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и ст. 39 Конституции РК,  нормы ответственности за нарушение этих ограничений и ответственности за неоправданное ограничение права на свободу слова.

В глоссарии нового закона необходимо прописать четкие правовые понятия: что такое свобода слова, значение этого права, исходя из  резолюции Генеральной Ассамблеи ООН  № 59(I),  «Свобода информации является фундаментальным правом человека и критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединенных Наций». Необходимо, проведя в отдельных случаях ряд предварительных исследований, дать четкие  формулировки понятиям, в отношении которых обоснованы разумные ограничения: «тайна личной жизни»,  «возбуждение розни», пропаганда тех или иных преступных деяний, пропаганда суицида и пр., исключить существующие в действующем законе расплывчатые и неправовые понятия, например, «оправдание экстремизма или терроризма».  Под определение терроризма, по меньшей мере в той его части, которая применяется в контексте ограничений свободы выражения мнения, должны попадать только насильственные преступления с целью достижения идеологических, религиозных, политических или организованно-преступных целей и для оказания влияния на органы государственной власти посредством запугивания общественности. Криминализация высказываний о терроризме должна быть ограничена случаями намеренного подстрекательства к терроризму, понимаемого как прямой призыв к совершению террористической деятельности, который непосредственно ведет к увеличению вероятности совершения террористического акта, либо к фактическому участию в террористических актах.

Защита частной жизни и других прав личности должна быть сбалансирована с защитой общественных интересов и гармонизирована с поставленной Президентом задачей обеспечить транспарентность и подотчетность  государственных органов перед обществом.

В полном соответствии с рекомендациями международных органов, членом которых является Казахстан, в законе «О гарантиях свободы слова в Республике Казахстан» ограничения на свободу выражения мнения должны быть сведены в своем объеме к защите от нарушения индивидуальных прав, государственных  и социальных интересов, и не должны ни при каких обстоятельствах использоваться для защиты определенных институтов или абстрактных понятий, концепций или убеждений, например, религиозных.

Отдельным разделом должны быть выделены ограничения, обоснованные защитой прав детей.

В соответствии с международными демократическими стандартами свободы слова в этом законе необходимо четко прописать разницу между сведениями и мнениями, убеждениями, оценками и другие критерии допустимой свободы выражения.

**В проекте закона «О средствах массовой информации»** должны быть адекватные современному уровню развития информационных коммуникаций формулировки. В первую очередь, необходимо определить, что является средством массовой информации. Это задача глобальная. Комитет министров Совета Европы в 2011 году сделал государствам-членам Совета Европы рекомендации «О новом понятии СМИ». Европейские исследователи вводят понятие «медийная экосистема» и предлагают шесть критериев для определения, какие именно информационные площадки являются в настоящее время средствами массовой информации.

Актуальность разработки новой концепции Закона о СМИ вызвана и планами Правительства РК  о пересмотре данного закона  с учетом изменений информационно-коммуникационной среды с целью формирования социальной ответственности журналистов и правовой культуры в медиа-сфере. При этом упускается обязанность государства по защите СМИ как важного общественного института, необходимого в демократическом обществе.  В законодательстве и в обществе не сформировалось понимание СМИ как необходимого и основного  общественного института по реализации права граждан на свободу слова, получения и распространения информации, а также журналиста как лица, преследующего общественно полезные цели и подлежащего освобождению от ответственности, если он действовал добросовестно и в интересах общества. В новом законе должна быть обозначена роль СМИ как общественного института, преследующего общественно важные цели, право СМИ и журналистов на проведение расследований в целях борьбы с коррупцией, обеспечения прозрачности и подотчетности государственных органов.

Новый закон также призван устранить  основные проблемы действующего закона Казахстана о средствах массовой информации, к которым относятся:

·                    Отсутствие регулирования вопросов государственной собственности и монополизации СМИ;

·                    Отсутствие понятия, механизма и видов государственной поддержки частных СМИ;

·                    Отсутствие общественных СМИ;

·                    Избыточность надзорных, контрольных и учетных функций государственных органов за деятельностью СМИ;

·                    Разрешительный, а не уведомительный порядок регистрации новых СМИ, несовершенство и внутренняя противоречивость учетных норм;

**4. Цель принятия законопроектов**

Законопроекты разработаны с целью приведения национального законодательства в соответствие с конституционными гарантиями свободы слова и ратифицированными Казахстаном международными договорами и межгосударственными соглашениями.

**5. Предмет регулирования законопроектов**

Предметом регулирования законопроектов являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации права на свободу слова.

**6. Структура законопроектов**

1. Законопроект «О гарантиях свободы слова в Республике Казахстан» состоит из 5 разделов:

·     Преамбула, объясняющая цели и задачи закона,

·     Глоссарий, содержащий основные понятия по предмету закона,

·     Раздел «Государственные гарантии свободы слова»,

·     Раздел «Допустимые ограничения свободы слова»

·     Раздел «Ответственность за необоснованные препятствия реализации права на свободу слова».

2. Законопроект «О средствах массовой информации в Республике Казахстан» состоит из 6 разделов:

·     Преамбула, объясняющая цели и задачи закона,

·     Глоссарий, содержащий основные понятия по предмету закона. Помимо нового определения СМИ, он должен содержать четкие правовые дефиниции понятий, используемых в законе и сопутствующих законодательных актах. Особое внимание уделено современной трактовке понятия «цензура».

·                    Глава «Государственное участие в развитии СМИ» сохраняет языковые принципы и нормы издания СМИ.

Фиксируется право собственности государства (правительства) на СМИ. Возможности государства как собственника СМИ должны быть ограничены определенным (максимальным) количеством СМИ и запретом для государственных СМИ участвовать в рекламном рынке. В тоже время необходимо законодательно закрепить процедуры финансирования государственных СМИ из бюджета на условиях прозрачности и подотчетности, доступа к информации о целевом расходовании бюджетных средств государственными СМИ;

Государственные телеканалы должны быть в перспективе переформатированы в студии общественного вещания. В законе должны быть указаны конкретный срок, а также порядок управления и финансирования, формирования редакционной политики общественного вещания;

Закон должен содержать четкий запрет на монополизацию СМИ. Для этого закон должен содержать требования по обеспечению прозрачности права собственности на СМИ, также меры по предотвращению чрезмерной концентрации медиа-ресурсов;

В законе должны быть расписаны формы и методы государственной поддержки плюрализма СМИ. Одним из критериев такой поддержки должно стать наличие и соблюдение редакционного кодекса профессиональной этики.

Из обязанностей государственных исполнительных органов должны быть исключены функции надзора и наказания за контент СМИ, которые сейчас называются мониторингом СМИ и фактически являются классической пост-цензурой.  За проявлениями злоупотреблений свободы слова в СМИ должны следить уполномоченные на то правоохранительные органы.

·                    Глава «Взаимоотношения СМИ с обществом и гражданами».

За нарушения законодательства о свободе слова журналисты и СМИ  несут равную со всеми гражданами ответственность по нормам закона «О гарантиях свободы слова».

Вводятся нормы  о праве на ответ, уточнение, разъяснение, опровержение, срок требований о корректировке спорной информации ограничивается одним годом со дня публикации.

Предусмотренная законом «О гарантиях свободы слова» ответственность за распространение недостоверных порочащих сведений в данном законе должна быть сбалансирована с правом журналиста на добросовестное заблуждение в  случаях, когда он действовал добросовестно и в интересах общества.

СМИ наделяется правом на публикацию изображения лица, сфотографированного в публичном месте, без его согласия, на распространение сведений о  частной жизни гражданина без предварительного согласия самого гражданина или его законных представителей в случаях, когда он выполняет свою общественную функцию борьбы с коррупцией и другими правонарушениями и преступлениями.

·                    Раздел «Регламентации создания, реорганизации и ликвидации СМИ». Разрешительный порядок  регистрации печатных СМИ, теле-, радиоканалов, сетевых изданий, информационных агентств  предлагается заменить на уведомительный порядок осуществления деятельности, предусмотренный Законом Республики Казахстан от 16 мая 2014 года «О разрешениях и уведомлениях».

В законе необходимо предусмотреть создание и функционирование единого реестра СМИ – базы данных, которая бы обеспечивала прозрачность и доступность сведений о собственниках СМИ, структуре собственности на СМИ, конечных владельцев, технические и административные данные о СМИ. Уведомительный порядок осуществления деятельности позволит поддерживать единый реестр СМИ в актуальном состоянии, так как будет автоматически отражать все изменения в отношении собственников СМИ;

Процедуры лицензирования деятельности по распространению теле-, радиоканалов, а также конкурсные процедуры распределения радиочастотного спектра для целей телерадиовещания должны обеспечивать равный доступ для всех заинтересованных субъектов рынка и приемлемые, выполнимые квалификационные требования и условия, которым должны отвечать подавляющее большинство участников конкурса;

Лицензирование  деятельности по распространению теле-, радиоканалов и распространение радиочастотного спектра для целей телерадиовещания должны осуществляться независимым органом, учрежденным и финансируемым на основании специального закона;

Принудительная ликвидация СМИ должна являться крайней мерой ограничения права на свободу СМИ и свободу выражения мнений в целом. Принудительная ликвидация СМИ возможна только по решению суда и только при наличии весомых  оснований, предусмотренных  в статье 19 (3) Международного пакта о гражданских и политических правах.

·     Глава «Права и обязанности СМИ и журналистов»

В этой главе сформулированы условия, лаконично изложенные в рекомендациях Совета Европы «О новом понятии СМИ»:

«Прерогативы, права и привилегии, на которые могут ссылаться СМИ или журналисты, при условии соблюдения соответствующих правовых положений, включают: защиту источников; привилегированные коммуникации и защиту от конфискации журналистских материалов; свободу передвижения и доступа к информации; право на аккредитацию; защиту от злоупотребления законами о клевете и диффамации (например, защита в отношении правдивости и точности информации, добросовестный общественный интерес)».

**7. Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия в случае принятия законопроекта**

В случае принятия законопроекта негативные правовые последствия исключены.

Социально-экономическими последствиями станут значительное повышение международного рейтинга Казахстана, вступление Казахстана в ОЭСР, активизация борьбы с коррупцией, повышение транспарентности и подотчетности правительства перед обществом.

    **8. Необходимость одновременного (последующего) приведения других законодательных актов в соответствие с разрабатываемым законопроектом**

Принятие законопроектов потребует внесения изменений и дополнений в законодательство, регламентирующее свободу выражения мнений, получения и распространения информации, деятельность СМИ.

    **9. Регламентированность предмета законопроекта иными нормативными правовыми актами**

1.      Конституция РК,

2.      Уголовный кодек РК,

3.      Уголовно-процессуальный кодекс РК,

4.      Гражданский кодекс РК,

5.      Гражданский процессуальный кодекс РК,

6.       Кодекс об административных правонарушениях РК,

7.      Предпринимательский кодекс РК,

8.      Бюджетный кодекс РК,

9.      Кодекс о налогах и других обязательных платежах в бюджет РК,

10.  Закон РК «О средствах массовой информации»,

11.  Закон РК «О доступе к информации»,

12.  Закон РК «О государственных секретах»,

13.  Закон РК «О персональных данных и их защите»,

14.  Закон РК «О телерадиовещании»,

15.  Закон РК «О языках»,

16.  Закон РК «О чрезвычайном положении»,

17.  Закон РК «Об информатизации»

**10. Наличие по рассматриваемому вопросу зарубежного опыта**

В связи с тем, что Казахстан стремится получить статус постоянного наблюдателя в четырех комитетах ОЭСР (Комитет по инвестициям, Комитет по политике в области образования, Комитет по сельскому хозяйству и Комитет по промышленности, инновациям и предпринимательству) и в ближайшей перспективе  получить статус полноценного участника,  сделан анализ законодательного обеспечения свободы слова, получения и распространения информации и СМИ в странах ОЭСР.

В целом, система взаимодействия власти и СМИ в развитых странах запада построена на следующих основных принципах: максимальное невмешательство государства в деятельность масс-медиа (практически все вопросы в этой области регулируются специальными органами, напрямую неподконтрольными власти); коллегиальность указанных спецорганов. Эти принципы объединены в идеологию, по которой СМИ являются институтом социума, а не власти. Эту позицию разделяет и власть, осознавая необходимость независимой оценки ее деятельности со стороны граждан, что существенно повышается эффективность ее управления обществом.

Конституции и законы большинства стран мира запрещают цензуру, в том числе и цензуру в СМИ.

В ряде стран ОЭСР (Австралия, Канада, Нидерланды, Норвегия, Испания, Великобритания и США)  нет отдельных законов о СМИ. В них правоприменительная практика исходит из конституционных положений о свободе выражения мнения, слова, получения и распространения информации. В то же время, например, в Великобритании принят закон о свободе информации. В других странах – членах ОЭСР есть специальные законы об информации или о СМИ, но они, главным образом, направлены на защиту свободы информации и деятельности СМИ, и лишь в исключительных случаях – на наложение ограничений. То есть, главная цель правового регулирования этой сферы общественных отношений - это обеспечение свободы слова и информации и доступа к информации, а также обеспечения плюрализма мнений и СМИ.

Правительства демократических стран обеспокоены концентрацией собственности на газетном рынке, что, по их мнению, опасно для общества, ибо сосредоточение СМИ в руках немногих лиц или групп ограничивает плюрализм мнений и подрывает конституционные основы свободы слова. Именно поэтому правительства осуществляют как правовое регулирование собственности на СМИ, так и специальные программы содействия печати.

В разных странах процессы концентрации СМИ идут по-разному, а также по-разному борются с этими процессами. Так, в США основными средствами государственного противостояния монополиям и концентрации в СМИ являются антитрестовские законы, которые неоднократно использовались американскими судами. В других странах (Франция, Великобритания, Норвегия) несмотря на наличие общего антиконцентрационного законодательства, эти отношения достаточно детально регулируются особыми законодательными актами о СМИ.

Так, например, Правительство Австрии субсидирует все ежедневные газеты с тем, чтобы помочь их выживанию на рынке прессы и тем самым поддерживать существование широкого спектра мнений. Кроме того, специальная программа поддерживает несколько небольших газет, которые играют особенно важную роль в формировании различных политических мнений.

            Шведское правительство финансирует так называемые газеты второго ряда (занимающие второе место по тиражам). Кроме того, в североевропейских государствах оказывается финансовая поддержка партийных изданий, религиозной прессы и газет мнений. Правовое регулирование осуществляется с помощью общих и специальных антитрестовских законов.

В Англии министр торговли обладает полномочиями ограничивать концентрацию прессы в одних руках. Без его согласия невозможна передача издания (при тираже свыше 500 тыс. экз.) в собственность другому лицу, если в результате передачи новый собственник может закрыть газету или поглотить ее конкурирующим изданием.  Кроме того, английский закон о вещании (1990 г.) ограничивает покупку СМИ разных видов одним лицом.

Законодательство Германии гарантирует плюрализм печатных органов как важнейшего элемента свободы прессы путем запрета на монополии. В Федеральном Законе о монополиях есть специальные положения, позволяющие осуществлять контроль за малыми и средними объединениями в сфере СМИ. В соответствии с ним Федеральное агентство по монополиям может запретить слияние компаний.

Правительство Канады ограничило право собственности в области СМИ определением доли на рынке. Других рекомендаций по ограничению концентрации нет, но правительство имеет право рассматривать собственность с точки зрения Объединенного закона о ревизии и препятствовать образованию монополии, если ее формирование может нанести вред канадскому обществу.

В Нидерландах не существует специального правого регулирования собственности на СМИ. Однако правительство рассматривает проекты регулирования прессы, с тем, чтобы один собственник не мог владеть слишком высокой долей СМИ на рынке.

В развитых демократических странах достаточно широко практикуется предоставление налоговых, таможенных и иных льгот для организаций СМИ с целью создания благоприятных условий для распространения ими общественно значимой информации.    Законодательство зарубежных стран также предусматривает выделение субсидий, т.е. предоставление средств из государственного бюджета для финансирования целевых расходов.

Например, законодательство Франции предоставляет целый ряд налоговых и таможенных льгот периодическим изданиям, которые отвечают следующим требованиям: выходят с определенной периодичностью (не менее установленной периодичности); являются общественно полезными, т.к. способствуют образованию, воспитанию, информированию и культурному досугу населения; выделяют не более 2/3 своей площади для текстов и иллюстраций рекламного характера, не распространяются бесплатно. Здесь  предоставляются субсидии (как правило, годовые) для некоторых ежедневных общеполитических газет, удовлетворяющих определенным условиям: не имеют достаточных доходов от рекламы (доходы от рекламы ниже установленного процента), не имеют долгов по отношению к бюджету или к социальному страхованию и др.

В целом ряде стран (Норвегия, Швеция, Финляндия, Дания) существуют государственные телерадиокомпании, а в большинстве развитых демократических стан - общественные (публичные) телерадиокомпании (США, ФРГ, Австрии, Франция и др.), которые получают финансовую поддержку от государства.

Обзор законодательства стран ОЭСР в отношении ответственности за клевету и оскорбление, в том числе в отношении должностных лиц показал, что неоднородность подходов связана с принципиальным вопросом, касающимся необходимости сохранения уголовной ответственности за диффамацию.

По существу всё сводится к двум проблемам:

- допустима ли вообще криминализация оскорбления, клеветы, нарушения чести и достоинства, или возникающие в данной области конфликты возможно разрешать без возбуждения уголовного дела (и, соответственно, без наступления последствий в виде судимости для нарушителя), используя иные возможности компенсации нанесенного вреда (через административную ответственность либо в порядке гражданско-правового спора);

- если допустить сохранение уголовной ответственности, то насколько строгими могут быть санкции и допустимо ли наказание в виде лишения свободы за «преступления словом».

В настоящее время по данным ОБСЕ реальное лишение свободы за «преступления посредством слова» применяется на практике, в основном, в бывших республиках СССР, а также в нескольких  государствах Восточной Европы и на Балканах. Стран-членов ОЭСР в этом списке практически нет. Законодательство этих стран идёт по пути признания того, что главным видом ответственности за диффамацию должна являться компенсация нанесенного вреда, которая в виде возмещения материального ущерба и/или морального вреда может взыскиваться в гражданско-правовом порядке.

Спорным вопросом является предоставление антидиффамационным законом специальной защиты. Как показывает практика стран ОЭСР, чем выше уровень демократического развития государства, тем меньше степень предоставляемой защиты для должностных или общественно значимых лиц. В уголовных кодексах некоторых государств – членов ОЭСР диффамация в отношении членов правительства, а также судей часто выделяется в отдельный состав преступления, однако наказание, предусмотренное за такую диффамацию, не сильно превышает то, которое установлено за клевету или оскорбление любого другого индивида.

Международные стандарты в отношении ответственности за диффамацию развиваются в направлении признания того, что политики, должностные лица, а также в ряде случаев и публичные фигуры должны обладать меньшей степенью защиты от критики, чем простые граждане. Поэтому то, что может считаться клеветой или бездоказательным суждением в отношении индивида, не облеченного властными полномочиями, в отношении представителя власти может являться критикой его деятельности. Возможность критиковать власть – это один из устоев современного демократического общества, и власть должна быть толерантна к критике, в том числе, когда такая критика необоснованна.

На сегодняшний день международное право не содержит каких-либо жестких норм, запрещающих привлечение к уголовной ответственности за диффамацию, но международные организации постоянно обращаются к данной теме и вырабатывают рекомендации, составляющие так называемое «мягкое право» («softlaw»), которое формирует международные стандарты и призвано стимулировать государства к совершенствованию своего законодательства в этой области.

Эти стандарты развиваются, прежде всего, в странах ОЭСР. Они связаны с тем, что при рассмотрении дел о диффамации в публикации либо в публичном выступлении государственные органы, в том числе и суд должны задаваться рядом вопросов о:

1) серьезности оспариваемого утверждения; насколько серьезный вред будет нанесен лицу и насколько будет дезинформировано общество, если утверждение ложно;

2) природе информации и том, насколько она будет представлять собой предмет общественного интереса;

3) предпринятых действиях для проверки информации;

4) статусе информации (возможно, по ней уже проводится официальное расследование, – в этом случае к информации уже нельзя относиться как к голословному утверждению);

5) важности и экстренности сообщения: поскольку новости имеют свойство быстро устаревать, не всегда есть возможность тщательно проверить все данные;

6) тоне публикации; преподносятся ли утверждения как мнения автора или как проверенные факты и т.д.

     **11. Предполагаемые финансовые затраты, связанные с реализацией законопроекта**

Принятие и реализация законопроекта потребуют финансовых затрат в пределах средств, предусмотренных в республиканском бюджете на соответствующий трехлетний период.