



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе  
Представитель по вопросам свободы СМИ

## **ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН О МАСС-МЕДИА**

Правовой анализ подготовлен Бегаим Усеновой, экспертом в области медиа права (Кыргызстан), магистром наук в области регулирования медиа и коммуникаций (Лондонская школа экономики), по заказу Офиса Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ

**Октябрь 2023 г.**

## СОДЕРЖАНИЕ

I. РЕЗЮМЕ И ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	2
II. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЙ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕДИА	4
Значение свободы выражения мнений и медиа свободы	4
Ограничения свободы выражения мнений	8
III. АНАЛИЗ	12
1. Общие соображения	12
2. Регулирование медиа	15
3. Общественное вещание	18
4. Меры поддержки негосударственных медиа	20
5. Ограничение медиа контента	22
6. Постановка на учет, приостановление и прекращение деятельности масс-медиа	28
7. Права и обязанности журналиста	34
8. Иностранная доля владения медиа	43

## I. РЕЗЮМЕ И ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Данный правовой анализ был проведен по заказу Офиса Представителя по вопросам свободы СМИ Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) Бегаим Усеновой, экспертом в области медиа права (Кыргызстан), магистром наук в области регулирования медиа и коммуникаций (Лондонская школа экономики).

В анализе рассматривается соответствие Законопроекта международным стандартам в области прав человека, касающимся свободы выражения мнений и свободы медиа, а также ключевым обязательствам ОБСЕ в области человеческого измерения. Он состоит из следующих разделов: общие соображения, регулирование медиа, общественное вещание, меры поддержки негосударственных медиа, ограничение медиа контента, постанова на учет, приостановление и прекращение деятельности масс-медиа, права и обязанности журналиста, иностранная доля владения медиа.

Что касается положительных заключений, Законопроект *prima facie* предусматривает добровольную постанова на учет сетевых изданий, содержит определение и запрет на цензуру, устанавливает сроки предоставления государственными органами ответов на запросы медиа и журналистов, предусматривает срок исковой давности по требованиям, предъявляемым к медиа, включает нормы, обеспечивающие доступные средства восстановления репутации и потенциально способствующие развитию механизмов саморегулирования. Он также закладывает механизмы государственного финансирования негосударственных медиа путем предоставления грантов на конкурсной основе.

Однако ряд положений Законопроекта вызывает опасения, поскольку они *prima facie* не соответствуют общепризнанным международным стандартам свободы выражения мнений и передовой практике в регионе ОБСЕ.

В частности, необходимо более четко обозначить различия в Законопроекте между определениями со схожими характеристиками (масс-медиа, СМИ, сетевое издание и интернет-ресурс), исключив дублирование одних и тех же субъектов под различными определениями и ясно ограничив сферу их применения.

Законопроектом в целом должен предусматриваться градуированный, дифференцированный и пропорциональный подход к регулированию медиа, который принимал бы во внимание различия между разными типами медиа.

Также, Законопроект должен внести определенность относительно положения и функций государственных органов в области медиа регулирования. К сожалению, на данный момент Законопроект не предусматривает создание независимого регулятора в сфере медиа. Легитимный орган медиа регулирования должен обладать политической, функциональной, управленческой и финансовой независимостью, а его полномочия должны быть четко и исчерпывающе определены в законе.

Рекомендуется разработать и принять законодательство об общественных медиа, в котором гарантировать как стабильное и достаточное финансирование, так и редакционную и институциональную независимость общественного вещания.

В Законопроекте также следует предусмотреть прозрачные, объективные и четкие критерии и процедуры государственного субсидирования. Такое субсидирование должно было бы администрироваться органом с достаточным уровнем автономии и гарантиями против произвольного политического вмешательства.

Некоторые ограничения относительно медиа контента, предлагаемые Законопроектом, представляют существенную угрозу с точки зрения свободы выражения мнения, поскольку не имеют четких и понятных формулировок и рискуют не соответствовать критерию соразмерности допустимых ограничений свободы выражения мнений. Например, термин «сословное превосходство» может применяться слишком широко, и служить поводом для злоупотреблений правом. В качестве общего правила государства должны воздерживаться от введения противоречивых, необоснованных и чрезмерных ограничений медиа контента.

Правовое регулирование постановки на учет должно принимать во внимание особенности различных типов медиа. Правовое регулирование постановки СМИ на учет в уполномоченном органе должно быть максимально доступным и вестись таким образом, чтобы не допускать принятия избирательных или произвольных решений. Необходимо введение достаточных законодательных гарантий против дискреционного прекращения или приостановления деятельности медиа.

Положения о праве на ответ должны быть сформулированы более точно, чтобы обеспечить свободу медиа и исключить ненадлежащее применение данных норм. Наличие пресс-карты не должно становиться условием для осуществления журналистской деятельности. Эффективные средства обжалования отказа в выдаче пресс-карты или ее аннулирования должны быть предусмотрены, чтобы обеспечить права журналистов. В принципе, следует рассмотреть передачу всех полномочий касательно пресс-карт независимым органам саморегулирования медиа. Отдельная аккредитация для иностранных журналистов может быть необходима лишь если позволяет им получить дополнительные привилегии, такие как, например, долгосрочная или многократная виза и т.д. В общем и целом, аккредитацию следует использовать не как ограничительную меру, а как техническое средство, способствующее журналистской деятельности.

В свете вышеизложенного также рекомендуется провести анализ законодательной базы, касающейся свободы выражения мнений и информации на предмет ее соответствия международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ, обеспечив при этом, чтобы любые ограничения, вводимые в отношении права на свободу выражения мнений, строго соответствовали требованиям, изложенным в статьях 19(3) и 20 Международного пакта о гражданских и политических правах. Например, это касается определения и правового регулирования таких явлений как язык ненависти, подстрекательство к насилию или терроризму.

## II. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЙ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕДИА

### Значение свободы выражения мнений и медиа свободы

Право на свободу выражения мнений, получение и распространение информации является одним из важнейших прав человека. Оно имеет фундаментальное значение для функционирования демократии, является предпосылкой для осуществления других прав и основных свобод, представляет собой важнейшую составляющую человеческого достоинства. Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), основной документ по правам человека, принятый Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году, защищает право на свободу выражения мнения в следующей формулировке статьи 19 (1):

*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>1</sup>.*

Международный пакт о гражданских и политических правах (далее - МПГПП)<sup>2</sup>, который был ратифицирован Казахстаном в 2005 году, гарантирует право на свободу убеждений и их выражение в формулировке, весьма близкой к ВДПЧ, также в статье 19. Согласно статье 4(3) Конституции Республики Казахстан<sup>3</sup> международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет над национальным законодательством. Конституция Казахстана статьей 20 гарантирует право на свободу слова и свободу информации.

Свобода выражения мнений также гарантируется различными документами ОБСЕ, к которым присоединился Казахстан, такими как Заключительный акт общеевропейского совещания в Хельсинки<sup>4</sup>, Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению<sup>5</sup>, Парижская хартия, согласованная в 1990 году<sup>6</sup>, заключительный документ встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в

---

<sup>1</sup> Резолюция 217А(III) Генеральной Ассамблеи ООН принята 10.12.1948 г. {Электронный ресурс} [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml). (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>2</sup> Резолюция 2200 А(XXI) Генеральной Ассамблеи ООН принята 16.12.1966 г., (вступила в силу 23.03.1976 г.). {Электронный ресурс} [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions\\_pactpol.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions_pactpol.shtml). (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>3</sup> Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 19.09.2022 г.). {Электронный ресурс} [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1005029&pos=5;-90#pos=5;-90](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029&pos=5;-90#pos=5;-90) (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>4</sup> Хельсинкский Заключительный акт. ОБСЕ. Хельсинки. 01.08.1975 г. {Электронный ресурс}. <https://www.osce.org/ru/ministerial-councils/39505>. (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>5</sup> Копенгагенское совещание. Конференция по человеческому измерению. ОБСЕ. 1990. П.П. 9.1 и 10.1. {Электронный ресурс}. <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>. (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>6</sup> Парижская хартия для новой Европы. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, 1990. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/files/f/documents/3/4/39520.pdf>. (Дата обращения: 03.09.2023).

Будапеште в 1994 году<sup>7</sup>, Декларация встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле<sup>8</sup>.

Совет министров ОБСЕ в своем Решении №3/18 от 7 декабря 2018 года о безопасности журналистов призвал государства – участников ОБСЕ

*«[в] полном объеме выполнять все принятые обязательства ОБСЕ и свои международные обязательства, связанные со свободой выражения мнения и свободой медиа, в том числе путем уважения, продвижения и защиты свободы поиска, получения и распространения информации независимо от государственных границ»; а также «привести свои законы, политику и практику, относящиеся к свободе медиа, в полное соответствие с международными обязательствами и обещаниями, пересмотреть и, при необходимости, отменить или изменить их, чтобы они не ограничивали способность журналистов выполнять свою работу независимо и без неоправданного вмешательства ...».*<sup>9</sup>

Также особые полномочия имеет Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, который наблюдает за соответствующими событиями в сфере СМИ во всех государствах-участниках ОБСЕ, а также обращает внимание на защиту и содействие полному соблюдению принципов и обязательств ОБСЕ в отношении свободы выражения мнения и свободных медиа. Совместно с другими мандатариями по вопросам свободы выражения мнения – от ООН, Африканской комиссии по правам человека и народов (Африканский союз) и Организации американских государств – Представитель принял ряд совместных деклараций, которые предлагают практическое руководство, охватывающее текущие универсальные проблемы свободы выражения мнений и свободы медиа.<sup>10</sup> Важно отметить, новую Декларацию от 2023 года о свободе медиа и демократии, которая подробно описывает широкие правовые и практические рамки, необходимые для того, чтобы медиа могли выполнять свою важнейшую функцию «сторожевого пса демократии» в демократическом обществе.<sup>11</sup>

Решения и заявления, принятые региональными правозащитными механизмами, представляют для Казахстана важные сравнительные источники содержания и

---

<sup>7</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. П. 36–38. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/ru/mc/39558>. (Дата обращения:03.09.2023).

<sup>8</sup> Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле, 1999. П. 27. Хартия европейской безопасности. П.26. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/files/f/documents/7/1/39573.pdf>. (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>9</sup> Decision No.3/18, Ministerial Council Organization for Security and Co-operation, Safety of Journalists. (Решение 3/18 Совета министров ОБСЕ О безопасности журналистов (25 встреча, 6–7.12.2018 г.). ОБСЕ. Милан. 2018. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/chairmanship/406538>. (Дата обращения: 01.10.2023)

<sup>10</sup> Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения. ОБСЕ. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/fom/66176>. (Дата обращения: 01.10.2023).

<sup>11</sup> Joint Declaration on Media Freedom and Democracy. (Совместная декларация О свободе медиа и демократии (2023)). ОБСЕ. 2023. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/542676>. (Дата обращения:03.09.2023).

применения права на свободу выражения мнений, которые могут использоваться для подробного толкования статьи 19 МПГПП<sup>12</sup>.

Хотя Республика Казахстан не является государством-членом Совета Европы, подробная судебная практика Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) в области свободы медиа и другие инструменты, и документы Совета Европы (СЕ)<sup>13</sup> могут служить полезным справочным материалом и важным сопоставимым примером смыслового содержания и применения права на свободу выражения мнений.

В частности, для целей регулирования медиа весьма актуален ряд Рекомендаций СЕ, особенно, о новом понятии медиа<sup>14</sup> и о принципах управления медиа и коммуникациями.<sup>15</sup>

Гарантия свободы выражения мнения особенно важна применительно к медиа. Европейский суд по правам человека неизменно подчеркивает «исключительную роль прессы в правовом государстве»<sup>16</sup>:

*Свобода печати наделяет к тому же общество одним из самых совершенных инструментов, позволяющих узнать и составить представление об идеях и позициях политических лидеров. В частности, она дает политикам возможность высказываться по поводу того, что заботит общественное мнение, позволяет участвовать в свободной политической дискуссии каждому, что является стержнем концепции демократического общества<sup>17</sup>.*

---

<sup>12</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1966г. Ст.19. {Электронный ресурс} [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml). (Дата обращения: 02.09.2023).

<sup>13</sup> Африканская хартия прав человека и народов (Африканская Хартия), 27.06.1981 г. Ст.9, документ Организации африканского единства №САВ/LEG/67/3 (5-ое изд.) 21 I.L.M. 58 (1982 г.); Американская конвенция о правах человека. 22.11.1969 г. Ст. 3; Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская Конвенция), 04.11.1950г. Ст.10. {Электронный ресурс} <http://hrlibrary.umn.edu/russian/instree/Rz1afchar.html>; <http://hrlibrary.umn.edu/russian/instree/Rzoas3con.htm>; <https://www.coe.int/ru/web/compass/the-european-convention-on-human-rights-and-its-protocols>. (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>14</sup> Recommendation CM/Rec(2011)7 on a new notion of media (2013) (Рекомендация CM/Rec (2011)7. О новом понятии медиа. Совет Европы: Комитет министров 2011). {Электронный ресурс} <https://edoc.coe.int/en/media/8019-recommendation-cmrec20117-on-a-new-notion-of-media.html>. (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>15</sup> Recommendation CM/Rec(2022)11 of the Committee of Ministers to member States on principles for media and communication governance. (Рекомендация CM/Rec (2022)11 О принципах управления медиа и коммуникациями). Совет Европы: Комитет министров. 2022. {Электронный ресурс} [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680a61712](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a61712). (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>16</sup> Дело «Торгерсон против Исландии» (*Thorgeirson v. Iceland*, 25.06.1992, Приложение No. 13778/88, п. 63). {Электронный ресурс} [https://mmdc.ru/praktika\\_evropejskogo\\_suda/praktika\\_po\\_st10\\_evropejskoj\\_konvencii/euror\\_practice83/](https://mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/euror_practice83/). (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>17</sup> Дело «Кастеллс против Испании» (*Castells v. Spain*, 24.04.1992. Приложение №11798/85, п. 43). {Электронный ресурс} [https://mmdc.ru/praktika\\_evropejskogo\\_suda/praktika\\_po\\_st10\\_evropejskoj\\_konvencii/euror\\_practice77/](https://mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/euror_practice77/). (Дата обращения: 03.09.2023).

Свобода медиа происходит из свободы выражения мнений, являясь инструментальным правом, поскольку медиа и журналисты считаются важными «поставщиками» информации, представляющей общественный интерес, и организаторами общественных дискуссий. Европейский суд по правам человека также заявляет, что на медиа 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>18</sup>.*

В отношении регулирования свободы выражения мнений в Интернете, как заявили международные специальные докладчики по вопросам свободы слова, принципы свободы выражения мнений распространяются на Интернет так же, как и на все прочие средства коммуникации, хотя подходы к регулированию, разработанные для таких средств коммуникации, как теле- и радиовещание, не могут быть автоматически перенесены в Интернет, они должны быть специально разработаны для него.<sup>19</sup>

Комитет ООН по правам человека рекомендует соответствующие общие подходы к медиа регулированию:

*[...] Системы регулирования должны принимать во внимание различия между печатными и вещательными секторами и Интернетом с учетом точек соприкосновения различных форматов медиа. [...] Государствам–участникам, которые еще этого не сделали, рекомендуется учредить независимый и общественный орган по выдаче лицензий на вещание, уполномоченный рассматривать заявки на вещание и выдавать лицензии.<sup>20</sup> [Перевод сделан автором настоящего правового анализа]*

---

<sup>18</sup> Дело «Кастеллс против Испании» (Castells v. Spain, Приложение №11798/85, п. 43). Обсервер и «Гардиан» против Соединенного Королевства». (The Observer and Guardian v. UK, 26 November 1991, Приложение No. 13585/88, п. 59). и «Санди таймс» против Соединенного Королевства (II)» (The Sunday Times v. UK (II), 26 November 1991, Приложение №13166/87, п. 65). {Электронный ресурс} [https://mmdc.ru/praktika\\_evropejskogo\\_suda/praktika\\_po\\_st10\\_evropejskoj\\_konvencii/europ\\_practice77/](https://mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/europ_practice77/); [https://european-court.ru/uploads/ECHR\\_Observer\\_and\\_Guardian\\_v\\_The\\_United\\_Kingdom\\_26\\_11\\_1991.pdf](https://european-court.ru/uploads/ECHR_Observer_and_Guardian_v_The_United_Kingdom_26_11_1991.pdf); [https://mmdc.ru/praktika\\_evropejskogo\\_suda/praktika\\_po\\_st10\\_evropejskoj\\_konvencii/europ\\_practice89/](https://mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/europ_practice89/). (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>19</sup> Совместная Декларация О свободе выражения мнения и интернете (2011). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений и свободного доступа к информации Африканской комиссии по правам человека и народов, ОБСЕ, Вена, 2013. С.87. {Электронный ресурс} [Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения | ОБСЕ \(osce.org\)](#). (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>20</sup>The UN Human Rights Committee, [General Comment No. 34 on Article 19 of the ICCPR](#), CCPR/C/GC/34. (Замечание общего порядка №34 Статья 19: Свобода мнений и их выражения. Комитет по правам человека ООН, Женева, 2011). П. 39. {Электронный ресурс} URL: [CCPR/C/GC/34](#). (Дата обращения: 03.09.2023).



*[...] Государствам–участникам следует обеспечить независимость работы служб общественного вещания. В связи с этим государствам–участникам следует гарантировать их независимость и редакционную свободу. Им следует предоставлять финансирование таким образом, чтобы не подрывать независимость этих служб.<sup>21</sup> [Перевод сделан автором настоящего правового анализа]*

В различных международно-правовых документах ООН, ОБСЕ, Совета Европы неизменно подчеркивается важность обеспечения плюрализма медиа в обществе. В том числе в Рекомендации Совета Европы CM/Rec(2022)11 о принципах управления в сфере медиа и коммуникаций говорится:

*[...] Регулирование в сфере медиа и коммуникаций должно быть направлено на сохранение и развитие плюрализма медиа и обеспечение устойчивости профессиональной журналистики. Это включает в себя доступ к рынку в максимально открытой форме, регулирование экономической конкуренции в зависимости от степени рыночного влияния, и отраслевое регулирование концентрации медиа собственности. Кроме того, это предполагает институционализацию независимых и адекватно финансируемых общественных медиа, прямое и косвенное субсидирование профессиональной журналистики, поддержку некоммерческих общинных медиа и продвижение медиаконтента, отражающего социальное разнообразие, в том числе гендерное и этническое, а также дополнительные меры по обеспечению разнообразия производства контента.<sup>22</sup>*

## **Ограничения свободы выражения мнений**

Общей целью демократических законов о медиа должно быть установление надлежащих гарантий медиа свободы и мер защиты от возможных нарушений этой свободы со стороны государства и/или частных лиц. Ограничения свободы выражения мнений, применяемые к медиа, должны соответствовать международным стандартам и не должны быть шире тех, которые носят общий характер и распространяются на всех.

Право на свободу выражения мнений не является абсолютным: оно может быть ограничено при определенных обстоятельствах. В силу фундаментального характера этого права ограничения должны быть конкретными и четко определенными в соответствии с принципами правового государства. Пределы, в которых допустимы правомерные ограничения свободы выражения мнений, установлены в пункте 3 статьи 19 МПГПП:

---

<sup>21</sup> The UN Human Rights Committee, General Comment No. 34 on Article 19 of the ICCPR, CCPR/C/GC/34. (Замечание общего порядка №34 Статья 19: Свобода мнений и их выражения. Комитет по правам человека ООН, Женева, 2011). П. 16. {Электронный ресурс} URL: [CCPR/C/GC/34](https://www.unhcr.org/refugees/article/43c47649.html). (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>22</sup> Recommendation CM/Rec(2022)11 of the Committee of Ministers to member States on principles for media and communication governance. (Рекомендация CM/Rec (2022)11 О принципах управления медиа и коммуникациями). Совет Европы: Комитет министров. 2022. П.8. {Электронный ресурс} (Дата обращения: 03.09.2023).

*Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.*

В соответствии с этой концепцией устанавливается трехчастный тест, требующий, чтобы любые ограничения свободы выражения мнений (1) были установлены законом, (2) преследовали легитимную цель и (3) были необходимыми в демократическом обществе. Законодательство должно быть сформулировано с достаточной точностью для того, чтобы люди могли регламентировать свое поведение соответствующим образом. Закон должен быть четким и однозначным, чтобы каждый мог предвидеть, является ли то или иное действие незаконным. В этом отношении, как заявили международные специальные докладчики по вопросам свободы слова:

*Общий запрет на распространение информации, основанный на туманных и двусмысленных идеях, включая запрет «фальшивых новостей» или «необъективной информации», противоречит касающимся ограничения свободы выражения мнений международным правилам, которые изложены в подпункте «а» пункта 1, и не должен применяться.<sup>23</sup>*

Кроме того, ограничения должны преследовать легитимную цель; право не может быть ограничено только потому, что то или иное высказывание или выражение представляется оскорбительным или ставит под сомнение признанные догмы. Перечень законных целей является исчерпывающим и включает в себя уважение прав и репутации других лиц, защиту национальной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Комитет ООН по правам человека отмечает недопустимость ограничений, установленных на основаниях, не содержащихся в пункте 3 статьи 19 МПГПП.<sup>24</sup> Также Европейский суд по правам человека подчеркнул, что защиты заслуживают даже высказывания, которые шокируют или обижают:

*[...] свобода слова представляет собой одну из несущих опор демократического общества, одно из основополагающих условий для прогресса и развития каждого человека. [Свобода слова] применяется не только по отношению к «информации» или «идеям», которые благоприятно воспринимаются в обществе либо рассматриваются как безобидные или недостойные внимания, но также и в отношении тех, которые шокируют, обижают или вызывают обеспокоенность у государства или части населения. Таковы требования*

---

<sup>23</sup> Совместная Декларация О свободе выражения мнения, а также «фейковых» новостях, дезинформации и пропаганде (2017). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений и свободного доступа к информации Африканской комиссии по правам человека и народов. 2017. П.2. С.4. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/files/f/documents/f/2/302806.pdf>. (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>24</sup> Замечание общего порядка №34 Статья 19: Свобода мнений и их выражения. Комитет по правам человека ООН, Женева, 2011. П. 22. {Электронный ресурс} URL: [CCPR/C/GC/34](https://www.unhcr.org/refugees/34). (Дата обращения: 03.09.2023).

*плюрализма, толерантности и либерализма, без которых нет демократического общества [...]*<sup>25</sup>

Согласно третьей части трехчастного теста, любое вмешательство в реализацию свободы выражения мнений должно быть соразмерным и необходимым в демократическом обществе, то есть должно быть продиктовано «насуточной общественной потребностью». Комитет ООН по правам человека также указывает, что установление ограничений должно быть соразмерно защищаемому интересу, представляя собой наименее ограничительное средство из числа тех, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат.<sup>26</sup> В частности, при ограничении свободы выражения мнений в национальном законодательстве в отношении высказывания или публикации должно приниматься во внимание наличие или отсутствие «общественного интереса». Комитет ООН по правам человека считает нарушением пункта 3 статьи 19 МПГПП отсылки на законы, имеющие своей целью «[...] удержать или утаить от широкой общественности информацию, представляющую законный общественный интерес и не угрожающую национальной безопасности, а также чтобы преследовать журналистов, исследователей, защитников окружающей среды, правозащитников или других лиц за распространение такой информации.»<sup>27</sup> Понятие «общественного интереса» применяется международными органами и судами как ключевой критерий для освобождения от ответственности, в том числе за диффамацию, поскольку в противном случае это препятствовало бы открытой дискуссии по общественно значимым вопросам.<sup>28</sup>

Кроме того, статья 20 (2) МПГПП предусматривает, что всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом. Поскольку статьи 19 и 20 Пакта дополняют друг друга и должны читаться вместе, Комитет по правам человека ООН отмечает, что ограничения, налагаемые Статьей 20, должны соответствовать критерию из трех частей, изложенному в Статье 19 (3).<sup>29</sup> В этом отношении Рабатский план действий предоставляет авторитетные толкования относительно объема ограничений, требуемых Статьей 20 (2).<sup>30</sup> В частности,

---

<sup>25</sup> Постановление ЕСПЧ *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, решение от 20 сентября 1994 г., по Заявлению No. 13470/87, п. 49. {Электронный ресурс} [https://europeancourt.ru/uploads/ECHR\\_Otto\\_Preminger\\_v\\_Austria\\_20\\_09\\_1994.pdf](https://europeancourt.ru/uploads/ECHR_Otto_Preminger_v_Austria_20_09_1994.pdf). (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>26</sup> Замечание общего порядка №34 Статья 19: Свобода мнений и их выражения. Комитет по правам человека ООН, Женева, 2011. П. 30. {Электронный ресурс} URL: [CCPR/C/GC/34](https://www.unhcr.org/refugees/34). (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>27</sup> Замечание общего порядка №34 Статья 19: Свобода мнений и их выражения. Комитет по правам человека ООН, Женева, 2011. П. 30. {Электронный ресурс} URL: [CCPR/C/GC/34](https://www.unhcr.org/refugees/34). (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>28</sup> Постановление ЕСПЧ по *Thorgeirson v. Iceland*, решение от 25.06.1992 (Приложение No. 13778/88, п. 68). {Электронный ресурс} [https://mmdc.ru/praktika\\_evropejskogo\\_suda/praktika\\_po\\_st10\\_evropejskoj\\_konvencii/europ\\_practice83/](https://mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/europ_practice83/). (Дата обращения: 01.09.2023).

<sup>29</sup> Замечание общего порядка №34 Статья 19: Свобода мнений и их выражения. Комитет по правам человека ООН, Женева, 2011. П. 50. {Электронный ресурс} URL: [CCPR/C/GC/34](https://www.unhcr.org/refugees/34). (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>30</sup> Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ). 2013. {Электронный ресурс} [.https://www.ohchr.org/ru/stories/2013/02/between-free-speech-and-hate-speech-rabat-plan-action-practical-tool-combat](https://www.ohchr.org/ru/stories/2013/02/between-free-speech-and-hate-speech-rabat-plan-action-practical-tool-combat). (Дата обращения: 03.09.2023).

в нем разъясняется, что при оценке того, должны ли высказывания признаваться государствами уголовно наказуемыми как подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, следует учитывать тест из шести частей Рабатского плана действий.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the expert workshops on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred (Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека о рабочих совещаниях экспертов по запрещению подстрекательства к национальной, расовой или религиозной ненависти. Ежегодный доклад Верховного комиссара ООН по права человека). Совет по правам человека. 22-я сессия). 2013. С.11. {Электронный ресурс} [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat\\_draft\\_outcome.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf). (Дата обращения: 17.10.2023).

### III. АНАЛИЗ

#### 1. Общие соображения

1. Название Проекта Закона «О масс-медиа» предполагает замену термина «средства массовой информации» (СМИ) более современным и адекватным термином «масс-медиа». В то же время по всему проекту Закона усматривается неопределенность в терминологии, когда в одной и той же норме встречаются два понятия «масс-медиа» и «СМИ». Либо в одной главе 1 превалирует понятие «масс-медиа» в то время как в главе 2 в названиях самих статей упоминается «средства массовой информации» либо «масс-медиа» (Например: статья «21. Постановление на учет средств массовой информации», а статья «22. Порядок приостановления, прекращения выпуска масс-медиа либо распространения продукции масс-медиа»). Далее в определении СМИ одним из видов ресурсов указано «сетевое издание», в то же время, в понятии «масс-медиа» употребляется «интернет-ресурс», которому в Законопроекте нет определения. При этом пункт 19 статьи 1 определяет «сетевое издание» как – «интернет-ресурс», прошедший процедуру постановки на учет в уполномоченном органе, информационно-коммуникационная инфраструктура которого размещена на территории Республики Казахстан. Можно констатировать, что «сетевое издание» представляется как разновидность интернет-ресурса и входит в понятие «СМИ». В то же время «интернет-ресурс» представляется как часть «масс-медиа» без дальнейшего определения, что может привести к квалификации в качестве масс-медиа, например, онлайн магазинов, которые не имеют отношения к медиа сектору, но, однако же, согласно здравому смыслу, являются интернет-ресурсами. Использование в Законопроекте различных определений со схожими характеристиками – масс-медиа, СМИ, сетевое издание и интернет-ресурс – создает существенную неоднозначность, поскольку термины имеют широкое толкование и нет четких границ функционального применения каждого из них. Подобная неопределенность серьезно препятствует четкому пониманию сферы действия Законопроекта и может привести к возникновению проблем в правоприменительной практике при реализации будущего Закона. Поэтому необходимо пересмотреть предложенные в Законопроекте определения, более четко обозначив различия между ними и сферу применения (ясно ограничив ее лишь медиа сектором), а также исключить дублирование одних и тех же субъектов под различными определениями.

2. Согласно части 1 статьи 18 проекта Закона в определение понятия «информационное агентство» заложен сам продукт, то есть сообщения и материалы информационного характера. В определении же «сетевого издания» (пункт 19 статьи 1) указано лишь, что это интернет-ресурс и не указано, на что должна быть направлена его деятельность, чтобы отличить сетевое издание от информационного агентства. По сути, сетевое издание тоже осуществляет сбор, обработку и распространение сообщений и материалов информационного характера. Однако из Законопроекта остается неопределенным, в чем заключается разница в деятельности сетевого издания и информационного агентства. Данное обстоятельство имеет важное значение, поскольку сетевое издание, в отличие от информационного агентства, может быть поставлено на учет на добровольной основе согласно пункту 1 статьи 21 проекта Закона. Отсутствие четкого различия в правовой регламентации этих двух понятий может привести в правоприменительной практике к злоупотреблениям со стороны должностных лиц, которые смогут, например, требовать от сетевых изданий, занимающихся распространением информации, обязательной постановки на учет в уполномоченном органе. Также остается открытым вопрос, будет

ли распространяться ответственность, предусмотренная данным законом о масс-медиа, на сетевое издание, распространяющее материалы информационного характера.

3. Законопроект, так же, как и действующий Закон о СМИ, предусматривает нормы о государственной информационной политике и ее реформирование. Это делает настоящий Законопроект излишне нагруженным нормами, не относящимися к медиа регулированию. Такие нормы скорее должны быть заложены в государственной концепции информационной политики или подобном документе, традиционно реализация информационной политики, а также обеспечение информационной безопасности и информационного суверенитета являются задачей соответствующих государственных органов, а не медиа и журналистов (как это на данный момент предусмотрено в статье 4). Представляется, что государственная информационная политика, целью которой является укрепление и защита информационного суверенитета Республики Казахстан, не должна быть предметом законодательства о медиа. Задача медиа законодательства – обеспечить гарантии свободы медиа и благоприятные условия для работы и демократического развития медиа, а также соответствующий уровень их защиты от необоснованного вмешательства государства.<sup>32</sup>

4. Хотя нормы о доступе к информации, представляющей общественный интерес, в принципе должны быть установлены законодательством Республики Казахстан о доступе к информации, представляется, что преимуществом данного Законопроекта, значимым для казахстанского опыта формирования института свободы медиа и информации, могло бы стать закрепление в Законопроекте понятия общественно-значимой информации (или информации, представляющей общественный интерес). Это понятие представляет собой ключевую норму, способствующую свободному сбору и распространению информации, и является важным элементом свободного общества и справедливого управления. Информация, в которой заинтересовано общество и к которой общество имеет право на беспрепятственный доступ, включает в себя сведения, затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан.<sup>33</sup> Введение в Закон «О масс-медиа» понятия общественно-значимой информации позволило бы надлежащим образом защитить деятельность журналистов и медиа, направленную на сбор и распространение информации, представляющей общественный интерес, и обеспечить правовые гарантии доступа к такой информации. Так, например, Комитет ООН по правам человека подчеркнул, что «защита частной жизни в любом случае относительна» и может быть ограничена, особенно когда знания о частной жизни человека «необходимы в интересах общества».<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Recommendation CM/Rec(2022)11 of the Committee of Ministers to member States on principles for media and communication governance. (Рекомендация CM/Rec(2022)11 О принципах управления в сфере медиа и коммуникаций). Совет Европы: Комитет министров. 2022. {Электронный ресурс} [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680a61712](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a61712); Промежуточная совместная оценка проекта Закона Кыргызской Республики о средствах массовой информации (по состоянию на 13.05.2023 г.). Бюро Представителя ОБСЕ по свободе СМИ и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. С.18. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/files/f/documents/7/6/551185.pdf>. (Дата обращения: 01.10.2023).

<sup>33</sup> The Public's Right to Know: Principles on Right to Information Legislation (Право общества знать: Принципы законодательства о праве на информацию). Артикуль 19. 2016. С.8. {Электронный ресурс}. [https://www.article19.org/data/files/RTI\\_Principles\\_Updated\\_EN.pdf](https://www.article19.org/data/files/RTI_Principles_Updated_EN.pdf). (Дата обращения: 01.10.2023).

<sup>34</sup> Замечание Общего порядка. № 16: статья 17 (право на частную жизнь), право на уважение частной жизни, семьи, жилища и корреспонденции, а также защиту чести и репутации, Комитет по правам человека ООН, Женева, 08.04.1988 г. П.7. {Электронный ресурс} [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCPR%2FGEC%2F6624&Lang=ru](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCPR%2FGEC%2F6624&Lang=ru). (Дата обращения: 01.10.2023).

5. Статья 2 Законопроекта «Свобода слова, получения и распространения информации» представляется весьма противоречивой и подлежит пересмотру. Это связано с тем, что название статьи не соответствует ее содержанию, так как вместо свободы слова в ней говорится об ее ограничениях. Содержание статьи, если исходить из ее названия, скорее должно быть связано с гарантиями и принципами права на свободу слова, получения и распространения информации. Представляется, что нет необходимости дополнительно приводить перечень ограничений на распространение медиа продукции по признаку ее содержания, поскольку они уже установлены в статьях 13, 22, 66 Законопроекта.

6. Как можно понять из пункта 2 статьи 9 Законопроекта, в целях обеспечения безопасности реализуемой субъектом контроля продукции, национальной безопасности Республики Казахстан, повышения конкурентоспособности отечественной продукции и защиты конституционных прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц в соответствии с Предпринимательским кодексом Республики Казахстан осуществляется государственный контроль в области масс-медиа. Вышеуказанный Кодекс регулирует общественные отношения, возникающие в связи с взаимодействием субъектов предпринимательства и государства, в том числе государственным регулированием и поддержкой предпринимательства. В этом отношении Предпринимательский кодекс следует применять только к хозяйственно-экономической деятельности медиа организаций как юридических лиц. Он не должен регулировать медиа контент и каким-либо образом использоваться для ограничения свободы медиа. В то же время хозяйственная деятельность организаций медиа как юридических лиц не является предметом регулирования проекта Закона Республики Казахстан «О масс-медиа». Поэтому отсылка на законодательство о предпринимательстве в тексте Законопроекта не представляется корректной.

7. Как в Концепции проекта Закона Республики Казахстан «О масс-медиа» (пункт 2.6)<sup>35</sup>, так и в самом Законопроекте (статья 40) предусматриваются декларативные позиции и нормы, касающиеся саморегулирования. В то же время в Законопроекте отсутствуют конкретные механизмы, из которых следовало бы, что некоторые функции регулирования медиа будут переданы этим вновь созданным органам саморегулирования. Согласно проекту закона (пункт 2, статья 40), уполномоченный орган будет определять основные правила и порядок работы этих декларируемых органов саморегулирования, что рискует нивелировать саму суть понятия «саморегулирование». В этом отношении важно, чтобы медиа и журналисты самостоятельно разрабатывали, создавали и поддерживали эффективные механизмы саморегулирования с помощью прозрачных и основанных на широком участии процессов.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Концепция проекта Закона Республики Казахстан «О масс-медиа» (январь 2023 г.). {Электронный ресурс} [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=34846566&pos=914;-51#pos=914;51](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34846566&pos=914;-51#pos=914;51). (Дата обращения: 02.09.2023).

<sup>36</sup> Промежуточная совместная оценка проекта Закона Кыргызской Республики о средствах массовой информации (по состоянию на 13.05.2023 г.). Бюро Представителя ОБСЕ по свободе СМИ и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. С.37. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/files/f/documents/7/6/551185.pdf>. (Дата обращения: 01.10.2023).

## 2. Регулирование медиа

Законопроектом предлагается пересмотр всего Закона Республики Казахстан «О телерадиовещании» на предмет устаревших и коллизионных норм и, соответственно, законы Республики Казахстан «О средствах массовой информации» и «О телерадиовещании» будут признаны утратившими силу. Из статьи 7 «Компетенция уполномоченных органов» проекта можно сделать вывод, что в стране будет три государственных органа, уполномоченных регулировать деятельность СМИ. Например, «осуществляет постановку на учет, переучет периодических печатных изданий, информационных агентств, сетевых изданий» - один орган. Представляется, что лицензирование деятельности телерадиовещания в порядке, установленном Законом Республики Казахстан «О разрешениях и уведомлениях» будет осуществлять другой уполномоченный орган. Проведение контроля за соблюдением законодательства Республики Казахстан о масс-медиа в части соблюдения технических требований осуществляется уполномоченным органом с привлечением государственной радиочастотной службы.

Таким образом, Законопроектом предлагается расширить полномочия регулирующих органов, объединив все виды масс-медиа в единый законодательный акт, при этом, не предусматривая создания независимого органа, регулирующего деятельность медиа (независимого медиа регулятора), а наоборот, возлагая регулирование медиа на несколько государственных органов. В то же время международные подходы отмечают в качестве важнейшего критерия – требование независимости регулирующего органа от всех органов власти, от политиков, должностных лиц и частных предприятий.<sup>37</sup> Предлагаемое «параллельное» регулирование несколькими государственными органами приведет к неопределенности в распределении обязанностей между ними, что может в значительной степени затруднить регулирование различных секторов медиарынка.<sup>38</sup>

Традиционно различные типы медиа субъектов регулируются посредством дифференцированного подхода, где наибольшему регулированию подлежит телерадиовещание с учетом того, что телерадиовещание в связи с использованием ограниченного ресурса частот является лицензируемым, а пресса, как принято считать, может пользоваться большей свободой от вмешательства государства, внедряя при этом принципы саморегулирования для разрешения информационных споров. Также информация, размещенная в Интернете, подпадает под действие правового режима схожего с подходом к регулированию прессы. Резолюция Совета ООН по правам человека A/HRC/RES/20/8 «Продвижение, защита и реализация прав человека в Интернете» (16.06.2012) зафиксировала, что «те же права, которые человек имеет в офлайн-среде, должны также защищаться и в онлайн-среде, в частности право

---

<sup>37</sup> Совместная Декларация О политиках и должностных лицах и свободе выражения мнения (2021). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнения Африканской комиссии по правам человека и народов. С.3. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/ru/representative-on-freedom-of-media/506377>. (Дата обращения: 01.09.2023).

<sup>38</sup> Промежуточная совместная оценка проекта Закона Кыргызской Республики о средствах массовой информации (по состоянию на 13.05.2023 г.). Бюро Представителя ОБСЕ по свободе СМИ и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. П.71, с.35. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/files/f/documents/7/6/551185.pdf>. (Дата обращения: 01.10.2023).



на свободу выражения мнений, которое осуществляется независимо от государственных границ и любыми средствами по собственному выбору, в соответствии со статьями 19 Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах».

Таким образом, международные стандарты предполагают наличие гарантий свободы слова и надлежащего уровня защиты от необоснованного вмешательства в ее осуществление, а также призывают учитывать фундаментальные «различия между печатными, телерадиовещательными медиа и Интернетом с учетом точек соприкосновения различных форматов медиа.<sup>39</sup> Важно отметить, что Декларация 2023 года о свободе медиа и демократии устанавливает, что «[...] государства должны [...] [п]рименять дифференцированный и поэтапный подход к регулированию медиа, основанный на принципах строгой необходимости и минимального вмешательства, необходимого для достижения законных интересов такого регулирования.»<sup>40</sup> В Рекомендации Совета Европы CM/Rec(2022)11 о принципах управления в сфере медиа и коммуникаций говорится, что «[...] регулирование медиа и коммуникаций должно основываться на доказательной базе, подтверждающей необходимость мер вмешательства, и учитывать их регулятивное воздействие и влияние на права человека, чтобы обеспечить возможность поэтапного и дифференцированного реагирования с учетом роли, которую играют различные субъекты в производстве, распространении и использовании контента.»<sup>41</sup>

Приоритетным требованием к регулированию вещательных СМИ является наличие регулятора независимого от государства по закону и на практике<sup>42</sup>, который должен обладать полномочиями и адекватными финансовыми ресурсами, позволяющими ему выполнять обязанности и полномочия по регулированию вещательных СМИ. Как заявили международные специальные докладчики по свободе слова:

*Регулирование медиа в целях содействия развитию многообразия, включая управление общественными медиа, является законным, только если оно*

---

<sup>39</sup> Замечание общего порядка №34 Статья 19: Свобода мнений и их выражения. Комитет по правам человека ООН, Женева, 2011. П. 39. {Электронный ресурс} URL: [CCPR/C/GC/34](https://www.unhcr.org/refugees/article/4c9b1111). (Дата обращения: 01.09.2023).

<sup>40</sup> Joint Declaration on Media Freedom and Democracy. (Совместная Декларация О свободе СМИ и демократии. 2023). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ, Докладчик по вопросам свободы выражения мнений и Африканской комиссии по правам человека и народов (АСНР) Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений и доступа к информации в Африке («мандатарии»), ОБСЕ, 2023. С.6. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/files/f/documents/3/2/542676.pdf>. (Дата обращения: 29.09.2023).

<sup>41</sup> Recommendation CM/Rec(2022)11 of the Committee of Ministers to member States on principles for media and communication governance. (Рекомендация CM/Rec(2022)11 О принципах управления в сфере медиа и коммуникаций). Совет Европы: Комитет министров. 2022. С.6. {Электронный ресурс}: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680a61712](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a61712). (Дата обращения: 01.09.2023).

<sup>42</sup> Совместная Декларация О регулировании СМИ, об ограничениях деятельности журналистов (2003). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ. ОБСЕ, Вена. 2013. С.38-39. {Электронный ресурс} [Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения | ОБСЕ \(osce.org\)](https://www.osce.org/files/f/documents/3/2/542676.pdf). (Дата обращения: 01.09.2023).

*осуществляется органом, защищенным от политического и иных форм необоснованного вмешательства, в соответствии с международными стандартами прав человека.<sup>43</sup> [Перевод сделан автором настоящего правового анализа]*

В этом отношении, критично, чтобы полномочия независимого регулятора были четко определены в законе, равно как и правила и процедуры обеспечения его подотчетности обществу, порядок назначения и увольнения его членов и способы финансирования такого регулятора.<sup>44</sup> Медиа регулирование должно быть направлено на обеспечение свободы медиа, включая свободу информации, независимость редакций, защиту безопасности журналистов и обеспечение необходимых условий их работы.<sup>45</sup>

### **Рекомендации:**

- В Законопроекте следует предусмотреть создание независимого органа, регулирующего деятельность медиа (независимого медиа регулятора), как это предусмотрено общепризнанными международными стандартами в сфере свободы медиа.<sup>46</sup> Полномочия такого регулирующего органа должны быть четко определены в законе, равно как и правила и процедуры обеспечения его подотчетности обществу, порядок назначения и увольнения его членов и способы финансирования.
- Законопроектом должен предусматриваться градуированный, дифференцированный и пропорциональный подход к регулированию медиа, который должен учитывать, что помимо различных функций, способов и ролей в процессе производства, сбора и распространения информации, субъекты медиа сектора также различаются по размеру и влиянию, ввиду чего, их регулирование также должно отличаться.

---

<sup>43</sup> Joint Declaration on Diversity in Broadcasting. (Совместная Декларация О социокультурном многообразии в телерадиовещании (2007)). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений и свободного доступа к информации Африканской комиссии по правам человека и народов. 2007. ОБСЕ, Вена. 2013. С.45. {Электронный ресурс} Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения | ОБСЕ (osce.org). (Дата обращения: 02.09.2023).

<sup>44</sup> Совместная Декларация О политиках и должностных лицах и свободе выражения мнения (2021). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнения Африканской комиссии по правам человека и народов. ОБСЕ, Вена, С.2-3. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/ru/representative-on-freedom-of-media/506377>. (Дата обращения: 01.09.2023).

<sup>45</sup> Recommendation CM/Rec(2022)11 of the Committee of Ministers to member States on principles for media and communication governance. (Рекомендация CM/Rec(2022)11 О принципах управления в сфере медиа и коммуникаций). Совет Европы: Комитет министров. 2022. С.8. {Электронный ресурс}: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680a61712](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a61712). (Дата обращения: 01.09.2023).

<sup>46</sup> The UN Human Rights Committee, General Comment No. 34 on Article 19 of the ICCPR, CCPR/C/GC/34. (Замечание общего порядка №34 Статья 19: Свобода мнений и их выражения. Комитет по правам человека ООН, Женева, 2011), П. 39. {Электронный ресурс} URL: [CCPR/C/GC/34](https://www.unhcr.org/refugees/article/43c47624). (Дата обращения: 03.09.2023).

### 3. Общественное вещание

Право на свободу выражения мнений заключается не только в обязанности государства воздерживаться от необоснованного вмешательства в свободу слова и медиа свободу. Государство также обязано принимать позитивные меры для защиты и продвижения этих свобод. Одним из таких позитивных обязательств является содействие плюрализму и разнообразию медиа, чтобы общественность имела доступ к разнообразию источников информации и разнообразному медиа контенту. Любые меры регулирования со стороны государств должны уважать медиа свободу и не ограничивать редакционную независимость и оперативную автономию медиа. В этом отношении, Комитет по правам человека пояснил, что статья 19 МПГПП предусматривает, что «государства не должны обладать монополией на медиа и должны поощрять их разнообразие».<sup>47</sup> Традиционно контроль государства над государственными СМИ негативно сказывается на доступе населения к разнообразной общественно значимой информации, поэтому краеугольным камнем, индикатором реализации на практике позитивных обязательств государства по развитию социокультурного многообразия является наличие действительно независимого и должным образом финансируемого общественного вещания.<sup>48</sup>

К сожалению, Законопроект не ставит целью решение вопроса о преобразовании структуры государственных медиа путем создания общественного вещателя. Хотя именно формирование функциональной системы общественных медиа сегодня является приоритетной задачей для государств. В этом отношении, в последней Совместной декларации 2023 года международные специальные докладчики по свободе слова подчеркнули, что все правительственные и государственные медиа должны быть незамедлительно преобразованы в общественные.<sup>49</sup>

При этом, как отмечает Комитет ООН по правам человека, государствам следует предоставлять финансирование службам общественного вещания таким образом, чтобы не подрывать независимость этих служб.<sup>50</sup> В последней Совместной декларации 2023 года международные специальные докладчики по свободе слова вновь подчеркивают, что государства должны поддерживать адекватно финансируемые общественные медиа и обеспечить их независимость от политического или финансового вмешательства в

---

<sup>47</sup> The UN Human Rights Committee, General Comment No. 34 on Article 19 of the ICCPR, CCPR/C/GC/34. (Замечание общего порядка №34 Статья 19: Свобода мнений и их выражения. Комитет по правам человека ООН, Женева, 2011), П. 40. {Электронный ресурс} URL: [CCPR/C/GC/34](https://www.unhcr.org/refugees/34). (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>48</sup> Совместная Декларация О политиках и должностных лицах и свободе выражения мнения (2021). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнения Африканской комиссии по правам человека и народов. С.5. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/ru/representative-on-freedom-of-media/506377>. (Дата обращения: 01.09.2023).

<sup>49</sup> Joint Declaration on Media Freedom and Democracy. (Совместная Декларация О свободе СМИ и демократии. 2023). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ, Докладчик по вопросам свободы выражения мнений и Африканской комиссии по правам человека и народов (ACHPR) Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений и доступа к информации в Африке («мандатарии»), ОБСЕ, 2023. С.4. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/542676>; <https://www.osce.org/files/f/documents/3/2/542676.pdf>. (Дата обращения: 29.09.2023).

<sup>50</sup> The UN Human Rights Committee, General Comment No. 34 on Article 19 of the ICCPR, CCPR/C/GC/34. (Замечание общего порядка №34 Статья 19: Свобода мнений и их выражения. Комитет по правам человека ООН, Женева, 2011), П. 16. {Электронный ресурс} URL: [CCPR/C/GC/34](https://www.unhcr.org/refugees/34). (Дата обращения: 03.09.2023).

условиях подотчетности обществу.<sup>51</sup> Международные специальные докладчики по свободе слова отмечают со своей стороны необходимость поиска новых, инновационных подходов к финансированию общественного вещания с учетом рыночных и технологических изменений:

*[...] Необходимо исследовать инновационные механизмы финансирования общественного вещания, достаточные для того, чтобы они могли реализовать свой общественный мандат и были гарантированы заранее на несколько лет вперед, с индексацией на инфляцию.<sup>52</sup>*

Учитывая институционализированную практику политического влияния, государственные медиа склонны выступать в роли проводников власти, не ставя своей целью защиту общественных интересов. Причиной этого положения является то обстоятельство, что государственные СМИ ни в законодательстве, ни на практике не являются независимыми от государства, что приводит к использованию государственной власти для контроля над их редакционной политикой и институциональной независимостью. Соответственно, в Законопроекте следовало бы предусмотреть нормы о комплексном пересмотре структуры государственных СМИ, предложив систему подлинно общественного вещания в целях обеспечения разнообразия источников информации и мнений, и удовлетворения информационных потребностей всех слоев общества. В этих целях рекомендуется разработать и принять соответствующее законодательство об общественных медиа, в котором гарантировать как стабильное и достаточное финансирование, так и редакционную и институциональную независимость таких медиа.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

- В Законопроекте следовало бы предусмотреть нормы о комплексной реформе структуры государственных СМИ, предложив их преобразование в подлинно независимую и адекватно финансируемую систему общественного вещания в целях обеспечения разнообразия источников информации и мнений, и удовлетворения информационных потребностей общества. При этом необходимо предусмотреть особые меры для того, чтобы защитить общественное вещание в новых вещательных условиях цифрового пространства.

---

<sup>51</sup> Joint Declaration on Media Freedom and Democracy. (Совместная Декларация О свободе СМИ и демократии. 2023). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ, Докладчик по вопросам свободы выражения мнений и Африканской комиссии по правам человека и народов (АСНПР) Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений и доступа к информации в Африке («мандатарии»), ОБСЕ, 2023. С.4. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/542676>; <https://www.osce.org/files/f/documents/3/2/542676.pdf>. (Дата обращения: 29.09.2023).

<sup>52</sup> Совместная Декларация О социокультурном многообразии в телерадиовещании (2007). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений и свободного доступа к информации Африканской комиссии по правам человека и народов. 2007. {Электронный ресурс}. ОБСЕ, Вена. 2013. С.61. {Электронный ресурс} Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения | ОБСЕ (osce.org). (Дата обращения: 02.09.2023).

#### 4. Меры поддержки негосударственных медиа

Законопроект предлагает усовершенствовать механизмы государственного финансирования негосударственных медиа путем предоставления грантов на конкурсной основе, что в принципе может быть позитивным аспектом. Пунктом 1 статьи 32 устанавливается, что гранты предоставляются негосударственным медиа в целях развития отечественного контента, укрепления и защиты информационного суверенитета Республики Казахстан путем создания и распространения информации, удовлетворяющей интересы государства и общества. В этом отношении необходимо отметить, что роль медиа в демократическом обществе – это прежде всего предоставление разнообразной, качественной, проверенной информации обществу, а не удовлетворение интересов государственных органов или должностных лиц. В связи с этим, указанное положение Законопроекта не должно трактоваться как препятствующее предоставлению финансирования соискателям государственных грантов, которые создают и публикуют материалы, представляющие общественный интерес, включая антикоррупционные расследования, в том числе, к примеру, в отношении государственных служащих. В этом отношении, как подчеркивается в Совместной Декларации «О политиках и должностных лицах и свободе выражения мнений», поскольку разнообразие источников информации важно для обеспечения доступа граждан к обсуждению широкого спектра идей, включая вопросы, затрагивающие общественные интересы, государствам следует:

*Рассмотреть возможность учреждения справедливых, прозрачных и независимых субсидий или другой формы финансовой поддержки для средств массовой информации, основанной на идее о том, что доступность разнообразного и высококачественного новостного контента представляет собой общественное благо.<sup>53</sup>*

Пункт 6 статьи 32, где упоминается о гарантиях открытости и прозрачности процедур предоставления грантов уполномоченным органом, к сожалению, имеет декларативный характер, поскольку содержит лишь общую отсылку на законодательство о доступе к информации, не отвечая, тем самым, необходимым требованиям ясности и определенности к содержанию правовых норм. Также согласно статье 31, Республиканская комиссия по вопросам государственной информационной политики, созданная при уполномоченном органе, будет обладать широкими функциями, в числе которых, например, определение и утверждение тематических направлений грантового финансирования негосударственных СМИ на республиканском уровне и объемов финансирования по ним. Подпункт 5 пункта 1 статьи 31, касающийся осуществления иных полномочий, предусмотренных положением о Республиканской комиссии по вопросам государственной информационной политики, наделяет данный орган дискреционными полномочиями, реализация которых допускает чрезмерную свободу усмотрения должностных лиц, что впоследствии может послужить основанием для административного злоупотребления. Дополнительно, в соответствии с пунктом 7 статьи 32, решение о предоставлении грантов принимается Комиссией по выделению грантов при уполномоченном органе в соответствии с порядком, утвержденным

---

<sup>53</sup> Совместная Декларация О политиках и должностных лицах и свободе выражения мнения (2021). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнения Африканской комиссии по правам человека и народов. С.5. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/ru/representative-on-freedom-of-media/506377>. (Дата обращения: 01.09.2023).

уполномоченным органом. Даже если это решение, как предлагается в статье 32(7), основывается на заключении независимой экспертной комиссии, ее состав и положение также утверждается уполномоченным органом, что ставит под сомнение ее фактическую независимость и беспристрастность. В целом статья 32 не предусматривает конкретных и четких принципов, которыми должен руководствоваться уполномоченный орган при распределении грантовых средств. Между тем, отсутствие в статье 32 недвусмысленных четких критериев для распределения финансовых средств допускает возможность вынесения в этом отношении произвольных, несправедливых решений. Для предупреждения таких ситуаций, в Рекомендации CM/Rec(2022)4 Совета Европы по продвижению благоприятных условий для качественной журналистики в цифровую эпоху предлагается для целей предоставления государственной финансовой поддержки медиа установить ясные критерии:

*Любые субсидии или другие формы финансовой поддержки должны предоставляться на основе объективных, беспристрастных и нейтральных по отношению к различным точкам зрения правовых критериев, в рамках недискриминационных и прозрачных процедур и должны администрироваться органом, обладающим функциональной и оперативной автономией, например, независимым органом по регулированию медиа.<sup>54</sup>*

Как отмечается в Рекомендации, четкие и объективные критерии и процедуры предоставления финансирования, администрируемые независимым медиа регулятором, гарантируют честную конкуренцию и вероятность получения грантового финансирования теми медиа, которые поднимают в своей деятельности вопросы, представляющие общественный интерес,<sup>55</sup> способствуя, тем самым, укреплению демократии, соблюдению прав человека и устойчивому развитию. Кроме вышеперечисленных замечаний, повышению доверия к проводимому конкурсу грантов может способствовать закрепление в Законопроекте, обязанности органов, ответственных за распределение грантов, публиковать ежегодные отчеты об использовании государственных средств на поддержку медиа.<sup>56</sup>

## РЕКОМЕНДАЦИИ

- Как минимум, в Законопроекте следует предусмотреть прозрачные, объективные и четкие критерии и процедуры государственного субсидирования<sup>57</sup>, чтобы

---

<sup>54</sup> Recommendation CM/Rec(2022)4 of the Committee of Ministers to member States on promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age. (Рекомендация CM/Rec(2022)4 по продвижению благоприятных условий для качественной журналистики в цифровую эпоху). Совет Европы. Комитет министров. П.1.3.2. {Электронный ресурс} [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0). (Дата обращения: 29.09.2023).

<sup>55</sup> Recommendation CM/Rec(2022)4 of the Committee of Ministers to member States on promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age. (Рекомендация CM/Rec(2022)4 по продвижению благоприятных условий для качественной журналистики в цифровую эпоху). Совет Европы. Комитет министров. Пп.1.3.2; 1.1.5 {Электронный ресурс} [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0). (Дата обращения: 29.09.2023).

<sup>56</sup> Recommendation CM/Rec(2022)4 of the Committee of Ministers to member States on promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age. (Рекомендация CM/Rec(2022)4 по содействию созданию благоприятных условий для качественной журналистики в цифровую эпоху). Совет Европы. Комитет министров. П.1.3.3. {Электронный ресурс} [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0). (Дата обращения: 29.09.2023).

<sup>57</sup> Совместная Декларация О социокультурном многообразии в телерадиовещании (2007). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение,

обеспечить поддержку тем медиа, которые в своей деятельности поднимают вопросы, представляющие общественный интерес<sup>58</sup>, способствуя укреплению демократии, соблюдению прав человека и обеспечению устойчивого развития.

## 5. Ограничение медиа контента

В соответствии с международным правом, любые ограничения в области свободы слова, свободы информации, устанавливаемые на национальном уровне, могут вводиться исключительно на основании закона (критерий законности), для достижения легитимных целей, установленных в пункте 3 статьи 19 МПГПП (критерий правомерности), и представлять собой наименее ограничительную меру, с помощью которой может быть достигнут желаемый результат (критерий необходимости и соразмерности).<sup>59</sup> В этом отношении Законопроект предусматривает широкий спектр ограничений медиа контента, некоторые из которых, как представляется, противоречат требованиям статьи 19 МПГПП, особенно те из них, которые сформулированы в туманных и чрезмерно широких определениях. В частности, ограничения на распространение медиа продукции по признаку ее содержания установлены в статье 2 и далее в статьях 13, 22, 66 Законопроекта, где указаны запреты на разглашение сведений составляющих государственные секреты, пропаганду и оправдание экстремизма и терроризма, а также на распространение периодических печатных изданий эротического характера, об объявлениях дискриминационного характера в сфере труда, о персональных и биометрических данных, в том числе касательно несовершеннолетних лиц. Большой спектр ограничений и запретов заложен в статьях 22 и 66 Законопроекта, в перечень которых помимо устоявшихся законодательных запретов как: «пропаганда или агитация культа жестокости и насилия, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства», «разглашение сведений, составляющих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну», «пропаганда наркотических средств», входят и такие как «использование средства массовой информации в целях нарушения условий проведения предвыборной агитации», «принуждения к участию или отказу от участия в забастовке», «нарушения законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний.»

Касательно запрета на разглашение сведений, составляющих «пропаганду и оправдание экстремизма и терроризма», как подчеркивает Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, вызывает беспокойство использование в национальном законодательстве и практике Казахстана термина «экстремизм», сформулированного

---

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений и свободного доступа к информации Африканской комиссии по правам человека и народов. 2007. {Электронный ресурс} ОБСЕ, Вена. 2013. С.59. {Электронный ресурс} Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения | ОБСЕ (osce.org). (Дата обращения: 02.09.2023).

<sup>58</sup> Там же. Совместная Декларация О социокультурном многообразии в телерадиовещании (2007). С. 60. {Электронный ресурс} Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения | ОБСЕ (osce.org). (Дата обращения: 02.09.2023).

<sup>59</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1966 г. П.3. Ст. 19. {Электронный ресурс} [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml). (Дата обращения: 02.08.2023).

слишком расплывчато и нечетко.<sup>60</sup> Представляется, что размытость формулировок понятий «экстремизм», «разжигание социальной или классовой ненависти» и «религиозная ненависть или вражда» в национальном законодательстве используется для неправомерного ограничения свободы религии, выражения мнений, собраний и ассоциации.<sup>61</sup> В этом отношении отсутствие на международном уровне консенсуса относительно нормативного определения «экстремизма» и «насильственного экстремизма»<sup>62</sup> влечет за собой использование терминов в расширенном толковании как в политике, так и в законодательстве отдельных государств<sup>63</sup>, вызывая озабоченность БДИПЧ, Венецианской комиссии и других международных организаций.<sup>64</sup>

В Законопроекте, как отмечено выше, указывается о запрете распространения информации «о сословном превосходстве», которая также указана в статье 174 Уголовного кодекса Республики Казахстан как «сословная рознь».<sup>65</sup> Как следует из Доклада Управления Верховного комиссара ООН по правам человека по Казахстану, Специальный докладчик по вопросу о терроризме отметила, что данную статью Уголовного кодекса Республики Казахстан «наиболее часто используют в отношении активистов гражданского общества, и в частности в отношении религиозных организаций, и что она не обеспечивает подлинной защиты лиц, принадлежащих к

---

<sup>60</sup> Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом (Визит в Казахстан) № A/HRC/43/46/ADD.1 от 22.01.2020. ОБСЕ. С.2. {Электронный ресурс} <https://www.ohchr.org/ru/documents/country-reports/visit-kazakhstan-report-special-rapporteur-promotion-and-protectionof>. (Дата обращения: 01.10.2023).

<sup>61</sup> Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом (Визит в Казахстан) № A/HRC/43/46/ADD.1 от 22.01.2020. ОБСЕ. С.2. {Электронный ресурс} <https://www.ohchr.org/ru/documents/country-reports/visit-kazakhstan-report-special-rapporteur-promotion-and-protectionof>. (Дата обращения: 01.10.2023).

<sup>62</sup> Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism. (Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом. A/HRC/31/65). 2015 г. A/HRC/31/65. ПП. 11, 21. {Электронный ресурс} <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/088/68/PDF/G1608868.pdf?OpenElement>. (Дата обращения: 01.10.2023); Промежуточная совместная оценка проекта Закона Кыргызской Республики о средствах массовой информации (по состоянию на 13.05.2023 г.). Бюро Представителя ОБСЕ по свободе СМИ и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. П.34, с.19. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/files/f/documents/7/6/551185.pdf>. (Дата обращения: 01.10.2023); Доклад 2020 года о воздействии политики и практики, направленных на предотвращение и противодействие насильственному экстремизму, на права человека, 21.02.2020 г. Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом и правам человека, A/HRC/43/46. ПП. 12-14. {Электронный ресурс} <https://www.ohchr.org/ru/documents/thematic-reports/ahrc4346-human-rights-impact-policies-and-practices-aimed-preventing-and>. (Дата обращения: 01.10.2023).

<sup>63</sup> Доклад 2020 года о воздействии политики и практики, направленных на предотвращение и противодействие насильственному экстремизму, на права человека, Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом и правам человека, 21.02.2020 года, A/HRC/43/46. П. 13. {Электронный ресурс} <https://www.ohchr.org/ru/documents/thematic-reports/ahrc4346-human-rights-impact-policies-and-practices-aimed-preventing-and>. (Дата обращения: 01.10.2023).

<sup>64</sup> Промежуточная совместная оценка проекта Закона Кыргызской Республики о средствах массовой информации (по состоянию на 13.05.2023г.). Бюро Представителя ОБСЕ по свободе СМИ и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. П.34, с.19. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/files/f/documents/7/6/551185.pdf>. (Дата обращения: 01.10.2023).

<sup>65</sup> Уголовный Кодекс Республики Казахстан от 3.06. 2014 г. № 226-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.09.2023г.). Ст. 174. {Электронный ресурс} [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31575252&pos=170;-54#pos=170;-54](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252&pos=170;-54#pos=170;-54). (Дата обращения: 03.09.2023).



группам меньшинств.»<sup>66</sup> Пункт 3 статьи 20 Конституции Республики Казахстан также не допускает сословного и родового превосходства, и в силу своей неопределенности может применяться слишком широко, в том числе и служить поводом для злоупотреблений со стороны правоприменительных органов для ограничения права на свободное выражение мнений. В этом отношении международные специальные докладчики по свободе слова отметили свою озабоченность злоупотреблением «расплывчатой трактовкой терминов с целью ограничения критических или оскорбительных высказываний, в том числе социальных протестов, которые сами по себе не являются разжиганием розни.»<sup>67</sup> Дополнительно, анализ проблем правового регулирования запрета пропаганды или агитации культа жестокости и насилия, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства также содержится в разделе «Учет, приостановление и прекращение масс-медиа» данного анализа.

Еще одним ограничением свободы выражения мнений, включенным в перечень нарушений в пункте 3 статьи 22, которые влекут приостановление выпуска масс-медиа либо распространения продукции масс-медиа, является разглашение сведений, составляющих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну. Во-первых, формулировка «иная охраняемая законом тайна» противоречит необходимым требованиям ясности и определенности к содержанию правовых норм, в связи с чем, запрет на распространение информации с ограниченным доступом должен быть указан с отсылкой на конкретные нормы специализированного законодательства. Как отметили международные специальные докладчики по вопросам свободы выражения мнений в отношении ограничений, касающихся содержания материалов, законы, касающиеся СМИ, не должны дублировать уже предусмотренные законом ограничения контента, поскольку это не является необходимым и может привести к злоупотреблениям.<sup>68</sup> Во-вторых, касательно нормы о разглашении государственной тайны, в рамках международных стандартов существует понимание, что журналисты и представители гражданского общества «ни при каких обстоятельствах не должны привлекаться к ответственности за публикацию или дальнейшее распространение [секретной] информации, независимо от того, получили ли они эту информацию в результате утечки или нет, за исключением случаев совершения ими мошеннических действий или иного преступления для получения информации. Положения уголовного права, не ограничивающие ответственность за распространение государственной тайны теми лицами, которые официально уполномочены работать с такой тайной, должны быть

---

<sup>66</sup> Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Подборка информации по Казахстану. Сборник по Казахстану. A/HRC/WG.6/34/KAZ/2. 26.08.2019. П.25. {Электронный ресурс} [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?c=94&su=100](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?c=94&su=100). (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>67</sup> Десятая юбилейная совместная Декларация Десять основных проблем свободы выражения мнения на ближайшее десятилетие (2010). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ и Специальный докладчик АКПЧН по вопросам свободы выражения мнений и свободного доступа к информации. ОБСЕ, Вена. 2013. С.82. {Электронный ресурс} [Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения | ОБСЕ \(osce.org\)](#). (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>68</sup> Совместная Декларация О регулировании СМИ, об ограничениях деятельности журналистов (2003). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ. ОБСЕ, Вена. 2013. С.38-39. {Электронный ресурс} [Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения | ОБСЕ \(osce.org\)](#). (Дата обращения: 03.09.2023).

отменены или дополнены.»<sup>69</sup> Как отмечает в этом отношении Комитет ООН по правам человека, попытки использования законов для сокрытия от широкой общественности информации, представляющей законный общественный интерес и не угрожающей национальной безопасности, а также для преследования журналистов, исследователей, защитников окружающей среды, правозащитников или других лиц за распространение такой информации, - являются нарушением пункта 3 статьи 19 МПГПП.<sup>70</sup>

В пункте 2 статьи 66 Законопроекта указано, что «распространение не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство гражданина или организации (государственного органа, общественного, творческого, научного, религиозного или иного объединения граждан и юридических лиц), воздействие средствами массовой информации на суд» влечет ответственность, предусмотренную законодательными актами Республики Казахстан. Во-первых, в данной норме отсутствует четкое определение понятия «воздействие СМИ на суд», что является нарушением пункта 3 статьи 19 МПГПП,<sup>71</sup> и может привести к избирательному и произвольному толкованию со стороны правоприменителей, и, следовательно, к злоупотреблению правом. Во-вторых, юридические лица не могут иметь честь и достоинство, эти категории применимы только по отношению к физическим лицам. В этом отношении законы о диффамации не могут быть оправданы, если их целью является защита «честь» организаций, не имеющих права на предъявление подобных исков. Юридическое лицо вправе предъявить иск в случае распространения сведений, не соответствующих действительности и порочащих деловую репутацию такого юридического лица. В целом, законы о диффамации не могут быть оправданы, если их целью или следствием является воспрепятствование законной критике должностных лиц или разоблачению коррупции в госорганах.<sup>72</sup>

При подготовке настоящего анализа было также полезно рассмотреть дополнения Кодекса Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» статьей 456-2 «Размещение, распространение ложной информации»,<sup>73</sup> предусматривающей ответственность за распространение в СМИ, на интернет-ресурсах, на интернет-

---

<sup>69</sup> Совместная Декларация О доступе к информации (2004). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ. ОБСЕ, Вена, 2013. С.44. {Электронный ресурс} [Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения | ОБСЕ \(osce.org\)](#). (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>70</sup> Замечание общего порядка №34 Статья 19: Свобода мнений и их выражения Комитет по правам человека ООН, Женева, 2011. П. 30. {Электронный ресурс} URL: [CCPR/C/GC/34](#). (Дата обращения: 01.09.2023).

<sup>71</sup> Замечание общего порядка №34 Статья 19: Свобода мнений и их выражения Комитет по правам человека ООН, Женева, 2011. П. 30. {Электронный ресурс} URL: [CCPR/C/GC/34](#). (Дата обращения: 01.09.2023).

<sup>72</sup> Совместная Декларация О политиках и должностных лицах и свободе выражения мнения (2021). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнения Африканской комиссии по правам человека и народов. ОБСЕ. 2021. С.3. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/ru/representative-on-freedom-of-media/506377>. (Дата обращения: 02.09.2023).

<sup>73</sup> Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.09.2023 г.). Ст. 456-2. {Электронный ресурс} [https://continent-online.com/Document/?doc\\_id=31577399](https://continent-online.com/Document/?doc_id=31577399). (Дата обращения 30.09.2023).

порталах открытых данных, а также пользователями онлайн-платформ ложной информации, «создающей условия нарушения общественного порядка, прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства.» Представляется, что данная норма может послужить основанием для необоснованного ограничения права на свободу выражения мнения в рамках административного производства, что противоречит положениям пункта 3 статьи 19 МПГПП, поскольку неопределенность диспозиции правовой нормы наделяет правоприменителей излишне расширенной свободой толкования, что чревато злоупотреблениями.

Как указано выше, пунктом 3 статьи 22 Законопроекта одним из оснований для приостановления выпуска масс-медиа либо распространения продукции масс-медиа установлено «нарушени[е] законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний». В этом отношении Комитет по правам человека отмечает, что государство-участник при установлении ограничения на свободу выражения мнений должно не только ссылаться на законные основания, но и «четко и подробно продемонстрировать конкретный характер угрозы, а также то, что принятие конкретных мер отвечает критериям необходимости и соразмерности, в частности путем установления прямой и непосредственной связи между формой выражения мнений и угрозой.»<sup>74</sup> Приостановление является крайней мерой и может быть обусловлено только грубыми и серьезными нарушениями конкретных требований Закона, в соответствии со статьи 19(3) МПГПП. В предлагаемой излишне расплывчатой и широкой формулировке норма может быть использована для неправомерного ограничения права на свободу выражения мнения. Это рискует способствовать сокрытию от общественности информации, которая ни в коей мере не угрожает национальной безопасности, а, напротив, представляет общественный интерес.

В связи с вышеизложенным рекомендуется существенно пересмотреть соответствующие нормы статей 22 и 66 путем более четкого и конкретного формулирования ключевых терминов. Также Законопроект должен предусматривать, чтобы предлагаемая ответственность была соразмерной и необходимой в демократическом обществе, представляя собой наименее ограничительную меру, с помощью которой может быть достигнут желаемый результат. Например, приостановление выпуска масс-медиа либо распространения продукции масс-медиа на срок до трех месяцев будет являться несоразмерным решением со стороны государственных органов в случае лишь однократного несистемного нарушения норм закона.

#### **Рекомендации:**

- Следует избегать использования в законодательстве таких чрезмерно широких и расплывчатых терминов как «экстремизм», «сословное и родовое превосходство» для формулирования правовых оснований для ограничения свободы выражения мнений и/или свободы медиа, поскольку они могут применяться слишком широко и в том числе служить поводом для

---

<sup>74</sup> Замечание общего порядка №34 Статья 19: Свобода мнений и их выражения. Комитет по правам человека ООН, Женева, 2011. П.35. {Электронный ресурс} URL: [CCPR/C/GC/34](https://www.unhcr.org/refugees/article/4c791194.html). (Дата обращения: 03.09.2023).

злоупотреблений со стороны правоприменительных органов, в силу чего их упоминание предлагается исключить из статей 22 и 66 Законопроекта.

- В пункте 3 статьи 22 предлагается исключить норму о приостановлении выпуска масс-медиа в случае разглашения государственной тайны ввиду того, что она представляет собой несоразмерное ограничение деятельности медиа, с учетом того, что распространение информации с ограниченным доступом должно четко и узко регламентироваться специальными законодательными актами.
- В отношении «иной охраняемой законом тайны» в пункте 3 статьи 22, предлагается исключить из Законопроекта данную конструкцию, поскольку такая трактовка охватывает слишком широкий и неопределенный круг информации.

## 6. Постановка на учет, приостановление и прекращение деятельности масс-медиа

Законопроект (часть 3 пункт 1 статья 21) предусматривает возможность добровольной, то есть не обязательной, постановки на учет сетевых изданий. Представляется, что данная норма части 3 пункта 1 статьи 21 позволит интернет-ресурсам самостоятельно выбирать, становится ли на учет в уполномоченном органе или нет, в отличие от информационных агентств, для которых регистрация в соответствии со статьей 21 Законопроекта является обязательной. Одновременно, пункт 19 статьи 1 определяет «сетевое издание» как – «интернет-ресурс», прошедший процедуру постановки на учет в уполномоченном органе, информационно-коммуникационная инфраструктура которого размещена на территории Республики Казахстан. Тем самым, в понятийном аппарате в Законопроекте под сетевыми изданиями понимаются только прошедшие постановку на учет интернет-ресурсы. В этой связи положение статьи 21 Законопроекта о возможности добровольной постановки на учет сетевых изданий представляется двусмысленным и неоднозначным и рискует нивелировать позитивный подход, предусматривающий добровольную регистрацию онлайн медиа.

Более однозначным, в этом отношении, является часть 2 пункта 5 статьи 21 Законопроекта, которая предусматривает, что собственники, в том числе сетевого издания сохраняют за собой право приступить к распространению сообщений и материалов, теле-, радиопрограмм в течение шести месяцев со дня получения свидетельства о постановке на учет. Данная норма указывает уже на обязательность получения свидетельства о постановки на учет, поскольку данная норма *prima facie* не предусматривает возможности распространения продукции сетевого издания без свидетельства о постановке на учет. В этой связи, представляется, что пункт 19 статьи 1 и часть 2 пункта 5 статьи 21 Законопроекта следует пересмотреть с учетом необходимости реализации на практике права на добровольную постановку на учет сетевых изданий и их деятельности без обязательной постановки на учет.

Также, предлагаемое Законопроектом регулирование представляет собой систему разрешения, а не процедуру уведомления, где уполномоченный орган обладает определенными дискреционными полномочиями, с помощью которых может посчитать заявку неподходящей и отказать в постановке на учет. Хотя постановка на учет может предоставить медиа определенные права, законодательные положения должны быть ясными, точными и предсказуемыми, чтобы избежать риска избирательного или произвольного применения и возможного злоупотребления этими правилами со стороны властей в целях неоправданного ограничения свободы выражения мнений.<sup>75</sup> Требования/условия выдвигаемые по отношению к медиа также должны быть разумными и объективными, прозрачными и недискриминационными.

---

<sup>75</sup> Ensuring Independent Regulation for Online/Citizen Media. (Обеспечение независимого регулирования для онлайн/гражданских СМИ: проект LSE по политике в области СМИ). 2014. С.2. {Электронный ресурс} <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/wp-content/uploads/2015/08/Policy-Paper-Djordje-Krivokapic.pdf>. (Дата обращения: 03.09.2023); Офис Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. Совместный правовой анализ проекта Закона о СМИ Республики Узбекистан, 2020. Гл.4. С.22. {Электронный ресурс} [https://legislationline.org/sites/default/files/documents/e9/Legal\\_Analysis\\_of\\_the\\_Draft\\_Law\\_on\\_Mass\\_Media\\_of\\_the\\_Republic\\_of\\_Uzbekistan%20RUS.pdf](https://legislationline.org/sites/default/files/documents/e9/Legal_Analysis_of_the_Draft_Law_on_Mass_Media_of_the_Republic_of_Uzbekistan%20RUS.pdf). (Дата обращения 30.09.2023).

Используемые в Законопроекте формулировки «постановка на учет», «постановка на переучет» позволяют предположить, что для получения статуса СМИ требуется лишь уведомление, чтобы СМИ были поставлены на учет. Однако, из пункта 4 статьи 21 проекта, в котором содержатся условия постановки на учет или переучета, следует, что речь идет, фактически, о регистрации различных видов медиа, то есть о разрешительной системе деятельности медиа. Так, в статье 21 проекта Закона перечислены формальные условия, только при строгом соблюдении которых можно получить свидетельство о постановке на учет. К ним например относятся: соответствие заявления требованиям, установленным уполномоченным органом; уплата сбора за постановку на учет периодического печатного издания, информационного агентства, сетевого издания или теле-, радиоканала; указание номера и даты договора, подтверждающего передачу прав собственности на периодическое печатное издание, информационное агентство, сетевое издание или теле-, радиоканала другому лицу в заявлении о переучете периодического печатного издания, информационного агентства, сетевого издания или теле-, радиоканала ввиду смены собственника.

Следует пересмотреть требование о постановке на учет, чтобы предусмотренная процедура представляла собой простое уведомление, а не разрешение для осуществления деятельности медиа, по крайней мере там, где это касается печатных и сетевых изданий. На данный момент, проект Закона не предусматривает дифференцированный подход для постановки на учет различных видов медиа. Так, статья 21 проекта Закона предусматривает одинаковые требования для всех видов медиа. В отличие от целей лицензирования телерадиовещания, обусловленных использованием дефицитных инфраструктурных технологий (частот),<sup>76</sup> процедура постановки на учет должна предполагать предоставление только строго необходимой информации/документов, четко предусмотренных законодательством.

В Законопроекте содержатся отсылочные нормы к подзаконному акту уполномоченного органа, в случае несоблюдения которых можно получить отказ в выдаче свидетельства о постановки на учет. В соответствии с требованиями статьи 19 (3) МПГПП, вводимые ограничения права на свободу выражения мнения, должны быть установлены законом, преследовать законную цель и являться необходимыми. В этом отношении, отсылки на подзаконный акт противоречат требованиям статьи 19 (3) МПГПП, в той части, что любое ограничение прав должно быть указано в законе, а не подзаконных актах. Оценить вводимое подзаконным актом ограничение на предмет соответствия критерию «необходимости и соразмерности» также не представляется возможным в связи с его отсутствием в приложениях к Законопроекту.

При реализации частей 2, 3 пункта 6 статьи 21 проекта Закона также вероятно необоснованное ограничение прав владельцев медиа, журналистов при осуществлении ими своей профессиональной деятельности. Данные части предусматривают, что свидетельство о постановке на учет сетевого издания решением уполномоченного органа признается утратившим силу в случае, если по итогам государственного контроля выявлено, что информационно-коммуникационная инфраструктура собственника сетевого издания находится за пределами Республики Казахстан. Как следует из пункта 6 статьи 21 проекта Закона, в случае признания уполномоченным органом утратившим силу свидетельства о постановке на учет периодического

печатного издания, информационного агентства, сетевого издания, выпуск такого средства массовой информации прекращается по решению собственника или суда.

Во-первых, неизвестно, что понимается под информационно-коммуникационной инфраструктурой, во-вторых, непонятно, кем и как будет осуществляться государственный контроль. В-третьих, не ясно, почему именно уполномоченный орган, а не суд, должен признать свидетельство о постановке на учет утратившим силу, поскольку фактически эти действия означают признание недействительным такого свидетельства, что затрагивает права и законные интересы учредителя медиа, журналистов, работающих в данном издании и т.д.

Одновременно, в Законопроекте указано, что в случае признания утратившим силу свидетельства о постановке на учет, по решению суда прекращается выпуск средства массовой информации. Однако в данном случае, существует вероятность существенного нарушения права на справедливое судебное разбирательство, поскольку в таком судебном процессе будет нарушен принцип состязательности сторон. Так, истцу (уполномоченному органу) достаточно будет представить в суд решение о признании утратившим силу (фактически недействительным) свидетельства о постановке на учет сетевого издания. В этом случае суд, на основании уже вынесенного решения уполномоченного органа о признании утратившим силу свидетельства о постановке на учет, вынесет решение о прекращении выпуска медиа. Любые документы, сведения, представленные суду со стороны ответчика - представителя медиа, не будут иметь значения для дела. Фактически получается, что суд должен будет лишь выполнить функцию заверителя, а именно констатировать факт прекращения деятельности медиа в связи с утратой силы свидетельством о постановке на учет.

Предлагаемое нормативное регулирование в Законопроекте касательно приостановления и прекращения выпуска масс-медиа либо распространения продукции масс-медиа скорее не отвечает требованиям правовой определенности. Так, согласно пункту 3 статьи 22 проекта Закона основанием для приостановления является пропаганда или агитация культа жестокости и насилия, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства. В этом отношении остается неясным, что именно понимать под «сословным и родовым превосходством». Подробнее о запрете распространения информации, содержащей пропаганду «сословного и родового превосходства» изложено в разделе «Ограничение медиа контента» данного анализа.

Также, в пункте 4 статьи 22 проекта Закона пропаганда экстремизма, публикация материалов и распространение информации, направленной на разжигание межнациональной и межконфессиональной вражды, является основанием для прекращения выпуска масс-медиа либо распространения продукции масс-медиа. Использование в Законопроекте подобных широких терминов вызывает обеспокоенность, поскольку они могут служить основанием для злоупотребления с целью ограничить критические или оскорбительные выступления, в том числе социальные протесты, которые не представляют собой подстрекательства к насилию.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Десятая юбилейная совместная Декларация Десять основных проблем свободы выражения мнения на ближайшее десятилетие (2010). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ и Специальный докладчик АКПЧН по вопросам свободы выражения мнений и свободного доступа к информации. ОБСЕ,

В этом отношении международные стандарты устанавливают, что подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию<sup>78</sup> должно быть запрещено, понимая под термином «подстрекательство» такие утверждения о национальных, расовых или религиозных группах, которые создают неотвратимый риск проявлений дискриминации, вражды или насилия против представителей целевой группы. В этом отношении пункт 2 статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) устанавливает, что: «Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом.»<sup>79</sup>

Также, формулировка, используемая в пункте 4 статьи 22 проекта, «пропаганда экстремизма, публикация материалов и распространение информации, направленной на разжигание межнациональной и межконфессиональной вражды, является основанием для прекращения деятельности СМИ» - не только является широкой и расплывчатой, но также не предусматривает наличие существенного риска проявлений дискриминации, вражды или насилия как условия для применения достаточно суровой санкции в виде прекращения деятельности медиа.

Кроме того, основанием для приостановления выпуска масс-медиа по данной статье является разглашение сведений, составляющих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну, распространение информации, раскрывающей технические приемы и тактику антитеррористических операций в период их проведения. В зависимости от поставленных целей эти действия могут быть правоохранительными органами квалифицированы как подрыв безопасности страны, посягательство на конституционный строй и т.д. Однако, эти же основания (пропаганда или агитация насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики Казахстан, подрыва безопасности государства) являются основанием для прекращения выпуска масс-медиа. В связи с этим представляется разумным пересмотреть основания для приостановления и прекращения деятельности медиа, установив четкие различия между этими двумя санкциями. Также было бы полезным разработать взвешенные и объективные критерии определения серьезности санкции в зависимости от вероятности наступления негативных последствий, контекста высказывания, содержания высказывания, намерения, реальной возможности

---

Вена. 2013. С.81 П.8. {Электронный ресурс} [Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения | ОБСЕ \(osce.org\)](#). (Дата обращения: 02.09.2023).

<sup>78</sup> Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the expert workshops on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred (Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека о рабочих совещаниях экспертов по запрещению подстрекательства к национальной, расовой или религиозной ненависти. Ежегодный доклад Верховного комиссара ООН по права человека. 22-я сессия). 2013. {Электронный ресурс} [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat\\_draft\\_outcome.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf). (Дата обращения: 17.10.2023). «Пропаганда войны» и «пропаганда национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющая собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию», которые должны быть запрещены в соответствии со статьей 20 (1) и (2) МПГПП (см. также ПВССМИ ОБСЕ, Неофициальный документ о пропаганде и свободе СМИ (2015), особенно в отношении пропаганды войны и ненависти, ведущей к насилию и дискриминации) {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/files/f/documents/b/3/203926.pdf>. (Дата обращения: 01.10.2023).

<sup>79</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1966 г. П.2 ст.20. {Электронный ресурс}. URL:[https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml). (Дата обращения: 02.08.2023).



совершения автором противоправного деяния и других критериев, аналогичных тем, что изложены в Рабатском плане действий по запрету пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию.<sup>80</sup> Отсутствие ясности в положениях статей 21, 22 оставляет чрезмерный простор для дискреционного подхода органов государственной власти, следовательно, при таком законодательном регулировании, приостановление и прекращение деятельности медиа может стать предметом злоупотреблений со стороны соответствующих государственных органов.

### **Рекомендации:**

- Пункт 19 статьи 1 и часть 2 пункта 5 статьи 21 Законопроекта следует пересмотреть с учетом необходимости реализации возможности добровольной постановки на учет сетевых изданий и их деятельности без обязательной постановки на учет.
- Правовое регулирование постановки на учет должно предусматривать особенности различных типов медиа. Также следует пересмотреть норму по постановке на учет в Законопроекте, чтобы она представляла собой процедуру уведомления, а не систему разрешения, по крайней мере там, где это касается прессы и сетевых изданий.
- Следует исключить из Законопроекта дискреционные полномочия уполномоченного органа касательно отказа медиа в постановке на учет. В статье 21 Законопроекта необходимо исключить отсылочные нормы к подзаконному акту уполномоченного органа, в случае несоблюдения которых можно получить отказ в выдаче свидетельства о регистрации. Все требования к медиа в связи с постановкой на учет должны быть четко и исчерпывающе предусмотрены в Законопроекте.
- Хотя постановка на учет может предоставить медиа определенные права, законодательные положения должны быть ясными, точными и предсказуемыми, чтобы избежать риска избирательного или произвольного применения и возможного злоупотребления этими правилами со стороны властей в целях неоправданного ограничения свободы выражения мнений.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the expert workshops on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred (Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека о рабочих совещаниях экспертов по запрещению подстрекательства к национальной, расовой или религиозной ненависти. Ежегодный доклад Верховного комиссара ООН по правам человека). Совет по правам человека. 22-я сессия). 2013. С.11. {Электронный ресурс} [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat\\_draft\\_outcome.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf). (Дата обращения: 17.10.2023).

<sup>81</sup> Ensuring Independent Regulation for Online/Citizen Media. (Обеспечение независимого регулирования для онлайн/гражданских СМИ: проект LSE по политике в области СМИ), 2014. С.2. {Электронный ресурс} <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/wp-content/uploads/2015/08/Policy-Paper-Djordje-Krivokapic.pdf>. (Дата обращения: 03.09.2023); Офис Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. Совместный правовой анализ проекта Закона о СМИ Республики Узбекистан, 2020. Гл.4. С.22. {Электронный ресурс} [https://legislationline.org/sites/default/files/documents/e9/Legal\\_Analysis\\_of\\_the\\_Draft\\_Law\\_on\\_Mass\\_Media\\_of\\_the\\_Republic\\_of\\_Uzbekistan%20RUS.pdf](https://legislationline.org/sites/default/files/documents/e9/Legal_Analysis_of_the_Draft_Law_on_Mass_Media_of_the_Republic_of_Uzbekistan%20RUS.pdf). (Дата обращения 30.09.2023).

Требования/условия выдвигаемые к медиа также должны быть разумными и объективными, прозрачными и недискриминационными.

- В статье 22 Законопроекта следует более четко и узко определить действия, за которые предусмотрена ответственность в виде приостановления, прекращения выпуска или распространения продукции средства массовой информации соответственно;
- Пункт 4 статьи 22 Законопроекта привести в соответствие с требованиями пункта 2 статьи 20 МПГПП и Рабатского плана действий по запрету пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, предусмотрев в диспозиции статьи необходимость наличия подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию.

## 7. Права и обязанности журналиста

Положительным моментом Законопроекта является установление сроков предоставления государственными органами ответов на запросы СМИ и журналистов. Статьи 34 и 35 проекта Закона посвящены вопросам запросов журналистов. При этом, имеется градация различных видов запросов: устные запросы, письменные запросы, запросы по разъяснению официальных сообщений. По каждому виду запроса установлены четкие сроки для предоставления ответа. Урегулированы возможные действия должностных лиц в случае, если ответ на запрос не входит в их компетенцию. На этот случай установлен двухдневный срок на передачу запроса компетентному органу. Такие нормы облегчают работу журналистов и медиа, а также дисциплинируют должностных лиц государственных органов в предоставлении своевременной и полной информации.

Вместе с тем, определенные аспекты регулирования статуса журналиста представляются проблематичными. В пункте 21 статьи 1 проекта Закона установлено, что журналист (представитель средств массовой информации) – физическое лицо, осуществляющее деятельность по сбору, обработке и подготовке сообщений и материалов для средства массовой информации на основе трудовых или иных договорных отношений с редакцией средства массовой информации. Пункт 2 статьи 25 проекта устанавливает, что статусом журналиста обладает лицо в период осуществления профессиональной деятельности и нахождения в трудовых или иных договорных отношениях с редакцией средства массовой информации в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан. Из этих определений понятия журналиста следует, что журналист обязательно должен находиться в трудовых или договорных отношениях с редакцией СМИ. Кроме того, наличие трудовых или иных договорных отношений со средством массовой информации, поставленным на учет в уполномоченном органе, является обязательным условием получения пресс-карты (часть 3 пункт 4 статья 29). Также, учитывая, что пунктом 5 статьи 1 вводится определение пресс-карты - документа и (или) электронного документа, подтверждающего особый статус журналиста (представителя средств массовой информации), предоставляющего право упрощенной аккредитации и права предусмотренные настоящим Законом, возникает вероятность того, что в случае если СМИ будет отказано уполномоченным органом в постановке на учет либо если деятельность СМИ будет прекращена либо приостановлена, пресс-карты журналистов данных СМИ будут автоматически аннулированы.

Согласно части 3 пункта 1 статьи 21 Законопроекта постановка на учет сетевого издания осуществляется в добровольном порядке. Одновременно, в понятийном аппарате (пункт 19 статьи 1) в Законопроекте под сетевыми изданиями понимаются только прошедшие постановку на учет интернет-ресурсы. В этой связи положение статьи 21 Законопроекта о возможности добровольной постановки на учет сетевых изданий представляется двусмысленным и неоднозначным. Более подробно проблемные вопросы реализации данной нормы освещены в разделе 6 «Постановка на учет, приостановление и прекращение деятельности масс-медиа».

Кроме того, учитывая, что в штате сетевых изданий, не прошедших постановку на учет, также должны трудиться журналисты, то такое обязательное условие получения пресс-карты как наличие договорных отношений только с поставленным на учет медиа, ведет к тому, что журналисты, работающие в этих сетевых изданиях, не смогут получить

пресс-карту. Хотя как заявили международные специальные докладчики по свободе слова, «[о]тдельные журналисты не должны получать лицензии или регистрироваться.»<sup>82</sup> Пресс-карта может служить удостоверением личности журналиста, его принадлежности к журналистскому сообществу, тем самым улучшая условия работы для журналистов, что необходимо для того, чтобы обеспечить право общества на свободу информации. Вместе с тем, право искать, получать и распространять информацию — это право человека, защищаемое и предоставляемое «каждому». В этой связи получение пресс-карты для осуществления журналистской деятельности не может быть на законодательном уровне поставлено в зависимость от профессионального стажа, образования или наличия трудовых или иных договорных отношений с медиа, поставленным на учет в уполномоченном органе, а статья 29(4) Законопроекта исходит именно из таких требований к получению пресс-карты. Тем самым, Законопроектом предлагается, по сути, внедрить понятие «государственного разрешения» на занятие профессией журналиста, что будет препятствовать свободной журналистской деятельности.<sup>83</sup> Как установил Специальный докладчик ООН по вопросам свободы мнений и свободы их выражения, журналистика должна быть связана с функцией сбора и распространения информации, а не только с конкретной профессией журналиста<sup>84</sup>. Информированием общественности и выполнением «жизненно важной роли общественного надзора» занимаются не только журналисты, но и другие люди.<sup>85</sup> О том, что «(не) должно быть каких-либо правовых ограничений в отношении того, кто может заниматься журналистикой»<sup>86</sup>, заявили и международные специальные докладчики по свободе слова.

Таким образом, хотя наличие пресс-карты может предоставить журналистам дополнительные привилегии (например, получение информации от государственных органов в более короткие сроки, чем обычные граждане), получение пресс-карты не должно носить для тех, кто занимается сбором и распространением информации, - обязательный характер. В этом отношении положения, касающиеся необходимости получения пресс-карты для того, чтобы в принципе иметь возможность работать в

---

<sup>82</sup> Совместная Декларация О регулировании СМИ, об ограничениях деятельности журналистов (2003). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ. ОБСЕ, Вена. 2013. С.39. {Электронный ресурс} Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения | ОБСЕ (osce.org). (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>83</sup> Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ: Наблюдения и рекомендации. ОБСЕ. Представительство Свободы СМИ. 25.10.2006 г. С.3. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/22066.pdf> (Дата обращения: 01.10.2023).

<sup>84</sup> Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, посвященный праву на доступ к информации, защите источников информации и защите осведомителей. (См. раздел Тематические доклады, табл. Защита лиц, сообщающих информацию, 08.09.2015 г. №А/70/361, п.17. С.11/32). {Электронный ресурс} <https://www.ohchr.org/ru/good-governance/related-reports>. (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>85</sup> Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, П.18. С.11/32. {Электронный ресурс} <https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5629edb24>. (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>86</sup> Совместная Декларация О регулировании СМИ, об ограничениях деятельности журналистов (2003). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ. ОБСЕ, Вена, 2013. С.39. {Электронный ресурс} Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения | ОБСЕ (osce.org). (Дата обращения: 03.09.2023).

качестве журналиста, должны быть пересмотрены. В статье также должны быть предусмотрены способы обжалования отказа в выдаче пресс-карты или ее аннулирования.

Следует также отметить, что формулировка пункта 2 статьи 25 Законопроекта в правоприменении может стать основанием для лишения прав журналиста таких категорий как: аналитики, блогеры и иные пользователи соцсетей, которые создают актуальные интервью, репортажи или комментарии, снимают общественно-значимые фотографии или видеоматериалы с мест событий, а затем самостоятельно размещают их на своей странице в интернете или даже на специально созданном для распространения информации сайте. В этом отношении Комитет ООН по правам человека (КПЧ) в уже упоминавшемся Замечании общего порядка №34 (2011 г.) к статье 19 МПГПП<sup>87</sup> установил следующее:

*Журналистские функции выполняет широкий круг лиц, в том числе профессиональные штатные репортеры и аналитики, блогеры и другие лица, которые публикуются в печатных изданиях, Интернете или где-либо еще, поэтому существование общих государственных систем регистрации журналистов или выдачи им лицензий является несовместимым с пунктом 3. Ограничения на аккредитацию допустимы лишь в случаях, когда для журналистов необходимо предоставить привилегированный доступ в некоторые места или на некоторые события. Такие ограничения не должны носить дискриминационный характер и должны применяться в соответствии со статьей 19 и другими положениями Пакта на основе объективных критериев и с учетом того, что журналистские функции выполняет широкий круг лиц.*

В целом, изложение прав журналистов носит позитивный характер, вместе с тем отдельные «права», включенные в Законопроект, такие как «производить записи, в том числе с использованием средств аудиовизуальной техники, кино- и фотосъемку, за исключением случаев, запрещенных законодательными актами Республики Казахстан» или «получать доступ к документам и материалам, за исключением, сведений, составляющих государственные секреты и иную охраняемую законом тайну» относятся скорее к общим конституционным правам и свободам каждого человека не требующим прямого разрешения в законодательстве на их реализацию.

К числу значимых прав журналиста, предусмотренных данной статьей, в аспекте обеспечения журналистских функций, относятся такие права, как «присутствовать в районе стихийных бедствий, на мирных собраниях, а также при иных формах выражения общественных, групповых и личных интересов по предъявлению удостоверения журналиста, отличительного знака»; «распространять подготовленные им сообщения и материалы за своей подписью, под условным именем (псевдонимом)»; «отказываться от публикации материала за своей подписью, если его содержание после редакционной правки противоречит личным убеждениям журналиста»; «на сохранение тайны авторства и источников информации, за исключением случаев, когда эти тайны и источники информации обнаружатся по требованию суда».

---

<sup>87</sup> Замечание общего порядка №34 Статья 19: Свобода мнений и их выражения. Комитет по правам человека ООН, Женева, 2011. П.44. {Электронный ресурс} URL: [CCPR/C/GC/34](https://www.unhcr.org/refugees/article/4c199923.html). (Дата обращения: 03.09.2023).

Касательно права на защиту источников информации, международные специальные докладчики по свободе слова отмечают, что правила защиты конфиденциальности источников журналистской информации могут быть отменены «только решением суда на основании того факта, что доступ к источнику информации необходим для защиты имеющего преобладающее значение общественного интереса или права гражданина, которые нельзя защитить иным способом.»<sup>88</sup>

В качестве дополнительного укрепления некоторых прав журналистов можно было бы рассмотреть пункт 42 Рекомендации CM/Rec (2011)7 о новом понятии медиа в части особых прав или привилегий журналистов при осуществлении журналистской функции в защиту общественного интереса:

*Прерогативы, права и привилегии, на которые могут ссылаться медиа 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).<sup>89</sup> [Перевод сделан автором настоящего правового анализа]*

Статья 37 посвящена праву на опровержение или ответ, где формулировка нормы оставляет выбор между правом на опровержение и правом на ответ на усмотрение лиц, желающих воспользоваться этими правами. Международная неправительственная организация АРТИКЛЬ 19 отмечает, что право на ответ следует четко отличать от права на исправление (опровержение). Согласно рекомендациям АРТИКЛЬ 19, «[п]раво на исправление должно ограничиваться указанием на ошибочную информацию, опубликованную ранее, с обязательством самого медиа исправить ошибочный материал.»<sup>90</sup> Согласно общепринятым международным стандартам, право на опровержение применяется только к недостоверной, клеветнической, содержащей факты информации, когда СМИ опровергает конкретные ошибочные сведения, опубликованные ранее. В этом отношении, публикация достоверной информации не может повлечь за собой право на опровержение, даже если она наносит ущерб репутации человека.

---

<sup>88</sup> Совместная Декларация. Об оскорблении религий и антитеррористическом и антиэкстремистском законодательстве (2008). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ и Специальный докладчик АКПЧН по вопросам свободы выражения мнений и свободного доступа к информации. ОБСЕ, Вена. 2013, С.67. {Электронный ресурс} [Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения | ОБСЕ \(osce.org\)](#). (Дата обращения: 02.09.2023).

<sup>89</sup> Recommendation CM/Rec(2011)7 on a new notion of media (2013) (Рекомендация CM/Rec (2011)7. О новом понятии медиа. Совет Европы: Комитет министров 2011). П.42. {Электронный ресурс} <https://edoc.coe.int/en/media/8019-recommendation-cmrec20117-on-a-new-notion-of-media.html>. (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>90</sup> Defining Defamation: Principles on Freedom of Expression and Protection of Reputation 2017 Policy Brief. (Определяя диффамацию: Принципы свободы выражения мнений и защиты репутации. Аналитическая записка, АРТИКЛЬ 19, 2017). С. 36. {Электронный ресурс} [https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38641/Defamation-Principles-\(online\)-.pdf](https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38641/Defamation-Principles-(online)-.pdf). (Дата обращения: 01.10.2023).

Концепция права на ответ позволяет решить проблему, связанную с тем, что порой лица, оказавшиеся объектом профессионального интереса со стороны медиа, считают, что у них нет возможности ответить на порочащие их сообщения после их публикации. В аналитической записке международной неправительственной организации АРТИКЛЬ 19 говорится о том, что право на ответ предлагает медиа предоставить возможность лицу, чьи права были ущемлены утверждением, основанным на ошибочных фактах, «изложить суть дела.»<sup>91</sup> При этом согласно АРТИКЛЬ 19, «[п]раво на ответ должно применяться только в тех случаях, когда право на исправление не является достаточным для возмещения ущерба, причиненного истцу или его репутации.»<sup>92</sup> Таким образом, и право на ответ, и право на исправление могут применяться только если в медиа публикации были допущены ошибочные (несоответствующие действительности) сведения о том или ином лице.

Согласно решению Европейского суда по правам человека, право на публикацию ответа является важным элементом свободы выражения мнения, но не предполагает неограниченного права на доступ к медиа, поэтому в исключительных обстоятельствах лица могут на законных основаниях потребовать от медиа опубликовать на их страницах опровержение или извинение<sup>93</sup>. Вместе с тем, предполагается, что право на ответ скорее следует регулировать в рамках систем саморегулирования, а не в рамках закона.<sup>94</sup>

В качестве дополнительной защиты прав журналистов могла бы быть полезной норма, содержащая специальные исключения, которая позволила бы редакциям медиа избежать вмешательства в редакционную политику и злоупотребления правом на ответ. Согласно Рекомендации Совета Европы Rec(2004)16[1] о праве на ответ в новой медиа среде, законодательство может предусматривать исключения, при которых в праве на ответ может быть отказано, а именно: если объем ответа превышает объем, необходимый для исправления оспариваемой информации; если ответ не ограничивается только исправлением оспариваемых фактов; если его публикация повлечет за собой совершение уголовно наказуемого деяния, привлечет поставщика контента к гражданско-правовой ответственности или нарушит нормы общественного приличия; если сообщение считается противоречащим охраняемым законом интересам третьего лица; если заинтересованное лицо не может доказать наличие законного интереса; если ответ составлен на языке, отличном от языка, на котором оспариваемая информация

---

<sup>91</sup> Defining Defamation: Principles on Freedom of Expression and Protection of Reputation 2017 Policy Brief. С.36. (Определяя диффамацию: Принципы свободы выражения мнений и защиты репутации. Аналитическая записка. АРТИКЛЬ 19, 2017). С.36. {Электронный ресурс} [https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38641/Defamation-Principles-\(online\)-.pdf](https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38641/Defamation-Principles-(online)-.pdf). (дата обращения: 01.10.2023).

<sup>92</sup> Там же. Defining Defamation: Principles on Freedom of Expression and Protection of Reputation 2017 Policy Brief. С.36. (Определяя диффамацию: Принципы свободы выражения мнений и защиты репутации. Аналитическая записка. АРТИКЛЬ 19, 2017). С.36. {Электронный ресурс} [https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38641/Defamation-Principles-\(online\)-.pdf](https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38641/Defamation-Principles-(online)-.pdf). (дата обращения: 01.10.2023).

<sup>93</sup> См. Решение № 28743/03. Мельничук против Украины. ЕСПЧ, 5.07. 2005. {Электронный ресурс} <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2228743/03%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-185799%22%5D%7D>. (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>94</sup> Офис Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. Совместный правовой анализ проекта Закона о СМИ Республики Узбекистан, 2021г. С.29. {Электронный ресурс} [https://legislationline.org/sites/default/files/documents/e9/Legal Analysis of the Draft Law on Mass Media of the Republic of Uzbekistan%20RUS.pdf](https://legislationline.org/sites/default/files/documents/e9/Legal%20Analysis%20of%20the%20Draft%20Law%20on%20Mass%20Media%20of%20the%20Republic%20of%20Uzbekistan%20RUS.pdf). (Дата обращения 30.09.2023).

была обнародована; если оспариваемая информация является частью достоверного сообщения о заседаниях органов государственной власти или судов.<sup>95</sup>

Преимуществом Законопроекта является норма пункта 1 статьи 37, которая предусматривает срок исковой давности по требованиям, предъявляемым к средствам массовой информации в связи с нарушением прав, указанных в статье 37. Это связано с тем, что отсутствие сроков давности позволяло бы на протяжении бесконечно долгого времени обращаться с исками о защите репутации на основании высказываний прошлых лет, что чревато злоупотреблениями и могло бы негативно сказаться на способности медиа к эффективной защите.

Пункт 4 статьи 37 устанавливает, что требования о публикации опровержения либо ответа в СМИ «рассматривается судом в случае, если средство массовой информации отказало в такой публикации либо в течение месяца не опубликовало опровержение или ответ, а также в случае ликвидации данного средства массовой информации.» Данная норма обладает позитивным эффектом, способствующим развитию механизмов саморегулирования, обеспечивающих эффективные и доступные средства восстановления репутации и не нарушающих необоснованно право на свободу выражения мнения.

Статья 26 проекта Закона касается аккредитации журналистов, однако она не содержит правил получения аккредитации, что может противоречить требованиям, изложенным в статье 19(3) МПГПП, о том, что любые ограничения свободы выражения мнений должны быть предусмотрены законом. Пункт 3 статьи 26 прописывает, что журналист лишается аккредитации за распространение несоответствующих действительности сведений, порочащих деловую репутацию аккредитовавших его государственных органов, общественных объединений и организаций. Данной нормой вопрос о лишении аккредитации ставится в зависимость «от редакционной или критической позиции, или независимости отдельного журналиста»<sup>96</sup>, что входит в противоречие с международными стандартами, предусматривающими, что аккредитация не может быть отозвана только на основании содержания работы определенного журналиста ни при каких обстоятельствах.<sup>97</sup>

Из пункта 3 вышеназванной статьи следует, что только аккредитованный журналист имеет право присутствовать на заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, проводимых аккредитовавшими его государственными органами, общественными объединениями и организациями. Положения, предоставляющие государственным

---

<sup>95</sup> Recommendation [Rec\(2004\)16\[1\]](#) of the Committee of Ministers to member states on the right of reply in the new media environment. (Рекомендация [Rec\(2004\)16\[1\]](#) О праве на ответ в новой медиа среде). Совет Европы. Комитет министров. 2004. п. 5. {Электронный ресурс}: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805db3b6](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805db3b6) . (Дата обращения 30.09.2023).

<sup>96</sup> Совместная Декларация О политиках и должностных лицах и свободе выражения мнения (2021). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнения Африканской комиссии по правам человека и народов. С.4. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/ru/representative-on-freedom-of-media/506377>. (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>97</sup> Совместная Декларация О регулировании СМИ, об ограничениях деятельности журналистов (2003). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ. ОБСЕ, Вена, 2013. С.39. {Электронный ресурс} [Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения | ОБСЕ \(osce.org\)](#). (Дата обращения: 03.09.2023).



органам произвольное право лишать журналистов аккредитации или не допускать неаккредитованных журналистов на заседания государственных органов и организаций, считаются противоречащими международным стандартам медиа регулирования, основанным на принципах крайней необходимости и минимального вмешательства государства.<sup>98</sup> Правила аккредитации для журналистов уместны только для получения ими права преимущественного доступа в какие-либо места и (или) на мероприятия; решения об аккредитации должны приниматься в рамках справедливого и прозрачного процесса на основании понятных и недискриминационных критериев, опубликованных заранее.<sup>99</sup> В качестве возможного решения проблемы можно рассмотреть рекомендации международных специальных докладчиков по вопросам свободы выражения мнений, которые предлагают чтобы системы аккредитации базировались на «обоснованных и объективных критериях, а не на редакционной или критической позиции или независимости отдельного журналиста» и чтобы «у журналистов был свободный доступ в учреждения (например, в парламент), и на мероприятия (например, на пресс-конференции) для сбора информации по вопросам, представляющим общественный интерес, и информирования о них общественности.»<sup>100</sup>

Статьей 28 проекта Закона предусмотрена аккредитация иностранных СМИ и их журналистов Министерством иностранных дел Республики Казахстан. При этом, в этой статье установлено, что правовое положение и профессиональная деятельность аккредитованных в Республике Казахстан иностранных журналистов и других представителей иностранных средств массовой информации регулируются законодательством Республики Казахстан и международными договорами Республики Казахстан. Следовательно, для иностранных журналистов и представительств СМИ, не аккредитованных при Министерстве иностранных дел, Законопроект не предоставляет права осуществлять свою деятельность. Соответственно, аккредитация в МИДе фактически является разрешением на осуществление журналистской деятельности на территории Республики Казахстан.

Законопроект не содержит правил получения аккредитации при Министерстве иностранных дел, что также не соответствует требованиям, изложенным в статье 19(3) МПГПП о том, что любые ограничения свободы выражения мнений (и, соответственно, свободы медиа) должны быть предусмотрены законом. Необходимо обратить

---

<sup>98</sup> Замечание общего порядка №34 Статья 19: Свобода мнений и их выражения. Комитет по правам человека ООН, Женева, 2011. П. 34, 39. {Электронный ресурс} URL: [CCPR/C/GC/34](https://www.unhcr.org/refugees/34). (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>99</sup> Совместная Декларация О регулировании СМИ, об ограничениях деятельности журналистов (2003). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ. ОБСЕ, Вена, 2013. С.39. {Электронный ресурс} [Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения | ОБСЕ \(osce.org\)](https://www.osce.org/odihr/docs/2003-09-04-declaration-on-regulation-of-media). (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>100</sup> Совместная Декларация О политиках и должностных лицах и свободе выражения мнения (2021). Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнения Африканской комиссии по правам человека и народов. ОБСЕ. 2021. С.4. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/ru/representative-on-freedom-of-media/506377>. (Дата обращения: 02.09.2023).

внимание, что аккредитация не должна использоваться в качестве инструмента, препятствующего профессиональной деятельности медиа и доступу к информации.<sup>101</sup>

Для иностранных журналистов отдельная аккредитация может быть необходима если позволяет им получить дополнительные привилегии (например, для получения многократных виз или содействия в получении вида на жительство, а также для доступа в опасные или закрытые места, где могут проводиться официальные пресс-конференции или другие официальные мероприятия). В случае, если зарубежные журналисты не нуждаются в подобных привилегиях, то отдельная аккредитация для них не требуется.<sup>102</sup> В Коммюнике Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ об аккредитации иностранных журналистов в целях реализации права на свободу информации № 4/2016 подчеркивается, что «Аккредитация не должна служить инструментом для контроля контента, ограничения потока информации через границы».<sup>103</sup>

### **Рекомендации:**

- Положения, ставящие получение пресс-карты в целях осуществления журналистской деятельности в зависимость от профессионального стажа, образования или наличия трудовых, или иных договорных отношений со СМИ, поставленным на учет в уполномоченном органе, рекомендуются к пересмотру. В Законопроекте также должны быть предусмотрены средства обжалования отказа в выдаче пресс-карты или ее аннулирования. Кроме того, и прежде всего, разработка и выдача пресс-карт должны были бы быть прерогативой независимых органов саморегулирования медиа, а не полномочием государственных органов. Таким образом, следует рассмотреть передачу всех полномочий касательно пресс-карт независимым органам саморегулирования медиа.
- Предлагается рассмотреть возможность введения особых прав или привилегий для журналистов с целью осуществления ими журналистской функции в интересах общества. Например, дать журналисту право распространять сообщения и материалы, подготовленные с использованием скрытой аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки, если это необходимо для защиты общественных интересов и приняты меры против возможной идентификации третьих лиц.
- При истребовании права на опровержение или ответ от медиа, в качестве дополнительной защиты прав журналистов, полезно было бы внести в Законопроект норму, содержащую специальные исключения, которая позволила

---

<sup>101</sup> Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ: Наблюдения и рекомендации. ОБСЕ. Представительство Свободы СМИ. 25.10.2006 г. С.4. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/22066.pdf>. (Дата обращения: 01.10.2023).

<sup>102</sup> Доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Аккредитация иностранных журналистов в регионе ОБСЕ, 2016. С.3. {Электронный ресурс} <https://www.osce.org/files/f/documents/f/2/247866.pdf>. (Дата обращения: 01.10.2023).

<sup>103</sup> Коммюнике № 4/2016 Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ об аккредитации иностранных журналистов в целях реализации права на свободу информации (Дунья Миятович). ОБСЕ. 2016. С.2. {Электронный ресурс}. <https://www.osce.org/files/f/documents/1/f/247856.pdf>. (Дата обращения: 02.09.2023).

бы редакциям медиа избежать вмешательства в редакционную политику и злоупотребления правом на ответ. Согласно Рекомендации Совета Европы Rec(2004)16[1] о праве на ответ в новой медиасреде, законодательство может предусматривать исключения, при которых в праве на ответ может быть отказано: если объем ответа превышает объем, необходимый для исправления оспариваемой информации; если ответ не ограничивается только исправлением оспариваемых фактов; если его публикация повлечет за собой совершение уголовно наказуемого деяния, привлечет поставщика контента к гражданско-правовой ответственности или нарушит нормы общественного приличия; если сообщение считается противоречащим охраняемым законом интересам третьего лица; если заинтересованное лицо не может доказать наличие законного интереса; если ответ составлен на языке, отличном от языка, на котором оспариваемая информация была обнародована; если оспариваемая информация является частью достоверного сообщения о заседаниях органов государственной власти или судов.<sup>104</sup>

- Расплывчатые и условные положения, наделяющие государственные органы произвольным правом лишать журналистов аккредитации или не допускать на заседания журналистов, неаккредитованных при государственных органах и организациях, рекомендуется пересмотреть. Отдельная аккредитация для иностранных журналистов может быть необходима лишь если позволяет им получить дополнительные привилегии (например, при получении многократных виз или содействии в получении вида на жительство, а также в виде доступа в места с ограниченным доступом или в места, где могут проводиться официальные пресс-конференции или другие официальные мероприятия).

---

<sup>104</sup> Recommendation Rec(2004)16[1] of the Committee of Ministers to member states on the right of reply in the new media environment. (Рекомендация Rec(2004)16[1] О праве на ответ в новой медиа среде). Совет Европы. Комитет министров. 2004. С. 5. {Электронный ресурс}: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805db3b6](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805db3b6) . (Дата обращения 30.09.2023).

## 8. Иностранная доля владения медиа

В соответствии с пунктом 4 статьи 12 Конституции Республики Казахстан иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами. Также в пункте 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан установлено, что 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.

Согласно пункту 2 статьи 14 проекта Закона иностранцам и иностранным юридическим лицам, лицам без гражданства запрещается прямо и (или) косвенно владеть, пользоваться, распоряжаться и (или) управлять более 20 процентами акций (долей, паев) юридического лица-собственника средства массовой информации в Республике Казахстан или осуществляющего деятельность в этой сфере. При этом, в абзаце втором данного пункта имеется уточнение, что данное положение не распространяется на интернет-ресурсы, предназначенные для электронной коммерции. Соответственно, ограничение распространяется на все Интернет-ресурсы, не имеющие коммерческой цели, например, на Интернет-ресурсы без рекламы, размещающие социальный контент или распространяющие информацию, представляющую общественный интерес. В результате, те Интернет-ресурсы, в которых доля иностранного владельца составляет более 20%, не могут быть поставлены на учет в качестве СМИ.

В пункте 4 статьи 23 Законопроекта содержится отдельное ограничение в вопросе доли иностранного участия в деятельности СМИ для телерадиовещания. Надо отметить, что согласно информационному бюллетеню Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), посвященному законодательству о иностранной медиа собственности в странах-членах Европейского союза (ЕС),<sup>105</sup> только 5 стран-членов ЕС устанавливают ограничения для иностранного капитала в медиа-секторе, 23 страны из 28 не устанавливают никаких ограничений. В Австрии, Испании, Кипре, Польше, Франции ограничения не распространяются на граждан или компании из стран ЕС. Наиболее жесткие ограничения действуют во Франции, где максимальный лимит для капитала из стран, не входящих в ЕС, составляет 20% во всех секторах медиа. Кроме Франции, ограничения на иностранную долю владения существуют, например, в таких демократических странах как США и Канада<sup>106</sup>. В основном целью таких ограничений является сохранение, обогащение и укрепление культурной, политической и социальной идентичности, равно как и экономические причины. Но существует консенсус, что такие ограничения в целях обеспечения медиа плюрализма могут распространяться в основном на вещательные услуги, особенно аудиовизуальные,<sup>107</sup> и

---

<sup>105</sup> Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF) (Информационный бюллетень). {Электронный ресурс} <https://www.rcmediafreedom.eu/Multimedia/Infographics/Foreign-media-ownership-in-Europe>. (Дата обращения: 02.09.2023).

<sup>106</sup> The elephant next door: a survey of international media ownership regulations. (Коалиция за реформу СМИ. Отчет: Слон по соседству: обзор международного регулирования прав собственности на СМИ). {Электронный ресурс}. <http://www.mediareform.org.uk/resources/media-ownership-reports>. (Дата обращения: 02.09.2023).

<sup>107</sup> Cappello M. (ed.), Media ownership - Market realities and regulatory responses, IRIS Special 2016-2, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2016. (Медиа владение - Реалии рынка и регулятивные меры). Страсбург. 2016. С.117. {Электронный ресурс} <https://rm.coe.int/media-ownership-market-realities-and-regulatory-responses/168078996c>. (Дата обращения: 02.10.2023).

должны вводиться с большой осторожностью, чтобы быть необходимыми и соразмерными ответами на конкретные угрозы демократическому обществу. Например, они уместны для предотвращения случаев приобретения медиа иностранными инвесторами, связанными с недемократическими режимами, поскольку такие приобретения могут повлечь за собой цензуру или самоцензуру журналистов по причине дискреционного влияния издателя на редакционную политику медиа. Понятно, что ограничения доли владения медиа определенным процентом направлено на предотвращение влияния недобросовестных инвесторов, но, с другой стороны, такая норма не гарантирует, что владение и управление не будет производиться через подставных лиц. Более того, есть риски, что такие нормы могут привести к снижению плюрализма медиа, уменьшению разнообразия контента и сокращению выбора качественных медиа для местной аудитории.

Обоснованными и необходимыми в демократическом государстве были бы ограничения, направленные против установления монополии или излишней концентрации собственности в медиа секторе любым собственником, как национальным, так и иностранным. В этом отношении в Рекомендации Совета Европы CM/Rec(2022)11 о принципах управления в сфере медиа и коммуникаций говорится о необходимости помимо применения мер регулирования экономической конкуренции, в целях обеспечения создания справедливых и равноправных рыночных условий, принять отраслевые меры регулирования концентрации медиа собственности, осуществляемые независимыми органами медиа регулирования.<sup>108</sup> *В пункте 40 Замечания общего порядка № 34 рекомендуется государствам-участникам принять все необходимые меры в соответствии с Пактом для того, чтобы предупредить случаи монополизации, ненадлежащее доминирование в медиа частных медиагрупп или сосредоточение медиа в их руках, что может негативно сказаться на разнообразии источников информации и взглядов.*<sup>109</sup> Кроме того, крайне затруднительно наложение ограничения на иностранную долю владения всеми видами медиа, включая Интернет-ресурсы, учитывая трансграничную природу Интернета. *В соответствии с пунктом 2 статьи 19 МПГПП государства-участники обязаны гарантировать право на свободу выражения мнений, в том числе право искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ.*<sup>110</sup>

Согласно части 3 статьи 23 проекта Закона постанова на учет иностранных теле-, радиоканалов осуществляется после экспертизы их продукции на предмет соответствия законодательству Республики Казахстан. Остается открытым вопрос о том, какой орган будет проводить экспертизу, какие виды экспертиз будут производиться, в течение какого срока будут рассматриваться материалы, как можно оспорить результаты экспертизы. Как минимум, необходимо предусмотреть в тексте Законопроекта

---

<sup>108</sup> Recommendation CM/Rec(2022)11 of the Committee of Ministers to member States on principles for media and communication governance. (Рекомендация CM/Rec(2022)11 О принципах управления в сфере медиа и коммуникаций). Совет Европы: Комитет министров. 2022. С.6. {Электронный ресурс} [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680a61712](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a61712). (Дата обращения: 01.09.2023).

<sup>109</sup> Замечание общего порядка №34 Статья 19: Свобода мнений и их выражения. Комитет по правам человека ООН, Женева, 2011. П.40. {Электронный ресурс}. URL: [CCPR/C/GC/34](https://www.unhcr.org/refugees/34). (Дата обращения: 03.09.2023).

<sup>110</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1966 г. П.2. Ст.19. {Электронный ресурс}. [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml). (Дата обращения: 03.09.2023).

достаточные предохранительные меры, чтобы такая экспертиза не стала инструментом цензуры и ограничения критического медиа контента, представляющего общественный интерес.

В статье 24 проекта Закона предусмотрены основания для отказа в выдаче свидетельства о постановке на учет. Одним из оснований отказа является несоответствие заявления требованиям установленным уполномоченным органом. Принимая во внимание, что ограничение прав должно быть предусмотрено только законом, полагаем что все требования к заявлению должны быть предусмотрены в самом законе.

В пункте 4 статьи 24 проекта Закона предусмотрено, что в случаях нарушения законодательства Республики Казахстан иностранным теле-, радиоканалом уполномоченный орган обращается в суд для отзыва свидетельства о постановке на учет. Данная норма содержит излишне широкие и расплывчатые условия для обращения в суд с требованием об отзыве свидетельства о постановке на учет, а именно «нарушение законодательства». Учитывая, что под законодательством понимаются законы и подзаконные акты, а также принимая во внимание различные сферы действия нормативных предписаний в законодательстве, остается неясным, какие именно нарушения могут стать причиной для обращения в суд с требованием об отзыве свидетельства о постановке на учет. Отмена постановления на учет является крайней мерой, поэтому очень важно, чтобы основания для такой крайней меры были прописаны в законе четко и конкретно, и чтобы санкция была пропорциональна нарушению.

Пунктом 6 статьи 24 проекта Закона предусмотрено, что в случае признания судом информации, распространяемой иностранным теле-, радиоканалом, противоречащей требованиям настоящего Закона и других законодательных актов Республики Казахстан, распространение иностранного теле-, радиоканала на территории Республики Казахстан приостанавливается либо прекращается. В данном случае формулировка также представляется неконкретной и чрезмерно широкой, а именно: непонятно о каких именно требованиях, установленных в данном законе и других законодательных актах, идет речь. В данной норме в качестве правовых последствий нарушения законодательства также указаны приостановление или прекращение распространения информации. При этом не ясно, в каком случае будет прекращение, а в каком – приостановление распространения информации. В этой связи, необходимо установить четкие разграничения между основаниями для прекращения и для приостановления распространения информации, соответственно.

#### **Рекомендации:**

- Рекомендуется пересмотреть ограничения на иностранное владение медиа, по крайней мере в отношении владения интернет-ресурсами, и сузить сферу действия ограничений в отношении иностранных граждан до той, которая будет оправданной и соразмерной.
- Рассмотреть вопрос об установлении ограничений в Законопроекте на установление монополии либо чрезмерной концентрации медиа, будь то национальными или иностранными собственниками;
- В статье 24 Законопроекта предусмотреть исчерпывающий список требований к заявлению, при несоблюдении которых будет отказано в выдаче свидетельства о постановке на учет;

- В текст Законопроекта необходимо включить достаточные предохранительные меры, чтобы экспертиза иностранных теле-, радиоканалов на предмет соответствия законодательству Республики Казахстан не стала инструментом цензуры и ограничения критического медиа контента, представляющего общественный интерес;
- В тексте Законопроекта четко прописать критерии наличия и порядок выявления в материалах иностранного теле-, радиоканала пропаганды или агитации запрещенного контента;
- В пункте 4 статьи 24 Законопроекта предусмотреть исчерпывающий перечень обстоятельств, предусмотренных законодательством Республики Казахстан, за нарушение которых уполномоченный орган обращается в суд для отзыва свидетельства о постановке на учет;
- Отмена постановления на учет является крайней мерой; в этой связи очень важно, чтобы основания для отмены постановления на учет были сформулированы в законе четко и конкретно, и чтобы данная санкция была соразмерна нарушению;
- В пункте 6 статьи 24 Законопроекта предусмотреть исчерпывающий перечень обстоятельств, предусмотренных законодательством Республики Казахстан, за нарушение которых распространение иностранного теле-, радиоканала на территории Республики Казахстан приостанавливается, а также в каких случаях прекращается такое распространение.