

УДК [340.130.53:070.13] (575.2) (04)

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ КАК ОТРАЖЕНИЕ СВОБОДЫ СЛОВА В КЫРГЫЗСТАНЕ

Н.М. Букуев – соискатель

In given article the legislative base existing in republic providing activity of mass media is considered. The author gives the characteristic of the normative legal certificates adjusting given sphere, their conformity to modern principles of democracy and a freedom of speech. During the analysis of existing norms, it is marked, that formation of legislative base about mass media in the Kyrgyz Republic experiences now the period of becoming. At the same time, tendencies of the further development and a way of overcoming of problems, characteristic for mass-media of the Central-Asian region come to light.

В новой редакции Конституции Кыргызской Республики, принятой 18 февраля 2003 г. говорится, что каждый гражданин в Кыргызской Республике имеет право на свободу выражения и распространение мыслей, идей и мнений, на свободу печати, передачи и распространение информации (ст. 16 п. 9), в Кыргызстане цензура запрещена (ст. 10).

Конституция провозглашает свободу СМИ и ответственность государства за создание необходимых условий для их развития. Кыргызстан ратифицировал несколько международных документов, из которых наиболее применимым к свободе слова является Международный пакт о гражданских и политических правах. Более того, являясь государством-участником ОБСЕ, Кыргызстан принял на себя все обязательства этой организации в сфере СМИ.

Вопрос свободы СМИ приобрел в Кыргызстане актуальность в начале 90-х годов, с началом обретения независимости. Сегодня в Министерстве юстиции КР зарегистрировано более 800 СМИ. 689 из них – печатные издания, 126 теле- и радиокompаний¹.

Основным законом, регулирующим деятельность средств массовой информации, является Закон Кыргызской Республики “О средствах массовой информации” от 2 июля 1992 г. (далее – Закон о СМИ). Этот закон был в свое время разработан на волне демократической эйфории, жажды кардинальных преобразований, охватившей наше общество. Закон о СМИ в свое время считался одним из наиболее прогрессивных законов в данной сфере: открытый запрет цензуры и прямого государственного регулирования или вмешательства в деятельность журналистов, введение разрешения на их коммерческую деятельность. Однако даже при всей прогрессивности, с точки зрения устоявшейся медиатеории, закон обладает серьезными недостатками, одним из которых является требование обязательной регистрации всех СМИ как юридических лиц в Министерстве юстиции. Практика показала, что в некоторых случаях регистрация может быть использована для того, чтобы не дать выйти в свет “неудобным” СМИ. Сам разрешительный порядок процедуры регистрации и перерегистрации построен таким образом, что в определенной ситуации он может быть использован, чтобы предотвратить деятельность средств массовой информации, которые по той или

¹ *Тесемников У.* Демократия и СМИ в Кыргызстане // Слово Кыргызстана. – 2000. – 17 мая.

иной причине могут показаться опасными или нежелательными для властей. Поэтому многие специалисты не раз обращались к правительству и законодательным органам ввести в закон о СМИ учетно-заявительный характер регистрации, осуществляемой органами статистики, а не юстиции.

Вторым серьезным ограничением Закона является ст. 23 с перечнем информации, не подлежащей публичному распространению. Сам факт существования списка ограничения, налагаемого на СМИ, является отклонением от принципа свободы слова и СМИ. К тому же большинство пунктов в этом списке, согласно устоявшейся практике, относятся либо к области этики, либо к области саморегулирования СМИ.

Сегодня, по мнению специалистов, Закон о СМИ нуждается в коррекции, поскольку не учитывает некоторые новые реалии. Во-первых, нет в нем законодательной четкости и ясности в определении взаимоотношений между учредителем и редакционным коллективом. Нигде не говорится о недопущении монополизации СМИ, о социальной защите журналистов, есть неоправданные ограничения на рекламу.

С учетом множества проблем, связанных с деятельностью средств массовой информации, были приняты еще два закона, касающиеся непосредственно СМИ. Это Закон Кыргызской Республики “О защите профессиональной деятельности журналиста” от 5 декабря 1997 г., и Закон “О гарантиях и свободе доступа к информации”, принятый в то же время. Эти законы, с одной стороны, обеспечивают предусмотренное Конституцией право каждого на информацию, свободу слова и печати, с другой – регламентируют порядок получения, производства и распространения этой информации. В ст. 1 Закона “О гарантиях и свободе доступа к информации” говорится, что “Закон регулирует отношения, возникающие в процессе реализации права каждого свободно и беспрепятственно искать, получать, исследовать, производить, передавать и распространять информацию”. В этом законе подтверждаются гарантии доступа к информации, сформулированы основные принципы свободы доступа к информации, а также предусмотрена норма, ограничивающая предоставление информации в силу охраны

такой информации законом. Статья 10 данного закона содержит перечень из 9 пунктов информации, которая не подлежит публичному распространению. Здесь не допускаются разглашение государственной и коммерческой тайны (на этот счет есть специальные законы: Закон Кыргызской Республики “О защите государственных секретов” от 14 апреля 1994 г. и Закон Кыргызской Республики “О коммерческой тайне” от 2 марта 1998 г.); призыв к насильственному свержению конституционного строя; пропаганда войны; оскорбление религиозных чувств; распространение порнографии; употребление нецензурных выражений; оскорбление атрибутов государственной символики, а также посягательство на честь и достоинство личности.

Следует отметить, что в основном на практике эти законы недостаточно эффективны. Так, в ст. 3 Закона Кыргызской Республики “О гарантиях и свободе доступа к информации” устанавливается право доступа граждан к информации. Государственные учреждения различных уровней обязаны предоставлять каждому необходимую информацию, имеющую отношение к правам граждан и их юридическим проблемам. В то же время данный Закон не устанавливает ответственности работников госучреждений за невыполнение конституционных норм и прав граждан.

Закон Кыргызской Республики “О защите профессиональной деятельности журналиста” регулирует отношения, возникающие в связи с профессиональной деятельностью журналиста, определяет его права и обязанности, предоставляет правовые и социальные гарантии, устанавливает меры ответственности за нарушения законодательства о защите профессиональной деятельности журналиста. В данном Законе подтверждается норма, не допускающая цензуру в средствах массовой информации, например, ст. 4: “Никто не имеет права требовать от журналиста предварительно согласовывать сообщения и материалы, а также требовать изменить текст или полностью снять с печати (эфира) материал или сообщение. Не может быть ограничен доступ журналиста к информации, представляющей общественный интерес, затрагивающей права, свободы и законные интересы граждан”. В соответствии с

данным законом журналисту предоставлены более широкие права, чем те, которые предусмотрены Законом о СМИ. Вместе с тем, в Законе “О защите профессиональной деятельности журналиста” предусмотрен и более широкий круг обязанностей журналистов. Разночтения и споры вызывает предпоследний пункт ст. 7: “Журналист не может использовать профессиональную информацию в личных целях, публиковать факты о частной жизни физического лица, а также использовать аудио- и видеозаписывающие устройства без согласия источника информации или автора”. Статья 13 данного закона предусматривает ответственность должностных лиц за нарушение прав журналистов. И хотя в законе предусмотрены гарантии профессиональной деятельности журналистов, отражающие главные принципы демократического общества, – недопустимость преследования журналистов за публикацию критических материалов; государственная гарантия свободного получения и распространения информации; вмешательство в профессиональную деятельность журналиста – на практике все это дается с большим трудом.

Существуют разнообразные формы не-прямой цензуры. Например, многие журналисты приводят примеры, когда звонят “сверху” и настоятельно просят не печатать или выпускать в эфир готовый материал, при этом часто в ход идут угрозы налоговых или финансовых проверок и даже инспекций пожарных служб. Еще одним эффективным средством недопущения информации к публикации или демонстрации на телеэкранах является ограничение доступа журналистов к “горячей” информации.

По мнению бывшего представителя бишкекского офиса ОБСЕ Ежи Венцлава, в Кыргызстане реально существует так называемая “структурная” цензура. К атрибутам такой цензуры он относит монополию государства на бумагу и печатные услуги, контроль над импортом бумаги, повышение платы за аренду офисов, контроль за распространением продуктов СМИ и недопущение – в “недружественные”, использование исков о нарушении чести и достоинства с требованием выплаты невероятно высоких сумм. Сюда также можно отнести налоговые проверки, создание разнообразных комитетов по защите нравственно-

сти, претензии по поводу несоблюдения этических норм и прочие подобные меры для “обуздания” СМИ¹.

Таким образом, в законах “О защите государственных секретов” и “О защите профессиональной деятельности журналистов”, регулируя вопросы доступа к информации и защищая различного рода секреты, законодательство предоставляет в то же время достаточно возможностей для иного воздействия и косвенного ограничения действий СМИ на фоне запрета прямой цензуры.

Кроме этих основных законов, по которым живут и работают средства массовой информации Кыргызской Республики, есть также непосредственно касающиеся СМИ законы “О рекламе”, “Об авторских и смежных правах”, теперь уже и новые законы “Об адвокатской деятельности” и “О меценатстве и благотворительной деятельности”, в октябре 1999 года появился еще один закон – “Об информатизации”. Данный закон был принят для воплощения в жизнь идеи создания “информационного Шелкового пути” из Европы в Китай и отражает государственную политику по вхождению Кыргызстана в “мировое информационное пространство”. Справедливости ради стоит отметить, что при обсуждении данного закона депутатами ЖК была исключена статья, предусматривающая 10-процентное содержание из республиканского бюджета для информационных ресурсов и систем, считая его слишком большой суммой для данной отрасли.

Формирование законодательной базы о средствах массовой информации в Кыргызской Республике переживает сейчас период становления. Полнота правового регулирования отношений СМИ в рамках законодательства Кыргызской Республики о средствах массовой информации может быть достигнута только в том случае, если совокупность правовых норм будет приведена в соответствие с множеством отношений, связанных со средствами массовой информации.

¹ Бардин Л. СМИ: Законодательство и право // Бюллетень Кыргызстанского бюро по правам человека и соблюдению законности. – 1996. – Вып. 1 (февраль).

В целом же международные аналитики отмечают, что, несмотря на отдельные шероховатости, законодательная база Кыргызстана, касающаяся СМИ, неплоха и адекватно отображает происходящие в республике процессы¹.

Конечно, не все у нас в законодательстве так гладко и прекраснодушно, как может показаться на первый взгляд, есть у нас и не работающие законы, есть и разночтения, различные толкования одних и тех же правовых норм, но жизнь не стоит на месте. Построение открытого, правового общества не такое уж легкое дело, как это теоретически предполагалось, но “процесс идет”, и повседневная практика ежедневно вносит свои поправки, изменения и дополнения, приводит в гармоничный порядок действующее в нашей стране законодательство.

Есть проблемы и профессиональные, этические. Многие СМИ Кыргызстана все еще не вышли из состояния эйфории, предоставленной свободой слова. Отсутствие четких правовых, морально-этических критериев деятельности журналиста в условиях складывающейся, только формирующейся демократии создало парадоксальную ситуацию: свободы слова, печати хватает всем, а вот ответственности за свое слово никто, практически, не несет. А это чревато серьезными последствиями. Особенно в нестабильном обществе, где неосторожным словом можно спровоцировать социальные, межклановые, этнические и прочие конфликты. Республика, между тем, еще не встала на рельсы прочного гражданского согласия, а экономический коллапс продолжается².

Издержками переходного периода в СМИ Кыргызстана можно считать болезненные амбиции ряда изданий и авторов, критиканство и самолюбование, хроническую нехватку элементарного такта и уважения к оппоненту. Существует немало газет, которые делают себе “имидж” за гранью фола, постоянно погружая читателя в пучину информационного террора. За явные нарушения закона о печати, как

правило, никто ответа не несет. Если настойчив заявитель, то может последовать опровержение в печати. Но есть прецеденты – судебные решения о наложении штрафов за публикации, порочащие честь и достоинство гражданина.

В соответствии с законами рыночной экономики СМИ стремительно превращаются в товар. Это естественное явление, если исключить, что в товар превращаются и многие журналисты, готовые продаваться с потрохами кому угодно.

Как признают сами руководители СМИ и журналисты, все острее встает необходимость разработки этических норм деятельности журналиста. Робкие попытки в этом направлении делают объединения руководителей СМИ, организуемые в последнее время. Речь идет о создании профессионального издания журналистов – при всем обилии газет и журналов газетчики своей “трибуны” не имеют. Восполнить пробел пытаются Центры СМИ (бюллетени, справочные материалы). Вопрос, однако, требует решения в общенациональном масштабе.

Предстоит решать и проблему профессионального образования работников печатных СМИ. Армия молодых журналистов, влившаяся в коллективы сотен новых изданий, не имеет специального образования и постигает азы профессии “по ходу дела”, методом проб и ошибок. Современной журналистике обучают лишь в небольших отделениях Кыргызского национального университета, Кыргызского технического университета и Кыргызско-Российского Славянского университета. Не имеют соответствующей базы группы, открытые при филологическом факультете Ошского государственного университета. Особенно трудно приходится в этом отношении узбекскоязычной прессе, потерявшей все контакты с прежним поставщиком квалифицированных кадров – Ташкентским госуниверситетом (на этом языке на юге республики выходят 6 газет, есть литературный альманах “Ош”, который печатается на 3 языках, в т.ч. узбекском).

Печатные СМИ Кыргызстана сталкиваются сейчас с теми же проблемами, что и другие СМИ стран Центральной Азии: взаимоотношения власти и прессы; зависимость местных изданий от местных госструктур; уязвимое со-

¹ Дуге Ф. Ситуация в области СМИ в Кыргызстане // Пять специальных докладов о состоянии СМИ в Центральной Азии. – Вена, 2002.

² Тесемников У. Демократия и СМИ в Кыргызстане // Слово Кыргызстана. – 2000. – 17 мая.

циальное положение журналистов; недостаточное законодательное обеспечение их деятельности; слабая экономическая база СМИ; проблемы доступности и распространения информации. Правда, при всей общности этих проблем есть существенная деталь, которая принципиально отличает положение СМИ в соседних странах – методы разрешения названных проблем. В Кыргызстане, в отличие от некоторых соседних республик, трения между представителями власти и СМИ разрешаются в судебном порядке. Это нормальное явление с точки зрения демократии. В качестве примера можно назвать судебные разбирательства конфликтов между газетами (“Республика”, “Вечерний Бишкек”, “Асаба”), с одной стороны, и правительственными структурами – с другой. Инциденты эти происходят время от времени и разрешаются на основе законности.

Состояние свободы слова и печати в Кыргызстане эксперты международных организаций оценивают весьма высоко. По словам советника представителя ОБСЕ по СМИ Стенли Шрегера, в США проблемы между правительством и СМИ, имеющие место в Кыргызстане, называются “враждебными отношениями между правительством США и СМИ. И эти отношения являются здоровыми отношениями. Потому что правительство и СМИ – разные организации с совершенно разными задачами. В любом демократическом обществе всегда будут определенные напряженные отношения

между правительством и СМИ. И это нормально”¹.

С другой стороны, прежде чем делать какие-либо выводы об уровне свободы слова в той или иной стране, думается, немаловажно учесть и такой фактор. Каждая страна, выбравшая свою модель экономического развития, имеет право на собственную информационную модель. Кыргызстан, бедный на природные ресурсы, сделал ставку на другое – на человеческие ресурсы, выбрав открытое общество с большой степенью предоставленной свободы слова и печати. Это выбор нашего общества.

СМИ Кыргызстана ищут пути создания новых профессиональных организаций. Создается ассоциация СМИ, которая, однако, не является альтернативой республиканскому Союзу журналистов. Кыргызстанские СМИ пытаются наладить региональное сотрудничество со СМИ Центральной Азии. Пока особого интереса со стороны соседних республик эта инициатива не вызывает.

Газеты и журналы, телевидение и радио Кыргызстана играют ключевую роль в становлении свободы слова и совести, отображая широкий спектр мнений, явлений и фактов. По общему признанию, это сейчас – одно из главных завоеваний радикальных преобразований в стране с населением в 5 млн. человек.

¹ Материалы международной организации “СМИ Центральной Азии: настоящее и будущее”. – Бишкек, 1999.