



КОММЕНТАРИЙ К ПРОЕКТУ

ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ЗАЩИТЕ ДЕТЕЙ ОТ ИНФОРМАЦИИ, ПРИЧИНЯЮЩЕЙ ВРЕД ИХ ЗДОРОВЬЮ И РАЗВИТИЮ»

*Подготовлено Дмитрием Головановым, экспертом Института проблем
информационного права (г. Москва), юристом ОАО «ВебТВ» (г. Москва), по заказу
Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации*

Содержание

Резюме, краткое изложение рекомендаций	5
Введение	12
1. Международные стандарты в области свободы выражения мнения и регулирования права детей на защиту от вредной информации, конституционное регулирование Республики Казахстан	14
1.1. Значение свободы выражения мнения	14
1.2. Ограничения свободы выражения мнения	18
1.3. Регулирование доступа детей к информации и защиты детей от вредной информации	21
2. Анализ норм законодательства Республики Казахстан о правах детей в отношении информации	34
3. Анализ проекта Республики Казахстан «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»	39
3.1. Комментарии и предложения к главе 1 законопроекта: «Общие положения»	39
3.2. Комментарии и предложения к главе 2 законопроекта: «Государственная политика и компетенция государственных органов в области защиты ребенка от информации, наносящей вред его здоровью и развитию»	44
3.3. Комментарии и предложения к главе 3 законопроекта: «Возрастная классификация информационной продукции для детей»	46
3.4. Комментарии и предложения к главе 4 законопроекта: «Возрастные категории информационной продукции для детей»	49
3.5. Комментарии и предложения к главе 5 законопроекта: «Маркировка информационной продукции и требования к обороту информационной продукции в соответствии с возрастными категориями информационной продукции»	50
3.6. Комментарии и предложения к главе 6 ¹ законопроекта: «Доступное для ребенка время»	51
3.7. Комментарии и предложения к главе 8 законопроекта: «Заключительные положения»	52

¹ В отношении некорректного номера данной главы и главы «Заключительные положения», см. комментарий эксперта в разделе 3.6 настоящего комментария.

РЕЗЮМЕ, КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Проведя анализ представленного проекта Закона Республики Казахстан «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» в контексте положений Конституции Республики Казахстан, действующего национального законодательства о СМИ и о правах детей, международных норм о свободе выражения мнения и защите детей от вредной информации, а равно практики, существующей в других государствах - участниках ОБСЕ, эксперт приходит к общему заключению, что указанный законопроект содержит недостаточные гарантии свободы выражения мнения и распространения информации, и допускает введение запретов и ограничений, которые могут быть расценены как цензура. Целью проекта, как представляется из логики регулирования, является не создание для сознательных родителей и ответственных участников индустрии условий для защиты детей от информации, являющейся вредной, а установление государством ряда запретов на распространение информации, которые будут носить неизбирательный характер. Предлагаемые законопроектом процедуры носят непрозрачный и способствующий возникновению коррупции характер. В этой связи текст проекта требует существенной переработки с учетом рекомендаций, основанных на международном праве и практике других стран, в которых действует сходное законодательство.

Законопроект содержит следующие основные преимущества:

- Приоритеты государственной политики, заявленные в законопроекте, в отношении защиты детей от вредной информации, сформулированы сбалансированно: устанавливая общий приоритет охраны прав ребенка, законодатель говорит о необходимости обеспечить права ребенка на свободу слова, информации и его участие в общественной жизни. Это позволяет говорить о том, что в случае доработки остальных положений законопроекта, при реализации закона возможно будет найти баланс между интересами защиты детей от вредной информации и иными конституционно значимыми ценностями.
- Законопроектом декларируется наличие целого ряда возможностей по привлечению представителей профессионального и экспертного сообщества, а также потребителей информационной продукции к исполнению положений законодательства. Впрочем, нельзя не отметить, что соответствующие положения носят периферийный и декларативный характер и их исполнение ничем не обеспечено.

- Законопроектом декларируется развитие медиаграмотности детей и их родителей, их обучение основам информационной безопасности.

В то же время, законопроект содержит следующие очевидные и существенные негативные моменты:

- Наиболее существенным недостатком закона, открывающим путь к неправомерному и произвольному ограничению свободы выражения мнения, является введение института обязательной экспертизы информационной продукции для детей. Такая экспертиза должна осуществляться до начала распространения информации на территории Республики Казахстан. При этом экспертиза организуется органами государственной власти, по результатам такой экспертизы может быть принято решение о приостановлении распространения информационной продукции, которое реализуется органами государственной власти в административном, а не судебном порядке. В категорию «информационной продукции для детей», в силу ее расплывчивости, можно включить самую разную информацию. Более того, законопроект напрямую относит к такой категории универсальную информационную продукцию, под которой, в том числе, понимается общественно-политическая. Таким образом, исходя из логики законопроекта, государственные органы в случае его принятия, смогут осуществлять предварительный контроль содержания политических передач и препятствовать их распространению, мотивируя это защитой интересов детей. Такое регулирование, по сути, формирует инструмент цензуры в сфере оборота информации, что противоречит и требованиям международного права и национальному законодательству. При всем этом, расходы на проведение процедуры обязательной экспертизы возлагаются на то лицо, которое обращается за ее проведением.

Как представляется, при сохранении подобного регулирования, объем информационной продукции, производимой для детей, будет неуклонно снижаться, так как к затратам на ее производство прибавятся расходы на проведение экспертизы, кроме того, будет постоянно существовать риск запрета продукции как не соответствующей законодательству о защите детей. Наконец, обязательность проведения экспертизы может привести либо к полному коллапсу работы телевизионных каналов и интернет-сайтов для детей, которые вместо творческой деятельности будут заниматься постоянной экспертизой своей продукции, либо к полному выхолащиванию и бессмысленности института экспертизы, которая превратится в конвейер по производству однотипных решений.

- Одним из существеннейших недостатков законопроекта следует признать полное отсутствие регулирования участия организаций саморегулирования или сорегулирования в процессах регламентирования отрасли, осуществляющей оборот информационной продукции. Центральная роль в формировании механизмов обеспечения исполнения закона в соответствии с проектом, включая принятие актов, устанавливающих процедуры маркировки и проведения экспертизы информационной продукции, возлагается на государственные органы, а не на представителей профессионального сообщества. Между тем, такая практика не соответствует международным стандартам, и не является принятой в других государствах-участниках ОБСЕ.
- Законом не предусматривается изъятие из сферы действия закона оборота информационной продукции, имеющей значительную историческую, культурную или художественную ценность. Такое изъятие позволило бы обеспечивать гарантии сохранения культурного наследия, сформированного в национальном и международном искусстве и доступа к объектам такого наследия детей в соответствии с требованиями части 2 статьи 31 Конвенции о правах ребенка, статьи 34 Закона РК «О правах ребенка в Республике Казахстан».
- Законом не предусматривается изъятие из сферы его действия рекламной информации. Исходя из того, что рекламное законодательство Республики Казахстан является сформированным, устоявшимся, а также специальным, и предусматривает достаточные меры по защите несовершеннолетних при производстве и размещении рекламы (статья 15 Закона РК «О рекламе»), представляется необходимым исключить регулирование рекламных отношений в части, касающейся оборота информационной продукции, из сферы действия будущего закона. Обозначенный подход отвечает практике, существующей в других странах мира.
- Законопроект содержит ряд ограничений в отношении информации, которые не могут быть признаны достаточно четкими с позиции реализации принципа формальной определенности. В частности, устанавливается запрет на распространение информации, провоцирующей ребенка на антиобщественные и противоправные действия. Определение данной категория является крайне размытым и может трактоваться слишком расширительно.
- Уровень государственного контроля за соблюдением положений законопроекта является чрезмерным, что позволяет говорить о том, что государство не соблюдает принцип приоритета прав родителей в обеспечении воспитания детей. Государственные органы определяют государственную политику в сфере защиты

детей от информации, реализуют такую политику, организуют проведение экспертизы, устанавливают правила проведения экспертизы, осуществляют контрольно-надзорные функции как в сфере исполнения закона, так и в отношении деятельности экспертных организаций. Чрезмерное государственное участие в сфере защиты детей от вредной информации является коррупциогенным фактором.

- Законопроектом практически не регулируется процедура экспертизы информационной продукции. Не установлены ни сроки проведения экспертизы, ни принципы отбора экспертов, ни правила о транспарентности проведения экспертизы и опубликовании ее итогов, ни порядок обжалования действий экспертов. Кроме того, представляется не соответствующим принципам законопроекта положение об оплате обязательной экспертизы за счет производителя или распространителя информационной продукции. Так как целью проведения такой процедуры является защита общественных интересов, и такое проведение является принудительным, его оплата должна производиться за счет средств бюджета.
- Корректность отнесения законопроектом информации к той или иной возрастной категории может быть поставлена под вопрос в контексте обеспечения приоритета защиты прав ребенка. В особенности это может быть отнесено к положениям, допускающим описание и демонстрацию элементов насилия в информационной продукции.
- Принципы маркировки информационной продукции не представляются оптимальными. Законопроект предусматривает отсутствие маркировки продукции универсального характера, но при этом обязывает наносить маркировку продукции возрастной категории «до 6 лет». Очевидно, что если к потреблению продукции может быть допущено лицо, не достигшее 6 лет, то такая продукция соответствует категории универсальности и не должна маркироваться.
- Проектом установлена обязательность ограничения трансляции средствами телерадиовещания программ, относящихся к категории «с 18 лет» по телеканалам / радиостанциям, с 6 до 23 часов по местному времени и маркировки такой продукции, даже в том случае, если программа идет в прямом эфире. Как представляется, такое требование противоречит не только принципу свободы выражения мнения, но и здравому смыслу. Сама суть изъятий информационного законодательства в отношении программ, идущих в прямом эфире, состоит в том, что представители СМИ-производителя теле- / радиoproграммы не могут предугадать и проконтролировать действия участников программы, а следовательно, заранее отнести такую программу к определенной возрастной категории.

- Законопроект содержит лишь отсылочные нормы по вопросу об ответственности за его нарушение. Между тем, как показывает практика других стран, в которых принимается подобное законодательство, именно введение норм ответственности за нарушение законодательства о защите детей приводит к возникновению самых острых дискуссий в обществе и опасений возможного непропорционального ограничения прав на свободу поиска и распространения информации. Неопределенность в вопросах субъектного состава, процедуры и меры ответственности не позволяет оценить, какими будут последствия принятия законопроекта для участников рынка обращения информационной продукции.
 - Законопроект не предусматривает сколь-нибудь значительного переходного периода, в течение которого должно быть приведено в соответствие законодательство в смежных сферах, а также осуществлена подготовительная (включая разъяснительную) работа с участниками оборота информационной продукции. Также нормами законопроекта не предусмотрено приведение в соответствие с ним других законодательных актов Республики Казахстан, что может привести к многочисленным коллизиям с другими нормативными правовыми актами, действующими в сфере защиты детей.
 - Законопроект структурирован несбалансировано: включая чрезмерно подробный понятийный аппарат, он лишь поверхностно или с использованием бланкетных норм регулирует ключевые институты, такие как правила производства экспертизы, деятельность контрольного (надзорного) органа и пр. Положения проекта содержат противоречивые и дублирующие друг друга нормы, существенно затрудняющие его толкование. К примеру, установив в одной статье закона направления государственной политики в области защиты прав детей, в другой законопроект наделяет правом определять такие направления органы власти.
- Кроме того, проект содержит значительное число ошибок, в нем путаются номера пунктов, происходит рассогласование в словоупотреблении. При внешней незначительности, это может влиять на толкование и применение законодательного акта.

В качестве основных рекомендаций эксперт предлагает:

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Отменить принцип обязательности экспертизы информационной продукции для детей или существенным образом переформатировать положения закона, |
|---|

установив предельно четко и формально исключительные случаи, в которых такая экспертиза должна проводиться.

2. Внести в законопроект изменения, обеспечивающие участие представителей профессионального сообщества в принятии решений, касающихся классификации информационной продукции, экспертизы такой продукции, составления регламентов и правил осуществления различных видов деятельности по защите детей от вредной информации. В качестве наиболее предпочтительного варианта предлагается возложение соответствующих функций на органы саморегулирования профессионального сообщества, или профессиональные объединения, или наиболее авторитетные некоммерческие организации. В качестве альтернативного варианта возможно рекомендовать в качестве обязательного правила учреждение экспертного совета, включающего представителей гражданского общества, при органах, наделенных полномочиями в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию. Решения государственного органа должны приниматься при обязательном участии экспертного органа.
3. Изъять из сферы действия закона оборот рекламной продукции и информационной продукции, имеющей значительную историческую, культурную или художественную ценность.
4. Пересмотреть положения законопроекта, устанавливающие полномочия государственных органов, сократив такие полномочия в сфере защиты детей от вредной информации.
5. Внести корректировки в положения закона, устанавливающие правила маркировки и классификации информационной продукции, для обеспечения более высокого уровня информационной безопасности детей.
6. Переработать законопроект в отношении правил распространения информационной продукции при осуществлении телерадиовещания. Обязательность классификации и маркировки информационной продукции, идущей в прямом эфире, должна быть отменена.
7. Изменить правила проведения экспертизы. Она должна стать добровольной (проводиться как по инициативе органов управления, так и по инициативе производителей и распространителей информационной продукции), более транспарентной (достигается путем ведения открытого реестра экспертов, публикации экспертных заключений), независимой (допускается финансирование экспертизы как за счет бюджетных средств, так и за счет иных инициаторов

экспертизы), ответственной (в законе должна быть предусмотрена профессиональная ответственность экспертов). Процедура проведения экспертизы, сроки ее проведения, принципы отбора экспертов, возможность обжалования результатов экспертизы должны быть установлены законом.

8. Доработать закон с целью исключения из него положений, которые не могут быть признаны определенными в достаточной мере, чтобы исключить возможность некорректного применения (например, «антиобщественные и противоправные действия»).
9. Закрепить соразмерные, понятные и продиктованные насущной потребностью механизмы ответственности за нарушение закона, которые должны быть отражены именно в этом нормативном акте (с возможностью последующего дублирования норм в профильном законодательстве).
10. Обеспечить внедрение закона через механизм поэтапного введения в действие. В переходный период должны быть созданы необходимые для обеспечения реального функционирования закона институты (создана институциональная инфраструктура для проведения экспертизы, сформирован контрольно-надзорный орган, утверждены его регламенты, подготовлены необходимые реестры, утверждены перечни административных, организационных, технических и программно-аппаратных средств защиты детей от вредной информации), проведена разъяснительная работа с представителями рынка распространения информационной продукции.

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее исследование содержит анализ представленного проекта Закона Республики Казахстан «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», в контексте положений Конституции Республики Казахстан, действующего законодательства о СМИ и о правах детей Республики Казахстан,² а также международных норм о свободе выражения мнения и защите детей от вредной информации, а равно практики, существующей в других государствах-участниках ОБСЕ.

Рассматриваемый проект закона был разработан депутатами парламента Республики Казахстан и внесен в Мажилис (палату парламента) в июле 2012 года. Целью принятия нового законодательного акта, по задумке его инициаторов, должно стать создание правового поля, обеспечивающего защиту прав детей от информации, которая может причинить вред их духовному, физическому и психическому развитию. Как указывают разработчики проекта, необходимость его принятия «обусловлена особой уязвимостью детей, которые в условиях интенсивного развития новых информационных технологий (Интернета, мобильной и иных видов электронной связи, цифрового вещания) в наибольшей степени подвержены негативному информационному воздействию».³

До внесения в Парламент указанный законопроект был подвергнут целому ряду научных экспертиз, в ходе которых были сформулированы замечания, воспринятые разработчиками, и повлиявшие на ту редакцию законопроекта, которая была предложена на рассмотрение Парламенту.⁴ Законопроект был также проанализирован Правительством Республики Казахстан, которое признало допустимым его рассмотрение в Парламенте с учетом замечаний и предложений к документу.

В случае принятия законопроекта он станет ключевым звеном в уже сложившейся системе законодательных актов, регулирующих различные аспекты реализации информационных прав граждан, в том числе защиту прав детей на получение информации, не причиняющей вреда их физическому психическому и нравственному развитию.

Раздел 1 настоящего исследования посвящен международным обязательствам Республики Казахстан в области прав человека, и в нем излагаются международные стандарты, касающиеся права на свободу выражения мнения, а также прав детей на

² Исследовались тексты законов Республики Казахстан и законопроекта на русском языке.

³ Пояснительная записка к проекту закона размещена на сайте информационной системы «Параграф»: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31249501#sub_id=3

⁴ См. все заключения экспертов, которые поступили в отношении законопроекта в досье, относящемся к проекту: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31249501

свободу выражения мнения, доступа к информации и защиты от информации, которая может причинить вред развитию детей.

Указанные стандарты установлены в международном праве, в том числе в Международном пакте о гражданских и политических правах, Конвенции о правах ребенка, а также в различных соглашениях в рамках ОБСЕ и ООН, стороной которых является Казахстан. Они содержатся в рекомендательных актах международных организаций, решениях международных судов и трибуналов по правам человека, в заявлениях представителей международных органов и организаций, а также в конституционном праве в части исследования вопросов свободы выражения мнения.

Кроме того, в разделе 1 приводятся основные принципы регулирования свободы слова, закрепленные в Конституции Республики Казахстан.

В разделе 2 исследования проведено исследование действующего законодательства Республики Казахстан на предмет регулирования свободы выражения мнения и оборота информационной продукции, которая может нанести вред развитию детей.

В разделе 3 содержится анализ проекта Закона Республики Казахстан «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» с учетом вышеуказанных стандартов, места законопроекта в структуре законодательства Казахстана, и изложены замечания в отношении этого законопроекта в редакции, опубликованной и доступной для исследования. Рекомендации раздела основаны на принципах международного права, учитывают систему правового регулирования информационных отношений Республики Казахстан и содержат конкретные предложения по совершенствованию законопроекта.

1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ, КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

1.1. Значение свободы выражения мнения

Право на свободу выражения мнения признается одним из важнейших прав человека.

Оно имеет основополагающее значение для функционирования демократии, является необходимым условием осуществления других прав и само по себе представляет неотъемлемую составляющую человеческого достоинства. Всеобщая декларация прав человека (далее именуемая ВДПЧ),⁵ основополагающий документ о правах человека, принятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1948 году, защищает право на свободу выражения мнения в следующей формулировке статьи 19:

«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ».

Международный пакт о гражданских и политических правах (далее именуемый МПГПП)⁶ – договор, имеющий обязательную юридическую силу, ратифицированный Казахстаном и вступивший в силу для республики 24 апреля 2006 года,⁷ гарантирует право на свободу убеждений и их выражение в формулировке, весьма близкой к ВДПЧ, также в статье 19:

- «1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.
2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

⁵ Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года. См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

⁶ Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: <http://www.un.org/russian/document/convents/pactpol.htm>.

⁷ Закон Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года N 91 «О ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах. Текст Закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: http://www.adilet.minjust.kz/rus/docs/Z050000091_.

3. 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».

Часть 1 статьи 4 Конституции Республики Казахстан включает международно-правовые обязательства в систему национального права:

«Действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики»

Часть 3 указанной статьи провозглашает верховенство международного права, выделяя в качестве приоритета верховенство международных договоров, и артикулируя его следующим образом:

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

Статья 20 Конституции гарантирует каждому право свободу слова и творчества, а также устанавливает запрет цензуры. Кроме того, обозначенная статья провозглашает право каждого свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом.

Свобода выражения мнения гарантируется и различными документами ОБСЕ, согласие с которыми выразил Казахстан, такими как Заключительный акт общеевропейского совещания в Хельсинки,⁸ Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению,⁹ Парижская хартия, согласованная в 1990 году,¹⁰ заключительный документ встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в

⁸ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года. См. текст на русском языке в извлечениях, касающихся свободы выражения мнений на сайте Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ по адресу: http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf.

⁹ Копенгагенское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, июнь 1990 года. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1 на русском яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf.

¹⁰ Парижская хартия для новой Европы. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, ноябрь 1990 года. См. на русском яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf.

Будапеште в 1994 году,¹¹ Декларация встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле.¹² Парижская хартия, в частности, гласит:

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

Аналогичное заявление содержится в Стамбульской хартии европейской безопасности ОБСЕ:

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

Международные организации, их органы и международные суды ясно указывают, что право на свободу выражения мнения и свободу информации является одним из важнейших прав человека. На своей самой первой сессии в 1946 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла резолюцию 59 (I),¹³ которая, касаясь свободы информации, гласит:

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

¹¹ На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, Будапешт, 1994 год, пункты 36–38. См. на русском яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf.

¹² Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле, 1999 год, пункт 27. См. также пункт 26 Хартии европейской безопасности, принятой на той же встрече. Текст на русском яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf.

¹³ Организация Объединенных Наций. Шестьдесят пятое пленарное заседание, 14 декабря 1946 г. Официальный текст на русском языке опубликован на сайте ООН по адресу: [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/59\(I\)&Lang=R&Area=RESOLUTION](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/59(I)&Lang=R&Area=RESOLUTION)

Под свободой информации в данной и во всех последующих резолюциях высший орган ООН понимал «право повсеместно и беспрепятственно передавать и опубликовывать информационные сведения» во имя мира и мирового прогресса. Основным принципом свободы информации с точки зрения этой резолюции ООН «является моральная обязанность стремиться к выявлению объективных фактов и к распространению информации без злостных намерений». Как видно из резолюции 59 (I), свобода выражения мнения имеет основополагающее значение сама по себе, а также служит основой для осуществления всех других прав.

Это нашло отражение и в решениях судов по правам человека. Например, Комитет (с 3 апреля 2006 года – Совет) Организации Объединенных Наций по правам человека – орган, созданный в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи для осуществления надзора за соблюдением МПГПП, – определил:

«Право на свободу выражения мнения имеет важнейшее значение в любом демократическом обществе».¹⁴

Заявлениями такого рода изобилуют прецедентные решения судов и трибуналов по правам человека. Европейский суд по правам человека, например, подчеркнул в одном из своих решений, что "[с]вобода выражения мнения является одной из основных составляющих [демократического] общества и необходимым условием для его прогресса, а также для развития каждого человека".¹⁵ Как отмечается в этом положении, свобода выражения мнения имеет основополагающее значение как сама по себе, так и в качестве основы для всех других прав человека. Полноценная демократия возможна только в обществах, где допускается и гарантируется свободный поток информации и идей. Помимо этого, свобода выражения мнения имеет решающее значение для выявления и изобличения нарушений прав человека и борьбы с такими нарушениями.

Гарантия свободы выражения мнения особенно важна применительно к средствам массовой информации. Европейский суд по правам человека неизменно подчеркивает "исключительную роль прессы в правовом государстве".¹⁶

¹⁴ Дело «Дэ Хун Пак против Республики Кореи» (Tae-Hoon Park v. Republic of Korea, 20 October 1998, Communication No. 628/1995, para. 10.3).

¹⁵ Дело «Хендисайд против Соединенного Королевства» (Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para. 49). Текст решения на английском языке доступен на сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57499>.

¹⁶ Дело "Тогьер Торгерсон против Исландии" (Thorgeir Thorgeirson v. Iceland, 25 June 1992, Application No. 13778/88, para. 63). Текст решения на английском языке доступен на сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57795>

В продолжение этой мысли суд отмечает:

«Свобода печати дает общественности непревзойденный инструмент, позволяющий ей знакомиться со своими политическими лидерами и получать представление об их идеях и позициях. В частности, она позволяет политикам размышлять и высказывать свою точку зрения по вопросам, заботящим общественное мнение; таким образом, все получают возможность участвовать в свободной политической дискуссии, которая находится в самом центре концепции демократического общества».¹⁷

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

«Свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями имеет исключительно важное значение. Это предполагает свободную печать и другие СМИ, имеющие возможность высказываться по вопросам общественной значимости без цензуры или ограничений и информировать общественное мнение».¹⁸

Европейский суд по правам человека также заявлял, что на СМИ лежит обязанность распространения информации и идей, касающихся всех сфер общественных интересов:

Хотя пресса и не должна преступать границы, установленные для [защиты интересов, изложенных в статье 10(2)]... на нее, тем не менее, возложена миссия по распространению информации и идей, представляющих общественный интерес; если на прессе лежит задача распространять такую информацию и идеи, то общественность, со своей стороны, имеет право на их получение. В противном случае пресса не смогла бы выполнять свою основную функцию «сторожевого пса общественных интересов».¹⁹

1.2. Ограничения свободы выражения мнения

Право на свободу выражения мнения не является абсолютным: в определенных и немногочисленных обстоятельствах оно может подвергаться ограничениям. Однако в силу основополагающего характера этого права ограничения должны быть точными и

¹⁷ Дело "Кастеллс против Испании" (Castells v. Spain, 24 April 1992, Application No. 11798/85, para. 43). Текст решения на английском языке доступен на сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57772>.

¹⁸ Замечание общего порядка № 25 Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека, 12 июля 1996 года.

¹⁹ См. дело "Кастеллс против Испании" (Castells v. Spain, note 25, para. 43); «"Обсервер" и "Гардиан" против Соединенного Королевства» (The Observer and Guardian v. UK, 26 November 1991, Application No. 13585/88, para. 59); и «"Санди таймс" против Соединенного Королевства (II)» (The Sunday Times v. UK (II), 26 November 1991, Application No. 13166/87, para. 65).

четко определенными в соответствии с принципами правового государства. Более того, ограничения должны преследовать законные цели; право на свободу выражения мнения не может быть ограничено только из-за того, что какое-то конкретное заявление или выражение рассматривается как оскорбительное или потому, что оно подвергает сомнению признанные догмы. Европейский суд по правам человека подчеркнул, что именно такие заявления достойны защиты:

«[Свобода выражения мнения] применима не только к "информации" или "идеям", которые встречаются благосклонно или рассматриваются как безобидные либо нейтральные, но и в отношении тех, которые задевают, шокируют или беспокоят государство или какую-либо часть населения. Таковы требования плюрализма, терпимости и либерализма, без которых нет "демократического общества"».²⁰

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

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

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

Статья 10 ЕСПЧ (часть 2) гласит: «Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

²⁰ Дело "Хендисайд против Соединенного Королевства" (Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, па. 49).

Это интерпретируется как установление тройственного критерия, требующего, чтобы любые ограничения были 1) предписаны законом, 2) преследовали законную цель и 3) были необходимыми в демократическом обществе.

Это означает, что расплывчатые или нечетко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу действий для исполнительной власти, несовместимы с правом на свободу выражения мнения.

Вмешательство должно преследовать одну из целей, перечисленных в статье 19(3); этот перечень является исчерпывающим, и, следовательно, иное вмешательство представляет собой нарушение статьи 19. Вмешательство должно быть "необходимым" для достижения одной из этих целей. Слово "необходимый" в данном контексте имеет особое значение. Оно означает, что для вмешательства должна существовать "насуточная общественная потребность"²¹; что причины, приводимые государством в качестве обоснования вмешательства, должны быть "относящимися к делу и достаточными" и что государство должно показать, что вмешательство соразмерно преследуемой цели. Как заявил Комитет по правам человека, "требование о необходимости предполагает наличие элемента соразмерности в том смысле, что масштаб ограничения свободы выражения мнения должен быть соразмерным с той ценностью, на защиту которой направлено данное ограничение".²²

В этой связи необходимо отметить, что Конституция Республики Казахстан также устанавливает критерии ограничения прав и свобод человека и гражданина, в целом, соответствующие системе, принятой в международном праве, но имеющие свою специфику. Основной закон Казахстана в статье 39 разделяет права человека на две категории. Относящиеся к первой категории права не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах. Свобода выражения слова может подвергаться ограничениям при соблюдении следующих императивных требований к вводимым ограничениям:

- 1) Такие ограничения могут устанавливаться исключительно законами
- 2) Ограничения могут устанавливаться в следующих целях: защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.

²¹ См., например, дело "Хрико против Словакии" (Hrico v. Slovakia, 27 July 2004, Application No. 41498/99, para. 40). Текст решения на английском языке доступен на сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61930>.

²² Решение Комитета ООН по правам человека по делу "Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы" (note 31, para. 6.8).

- 3) Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным выше целям.
- 4) Ограничения ни в коем случае не могут носить политический характер.

Часть 3 статьи 20 Конституции применительно к свободе слова вводит перечень тех ограничений, которые могут устанавливаться в отношении реализации данной конституционной ценности:

«Не допускаются пропаганда или агитация насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, а также культа жестокости и насилия».

При определении тех конституционно-правовых рамок, в пределах которых должна формироваться законодательная база и правоприменительная практика, необходимо в обязательном порядке принимать во внимание норму статьи 21 Конституции Казахстана В соответствии с указанной нормой, «детство находится под защитой государства». Также указанная норма говорит о том, что забота о детях и их воспитание «являются естественным правом и обязанностью родителей».

1.3. Регулирование доступа детей к информации и защиты детей от вредной информации

Объем международно-правового регулирования прав детей весьма компактен, он не содержит существенного объема документов, специально посвященных праву ребенка на получение информации и на защиту от вредной информации. Это связано с тем, что базовые документы, провозглашающие и гарантирующие права всех людей, независимо от возраста, применяются и к детям.

Однако некоторые специфические регуляторы отношений в информационной сфере международным правом установлены. Одним из первых международных документов, который был сконцентрирован именно на защите прав и интересов детей, стала Декларация прав ребенка, принятая Генеральной Ассамблеей ООН.²³ Данный документ содержит лишь общие принципы, которые признаются государствами, поддерживающими Декларацию, и реализуются в национальном законодательстве. В контексте рассматриваемой тематики важно отметить принцип 2 данного документа, который сформулирован следующим образом:

²³ Принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childdec.shtml

«Ребенку законом и другими средствами должна быть обеспечена специальная защита и предоставлены возможности и благоприятные условия, которые позволяли бы ему развиваться физически, умственно, нравственно, духовно и в социальном отношении здоровым и нормальным путем и в условиях свободы и достоинства. При издании с этой целью законов главным соображением должно быть наилучшее обеспечение интересов ребенка».

Развитие принципов, заложенных в Декларации, было осуществлено при принятии Конвенции о правах ребенка 20 ноября 1989 года,²⁴ которая за всеобъемлющий характер регулирования прав ребенка получила неофициальное название «всемирной конституции прав ребенка». Казахстан присоединился к указанной Конвенции, ратифицировав ее в 1994 году.

Часть 1 Статьи 13 Конвенции определяет право на выражение мнения ребенка следующим образом:

«1. Ребенок имеет право свободно выражать свое мнение; это право включает свободу искать, получать и передавать информацию и идеи любого рода, независимо от границ, в устной, письменной или печатной форме, в форме произведений искусства или с помощью других средств по выбору ребенка».

Вторая часть приведенной статьи указывает, что свобода выражения мнения может быть ограничена для достижения одной из следующих целей: для уважения прав и репутации других лиц, или для охраны государственной безопасности, или общественного порядка, или здоровья или нравственности населения.

При этом положения Конвенции отдельно выделяют роль родителей и иных законных представителей ребенка в осуществлении им своих прав, указывая на это в статье 18 документа. Первая часть указанной статьи провозглашает в качестве основного принципа: родители и законные опекуны «несут основную ответственность за воспитание и развитие ребенка. Наилучшие интересы ребенка являются предметом их основной заботы». Роль же государства в этом вопросе является ограниченной: часть вторая приведенной статьи устанавливает обязанность государств-участников в целях гарантии и содействия осуществлению прав, изложенных в Конвенции, оказывать родителям и законным опекунам «надлежащую помощь в выполнении ими своих обязанностей по воспитанию детей».

²⁴ Принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН, См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml.

Ключевым положением Конвенции для понимания возможностей ограничения оборота информации в целях защиты детей является ее статья 17. Она подчеркивает важную роль средств массовой информации и концентрируется на поощрении доступа ребенка к информации и материалам из различных национальных и международных источников, особенно к такой информации и материалам, которые направлены на содействие социальному, духовному и моральному благополучию, а также здоровому физическому и психическому развитию ребенка. В этих целях государства-участники поощряют СМИ к распространению полезной для ребенка информации, международное сотрудничество в области подготовки и распространения информации из различных источников, выпуск и распространение детской литературы. Также позитивно должно быть встречено стремление СМИ уделять особое внимание языковым потребностям ребенка, принадлежащего к какой-либо группе меньшинств или коренному населению.

Наконец, в качестве одного из направлений по реализации статьи 17 государства-участники Конвенции выделяют поощрение «разработки надлежащих принципов защиты ребенка от информации и материалов, наносящих вред его благополучию, учитывая положения статей 13 и 18».

Именно процитированная норма может служить отправной точкой для разработки законодательства, защищающего ребенка от информации, которая может рассматриваться как наносящая вред психологическому, физическому и нравственному развитию ребенка. В этой связи представляется необходимым рассмотреть ее подробнее.

Первоочередным обстоятельством, имеющим значение для рассмотрения анализируемой нормы, является то, что в ней в самой установлены пределы ее реализации. Установление принципов защиты детей от вредной информации должно происходить в обязательном порядке таким образом, чтобы не было ущемлено или несоразмерно ограничено право ребенка на свободу выражения мнения, включая право на получение и передачу информации в любой форме независимо от границ (статья 13 Конвенции). Кроме того, государство не может вторгаться в права и обязанности родителей по обеспечению воспитания и развития ребенка, так как такая обязанность предусмотрена статьей 18 Конвенции. Основная функция государства, согласно этой статье, состоит в том, чтобы оказывать помощь родителям и законным опекунам ребенка в их воспитании.

Наконец, при анализе статьи 17 Конвенции следует обратить внимание непосредственно на формулировку ее нормы. Позитивное обязательство государство, в соответствии с ней, состоит в «поощрении разработки» принципов защиты ребенка от информации. Таким

образом, как следует из буквального толкования нормы, государство должно не самостоятельно разрабатывать и реализовывать системы защиты от вредной информации, а санкционировать и поощрять введение стандартов органами саморегулирования.

Именно на этом аспекте делает акцент международная организация Аrticle 19 в аналитическом докладе, посвященном Конвенции о правах ребенка «Kids Talk Freedom of Expression and the UN Convention on the Rights of the Child».²⁵ В докладе отмечается, что изначально редакция рассматриваемой формулировки подразумевала возможность более широкого участия государства в формировании механизмов защиты детей от вредной информации. Однако в ходе обсуждения и доработки текста Конвенции было сочтено, что именно такая форма участия государства в информационной политике, какая прописана в утвержденной редакции статьи, является оптимальной.

Таким образом, при формировании правовой основы для защиты детей от вредной информации, для обеспечения соответствия Конвенции государство обязано обеспечить соблюдение трех базовых условий: 1) вводимое регулирование не должно чрезмерно ограничивать свободу выражения мнения, то есть вводить определенные, необходимые для защиты законных интересов и соразмерные ограничения свободы выражения мнения; 2) вводимое регулирование не должно вторгаться в «зону ответственности» родителей, обеспечивающих воспитание и развитие детей; 3) вводимое регулирование должно стимулировать разработку принципов защиты детей органами саморегулирования и представителями индустрии.

В качестве еще одной составляющей правового статуса ребенка, необходимо выделить его права в сфере культуры, проартикулированные Конвенцией. Ее статья 31 гласит:

«1. Государства-участники признают право ребенка на отдых и досуг, право участвовать в играх и развлекательных мероприятиях, соответствующих его возрасту, и свободно участвовать в культурной жизни и заниматься искусством.

2. Государства-участники уважают и поощряют право ребенка на всестороннее участие в культурной и творческой жизни и содействуют предоставлению соответствующих и равных возможностей для культурной и творческой деятельности, досуга и отдыха».

Наряду с действием международных соглашений, выполнение которых является обязательным для Республики Казахстан, представляется необходимым рассмотреть некоторые аспекты решения вопроса регулирования права на защиту детей от вредной

²⁵ См. полный текст на английском языке на сайте Аrticle 19: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/children-kid-s-talk.pdf>

информации, существующие в европейской правовой системе, а также в Содружестве Независимых Государств, членом которого является Казахстан.

Среди актов Европейского Союза в качестве основного документа, формирующего принципы защиты несовершеннолетних от вредной информации необходимо назвать Директиву об аудиовизуальных медиа-услугах Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2010/13/ЕС от 10 марта 2010 года.²⁶ Указанный документ представляет собой наиболее детализированный рамочный акт, устанавливающий единые стандарты оказания аудиовизуальных услуг на территории Европейского Союза.

Документ уделяет специальное внимание защите несовершеннолетних от вредной информации. В частности, в преамбуле документа формулируется обеспокоенность проблемой вредоносного содержания информации, которая может быть доступна детям и формируются принципы введения ограничений и регулирования на национальном уровне стран-участников Европейского Союза:

«(59) Наличие вредоносного содержания в аудиовизуальных медиа-услугах является предметом обеспокоенности законодателей, медиа-индустрии и организаций. Также могут возникнуть новые проблемы, особенно в связи с новыми системами и предметами производства. Поэтому необходимы правила защиты физического, умственного и нравственного развития несовершеннолетних, а также человеческого достоинства во всех аудиовизуальных медиа-услугах, включая аудиовизуальные коммерческие сообщения.

(60) Меры по защите физического, умственного и нравственного развития несовершеннолетних и человеческого достоинства должны быть тщательно сбалансированы с основным правом на свободу выражения мнений, изложенным в Хартии основных прав Европейского Союза. Цель данных мер, таких как использование личных идентификационных номеров (ПИН-коды), системы фильтрации или маркировки, состоит в том, чтобы обеспечить адекватный уровень защиты физического, умственного и нравственного развития несовершеннолетних и человеческого достоинства, особенно в отношении аудиовизуальных медиа-услуг, предоставляемых по требованию. Рекомендации по защите несовершеннолетних, человеческого достоинства и права на ответ уже признали важность системы фильтрации и маркировки и включают в себя ряд

²⁶ Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2010/13/ЕС от 10 марта 2010 г. «О координации некоторых законодательных, регламентарных и административных положений, действующих в Государствах-членах ЕС, относительно оказания аудиовизуальных медиауслуг (Директива об аудиовизуальных медиауслугах)» (Кодифицированная версия). См. неофициальный перевод на русский язык на сайте в сети Интернет по адресу: <http://bazakakonov.ru/doc/index.php?print=Y&ID=2405142>

возможных мер в интересах несовершеннолетних, например, систематическую поставку пользователям эффективной, обновляемой и простой в использовании автоматической системы фильтрации при выборе поставщика интернет-услуг или предоставлении доступа к услугам, специально предназначенным для детей».

В основном тексте Директивы установлены принципы, касающиеся защиты прав несовершеннолетних при изготовлении и распространении аудиовизуальной продукции. Так, статья 9 Директивы регламентирует требования охраны интересов несовершеннолетних при распространении рекламы. В соответствии с ней, аудиовизуальные рекламные сообщения не должны причинять физического или морального ущерба несовершеннолетним. По этой причине они не должны прямо призывать несовершеннолетних приобретать товары или получать услуги, используя их неопытность и доверчивость, прямо побуждать их убеждать родителей или других лиц на покупку рекламируемых товаров или услуг, использовать особое доверие несовершеннолетних у родителей, учителей или других лиц, или неоправданно показывать несовершеннолетних в опасных ситуациях. Также положения указанной статьи и статьи 22 запрещают распространение рекламы алкогольной продукции, направленной непосредственно на несовершеннолетнего.

В отношении нелинейных услуг (показа on-demand) установлено требование обеспечить, чтобы аудиовизуальные медиа-услуги, предоставляемые по требованию поставщиками медиа-услуг, находящимися под юрисдикцией государств-членов ЕС, которые могут серьезно нанести вред физическому, умственному или нравственному развитию несовершеннолетних, были доступны только таким образом, чтобы несовершеннолетние не слышали и не видели таких аудиовизуальных медиа-услуг, предоставляемых по требованию (статья 12).

Наконец, самая существенная часть регулирования состоит в наличии специальной главы, устанавливающей основы защиты несовершеннолетних (Глава VIII), состоящей лишь из одной статьи под номером 27. Она предусматривает в первой части обязанность стран ЕС принять меры для обеспечения того, чтобы телевизионные передачи не содержали каких-либо программ, которые могут серьезно повлиять на физическое, умственное или нравственное развитие несовершеннолетних, в частности, программ, связанных с порнографией или необоснованным насилием.

В пунктах 2 и 3 статьи 27 Директивы предусмотрены обязательства обеспечить ограничение доступа детей к вредоносным программам такими способами, как

ограничение времени их показа или кодирование сигнала, а также обязательная маркировка контента:

«2. Меры, предусмотренные в пункте 1, распространяются также на другие программы, которые могут нанести вред физическому, умственному или нравственному развитию несовершеннолетних, за исключением случаев, когда данные меры обеспечиваются выбором времени эфира или какой-либо технической мерой, позволяющей несовершеннолетним лицам обычно не слышать и не видеть подобные передачи.

3. Кроме того, когда такие программы транслируются в незакодированной форме, Государства-члены ЕС должны обеспечить, чтобы им предшествовало акустическое предупреждение или определение наличия визуального символа в течение всего периода».

Необходимо добавить, что Директива в преамбуле указывает на то, что регулирование положений о защите несовершеннолетних может осуществляться государствами-участниками более жестко, чем это предусмотрено самой Директивой, при этом конкретные, объективно необходимые национальные нормы, о которых идет речь, должны быть соразмерными и применяться на недискриминационной основе. Кроме того, государства должны принимать во внимание прецедентную практику, выработанную Европейским Судом по правам человека по вопросам обеспечения общественного интереса, в том числе по вопросу обеспечения прав несовершеннолетних.

При анализе европейских стандартов защиты несовершеннолетних от вредной информации помимо указанной Директивы необходимо также принимать во внимание те Рекомендации, которые сформулированы общеевропейскими органами по данному вопросу. В этой связи целесообразно упомянуть Рекомендацию по защите несовершеннолетних и человеческого достоинства 98/560/ЕС от 24 сентября 1998 года²⁷ и Рекомендацию Европейского Парламента и Совета по защите несовершеннолетних и человеческого достоинства, а также о праве на ответ в отношении конкурентоспособности европейской аудиовизуальной и он-лайн индустрии информационных услуг 2006/952 ЕС от 20 декабря 2006 года²⁸, которые закрепили комплекс мер, направленных на защиту детей от вредной информации в СМИ и сети Интернет.

²⁷ Protection of minors and human dignity (1998 Recommendation). См. официальный текст на английском языке на официальном сайте Европейского Союза по адресу: http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/124030b_en.htm

²⁸ Recommendation of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the protection of minors and human dignity and on the right of reply in relation to the competitiveness of the European audiovisual and on-line information services industry (2006 Recommendation) См. официальный текст на английском языке

Рекомендации адресованы различным участникам рынка аудиовизуальной продукции, но для целей определения регуляторных функции государств-участников имеет смысл рассмотреть именно те положения, которые относятся к государствам. Рекомендация по защите несовершеннолетних и человеческого достоинства 98/560/ЕС от 24 сентября 1998 года²⁹ в числе прочего содержит следующие рекомендации государствам-участникам:

- способствовать принятию национального законодательства для защиты детей и человеческого достоинства. Такая деятельность подразумевает вовлечение различных сторон (пользователей, потребителей, бизнеса и публичных властей) к его разработке, исполнению и оценке. Создание правовых основ для саморегулирования операторов онлайн-услуг также должно поощряться государством;
- поощрять вещателей на добровольной основе разрабатывать и внедрять новые способы защиты несовершеннолетних и информирования зрителей;
- противодействовать распространению в онлайн-услугах незаконного контента, унижающего человеческое достоинство, путем рассмотрения жалоб и уведомления компетентных национальных органов власти о предположительно незаконном контенте, а также осуществлять межгосударственное взаимодействие данных органов.

Рекомендация по защите несовершеннолетних и человеческого достоинства, а также о праве на ответ в отношении конкурентоспособности европейской аудиовизуальной и онлайн индустрии информационных услуг стала следующим шагом на пути выстраивания взаимодействия между государствами-членами ЕС, производителями и другими заинтересованными участниками по обеспечению защиты несовершеннолетних в телевидении и секторе интернет-услуг. Она предусматривает принятие ряда мер на уровне государств - участников ЕС, включая следующие:

- обучение детей ответственному пользованию аудиовизуальными и информационными онлайн услугами, включая меры по повышению уровня информированности родителей, учителей и воспитателей о возможностях новых услуг и мер по обеспечению безопасности их использования детьми;
- формирование ответственной позиции со стороны производителей информации, информационных посредников и пользователей путем разработки кодексов поведения, во взаимодействии с производителями и регуляторами на национальном и европейском уровнях.

на официальном сайте законодательства Европейского союза по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006H0952:EN:NOT>

²⁹ Перевод положений Рекомендации на русский язык выполнен экспертом.

- борьба с незаконной деятельностью в сети Интернет, которая может причинить вред несовершеннолетним, включая присвоение знака качества провайдером услуг для того, чтобы пользователи могли легко проверить, соответствует ли предоставленная провайдером информация кодексу поведения; принятие необходимых мер для создания возможности уведомления о незаконной или подозрительной деятельности в Интернете.³⁰ Анализ рекомендованных общеевропейскими регуляторами правил позволяет сделать вывод о том, что приоритетом для европейской системы защиты прав несовершеннолетних является вовлечение всех участников аудиовизуальной индустрии в разработку правил и процедур, направленных на защиту информационных прав детей, и выделение в качестве приоритетного инструмента регулирования актов саморегулируемых организаций.

Наконец, для формирования более полноценного представления о тех принципах, которыми руководствуются власти Европейского Союза и Совета Европы при осуществлении регулирования отношений по защите детей от вредной информации, необходимо рассмотреть правовые позиции, сформулированные в практике Европейского Суда по правам человека. Он неоднократно обращался в своих решениях к вопросу о введении ограничений в целях защиты общественной морали, в том числе в целях защиты прав детей.

В качестве сформировавшегося принципа ЕСПЧ можно привести позицию, сформулированную в решении по делу «Институт Отто-Премингер против Австрии».³¹ Суд выработал ее применительно к регулированию вопросов, связанных с религией, но, исходя из логики правовой позиции, она может быть применена и к морали. Суд указал в решении следующее:

«Как и в случае с “моралью”, невозможно вычлнить единообразное для всей Европы представление о значении религии в обществе (см. постановление по делу «Мюллер и другие против Швейцарии» от 24 мая 1988 г. Серия А, т. 133, стр. 20, п. 30 и стр. 22, п. 35); даже внутри одной страны такие представления могут быть различны. По этой причине невозможно прийти к всеохватывающему определению того, что представляет собой допустимое вмешательство в осуществление права на свободу слова там, где такое слово направлено против религиозных чувств других лиц. Поэтому национальные власти

³⁰ Перевод положений Рекомендации на русский язык выполнен экспертом.

³¹ Дело «Институт Отто-Премингер (Otto-Preminger-Institut) против Австрии», пара 50; официальный текст решения на английском языке размещен на сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57897>

обладают широким полем усмотрения при оценке потребности и степени такого вмешательства.

Однако это усмотрение не беспредельно. Ему сопутствует контроль на основании Конвенции, границы которого изменчивы в зависимости от обстоятельств. В делах, подобных настоящему, - там, где наличествует вмешательство в осуществление свобод, гарантированных статьей 10 п. 1, контроль должен быть строгим в силу значимости свобод, о которых идет речь. Необходимость любого ограничения должна быть установлена со всей убедительностью (см. постановление по делу «Информационсфэрайн Лентиа и другие против Австрии» от 24 ноября 1993 г. Серия А, т. 276, стр. 15, п. 35)».

В решении по делу «Уингроув (Wingrove) против Соединенного Королевства» Европейский Суд дал более расширенное толкование принципов соотношения свободы выражения мнения и возможности распространения информации, которая может рассматриваться как посягающая на общественную мораль. В частности, Суд указал следующее:

« 58. Бесспорно, что статья 10 п. 2 почти не дает возможностей для ограничения свободы слова в сфере политических дискуссий или обсуждения вопросов, имеющих общественный интерес <...> Значительно более широкая возможность усмотрения обычно предоставляется Договаривающимся государствам при регулировании свободы слова, когда затрагивается личная сфера, а равно сфера морали и особенно религии. В сфере морали и, возможно, еще даже в большей степени в сфере религиозных убеждений не существует общепринятой европейской концепции требований, призванных обеспечить «защиту прав других лиц» в случае нападков на их религиозные убеждения. То, что может всерьез оскорбить людей определенных религиозных представлений, существенно меняется в зависимости от места и времени, особенно в эпоху, характеризующуюся постоянно растущим числом религий и вероисповеданий. Благодаря прямым и непрерывным контактам с общественной жизнью своих стран государственные власти в принципе находятся в лучшем положении, чем международный судья, в определении требований, необходимых для защиты глубинных чувств и убеждений от оскорбительных высказываний <...>.

Конечно, это не исключает в конечном счете европейского контроля, который тем более необходим, поскольку понятие богохульства широко и изменчиво, и всегда существует риск произвольного или чрезмерного вмешательства в

осуществление свободы слова под прикрытием действий, направленных якобы против богохульства. В этой связи особенно важен строгий подход к богохульству как к правонарушению, преследуемому в рамках правовых гарантий свободы слова. Кроме того, в настоящем деле речь идет об ограничении свободы слова в предварительном порядке, что требует особого внимания к нему со стороны Суда».

Таким образом, исходя из решений Европейского Суда по правам человека можно сформулировать следующие основные принципы соотношения свободы выражения мнения и потребности в защите общественной морали:

1. В случае, если высказывание или иное выражение мнения носит политический характер, его ограничение даже в случае посягательства на общественную мораль едва ли можно признать обоснованным.
2. Государства обладают значительной свободой усмотрения при установлении критериев посягательства на общественную мораль, это тем не менее не означает, что вмешательство в осуществление права на свободу выражения мнения является всегда оправданным, когда речь идет об общественной морали. Ограничение свободы выражения мнения должно быть предусмотрено законом и непременно быть соразмерным целям охраны защищаемых ценностей.
3. Особенно тщательным должен быть контроль в случае ограничения свободы выражения мнения на стадии, предшествующей распространению информации.

Наконец, необходимо отметить, что стандарты формирования регулирования в сфере защиты детей от вредной информации сформулированы и на уровне региональных межгосударственных объединений, участником которых, является Казахстан, а именно на уровне Содружества Независимых Государств. На тридцать третьем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ был принят Модельный закон о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию.³² Обозначенный закон разработан как готовый к принятию законодательный акт, который рекомендуется к одобрению парламентами государств-участников СНГ.

Обозначенный модельный закон решает сходные с рассматриваемым законопроектом задачи и содержит значительное количество таких же инструментов, как предусмотренные предложенным проектом. Первоначальная версия, законопроекта, как указывалось при проведении научных экспертиз, совпадала с модельным законом более

³² Постановление N 33-15 от 3 декабря 2009 года. Текст модельного закона на русском языке размещен в сети Интернет по адресу: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby11/republic08/text366.htm>

чем на 3/4. Впоследствии, после доработки законопроекта, уровень совпадения текстов национального проекта и текста, разработанного в рамках СНГ, значительно снизился.

Представляется, что для целей настоящего исследования целесообразно привести в качестве характеризующих подход составителей модельного закона положения, формулирующие основы государственной политики в сфере регулирования права на защиту детей от вредной информации (пункт 2 статьи 2 модельного закона). Государственная политика в сфере защиты прав детей должна исходить в числе прочего из следующих принципов:

- допустимости ограничения права ребенка свободно выражать свое мнение, включая свободу искать, получать, передавать информацию и идеи любого рода, если это необходимо для уважения прав и репутации других лиц, для охраны государственной безопасности или общественного порядка, здоровья или нравственности населения, а также в случаях, когда пользование такими правами может причинить вред самому ребенку, его нравственности, здоровью и нормальному развитию;
- приоритетности права ребенка на охрану нравственности, здоровья и обеспечение полноценного развития перед интересами обеспечения свободы слова и массовой информации, иными правами и свободами взрослых потребителей информационной продукции, а также ее производителей и распространителей;
- допустимости и правомерности ограничения прав и свобод физических и юридических лиц, в том числе свободы слова и массовой информации, в случаях, когда их осуществление нарушает права и законные интересы детей или представляет угрозу нравственности других лиц;
- признания свободы выбора и доступа совершеннолетних лиц к любой информации, распространение которой не запрещено законодательством государства, при условии обеспечения защиты детей от информационной продукции, способной причинить вред их здоровью и развитию;
- приоритета превентивных мер охраны прав и законных интересов детей в сфере оборота информационной продукции и их защиты от злоупотреблений свободой распространения информации.

Законопроектом предусмотрены иные принципы, которые в значительной степени согласуются с положениями Конвенции о правах ребенка и Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. В то же время те положения, которые приведены выше, как

представляется, расставляют приоритеты несколько по-другому, нежели это сделано, например, в актах регулирования европейского сообщества.

При рассмотрении анализируемого законопроекта в обязательном порядке использовались только те международные стандарты, которые приняты Республикой Казахстан как обязательные в силу императивных положений международных договоров. Остальные принципы обозначаются как приводящиеся для сравнения регулирования или аргументации эксперта.

2. АНАЛИЗ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН О ПРАВАХ ДЕТЕЙ В ОТНОШЕНИИ ИНФОРМАЦИИ

Национальное законодательство Казахстана содержит значительное число положений, которые гарантируют права детей на получение информации и доступ к объектам культурного наследия, а также на защиту детей от вредной информации.

Общие гарантии права на свободу выражения мнения, установленные Конституцией Республики Казахстан, конкретизируются в законодательстве о средствах массовой информации. Так, статья 2 Закона Республики Казахстан от 23 июля 1999 года «О средствах массовой информации»³³ развивает положения Конституции, указывая, что та гарантирует «свободу слова, творчества, выражения в печатной и иной форме своих взглядов и убеждений, получения и распространения информации любым не запрещенным законом способом». Статья 4 Закона РК от 18 января 2012 года «О телерадиовещании»³⁴ относит к принципам государственного регулирования деятельности в области телерадиовещания обеспечение конституционных гарантий прав на свободное получение и распространение информации любыми не запрещенными законами способами, свободу слова и творчества.

Закон Республики Казахстан от 15 декабря 2006 года «О культуре»³⁵ в статье 10 провозглашает как право каждого на творческую деятельность в соответствии со способностями лица путем самостоятельного выбора сферы их приложения, форм реализации, так и право на приобщение к культурным ценностям. Ограничение последнего права может определяться только особым режимом объектов национального культурного достояния.

Специальные положения о правах ребенка в информационной сфере предусмотрены Законом от 8 августа 2002 года «О правах ребенка в Республике Казахстан».³⁶

³³ Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 451-І «О средствах массовой информации». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1013966.

³⁴ Закон Республики Казахстан от 18 января 2012 года № 545-ІV «О телерадиовещании». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.adilet.minjust.kz/rus/docs/Z1200000545>

³⁵ Закон Республики Казахстан от 15 декабря 2006 года N 207 «О культуре». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: http://www.adilet.minjust.kz/rus/docs/Z060000207_#z215

³⁶ Закон Республики Казахстан от 8 августа 2002 года N 345 «О правах ребенка в Республике Казахстан». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: http://www.adilet.minjust.kz/rus/docs/Z020000345_

Статья 11 указанного акта определяет право ребенка на свободу слова и выражения мнения, а равно развитие своей общественной активности, получение и распространение информации, соответствующей его возрасту.

Права ребенка в культурной сфере гарантированы положениями статьи 34 Закона, в соответствии с которыми государство обеспечивает детям возможность приобщения к истории, традициям и духовным ценностям народа Казахстана и достижениям мировой культуры, а также поощряет создание организации для развития творческих и научных способностей детей, выпуск кино- и видеофильмов, теле- и радиопередач, издание детских газет, журналов и книг, обеспечивает их доступность в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Провозглашая гарантии доступа детей к самой различной информации и право создавать ее творческим трудом ребенка, действующее законодательство Республики Казахстан устанавливает целый ряд ограничений на распространение информации, которая может рассматриваться как вредная для детей, а также для нравственности общества.

Основные ориентиры для создания безопасной информационной среды для ребенка, которые раскрываются в иных нормативных правовых актах, формирует Закон «О правах ребенка в Республике Казахстан». Пункт 1 статьи 36 обязывает государственные органы, физических и юридических лиц защищать ребенка от отрицательного воздействия социальной среды, информации, пропаганды и агитации, причиняющих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию. Указанное положение находит развитие в статье 39 Закона, которая запрещает осуществлять для детей показ, продажу, дарение, размножение и прокат игрушек, кинофильмов, звуко- и видеозаписей, распространение литературы, газет, журналов и других средств массовой информации, направленных на разжигание расовой, национальной, социальной и религиозной вражды, пропагандирующих сословную исключительность, войну, содержащих призывы к насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности Республики Казахстан, порнографию или иным образом причиняющих вред духовному и нравственному развитию ребенка.

Закон «О правах ребенка в Республике Казахстан» также запрещает вовлечение ребенка в производство продукции и материалов порнографического и эротического характера, указывая, что таковое влечет ответственность в соответствии с законодательством (статья 40-1).

Ответственность за наиболее общественно опасные нарушения приведенного законодательства зафиксирована в положениях уголовного законодательства Казахстана. В частности, статьи 273-1 и 274 Уголовного кодекса предусматривают санкции за изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних либо их привлечение для участия в зрелищных мероприятиях порнографического характера, а также за незаконное распространение произведений, пропагандирующих культ жестокости и насилия.

Закон «О правах ребенка в Республике Казахстан» также устанавливает защитные механизмы, ограждающие ребенка от вредного воздействия алкогольной продукции и табачных изделий, от наркотических средств, психотропных, сильнодействующих или ядовитых веществ, а также от вовлечения ребенка в проституцию. Такие механизмы не включают в себя меры по защите от информации, однако задают ориентиры того, что может рассматриваться, как антиобщественное поведение. Информация, провоцирующая к таковому, не должна быть доступна ребенку.

Развитие положений законодательства о защите прав ребенка находит отражение в информационном законодательстве. Так, Законами «О телерадиовещании» и «О культуре» созданы предпосылки для внедрения системы возрастной классификации и маркировки информационной продукции, которая может наносить вред детям. Статья 28-3 акта, регулирующего отношения в сфере культуры, вводит требования к установлению следующей возрастной классификации продукции, называя ее «индексами фильмов»:

«1. Все фильмы, произведенные в Республике Казахстан, и фильмы, ввозимые (доставленные) на территорию Республики Казахстан с целью проката и публичной демонстрации, индексируются по зрительскому возрастному цензу. Устанавливаются следующие индексы фильмов:

- 1) "К" - фильмы, предназначенные для зрителей разного возраста;
- 2) "БА" - фильмы, разрешенные для показа детям, достигшим двенадцати лет;
- 3) "Б14" - фильмы, которые детям до четырнадцати лет рекомендуется смотреть вместе с родителями;
- 4) "Е16" - фильмы, которые зрителям до шестнадцати лет рекомендуется смотреть вместе с родителями;
- 5) "Е18" - фильмы, предназначенные для зрителей с восемнадцати лет;

б) "НА" - фильмы, предназначенные только для зрителей, достигших двадцати одного года».

Пункт 2 указанной статьи определяет, что показ фильма по телеканалам (за исключением иностранных телеканалов) с индексом "E18" допускается после 22 часов до 06 часов утра местного времени, с индексом "НА" - после ноля часов до 06 часов утра местного времени.

Данная норма была продублирована позже, появившись при принятии Закона РК «О телерадиовещании», в статье 29 указанного акта.

Порядок указания информации об индексе фильма был установлен нормативными правовыми актами. Постановление Правительства,³⁷ принятое в развитие положений Закона «О культуре», предусматривает требования в отношении информирования об индексе фильма, транслируемого в эфире телевидения. В частности, перед началом демонстрации фильма информация об индексе фильма указывается в следующих параметрах: 1) место расположения - середина экрана без какой-либо посторонней информации; 2) шрифт - шрифт основных титров; 3) длительность - не менее трех секунд; 4) язык озвучивания - язык демонстрации фильма.

Специальные ограничения в отношении информационной продукции, предназначенной для несовершеннолетних, установлены Законом Республики Казахстан «О рекламе».³⁸ Его статья 15 предусматривает ряд мер по защите несовершеннолетних при производстве, размещении и распространении рекламы. При осуществлении указанных действий не допускается:

- 1) дискредитация авторитета родителей, подрыв доверия к ним несовершеннолетних;
- 2) прямое предложение, призывающее убедить родителей или других лиц приобрести рекламируемую продукцию;
- 3) прямое указание несовершеннолетним, что обладание той или иной продукцией дает им какое-либо преимущество над другими, а также что отсутствие такой продукции приведет к обратному;

³⁷ Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 октября 2011 года N 1217 «Об утверждении требований к информации об индексе фильма». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.adilet.minjust.kz/rus/docs/P1100001217#z5>

³⁸ Закон Республики Казахстан от 19 декабря 2003 года N 508 «О рекламе». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: http://www.adilet.minjust.kz/rus/docs/Z030000508_#z10.

- 4) размещение в рекламе текстовой, визуальной или звуковой информации, показывающей несовершеннолетних в опасных местах и ситуациях, когда это не оправдано профилактическими целями;
- 5) визуальное или звуковое использование образов несовершеннолетних в рекламе, не относящейся непосредственно к товарам (работам, услугам) для несовершеннолетних;
- 6) приуменьшение необходимого уровня навыков использования продукции у несовершеннолетних, за исключением случаев, когда результаты использования продукции показаны или описаны. Реклама должна давать информацию о том, что реально достижимо для несовершеннолетних той возрастной группы, для которой предназначена продукция;
- 7) создание у несовершеннолетних нереального (искаженного) представления о стоимости (цене) продукции для несовершеннолетних, а также прямое или косвенное указание на то, что рекламируемая продукция доступна для любого семейного бюджета.

Применительно к описанному регулированию правоотношений в области рекламы следует отметить как четкость описаний ограничений, устанавливаемых для содержания информации, так и наличие обоснования введения ограничений. Как указывает закон, специальные требования вводятся в целях защиты несовершеннолетних от «злоупотребления их доверием и отсутствием у них опыта».

Закон «О рекламе» устанавливает запрет рекламы продукции, которая признается нежелательной для несовершеннолетних (антиобщественной), исходя из ограничений, приведенных выше. Так, установлены запреты рекламы этилового спирта и алкогольной продукции, табака и табачных изделий.

3. АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ЗАЩИТЕ ДЕТЕЙ ОТ ИНФОРМАЦИИ, ПРИЧИНЯЮЩЕЙ ВРЕД ИХ ЗДОРОВЬЮ И РАЗВИТИЮ»

Анализируемый законопроект содержит 8 глав, включающих 27 статей. Ниже приводятся комментарии по главам с рекомендациями по улучшению содержания и текста законопроекта в соответствии с международными обязательствами Республики Казахстан международными стандартами демократии и свободы слова, в целях принятия применимого на практике и эффективного закона, обеспечивающего защиту прав и свобод субъектов применения закона.

3.1. Комментарии и предложения к главе 1 законопроекта «Общие положения»

3.1.1. Изъятия из сферы действия закона.

Статья 2 законопроекта определяет круг общественных отношений, на которые он распространяется. Пункт 1 указанной статьи устанавливает общее правило, в соответствии с которым все отношения, которые связаны с защитой детей при обороте информационной продукции, регулируются законом «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». Указанное положение конкретизируется в пунктах 2 и 3 статьи 2 законопроекта, которые устанавливают изъятия из сферы действия закона, что представляется весьма позитивным, принимая во внимание, что таким образом создаются предпосылки для балансирования интересов защиты детей от вредной информации и свободы информации.

Так, представляется логичным и соответствующим практике иных стран отказ от применения норм закона к научной, учебной, медицинской продукции. Очевидно, что в обозначенных отраслях применения человеческих знаний цель обращения информационной продукции является дополнительной по отношению к основной задаче (исследование причин и порядка реализации процессов и явлений в случае научной деятельности, организация процесса познания и развития - в учебной деятельности, исцеление человека - в медицинской сфере). Осуществление классификации продукции в соответствии с требованиями законопроекта в таких случаях является затруднительным и может воспрепятствовать реализации основной цели. При этом нужно принимать во внимание, что в рамках учебного процесса ребенку неизменно помогают учителя или родители, которые могут донести до него необходимую информацию о возрастной классификации продукции. То же самое можно говорить и об информации медицинской направленности. Ее восприятие ребенком осуществляется при участии взрослых, к тому

же с привлечением профессионалов – врачей, которые в силу специфики своей профессии могут оценивать риски сообщения той или иной информации ребенку.

Тем не менее, перечень изъятий из сферы действия законопроекта не является достаточным. Это создает препятствия для надлежащей реализации положений законопроекта и обуславливает потенциальные угрозы для ограничения оборота информации.

В частности, проектом не предусматривается изъятие из сферы действия закона оборота информационной продукции, имеющей значительную историческую, культурную или художественную ценность. Такое изъятие позволило бы обеспечивать гарантии сохранения культурного наследия, сформированного в национальном и международном искусстве и доступа к объектам такого наследия детей в соответствии с требованиями части 2 статьи 31 Конвенции о правах ребенка, статьи 34 Закона «О правах ребенка в Республике Казахстан». Необходимо принимать во внимание исторически сложившуюся в отношении культурного наследия ситуацию, которая состоит в том, что некоторые произведения, представляющие собой подлинные шедевры, создавались в другие эпохи, когда обществом предъявлялись иные требования к содержанию информационной продукции. Проверенные годами и поколениями зрителей, слушателей и читателей произведения должны быть доступными. Принимая во внимание приведенные аргументы, можно говорить о том, что в случае не включения в законопроект положений об изъятии его действия в отношении произведений, имеющих особую культурную ценность, возникнет риск ограничения прав граждан на доступ к культурным ценностям.

Необходимо также отметить, что в случае установления рекомендуемого изъятия в отношении произведений, имеющих особую культурную ценность, понадобится разработать критерии и процедуру отнесения произведений к подобной категории. Иное развитие законодательства предопределяет наличие потенциальной возможности для злоупотреблений правами субъектов на рынке оборота информационной продукции. Во избежание проведения возрастной классификации, а особенно в форме обязательной экспертизы, лица, злоупотребляющие правом, будут ссылаться на «особую» ценность информационной продукции, отказываясь ее классифицировать и маркировать. Есть и потенциал для развития коррупционных элементов в деятельности представителей исполнительных органов, которые будут решать, отнести то или иное произведение к категории особой культурной ценности или провести его возрастную классификацию, результатом которой может стать полный запрет распространения такой «ценности».

В целях избегания неправомерного отнесения продукции к этой категории, должны быть разработаны критерии отнесения продукции к категории имеющей особую ценность, и сформирован реестр объектов, имеющих особую культурную ценность. До формирования первоначальной версии такого реестра, введение закона в действие не является целесообразным.

Еще одним упущением законопроекта является то, что им не предусматривается изъятие из сферы его действия рекламной информации. Исходя из того, что рекламное законодательство Республики Казахстан является сформированным, устоявшимся, специальным, и предусматривает достаточные и необходимые меры по защите несовершеннолетних при производстве и размещении рекламы (статья 15 Закона РК «О рекламе»), представляется необходимым исключить регулирование рекламных отношений в части, касающейся оборота информационной продукции, из сферы действия будущего закона. Обозначенный подход отвечает практике, существующей в других странах мира.

3.1.2. Место законопроекта в системе законодательных актов Республики Казахстан

Приведенный выше пример существования отличающегося от предлагаемого законопроектом регулирования оборота информационной продукции, а именно рекламы, ставит вопрос о том, как должны решаться коллизии, возникающие между предлагаемым законопроектом и действующими в смежных отраслях права нормами. Ответ на него предлагает правовая норма пункта 2 статьи 3 законопроекта, которая формулируется следующим образом:

«Положения настоящего Закона применяются с учетом особенностей, предусмотренных законодательными актами Республики Казахстан».

Представляется, что такая формулировка не может быть признана удачной. Во-первых, возможна двойственная трактовка этой нормы. Ее можно понимать либо как устанавливающую приоритет норм иных законов, регулирующих оборот информационной продукции, над специализированным актом, каковым является рассматриваемый проект, либо как вводящую возможность развития и корректировки положений закона путем принятия подзаконных нормативных актов. Оба толкования, как представляется, вызывают существенную критику. Подчинение закона, регулирующего оборот информационной продукции, всем прочим законам, ставит его в крайне двусмысленное положение. Например, Закон «О средствах массовой информации» не

предусматривает маркировки информационной продукции, а Закон «О культуре» устанавливает другие возрастные группы для классификации информационной продукции. Следует ли из этого, что в СМИ по-прежнему будет отсутствовать маркировка продукции до тех пор, пока в Закон «О средствах массовой информации» не будут внесены изменения? Можно ли сделать вывод, что для фильмов, распространяемых в соответствии с законом о культуре, будет установлена иная маркировка, нежели для всех остальных телевизионных проектов? Или же предлагаемый законопроект имеет здесь приоритет перед другими актами?

То, что четкий ответ на указанные вопросы при толковании нормы права получить невозможно, свидетельствует о том, что позиционирование законопроекта в правовом поле Казахстана не является достаточно выверенным, что может вести к необоснованным ограничениям прав и свобод граждан, в частности, детей.

3.1.3. Понятийный аппарат законопроекта

Законопроект содержит весьма значительный по числу определений понятийный аппарат. Большая часть дефиниций отвечает требованиям формальной определенности и позволяют субъектам правоотношений соотносить свои действия с возможными последствиями их совершения. Однако ряд ограничений в отношении оборота информации, которые базируются на предложенных дефинициях, не могут быть признаны достаточно выверенными с позиции действия принципа определенности.

В частности, устанавливается запрет на распространение информации, провоцирующей ребенка на антиобщественные и противоправные действия. Определение данных категорий, предусмотренное в проекте, к сожалению, не ограничивается перечислением конкретных форм поведения, которые признаются антиобщественными или противоправными, а содержит открытый перечень, включающий любые действия, которые нарушают права и интересы третьих лиц. Такое определение является слишком широким.

Крайне неудачным представляется определение информации, содержащей ненормативную лексику. Во-первых, оно некорректно с точки зрения юридической техники, так как оно описывает понятие с использованием самой определяемой дефиниции («продукция, содержащая ... ненормативные слова, речевые обороты и выражения»). Во-вторых, дефиниция использует целый ряд слов, таких как «вульгарные», «бранные», «нецензурные слова и выражения», которые не являются понятными,

исчерпывающими и могут по-разному трактоваться субъектами правоприменения. Те слова, которые одними лицами могут восприниматься, как бранные или вульгарные, могут не восприниматься так другими. Тем более, затрудняет применение норм закона включение в категорию информации, не содержащей ненормативную лексику, слов и выражений, сходных до степени смешения с нецензурными выражениями. Несмотря на то, что на уровне базового представления, что относится к категории такой информации более-менее понятно, перечня слов, относящихся к нецензурной³⁹ брани, а тем более критериев для определения схожести с такими словами, в законодательстве нет. Таким образом, создается ситуация, при которой возможна неверная трактовка закона при осуществлении возрастной классификации, как гражданами, так и должностными лицами, а как следствие, как злоупотребление правом, так и неправомерное ограничение прав граждан.

Неудачным представляется и определение информационной продукции для детей, предложенное законопроектом. Под таковой предлагается понимать продукцию, «предназначенную по направленности, тематике, содержанию, оформлению для ребенка». Это понятие является ключевым для определения порядка оборота информации на рынке. Информационная продукция для детей, в соответствии с требованиями законопроекта, подлежит обязательной экспертизе до начала ее оборота, то есть, ее введение на рынок носит разрешительный характер. Поэтому критерии для того, чтобы понять, нужно ли относить информацию к категории «для детей» или нет, должно быть исключительно четкими, понятными, исключая неоднозначное толкование. «Предназначенность» информации для детей «по направленности, тематике, содержанию, оформлению» не может рассматриваться как достаточно четкий критерий для отделения «детской» от «недетской» информации, так как такую предназначенность производители информации будут определять, исходя из своих приоритетов, одним из которых, неизбежно будет стремление избежать проведения предварительной экспертизы продукции, а государственные органы – из своих приоритетов, одним из которых является выявление случаев нарушения законодательства. Мнение детей и их родителей при определении ориентированности продукции на ребенка, как это следует и из определения, данного в законе, и из остальных положений закона, не учитывается.

Рекомендации:

³⁹ Следует признать, что слово «нецензурный» является крайне неудачным для использования в законодательстве. Нецензурное, как следует из дословного толкования, означает то, что не одобрено (допущено) цензурой. В условиях запрета цензуры, существующего в Казахстане, говорить о нецензурности чего бы то ни было, не вполне корректно.

1. Изъять из сферы действия закона оборот информационной продукции рекламного характера и информационной продукции, имеющей значительную историческую, культурную или художественную ценность.
2. Скорректировать норму пункта 2 статьи 3 законопроекта, определяющую место законопроекта в системе действующего законодательства Казахстана. Данное положение должно либо устанавливать приоритет принимаемого законопроекта перед всеми остальными законами в сфере его действия, либо устанавливать более понятные критерии для применения норм других законов в случае возникновения коллизий.
3. Доработать закон с целью исключения из него положений, которые не могут быть признаны определенными в достаточной мере, чтобы исключить возможность некорректного применения, и замены их на корректные определения. Прежде всего, следует переосмысления категория «информационная продукция для детей». При сохранении правила о проведении обязательной предварительной экспертизы, существующее определение не может применяться эффективно. Кроме того, необходимо изменить содержание дефиниций «антиобщественные и противоправные действия», «информация, содержащая ненормативную лексику».

3.2. Комментарии и предложения к главе 2 законопроекта «Государственная политика и компетенция государственных органов в области защиты ребенка от информации, наносящей вред его здоровью и развитию»

Одним из существеннейших недостатков законопроекта следует признать полное отсутствие регулирования участия организаций саморегулирования или организаций сорегулирования в процессах регламентирования отношений в отрасли, осуществляющей оборот информационной продукции. Центральная роль в формировании механизмов обеспечения исполнения закона в соответствии с проектом, включая формирование и реализацию государственной политики в сфере защиты детей от вредной информации, принятие актов, устанавливающих процедуры маркировки и проведения экспертизы информационной продукции, а равно осуществление контрольно-надзорных функций, возлагается на государственные органы, а не на представителей профессионального сообщества. Статья 5 законопроекта наделяет государственные органы всеми вышеперечисленными полномочиями, а также еще целым рядом других прав, предоставляющих возможность влиять на участников оборота информационной продукции.

Следует отметить, что указанная норма обязывает центральные исполнительные органы Казахстана создавать консультативно-совещательные и экспертные комиссии в области защиты ребенка от информационной продукции, наносящей вред его здоровью и развитию. Однако, ни статус, ни полномочия таких органов не определяются. Из положений законопроекта можно сделать вывод, что они не принимают обязательных решений для индустрии, в том числе не вырабатывают стандарты классификации продукции. Все это делают государственные органы.

Также необходимо упомянуть, что проект закона предусматривает государственную поддержку негосударственных организаций, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов ребенка при обороте информационной продукции. Однако подобные инструменты, предусмотренные статьей 5 законопроекта, представляют собой усеченную версию участия представителей профессионального сообщества в процессе исполнения закона, так как позволяют только лишь способствовать государственному контролю, а не разработке стандартов работы отрасли.

Такая практика не соответствует международным стандартам, и не является принятой в других странах-участниках ОБСЕ.

В целом, уровень государственного участия в регулировании деятельности субъектов, подпадающих под действие законопроекта, является чрезмерным, что позволяет говорить о том, что государство не соблюдает принцип приоритета прав родителей в обеспечении воспитания детей. Государственные органы сами определяют государственную политику в сфере защиты детей от информации, сами реализуют такую политику, сами осуществляют контроль в сфере защиты детей от вредной информации. Это является не только коррупциогенным фактором, но и предопределяет неэффективность действия закона.

Рекомендации:

1. Внести в законопроект изменения, обеспечивающие обязательное участие представителей профессионального сообщества в принятии решений, касающихся классификации информационной продукции, экспертизы такой продукции, составления регламентов и правил осуществления различных видов деятельности по защите детей от вредной информации. В качестве наиболее предпочтительного варианта предлагается возложение соответствующих функций на органы саморегулирования профессионального сообщества, или профессиональные объединения, или наиболее авторитетные

некоммерческие организации. В качестве альтернативного варианта рекомендуется в качестве обязательного правила учреждение экспертного совета, включающего представителей гражданского общества, при органах, уполномоченных осуществлять полномочия в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию. Решения государственного органа должны приниматься при обязательном участии экспертного органа.

2. Пересмотреть положения законопроекта, устанавливающие чрезмерно широкие полномочия государственных органов, сократив такие полномочия в сфере защиты детей от вредной информации. В частности, необходимо предоставить представителям индустрии возможности формирования требований к маркировке информационной продукции. Кроме того, целесообразно установить процедуру проведения экспертизы в самом законе, не предусматривая возможность ее подзаконного регулирования.

3.3. Комментарии и предложения к главе 3 законопроекта «Возрастная классификация информационной продукции для детей»

3.3.1. Обязательная экспертиза информационной продукции для детей

Существеннейшим недостатком закона, открывающим путь к неправомерному и произвольному ограничению свободы выражения мнения, является введение института обязательной экспертизы информационной продукции для детей. Такая экспертиза представляет собой способ возрастной классификации информационной продукции, которая, в соответствии со статьей 8 законопроекта, должна осуществляться до начала распространения информации на территории Республики Казахстан. При этом экспертиза организуется органами государственной власти, по результатам такой экспертизы может быть принято решение о приостановлении распространения информационной продукции, которое реализуется органами государственной власти в административном, а не судебном порядке (пункт 6 статьи 10 законопроекта).

В категорию «информационной продукции для детей», как уже указывалось ранее, можно включить самую разную информацию. Необходимо подчеркнуть, что законопроект напрямую относит к такой категории универсальную информационную продукцию, под которой, в том числе, понимается общественно-политическая. Таким образом, исходя из логики законопроекта, государственные органы в случае его принятия смогут осуществлять предварительный контроль содержания политических передач и препятствовать их распространению, мотивируя это защитой интересов детей. Такое

регулирование формирует инструмент цензуры в сфере оборота информации, что противоречит и требованиям международного права и национальному законодательству.

Кроме того, еще одним аргументом против введения обязательной экспертизы является то, что расходы на ее проведение возлагаются на то лицо, которое обращается за ее проведением. Как представляется, при сохранении подобного регулирования, объем информационной продукции, производимой для детей, будет неуклонно снижаться, так как к затратам на ее производство прибавятся расходы на проведение экспертизы, кроме того, будет постоянно существовать риск запрета продукции как не соответствующей законодательству о защите детей. Тем самым, закон будет обращен против декларируемой им самой цели - реализации права ребенка на получение и распространение информации, так как круг доступной для ребенка информации будет сужаться.

Иллюстрацией последнего тезиса может стать аргумент о том, что обязательность проведения экспертизы приведет к полному коллапсу работы телевизионных каналов и интернет сайтов, ориентированных на детскую аудиторию, которые вместо творческой деятельности будут заниматься постоянной экспертизой своей продукции. Любая программа детского телеканала перед ее выходом в эфир должна будет пройти экспертизу, что замедлит темп производства программ, приведет к удорожанию стоимости их производства и, скорее всего, скажется на качестве программ, так как их создатели будут вынуждены ориентироваться не только на аудиторию и заказчика, но и на вкус экспертов. В качестве иной возможной тенденции можно предположить полное выхолащивание института экспертизы, которая превратится в конвейер по производству однотипных и бессмысленных решений, не обеспечивающих сколь-нибудь достойный уровень защиты интересов прав ребенка.

3.3.2. Общие правила проведения экспертизы информационной продукции

Законопроектом практически не регулируется процедура экспертизы информационной продукции, более того, очевидно, что институт экспертизы не до конца проработан при подготовке документа. Статьи 9 и 10 законопроекта не устанавливают ни сроки проведения экспертизы, ни принципы отбора экспертов, обеспечивающие их независимость и авторитетность, ни правила о транспарентности проведения экспертизы и опубликовании ее итогов, ни порядок обжалования действий экспертов. Законопроект предусматривает регулирование некоторых вопросов проведения экспертизы подзаконными актами, но не закладывает основы для такого регулирования,

ориентирующие на достижение целей транспарентности и авторитетности экспертизы. Принимая во внимание тот факт, что экспертное заключение может являться основанием для полного запрета распространения информации на территории Казахстана, то есть для ограничения конституционных прав граждан, вопросы обеспечения ее непредвзятости, независимости и открытости становятся первостепенными.

При анализе положений статьи 9 законопроекта возникает ощущение, что разработчики проекта полностью отождествляют процедуры экспертизы и классификации продукции. Сама статья называется «Общие положения об экспертизе информационной продукции», тем не менее, пункты 1 и 2 этой статьи содержат общие условия, касающиеся возрастной классификации продукции. В частности, пункт 2 возлагает обязанность ее проведения на производителей и распространителей продукции. Пункт 5 статьи 9 содержит крайне странную норму: порядок производства возрастной классификации информационной продукции, а также оформления ее результатов и *оплаты* определяются Правительством Республики Казахстан. Из содержания приведенной формулировки логически следует, что деятельность производителей и распространителей по классификации продукции подлежит оплате. Вероятно, создатели закона имели в виду классификацию, осуществляемую путем проведения экспертизы, и оплату последней. Но из буквального толкования нормы законопроекта следует не это. Не менее странной выглядит положение пункта 3 анализируемой статьи: классификация (а не экспертиза) проводится в явочном порядке и за счет лица, обратившегося за ее производством.

Рекомендации:

1. Отменить принцип обязательности предшествующей распространению экспертизы информационной продукции для детей как устанавливающий цензуру. В качестве альтернативы возможно существенным образом реформировать положения закона, установив предельно четко и формально исключительные случаи, в которых такая экспертиза должна проводиться. Например, может быть установлена обязательная предварительная экспертиза информационной продукции, предназначенной для детей, созданной при поддержке государства.
2. Изменить правила проведения экспертизы. Она должна стать добровольной (проводиться как по инициативе органов управления, так и по инициативе производителей и распространителей информационной продукции), более транспарентной (должен вестись открытый реестр экспертов, осуществляться публикация экспертных заключений), независимой (законом должно допускаться финансирование экспертизы как за счет

бюджетных средств, так и за счет иных инициаторов экспертизы), оперативной (срок проведения экспертизы должен определяться таким образом, чтобы информационная продукция становилась доступной для потребителей «свежей», по истечении непродолжительного времени после ее презентации) ответственной (в законе должна быть предусмотрена профессиональная ответственность экспертов). Процедура проведения экспертизы, сроки ее проведения, принципы отбора экспертов, возможность обжалования результатов экспертизы должны быть установлены законом, а не подзаконными актами.

3. Провести четкую грань между регулированием классификации информационной продукции и ее экспертизы.

3.4. Комментарии и предложения к главе 4 законопроекта «Возрастные категории информационной продукции для детей»

Отдавая должное действию обозначенных выше международных стандартов, которые допускают максимальную степень усмотрения государства в вопросах установления законодательных ограничений при защите общественной морали, представляется возможным, тем не менее, поставить вопрос о корректности отнесения законопроектом информации к той или иной возрастной категории в контексте обеспечения приоритета защиты прав ребенка. В особенности это может быть отнесено к положениям, допускающим описание и демонстрацию элементов насилия в информационной продукции. В частности, статья 13 проекта допускает появление в информационной продукции для детей, не достигших 6 лет, эпизодического ненатуралистического изображения «физического и (или) психического насилия при условии, что в информационной продукции содержится идея торжества добра над злом, сострадание к жертве насилия и (или) осуждение насилия». Статья 15 законопроекта допускает изображение или описание насилия «без натуралистического показа процесса лишения жизни или нанесения увечий, при условии, что в информационной продукции выражается сострадание к жертве и (или) отрицательное, осуждающее отношение к насилию (за исключением насилия, направленного на защиту охраняемых законом интересов граждан, общества и государства)». Представляется, что даже эпизодическое изображение насилия не должно быть доступно для ребенка, не достигшего шестилетнего возраста. Также возникает вопрос, насколько адекватным является подход, в соответствии с которым ребенку, достигшему всего лишь 12 лет, уже может внушаться мысль о допустимости применения насилия для защиты каких-либо интересов.

Необходимо также отметить, что в контексте ранее поставленных проблем, относящихся к понятийному аппарату законопроекта, корректное отнесение информационной продукции к той или иной возрастной категории, может быть затруднено. Это, в частности, относится к употреблению ненормативной лексики, которая с различными ограничениями допускается в продуктах, ориентированных на разные возрастные категории.

Рекомендации:

1. Внести корректировки в положения законопроекта, устанавливающие правила маркировки и классификации информационной продукции, для обеспечения более высокого уровня информационной безопасности детей.

3.5. Комментарии и предложения к главе 5 законопроекта «Маркировка информационной продукции и требования к обороту информационной продукции в соответствии с возрастными категориями информационной продукции»

Принципы маркировки информационной продукции, предложенные законопроектом, не представляются оптимальными. Так проект предусматривает отсутствие маркировки продукции универсального характера (пункт 3 статьи 17), но при этом обязывает наносить маркировку продукции возрастной категории «до 6 лет». Очевидно, что если к потреблению продукции может быть допущено лицо, не достигшее 6 лет, то такая продукция соответствует критерию обеспечения информационной безопасности ребенка, и не должна маркироваться.

Основной задачей маркировки, как представляется, является информирование родителей ребенка или его самого о возможных угрозах нанесения вреда в случае потребления ребенком информации, а не в информировании об ориентированности информации на ту или иную возрастную группу. Так как ни универсальная, ни предназначенная для возраста менее 6 лет информация не может нанести вред здоровью и развитию ребенка, нет смысла в ее маркировке.

Рекомендации:

1. Отменить маркировку информационной продукции, относящейся к возрастной категории «до 6 лет».

3.6. Комментарии и предложения к главе 6⁴⁰ законопроекта «Доступное для ребенка время»

3.6.1. Юридическая техника законопроекта

На примере номера и названия рассматриваемой главы приходится отметить, что юридическая техника законопроекта является недостаточно проработанной. Во-первых, глава проекта, являясь шестой по порядку представления, имеет номер «5», такой же, как и у предыдущей главы. Соответственно, и последующие главы имеют неверную нумерацию. Во-вторых, название главы не совпадает с ее содержанием. Как следует из названия и из дефиниции доступного для ребенка времени, глава должна содержать регулирование вопросов, относящихся к определению периода времени суток (по местному времени) безопасного доступа ребенка к информационной продукции. Однако этому вопросу посвящено лишь незначительное число норм, остальные положения, содержащиеся в рассматриваемой главе, формулируют специальные требования как к распространению отдельных видов информационной продукции (в частности, компьютерных игр), так и к отдельным способам распространения информации (например, через Интернет). При этом вопросы времени доступности информационной продукции в большинстве статей вообще не поднимаются.

Необходимо отметить, что проблемы с юридической техникой свойственны всему законопроекту. Например, аналогичная описанной выше проблема неполного соответствия названия главы ее содержанию, может быть выявлена при рассмотрении главы 2 законопроекта, которая называется «Государственная политика и компетенция государственных органов в области защиты ребенка от информации, наносящей вред его здоровью и развитию». Помимо решения заявленных в названии вопросов, положения указанной главы также устанавливают разграничение между запрещенной и ограниченной к обороту информацией (статьи 6, 7).

В числе других технических проблем законопроекта следует выделить еще две. Во-первых, проект структурирован не сбалансировано: включая чрезмерно подробный понятийный аппарат, он лишь поверхностно или с использованием бланкетных норм регулирует ключевые институты, такие как правила производства экспертизы, деятельность контрольного (надзорного) органа и пр. Положения проекта содержат противоречивые и дублирующие друг друга положения, существенно затрудняющие его

⁴⁰ В законопроекте глава имеет номер «5», что, очевидно, неверно, так как предыдущая глава имеет тот же номер.

толкование. К примеру, установив в одной статье закона направления государственной политики в области защиты прав детей (пункт 2 статьи 4), в другой законопроект наделяет правом определять такие направления исполнительные органы Республики Казахстан (пункт 1 статьи 5). Во-вторых, проект содержит значительное число ошибок, в нем путаются номера пунктов, происходит рассогласование в словоупотреблении. При внешней незначительности, это может влиять на толкование и применение законодательного акта.

3.6.2. Введение обязанности вещателей контролировать прямой эфир

Что касается непосредственного исследования содержательной части положений главы «Доступное для ребенка время», то при ее рассмотрении возникает вопрос о соблюдении требований защиты свободы выражения мнений ряд связанных нормоположений, которые вводят обязательность ограничения трансляции средствами телерадиовещания программ, относящихся к категории «с 18 лет» по телеканалам / радиостанциям, с 6 до 23 часов по местному времени и маркировки такой продукции, даже в том случае, если программа идет в прямом эфире (пункты 2 и 3 статьи 18, пункт 2 статьи 19, пункт 3 статьи 23 законопроекта). Как представляется, такое требование противоречит не только принципу свободы выражения мнения, действующему законодательству Республики Казахстан (статья 26 Закона «О средствах массовой информации»), но и здравому смыслу. Сама суть изъятий информационного законодательства в отношении программ, идущих в прямом эфире, состоит в том, что представители СМИ-производителя теле- / радиопрограммы не могут предугадать и проконтролировать действия участников программы, а следовательно, заранее отнести такую программу к определенной возрастной категории.

Рекомендации:

1. Скорректировать юридическую технику законопроекта, минимизировать число отсылочных (бланкетных норм).
2. Устранить из законопроекта требования к классификации и маркировке информационной продукции, распространяемой в прямом эфире.

3.7. Комментарии и предложения к главе 8 законопроекта «Заключительные положения»

3.7.1. Ответственность за нарушение закона

Законопроект в статье 26 содержит лишь отсылочные нормы по вопросу об ответственности за его нарушение. Между тем, как показывает практика других стран, в которых принималось подобное законодательство (например, Российской Федерации), именно введение норм ответственности за нарушение законодательства о защите детей приводит к возникновению самых острых дискуссий в обществе и опасений возможности непропорционального ограничения прав на свободу поиска и распространения информации. Неопределенность в вопросах субъектного состава, процедуры и меры ответственности не позволяет оценить, какими будут последствия принятия законопроекта для участников рынка обращения информационной продукции.

3.7.2. Сроки вступления закона в действие

Законопроект не предусматривает сколь-нибудь значительного переходного периода, по истечении которого закон вступает в действие. Статья 27 законопроекта устанавливает десятидневный срок на его ввод в действие. Между тем, как показывает опыт иных стран, а также структура самого законопроекта, требуется некоторый «переходный период», в течение которого должно быть приведено в соответствие законодательство в смежных сферах, а также осуществлена подготовительная (включая разъяснительную) работа с участниками оборота информационной продукции. Оптимальным представляется срок, составляющий 12-18 месяцев с даты принятия и опубликования закона.

Рекомендации:

1. Закрепить соразмерные, понятные и продиктованные насущной потребностью механизмы ответственности за нарушение закона, которые должны быть отражены именно в этом нормативном акте (с возможностью последующего дублирования норм в профильном законодательстве, например, в законодательстве об административной ответственности).
2. Обеспечить внедрение закона через механизм поэтапного введения в действие. В переходный период должны быть созданы необходимые для обеспечения реального функционирования закона институты (создана институциональная инфраструктура для проведения экспертизы, сформированы контрольные органы, утверждены их регламенты, подготовлены необходимые реестры, утверждены перечни административных, организационных, технических и программно-аппаратных средств защиты детей от вредной информации), проведена разъяснительная работа с представителями рынка оборота информационной продукции.