

УДК 340.11:316

А.Е. Сыдыкова

Евразийский национальный университет имени Гумилева, юридический факультет,
Phd докторант, Республика Казахстан, г. Астана

Взаимодействие государства и институтов гражданского общества в Республике Казахстан

Развитие гражданского общества в Республике Казахстан и наличие действующей Конституции необходимы для построения правового, демократического государства. Средства массовой информации являются неотъемлемым элементом развитого гражданского общества. Роль информационного гражданского института возникает не сразу и выходит на первый план незаметно. Собственно говоря, это власть общественного мнения, это древний институт публичного обсуждения проблемы на митинге, на риторическом состязании. Современные технологии делают этот процесс более совершенным.

Ключевые слова: Конституция, демократия, общество, право, информация.

А.Е. Sydykova

Interaction between the state and civil society institutions in the Republic of Kazakhstan

The development of civil society in the Republic of Kazakhstan and the availability of the Constitution, it is necessary to build a legal, democratic state. The media are an indispensable element of a developed civil society. The role of the civil institution of the information does not occur immediately and brought to the forefront by. In fact, it is the power of public opinion, it is an ancient institution of public discussion of the problem at a meeting on the rhetorical contest. Modern technology makes the process more perfect.

Keywords: Constitution, democracy, society, law, information.

А.Е. Сыдыкова

Қазақстан Республикасындағы мемлекеттің және қоғамдағы азаматтық институттың әрекеттестігі

Қазақстан Республикасындағы азаматтық қоғамның дамуы және Конституциялық жеке әсері демократиялық мемлекеттің құқықтық құрылысы үшін қажет. Бұқаралық ақпараттың ақы-пұлдары азаматтық қоғамның құрамдас элементі болып табылады.

Түйін сөздер: Конституция, демократия, қоғам, құқық, ақпарат.

В Конституции закреплены основы и основные институты гражданского общества – право частной собственности на любое законно приобретенное имущество, права и свободы предпринимательской деятельности, принципы создания и функционирования общественных объединений, какими являются партии, а ныне широко создаваемые неправительственные организации [1].

В Конституции признаны принципы абсолютности и неотчуждаемости прав и свобод, допущения их ограничения только по закону, в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.

Государственную политику в области создания и распространения массовой информации

в Республике Казахстан можно определить как целенаправленную систему организационных, финансовых, правовых и иных мер, осуществляемых государством по созданию и развитию информационного пространства в Республике Казахстан, поддержке средств массовой информации [2].

Необходимо дальнейшее совершенствование законодательства в области развития рынка средств массовой информации, обеспечения его экономической самостоятельности, а также механизма их общественного и государственного контроля [3].

По словам Морозова А.А. (КИСИ), построение механизма взаимоотношений власти и средства массовой информации является непременным условием сохранения национальной безопасности государства. Основным регулятором взаимоотношений между властью, обществом и субъектами масс-медиа в правовом государстве может выступать только закон. В этой связи небезынтересно будет обратиться к законодательскому опыту ряда ведущих стран, власть которых сравнительно мирно, на законных основаниях, уживается со средствами массовой информации [4].

Нередко на средства массовой информации смотрят с технологической или экономической точки зрения – как на источник информации или как на хозяйствующий субъект. В ряде случаев такой подход справедлив. Но он не должен заслонять главного. Средства массовой информации являются неотъемлемым элементом развитого гражданского общества. Государство не может быть демократическим, если этот элемент слаб или отсутствует. На нынешнем этапе развития страны значение средств массовой информации как общественного института возрастает, как никогда ранее.

Роль средств массовой информации, как гражданского института, заключается в следующем: средства массовой информации сами являются гражданским институтом, причем очень динамичным и влиятельным; выступают одной из самых прозрачных и действенных форм обратной связи между государством и обществом; медиа-сообщество содействует развитию других гражданских институтов, оказывая им самую ценную в нынешних условиях информационную поддержку.

Также средства массовой информации должны посредством своей деятельности усилить гражданское общество. Они должны пропагандировать дух казахстанского народа, его сплоченность и подъем патриотических чувств.

Средства массовой информации Казахстана стремительно и динамично росли в годы становления независимости страны. Если в 1991 году в Казахстане было немногим более 600 газет и журналов, и все они были государственными печатными изданиями, то в последние годы их количество увеличилось до 6641 СМИ самой различной формы собственности» [5].

Свобода слова, прозрачность стала бесспорным атрибутом информационного поля Казахстана. Права журналистов охраняются законодательством, за их соблюдением следит ряд общественных организаций. Одной из самых авторитетных является Международный общественный фонд защиты свободы слова “Әділ сөз”, созданный по инициативе ряда руководителей неправительственных общественных объединений. Целью Международного фонда защиты свободы слова “Әділ сөз” является становление открытого гражданского общества через утверждение в повседневной жизни страны свободной, объективной и прогрессивной журналистики. Первоосновой этой работы является мониторинг нарушений свободы слова через корреспондентскую сеть фонда. Оперативный анализ неблагоприятных с позиций законности ситуаций с конкретными средствами массовой информации позволяет выбрать наиболее эффективные формы защиты таких гражданских институтов и журналистов.

Средства массовой информации обладают огромной властью. Власть – это право быть услышанным и влиять на поведение другого человека. Любая форма принудительного влияния ограничена. Власть строится на основе добровольного подчинения, согласования интересов – это и есть демократия. Именно такой властью наделена пресса.

Роль информационного гражданского института возникает не сразу и выходит на первый план незаметно. Собственно говоря, это власть общественного мнения, это древний институт публичного обсуждения проблемы на митинге, на риторическом состязании. Современные технологии делают этот процесс более совершенным. Сидя у компьютера и участвуя в форуме

или обмениваясь мнениями на чате, вы уже формируете власть.

Так вот именно признание прессы как немаркированного члена властной оппозиции показывает нам направление развития власти и место средств массовой информации в этом процессе. Хорошо известная нам идея отмирания государства – это не идея отмирания власти, а идея отмирания принуждения во власти, насильственного подчинения собственному мнению остальных людей. Власть, основанная на убеждении и манипулировании сознанием, становится главной формой власти в современном обществе и в обществе ближайшего будущего. Искусство демагогии и коммуникативная компетентность становятся важнейшими институтами власти.

Средства массовой информации сегодня являются одним из мощнейших инструментов формирования социального пространства. Массовая коммуникация дополняет непосредственный жизненный опыт людей, выполняя репродуктивную и креативную функцию.

Необходимость выживания заставляет прессу руководствоваться не этическими принципами, а соображениями прибыли, что вызывает необъективность и ангажированность средств массовой информации.

Практика финансирования государством средств массовой информации не может положительно влиять на развитие гражданского общества. Такие общенациональные республиканские газеты, как “Егемен Қазақстан” и “Қазақстанская правда”, не финансируются государством, что положительно сказалось на процессе развития общества. С одной стороны процесс разгосударствления данных объектов дает обществу необходимую свободу, гарантированную Конституцией и законом Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. “О средствах массовой информации” (ст. 2), а с другой – затрудняет распространение достоверной информации, поскольку издание средств массовой информации, находящихся на самофинансировании, может происходить только за счет собственной конкурентоспособности, рекламы или же лоббирования с чьей-либо стороны.

В Казахстане от непосредственного финансирования средств массовой информации государством отошли путем введения системы государственных заказов. Данный метод, использованный с успехом в различных странах,

также позволил создать оптимальные условия для развития независимой прессы.

Социальный заказ способствует, с одной стороны, снижению социальной напряженности: выявляются и устраняются болевые точки региона; повышается адресность социальной политики; создаются новые рабочие места в социальной сфере; повышается оперативность решения социальных проблем; расширяется вовлечение граждан в процесс решения социальных проблем. С другой – реальному усилению власти: происходит оптимизация структуры управления; повышается эффективность использования бюджетных средств; происходит упрочение авторитета власти.

Связь государства с индивидом осуществляется, основываясь на праве граждан на удовлетворение интереса к деятельности государства и других субъектов общества закреплена в п. 3 ст.18 Конституции Республики Казахстан. А обратная связь возможна благодаря вкладу средств массовой информации республики Казахстан. Но пока что размеры этого вклада пока не соответствуют потенциалу медиа-сообщества нашего государства.

Хотя за годы независимости в Казахстане созданы политические, экономические и правовые условия для функционирования независимых средств массовой информации, но юридический механизм их деятельности еще требует доработки.

Средства массовой информации должны выбрать четкую позицию защиты национальных интересов. На данном этапе назрела необходимость принятия нового Закона о средствах массовой информации, который учёл бы современные реалии обеспечения свободы слова, а также защиты журналистов от давления собственников, и ужесточил бы ответственность чиновников за вмешательство в деятельность свободной прессы.

С другой стороны, в гражданском обществе для средств массовой информации предполагается четкое определение меры ответственности за нарушение законов. Общество требует свободы слова, а не свободы клеветы и дезинформации.

Говоря о конкуренции среди средств массовой информации, важно отметить роль государства, которому необходимо пресекать и не допускать монополизации на рынке масс-медиа, так как возникает вопрос о достоверности рас-

пространенной информации, а это уже признак деградации гражданского общества.

Полная и достоверная информированность граждан о деятельности политических партий и независимых кандидатов, обеспечение политического плюрализма в деятельности средств массовой информации являются неотъемлемым условием демократического развития общества и государства.

Анализируя законодательство ряда демократических стран, выяснилась интересная закономерность: эти государства предпочитают вообще не иметь Закона о печати. Клевета и безопасность государства, и другие подобные вопросы рассматриваются в рамках Уголовного кодекса или в других законодательных актах. Такие страны отклоняют идею “Закона о печати” из опасения, что его принятие сыграет скорее отрицательную, чем положительную роль. Поэтому те, кто против идеи о “Законе печати”, предпочитают, чтобы свобода мнений – свобода печати были твердо закреплены в Конституции. Любая форма ограничения этих свобод должна быть частью другого типа законов, применяемых к гражданам, корпорациям или группам, а не к печати в отдельности, по их мнению, не следует принимать какого-либо специального законодательства, учитывая опасность, что такой закон, подчеркивая несколько общих принципов защиты свободы и недопустимости цензуры, практически превратится в перечень многочисленных ограничений для журналистики. Это позиция США, Великобритании, ряда других стран. Однако многие страны, в том числе Западной Европы придерживаются иного мнения.

Особую важность представляют собой проблемы радио и телевидения. Вещание связано не только с передачей политической информации, вся его деятельность происходит в сфере общественного мнения и культуры. Обеспечение свободы выражения мнений и демократические традиции требуют того, чтобы государство воздерживалось от осуществления каких-либо форм контроля в области культуры, за исключением вопросов, связанных с образованием молодежи.

С другой стороны, практически во всех странах общественность и правительство придерживаются мнения, что вещание не должно полностью принадлежать частному бизнесу и руководствоваться исключительно законами и

интересами коммерции. Почти во всех демократических странах законодательством установлено, что радио и телевидение должна нести определенную социальную ответственность, и учреждены распорядительные органы, занимающиеся вопросами вещания. Еще с 20-30 годов большинство демократических стран решило, что вещание играет настолько важную роль в отношении удовлетворения культурных, образовательных и социальных потребностей населения, что его нельзя рассматривать только как коммерческое, развлекательное предприятие.

Эти страны полагали, что оно также могло бы транслировать репортажи о наиболее популярных спортивных соревнованиях и передавать какую-то информацию. Однако они считали, что общественное вещание будет стеснено в вопросах программирования передач в связи с тем, что ему необходимо будет постоянно привлекать большую аудиторию. С другой стороны, были также убеждены в том, что им, как демократическим правительствам, неуместно устанавливать контроль за вещанием. Поэтому создали различные системы, которые позволяли осуществлять финансирование вещания с помощью широкой общественности, а не рекламы, и учредили, на основании закона, независимые от правительства вещательные корпорации. В состав советов этих корпораций включались отдельные личности, обладающие знаниями в различных областях общественной жизни, но не занимающие политических должностей. Должна улучшаться самодисциплина журналистов и использование внесудебных и вневластных способов урегулирования споров. Внедрение предложений экспертов проводилось не полностью, что-то оказалось неправильным, что-то слишком затратным. Но, тем не менее, реформирование средств массовой информации производилось так по данным национального агентства по делам печати и массовой информации, более чем вдвое увеличилось количество газет, причем, исходя из анализа тиражей газет можно отметить, что ряду газет удалось точно реформироваться и начать отвечать требованиям самых придирчивых читателей.

Многие средства массовой информации не выдерживают конкуренции или целиком зависят от милости и финансового благополучия спонсоров. В настоящее время в республике право получения госзаказа определяется по результатам

конкурса среди масс-медиа, независимо от форм собственности. Желательно в законе о средствах массовой информации закрепить норму о государственной поддержке СМИ через размещение государственного заказа на конкурсной основе. В законопроекте о средствах массовой информации, находящимся на рассмотрении Мажилиса, размещение такого заказа предполагается только среди негосударственных средств массовой информации. Конкурсную комиссию предполагают формировать Президентом из представителей Правительства и не входящих в его состав органов государственной власти, депутатов Парламента, представителей негосударственных некоммерческих организаций, отдельных специалистов [2].

Современными казахстанскими исследованиями предлагается объединить издательства в крупные компании по определенным профилям, что позволит оперировать более крупными средствами и более оперативно повышать качества и ассортимент продукции.

Вместе с тем государственная политика в области средств массовой информации должна быть направлена на то, чтобы информационное поле суверенного государства служило интересам республики.

От средств массовой информации, которые иногда называют новой ветвью власти, во многом зависит не только нравственный, духовный климат в обществе, но и характер политических, правовых, культурных тенденций и черт, определяющих лицо этих государств.

Реализуя информационную политику, средства массовой информации оказывают влияние на политический процесс. Они объединяют людей, сплачивают их на сознательную деятельность, обеспечивают безопасность граждан, их защиты от произвола. В то же время толерантность (терпимость) не получила еще широкого распространения в средствах массовой информации. Она предполагает сближение противоположных точек зрения, достижения консенсуса. Это существенная черта подлинно демократического общества.

Одним из последних черт развития средств массовой информации является конкуренция между телеканалами в области вещания, газетными изделиями, что приводит к повышению качества информации, а значит и появления тен-

денции, среди соответствующих издательств, к повышению профессионализма журналистов, потихоньку восстанавливаются система информационных связей, улучшение материально-технической базы полиграфии. Несмотря на общественную нехватку средств необходимо создание условий для формирования независимых средств массовой информации, в том числе и со стороны самих информационных органов (в их числе и не правовыми методами (т.е. не судебными)).

Кроме того, нуждается в дальнейшем совершенствовании и сам закон «О средствах массовой информации» в части более четкого определения взаимоотношений собственников, редакций и журналистов, повышения гарантий журналистской деятельности, уточнения понятий, устранения противоречий, изменения положений о рекламе [2, с. 28].

В настоящее время все периодические издания, за исключением тех, в которых реклама составляет более 2/3 площади печатного материала, освобождены от НДС. У электронных средств массовой информации обороты по производству и распространению продукции собственного производства, а также рекламных услуг облагаются налогом по нулевой ставке. То есть республиканский бюджет будет возмещать телерадиокомпаниям 16% их расходов по производству своей продукции.

Фактически это означает бюджетное субсидирование производства собственных программ всех телерадиокомпаний [2, с.28].

В итоге мы пришли к тому, что:

1. Стабильность государства в современном мире в немалой степени зависит от понимания того, что в действительности представляет из себя независимое вещание, если в государстве не существует системы независимого вещания. Обыкновенные граждане теряют доверие к власти, ее институтам и действиям. Свобода обмена информацией помогает правительству создать цивилизованное государство, граждане которого лояльны и добровольно участвуют в жизни общества”.

2. ... закон “О средствах массовой информации” (от 23 июля 1999 г.) стал шагом вперед на пути дальнейшей демократизации и реформирования нашего общества.

«В 2002 году началась разработка проекта нового Закона РК о средствах массовой информации в Республике Казахстан. Настоя-

ший Проект закона, представленный МКИОС в феврале 2003 года на II Конгрессе журналистов, встретил резкую критику со стороны медиа-сообщества. В мае 2003 года доработанный законопроект обсуждался на заседании Постоянно действующего совещания по выработке предложений по демократизации и развитию гражданского общества. В ходе обсуждения в законопроект были предложены значительные поправки, совершенствующие данный законопроект. Однако в Парламент был отправлен фактически старый вариант законопроекта, подготовленный МКИОС. В проекте были прописаны нормы по установлению срока исковой давности в один год по спорам о защите чести и достоинства. В проекте прописан ряд норм по обеспечению прав на получение качественной информации. Более детально оговорена ответственность СМИ за распространение недостоверных порочащих сведений – или публикация опровержения, или взыскание материального и морального вреда. Кроме того, в новом законопроекте продекларированы гарантии государства по защите чести, достоинства, здоровья, жизни и имущества журналиста как лица, преследующего общественно полезные цели, в связи с осуществлением им профессиональной деятельности. Вместе с тем этот проект резко усиливал роль и влияние Министерства информации на все СМИ, превращая его в надзорный и контрольный орган. Для этого в проекте вводилось, вопреки действующему законодательству, понятие учредителя СМИ как самостоятельного правосубъекта. Кроме того, проект расширял перечень оснований для превентивного отказа в постановке СМИ на учет, перечень оснований для приостановления и прекращения выпуска (выхода) СМИ и окончательно превращал средства массовой информации из самостоятельного правосубъекта в структурное подразделение юридического лица – собственника СМИ. Плюс к этому проект расширял конституционный перечень случаев злоупотребления свободой слова, не разграничивал ответственность СМИ, авторов и первоисточников информации, оставлял без изменений нормы действующего законодательства о заведомой виновности СМИ в гражданско-правовых спорах о защите чести и достоинства. В целом правительственный законопроект значительно ухудшал правовое по-

ложение СМИ и журналистов по сравнению с прежним Законом РК о СМИ от 1999 года» [6] Президент РК Н. Назарбаев наложил вето на данный законопроект.

Согласно Климкину [7], необходимо выделить ряд вопросов, требующих дальнейшего совершенствования:

“1. О необходимости определения правового статуса средств массовой информации. С одной стороны, согласно пп. 2,3 ст. 1 Закона, под средствами массовой информации понимается периодическое печатное издание, радио- и телепрограмма, кинодокументалистика, аудиовизуальная запись и иная форма периодического или непрерывного публичного распространения массовой информации, включая WEB-сайты в общедоступных телекоммуникационных сетях (интернет и другие). Под периодическим печатным изданием понимается газета, альманах, бюллетень, приложения к ним, имеющие печатное название, текущий номер и выпускаемые не реже одного раза в полугодие. С другой стороны, согласно ч. 2 п.1 ст. 5 Закона средство массовой информации может быть создано как в форме юридического лица, так и в форме структурного подразделения. Очевидно, что законодатель по этому вопросу допустил явную некорректность в определении правового статуса средств массовой информации, поскольку сами радиотелепрограммы, аудиовизуальные записи, WEB-сайты, газеты, журналы и т.д. не могут в принципе быть юридическими лицами...

...2. О порядке постановки средств массовой информации на учет.

А. Вызывает возражения условие о том, что уполномоченный орган вправе отказать заявителю в постановке на учет средства массовой информации, если ранее им уже было выдано свидетельство в отношении средства массовой информации “с тем же названием и распространением на ту же территорию” (пп. 1 п.3 ст. 10 Закона). Очевидно такой подход позволяет, например, создавать газеты “Егемен Қазақстан”, “Казахстанская правда”, “Заң”, “Юридическая газета” в отдельно взятой административно-территориальной единице Республики Казахстан. И при этом интересы вышеуказанных одноименных республиканских газет согласно закону нарушены не будут”.

Как известно, законопроект о средствах массовой информации, разработанный министерством информации, в апреле 2004 года был признан Конституционным советом, не соответствующим Конституции, в связи с чем и не был подписан президентом страны Н. Назарбаевым. Еще на стадии подготовки проект закона неоднократно подвергался критике со стороны международных и казахстанских экспертов и общественных организаций.

Этот факт лишней раз подтверждает поступательное развитие гражданского общества в Республике Казахстан и наличие действующей Конституции, что необходимо для построения правового, демократического государства.

При всем этом вопрос о создании нового закона “О средствах массовой информации” остается открытым. Необходимо чтобы этот закон отвечал всем конституционно закрепленным нормам.

Литература

- 1 Михайлова О. Конституция Республики Казахстан в действии, Владимир Ким интервью // «Зан және заман». – №8 (54). – 2004. – 3-6 с.
- 2 Темиргалиев М.М. Основные направления государственной политики в области создания и распространения массовой информации в Республике Казахстан. // Журнал «ВЕСТНИК КазНУ», № 3 (28). – Алматы: Издательство «Қазақ университеті», 2003. – С. 64.
- 3 Концепция правовой политики Республики Казахстан 2002 г. // Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. – Астана, 2002. – С. 57-61.
- 4 Морозов А.А. Законодательные аспекты деятельности средств массовой информации в период электоральных кампаний, ANALITIK, S12003г. – С. 43-47.
- 5 Нысанбаев А. О формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами в Республике Казахстан // Информационно-аналитический журнал «Саясат». – № 7/02. – С. 63-65.
- 6 Морозов А. Развитие СМИ Республики Казахстан за годы независимости: основные этапы и современное состояние: сборник материалов научно-практической конференции «Республике Казахстан 15 лет: достижения и перспективы». – Алматы: КИСИ при Президенте РК, 28 ноября 2006 г.
- 7 Климкин С. К вопросу о правовом положении средств массовой информации // Информационно-аналитический журнал «Правовая реформа в Казахстане». – № 2/2003. – С. 32-33.

References

- 1 Mikhailov A. The Constitution of the Republic of Kazakhstan in action, Vladimir Kim interview with “Zan zhane Zaman» № 8 (54) 2004. page 3-6
- 2 Temirgaliev MM The main directions of the state policy in the field of creating and distributing media in the Republic of Kazakhstan. – Almaty journal “Bulletin of Treasury», № 3 (28). Publisher “Kazakh University”, 2003, page 64
- 3 Concept of Legal Policy of the Republic of Kazakhstan 2002 // Collection of Acts of the President of the Republic of Kazakhstan and the Government of the Republic of Kazakhstan. – Astana, 2002. pp. 57-61
- 4 Morozov, AA, Legal aspects of the media during electoral campaigns, ANALITIK, S12003r. pg. 43-47.
- 5 A Nysanbaev Forms of civil interaction society with the authorities in the Republic of Kazakhstan. Information and analytical magazine “Sayasat»: № 7/02. s. 63-65.
- 6 Morozov – Media Development of the Republic of Kazakhstan’s independence: milestones and current status, a collection of materials science and practical conference “15 years of the Republic of Kazakhstan: Achievements and Prospects.” – Almaty: KISS under the President of Kazakhstan, November 28, 2006
- 7 Klimkin On the question of the legal status of the media. – Information and analytical magazine “Legal reform in Kazakhstan», № 2/2003., Pp. 32-33.