

**Комментарии и предложения по проекту Концепции
информационной политики Кыргызской Республики на 2021–2025г.г.,
подготовленные Общественным фондом «Институт Медиа Полиси»**

(Предложения были направлены в порядке всеобщего обсуждения в Управление информационной политики Министерства культуры, информации, спорта и молодежной политики КР ответственному лицу, ведущему специалисту Осмоналиевой Г.)

г. Бишкек

19.06.2021 г.

На портале Департамента информации и массовых коммуникаций при Министерстве культуры, информации, спорта и молодежной политики КР (<http://chuy.kyrgyz.media/index.php?r=site%2Fnews-detail&id=5360>) 2 июня 2021 г. размещен проект Концепции информационной политики КР на период 2021-2025 г.г. для всеобщего обсуждения, предоставляя возможность гражданам и юридическим лицам вносить свои предложения.

Учитывая, что Общественный фонд «Институт Медиа Полиси» имеет продолжительный опыт деятельности в сфере медиа законодательства и защите прав независимых журналистов и представителей СМИ, а также являясь участником межведомственной рабочей группы, созданной уполномоченным государственным органом в сфере информационной политики, (приказ №32 от 1.02.2021 г. Министра культуры, информации и туризма КР по утверждению рабочей группы) вносит свои предложения в данный проект Концепции.

Безусловно, положительным моментом Концепции является вовлечение государством в написание проекта представителей медиа сообщества, неправительственных организаций, а также академических кругов. Практика такого диалога должна продолжаться и в дальнейшем, при работе с другими документами, направленными на обеспечение реализации положений Концепции, в частности, Плана мероприятий по ее реализации, который на сегодняшний день уже разрабатывается.

Такой документ, как Концепция, определяет стратегический вектор действия государственных органов в информационной и медийной отраслях и для медиа сектора позиция государства по важным вопросам в этом секторе является более предсказуемой и обоснованной.

При исследовании проекта Концепции Институт Медиа Полиси определил для себя ряд важных направлений, связанных деятельностью медиа, которые важно было отразить в этом документе. В предложенном проекте акцентируется роль медиа как ключевого общественного института, и поэтому в своем подходе к регулированию

медиа, органы государственной власти должны уделять особое внимание обеспечению свободы выражения мнений и доступа к информации в рамках обязательств государства по международным договорам, участницей, которых является Кыргызская Республика.

Международная правозащитная организация АРТИКЛЬ 19 сделала акцент, что любое регулирование в этой сфере должно надлежащим образом учитывать право граждан на получение информации и обеспечивать надлежащую прозрачность и подотчетность государственного регулирования, включая и сферу обороны. Основным принципом должно быть максимальное раскрытие информации. А ограничения должны быть сформулированы узко, защищая конкретный легитимный интерес. И вред, причиненный такому интересу вследствие раскрытия информации, должен превышать общественное благо от доступа к такой информации. Поэтому было бы полезно прямо в тексте Концепции сослаться на соответствующие международные стандарты, которые должны направлять работу государственных органов КР в этой сфере.

В Концепции следует отразить те международные инструменты, которые определяют международные обязательства КР в сфере прав человека. В этой области основными документами являются – Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), Замечание общего порядка №34 Комитета по правам человека ООН, а также для понимания положительной тенденции изменения законодательства важны документы самого Европейского Союза, где Кыргызская Республика, является партнёром в рамках стратегии «Европейский Союз и Центральная Азия: Стратегия нового партнёрства».¹

Вот основные нормы, которые Концепция должна учитывать. Статья 19 Всеобщей декларации прав человека, провозглашает, что «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». В статье 19 МПГПП гарантируется право на свободу мнения и слова, а также право беспрепятственно придерживаться своих убеждений, включая «посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору» независимо «от государственных границ, устно, письменно». Эта же норма накладывает на государства обязательства предпринимать такие законодательные меры, которые потребуются, чтобы соблюдение признанных прав сделать реальным. Это означает, что от государства требуется не только воздерживаться от вмешательства в эти права, но они должны предпринимать позитивные шаги для обеспечения уважения этих прав, включая свободу слова.

Институт Медиа Полиси поддерживает реформу законодательства, нормы, которого противоречат международным стандартам и препятствуют свободе выражения мнений и демократическому развитию медиа сферы. Для улучшения правового обеспечения свободы слова и свободы медиа совместно с представителями гражданского общества и медиа сектора следует провести инвентаризацию конкретного законодательства в области свободы выражения мнений, доступа к информации и свободы медиа с целью выявления положений, противоречащих новой Конституции КР и международным нормам.

¹ Представительство Европейского Союза в Кыргызской Республике. Доступно на сайте: <http://www.donors.kg/ru/agentstva/87-ec-delegation>

Вместе с тем, Институт Медиа Полиси выражает опасения, что в разделе проекта КИП «Приоритет №2. Обеспечение информационного суверенитета и развитие национального контента» предлагается идея создания единого **«национального медийного холдинга, объединяющего СМИ, финансируемые из республиканского бюджета»**. Действия, направленные на укрепление положения государственных СМИ, приводят к концентрации медиа ресурсов в одних руках. Монополия государственной власти в медиа среде, независимо от страны, представляет большую угрозу, поскольку несет риск использования такой системы в качестве рупора и инструмента пропаганды действующей власти, что, в свою очередь, создает неравные рыночные условия для независимых медиа, поскольку государственные СМИ имеют полную либо частичную финансовую поддержку. Все это влияет на добросовестную конкуренцию и полную зависимость от государства, включая финансовую, институциональную и редакционную политику.

Такого же мнения придерживается международная правозащитная организация АРТИКЛЬ 19, деятельность которой направлена на защиту и содействие свободе выражения мнений и свободе информации во всем мире. Она также выражает свое беспокойство о намерениях государства в создании «единого национального медиа холдинга, объединяющего СМИ, финансируемые из республиканского бюджета». В своем Заключении на проект Концепции информационной политики КР АРТИКЛЬ 19 «последовательно настаивает на реформе государственного вещания и государственных медиа, и трансформации их в систему независимых и профессиональных общественных медиа». Данный шаг в сторону создания государственного медиахолдинга «скорее всего только укрепит положение государственных медиа и отсрочит полноценную трансформацию», что «в перспективе-может привести к излишней концентрации медиа ресурсов, зависимых от государства финансово».

Кыргызская Республика является владельцем более десятка государственных СМИ, содержание которых ложится бременем на бюджет страны, что является неоправданной тратой бюджетных средств. Депутаты, общественные деятели и граждане страны неоднократно на протяжении нескольких лет поднимали и поднимают сейчас вопрос о решении судьбы многочисленных государственных телеканалов. В основном оговаривались два национализированных, еще с 2010 года, телеканалов: «Пятый канал» и «Пирамида», находящиеся в столице, а также телеканал «Ош ТВ», который из частной собственности, после множества судебных тяжб, пополнил список государственных СМИ. https://kaktus.media/doc/352340_prodat_piatyy_kanal_i_piramydy_trebyut_depytaty_kyrgyzstana.html ; <https://rus.azattyk.org/a/28308524.html>; <https://24.kg/archive/ru/community/-v-kyrgyzstane-vokrug-kanala-oshtv-vnov.html/>

Исходя из международных стандартов и опыта разных стран, Институт Медиа Полиси **предлагает государственной власти отказаться от большего количества государственных СМИ** путем проведения «инвентаризации» (законодательной, финансовой и имущественной) с целью определения эффективности их деятельности и на основании полученных итогов принятия дальнейший решений о проведении внутренней трансформации либо полной или частичной продажи СМИ.

Учитывая, что проект Концепции предполагает объединение СМИ, финансируемых из республиканского бюджета, то, следовательно, Общественная телерадиовещательная корпорация автоматически подпадает под этот процесс, поскольку также финансируется из республиканского бюджета. Данное обстоятельство вызывает опасения, что общественный канал, «отвоєванный» усилиями

общественности, обречен на потерю своего особенного статуса и трансформируется опять - в очередной государственный канал. В результате, общественный вещатель столкнулся с недостаточным пониманием со стороны государственных органов и определенных кругов общественности, той роли которую он должен играть. Важно понимать, что любые проводимые реформы не должны навредить принципу независимости общественного вещателя, как финансовой, так институциональной и редакторской.

Гражданское общество Кыргызстана на протяжении долгих лет (начиная с президентства Акаева А.) боролось за демократические преобразования в медиа сфере, за признание государством необходимости создания общественного вещателя, за его становление и дальнейшее развитие, за статус «общественный», который регулируется отдельным самостоятельным законом (Закон КР «Об общественной телерадиовещательной корпорации»). Наличие в стране независимого общественного вещателя – это признак демократического государства.

Создание и развитие общественной службы вещания относится к важному направлению Европейского Союза. И Кыргызская Республика, как одна из ее партнёров, должна придерживаться данного направления. Общественное телевидение является одной из доминирующих моделей организации мировой телевизионной индустрии, имея вековой период становления деятельности. Примером самой давней традиции общественного вещания принято считать Великобританию. Европейский Союз признает, что общественное вещание является жизненно важным элементом демократии.

Одна из реформ Евросоюза в сфере СМИ - это преобразование государственного СМИ в общественное вещание, которое функционирует более чем в 80 странах мира, и считается одним из главных достижений демократии в сфере медиа. Это важный институт, оказывающий содействие в обеспечении широких интересов общества, составляя программы для всех групп населения - по возрасту, вероисповеданию, национальности и интересам. Его задача полностью компенсировать недостатки деятельности коммерческих вещателей, уделяя внимание проблемам, представляющим общественный интерес, при этом сохраняя культурные ценности общества, и увеличивая свое влияние на аудиторию.

В связи с этим Институт Медиа Полиси просит исключить в проекте Концепции в разделе «Приоритет №2. Обеспечение информационного суверенитета и развитие национального контента» второй абзац следующего содержания»:

«Приоритет 2. Обеспечение информационного суверенитета и развитие национального контента

<...>

«Основным механизмом достижения информационного суверенитета является создание национального медийного холдинга, объединяющего СМИ, финансируемые из республиканского бюджета. Национальный медийный холдинг объединит человеческие, финансовые, технические и другие ресурсы. Рациональное перераспределение ресурсов позволит увеличить качество и количество производимого национального контента, способствующего укреплению информационного суверенитета.»

Исключая из второго приоритета идею о создании национального холдинга, Институт Медиа Полиси предлагает **«Задачу «Оптимизация расходов**

республиканского бюджета на содержание СМИ» рассматривать далее в двух направлениях:

1. Касается изучения деятельности всех СМИ, финансируемых из республиканского бюджета, за исключением Общественной телерадиовещательной корпорации. Предложение Института Медиа Полиси о продаже определенных каналов - оговорено выше.
2. Провести фундаментальное исследование: в каких условиях осуществляет свою деятельность общественный вещатель (ОТРК), с целью определения эффективности расходуемых средств в части республиканского финансирования и с перспективой сокращения некоторых (коммерческих) каналов; а также для сбалансированного построения редакционной политики, чтобы она соответствовала статусу «общественный».

В нашей стране Общественная телерадиовещательная корпорации, является единственным общественным вещателем, который должен нести свою главную общественную миссию, стремясь к соблюдению международных стандартов. На сегодняшний день ОТК транслирует 6 телеканалов и 3 радиоканала. Поэтому проведенное исследование ответит на многие вопросы, в том числе и о необходимости содержания 9 вещательных каналов.

Мировая практика показывает, что все сложности, испытываемые общественными службами вещания, сводятся к трем взаимосвязанным факторам:

- явные недостатки структур управления общественным вещателем,
- неадекватные и легко поддающиеся манипулированию источники финансирования, и
- слишком медленное реформирование их программной политики, которая могла бы сделать их непохожими как на государственное, так и на коммерческое вещание.²

Комиссар по правам человека заявил, что «Хорошо финансируемые и устойчивые общественные СМИ являются важными показателями того, что демократия находится в здоровой форме».³

Задача гражданского общества максимально поддерживать независимость общественного вещателя от влияния каких-либо государственных, политических или коммерческих сил. Чтобы деятельность общественного вещателя была свободна, а его продукты отличались качеством и заслужили доверие населения, государство должно создать определенные условия. Вещательные программы должны отражать интересы граждан и общества в целом, в противовес государству и политическим партиям. Службы общественного вещания нужны потому, что они вносят важный вклад для обеспечения плюрализма мнений.

В соответствии со статьей 19 МПГПП на государство возлагается обязанность: создавать такую среду, в которой разнообразные, независимые средства массовой информации, смогут процветать, удовлетворяя права граждан на получение информации. Общественные средства информации следует поддерживать и

² Телевидение в Европе: регулирование, политика и независимость. Краткий отчет по мониторингу. OSI/EU Monitoring and Advocacy Program. Венгрия, 2006.

³ Общественное телерадиовещание в Европе под угрозой. Муйжниекс Нилс. Доступно на сайте: <https://www.coe.int/ru/web/commissioner/-/public-service-broadcasting-under-threat-in-europe>

финансировать, чтобы были гарантированы конституциональные реальные свободы информации, выражения убеждений и независимость прессы.

Гражданская позиция Института Медиа Полиси в этом вопросе заключается в защите достижений демократических реформ в области общественного вещания и **дальнейшее укрепление на законодательном уровне гарантий независимости Общественной телерадиовещательной корпорации и защита от вмешательства государственной и политической власти.**

В отношении регулирования деятельности Общественной телерадиовещательной корпорации Институт Медиа Полиси предлагает **пересмотреть закон КР «Об Общественной телерадиовещательной корпорации» в рамках международных стандартов, усилив нормы для закрепления правовых инструментов, гарантирующих финансовую, институциональную и редакционную независимость корпорации, и от вмешательства государственных и политических органов в редакторскую политику.**

Общественный вещатель должен учитывать и общенациональные интересы, и потребности граждан, а, именно, обеспечивать общество в целом информационными, культурными, образовательными и развлекательными программами, способствуя росту социальной, политической и культурной активности граждан и сплочению общества. Достаточно выверенное законодательство является стимулом развития и «процветания» общественного вещателя.

В нашем случае функциональная и финансовая независимость ОТРК все еще является недостаточной, поскольку политическое и государственное давление власти по-прежнему сохраняется, что влияет на качество производства и распространения программ.

Для законодательного закрепления гарантий независимости общественного вещателя **предлагается внести ряд изменений, с учетом международного опыта, в части:**

- финансирования ОТРК: Установить гарантии получения достаточных денежных средств и материальных ресурсов для организации деятельности. Закрепить объем финансирования из республиканского бюджета в процентном соотношении к стоимости валового внутреннего продукта страны (наглядным примером может служить опыт Грузии). Полномочия внешних органов государственной власти, от которых зависит финансирование ОТРК, не должны использоваться для оказания прямого или косвенного влияния на редакционную независимость и институциональную автономию;

- формирования Наблюдательного Совета (НС): Свести к минимуму риск фактического влияния государственной и политической власти на деятельность ОТРК через выборный процесс. Исключить представительство в Совете членов от имени президента и парламента. Определить, что НС выдвигается и избирается в полном составе гражданским обществом;

- разработки механизма отзыва члена НС: Определить перечень оснований для отзыва члена НС и повысить ответственность за подготовку отчетности перед населением;

- изменения требования к кандидатам на выдвижение в НС: Установить, что главным критерием для выполнения функции контроля является образование и опыт в

области науки, творчества, журналистики, юриспруденции и телекоммуникаций. Совет должен состоять из самых квалифицированных специалистов, которые смогут профессионально управлять, контролировать и защищать от любой возможности государственного вмешательства в деятельность организации;

- повышения уровня требований для кандидатов, участвующих в конкурсе на должности генерального директора ОТРК и его заместителей;

- установления конкурсной основы для приема руководителей отделов и управлений корпорации;

- пересмотра редакционной политики общественного вещателя, уделяя внимание подготовке программ, отражающих интересы широкого круга населения.

Для принятия таких кардинальных изменений государство должно проявить политическую волю.

На основании изложенного, Институт Медиа Полиси выражает надежду, что представленные изменения и дополнения в проект Концепции информационной политики, а, в частности, в два приоритета: **№1 «Совершенствование государственно-правового регулирования и обеспечение свободы слова и доступа к информации»** и **№2 «Обеспечение информационного суверенитета и развитие национального контента»** будут учтены при рассмотрении окончательной версии документа.

В заключение несколько слов о терминологии, прописанной в проекте Концепции. Наличие в Концепции глоссария имеет очень важное значение для понимания самого текста и на кого распространяется данный термин. Однако определение термина «медиа» следует внимательней пересмотреть и более точнее его сформулировать. Вводимый термин должен иметь четкое представление, что он означает и на «что» или «кого» распространяется, и еще должен иметь границы распространения. В данном случае он неопределенно рассматривается как «средства коммуникации», «производитель контента» и «способы информации». Два из этого термина в проекте Концепции вообще не раскрываются. Таким образом, термин «медиа» имеет широкую трактовку, что может привести к некорректному пониманию, а, в целом, - неправильному применению при реализации КИП. Отсутствие конкретного понимания, в дальнейшем, затрудняет правильно определять и другие термины, производные от слова «медиа» - «медиаобщество, медиaprостранство медиасфера».

Поскольку Институт Медиа Полиси в своих предложениях и комментариях предложил исключить из содержания Концепции **«создание национального медийного холдинга»**, то, соответственно, наше предложение на исключение распространяется и на термин **«национальный медиахолдинг»**, указанный в Приложении №1 к проекту Концепции.

С уважением,

Директор Общественного фонда «Институт Медиа Полиси» Усенова Бегаим