

СПРАВКА

к проекту Закона Кыргызской Республики «О Кыргызской телерадиовещательной корпорации»

(Общественный фонд «Институт Медиа Полиси», г. Бишкек, 28.10.2021 г.)

Министерство культуры, информации, спорта и молодежной политики Кыргызской Республики инициировало проект нового Закона КР «О Кыргызской телерадиовещательной корпорации» взамен действующего Закона КР «Об Общественной телерадиовещательной корпорации».

Об этом стало известно из ответа, указанного Министерством культуры, информации, спорта и молодежной политики КР, на запрос Института Медиа Полиси (ИМП) от 1 октября 2021 года (исх. № 68) – «какая ведется работа с Законом КР «Об общественной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики» в рамках инвентаризации законодательства».

В своем письме от 15 октября 2021 года (исх. 12-3/5050) министерство сообщило ИМП, что «в целях реализации послания Президента КР Жапарова С. Н. народу Кыргызстана от 5 мая 2021 года, министерством совместно с представителями Общественной телерадиовещательной корпорации КР разработан проект Закона КР «О Кыргызской телерадиовещательной корпорации»». Было указано, что в настоящее время новый законопроект уже находится на стадии согласования с министерствами и ведомствами и по итогам будет передан на правовую экспертизу в Министерство юстиции КР. К ответу в адрес ИМП был направлен сам законопроект и справка-обоснования «для рассмотрения и внесения предложений и замечаний, которые будут учтены и внесены, в случае отсутствия противоречия действующему законодательству».

Следует отметить, что поиск вышеуказанного проекта на официальном сайте Единого портала общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов не дал результатов. Следовательно, проект закона еще не вывешен на общественное обсуждение и пока не известны сроки, когда гражданское общество сможет ознакомиться с данным проектом и внести свои предложения. А инициаторы утверждают, что после согласования с министерствами проект будет передан на рассмотрение в Министерство юстиции КР. Но это будет без учета общественного мнения. Таким образом, нарушаются права граждан на участие в процессе обсуждения проекта и внесение своих предложений.

В справке-обоснования, к новому проекту указано, что основанием для разработки нового закона послужило послание Президента народу Кыргызстана от 5 мая 2021 года, «где глава государства говорит о необходимости реформирования Общественной телерадиовещательной корпорации».

Как усматривается из содержания справки-обоснования, цель предстоящей реформы - ликвидация статуса общественного вещателя в Кыргызстане и возврат в русло государственного телерадиовещания. Все действия инициаторов направлены не на защиту и улучшение законодательства об общественном вещании, чтобы приблизить его к международным стандартам в части финансовой и институциональной независимости от государственной и политической власти, а на искоренение плюрализма мнений и демократии в стране. Для развития общественного телевидения и радио государство должно создать условия. Но власть не предприняла ни одной попытки усовершенствовать законодательство, регулирующее деятельность общественного вещателя.

Возврат общественного телевещателя в полное подчинение государства — это не первая попытка. В декабре 2005 года в целях удовлетворения потребностей населения в независимой и объективной информации, а также повышение роли общественного вещания был принят указ Президента о создании «Общественного телевидения – ЭЛТР» на базе государственной телерадиокомпании «Ош-3000». Однако условия по реформированию государственной компании в общественную не предусматривали принципов деятельности по формату общественного вещателя. И ровно через год, в 2006 году, государство «лишило» Общественное телевидение - «ЭЛТР» статуса «общественный» и компания стала «государственной».

Когда история ничему не учит, то она повторяется. И сегодня в новом проекте демократические принципы, установленные действующим Законом КР «Об общественной телерадиовещательной корпорации КР» полностью исключены.

ИМП рассмотрев новый проект закона отмечает, что проблемы, указанные в справке-обосновании к проекту закона, никаким образом не решаются содержанием самого проекта закона.

1. Проект закона предлагает исключить статус «общественного телеканала».

Общественное телевидение является одной из доминирующих моделей организации мировой телевизионной индустрии. Это особая форма вещания. Все общественные теле и радиоканалы формируются только на основе специального законодательства, которое дает старт развитию общественного вещания в стране. Их задача - полностью компенсировать недостатки деятельности государственных и коммерческих вещателей, уделяя внимание проблемам, представляющим общественный интерес, при этом сохраняя культурные ценности общества. Программная политика стремится удовлетворить интересы самой широкой аудитории, предоставляя весь спектр передач для всех групп населения - по возрасту, вероисповеданию, национальности и интересам.

Однако в ч. 1 ст. 4 проекта нового закона исключается статус общественного вещания и предлагается статус национального государственного учреждения.

ИМП отмечает, что важным аспектом международных стандартов по регулированию телерадиовещания является установление принципов функционирования общественного телерадиовещания.

В свою очередь, международные институты неоднократно подчеркивали необходимость в плюрализме и независимости общественного вещания. В Софийской декларации, принятой в 1997 году, ЮНЕСКО выразила следующее устремление:

«Принадлежащие государству органы вещания следует реформировать в первоочередном порядке и предоставить им статус открытых общественных учреждений, пользующихся журналистской и издательской независимостью.»

Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) в своей Рекомендации №1641 (2004) «Общественное вещание» определила базовые принципы общественного вещания: «Общественное вещание, кем бы оно ни осуществлялось — общественными организациями или частными компаниями, — отличается от вещания по чисто коммерческим и политическим причинам своей особой задачей, которая, по существу, заключается в том, чтобы вести свою деятельность независимо от экономической и политической власти. Общественное вещание обеспечивает общество в целом информационными, культурными, образовательными и развлекательными программами, способствуя росту социальной, политической и культурной активности граждан и сплочению общества. В связи с этим оно, как правило, является универсальным с точки зрения содержания и доступа, гарантирует редакционную независимость и беспристрастность, представляет собой критерий качества, предлагает множество разнообразных программ и услуг, удовлетворяющих запросам всех групп населения, и несет ответственность перед всем обществом. Эти принципы верны вне зависимости от того, какие изменения придется внести для того, чтобы удовлетворять требованиям 21-го века».

В Совместной декларации о социокультурном многообразии в телерадиовещании, принятой в 2007 году специальными представителями 17 международных организаций по свободе выражения мнения, определено, что «Требуются особые меры для того, чтобы защитить и сохранить общественное вещание в новых вещательных условиях. Мандат общественных вещателей должен быть четко установлен законодательством и должен включать, помимо прочего, содействие развитию социокультурного многообразия. Такое содействие должно заключаться не только в создании разных видов программ, но и в предоставлении возможностей для высказывания всем секторам общества и обслуживании информационных потребностей и интересов таких секторов. Необходимо исследовать инновационные механизмы финансирования общественного вещания, достаточные для того, чтобы они могли реализовать свой общественный мандат и были гарантированы заранее на несколько лет вперед, с индексацией на инфляцию. Общественное вещание должно быть однозначно признано в законодательстве как особая форма вещания, к нему необходимо применять справедливые и простые процедуры лицензирования, от него не следует требовать соответствия строгим технологическим или иным лицензионным критериям, плата за лицензию должна быть льготной и должен предоставляться доступ к рекламе».

Таким образом, международные стандарты устанавливают необходимость функционирования общественных телеканалов. Проектом же закона, предлагается возвратиться к прежним нормам законодательства, которые были в начале 90-х годов и существовали до создания общественного вещания, 2010 года.

2. *В проекте закона Наблюдательный Совет телерадиовещательной корпорации исключен.*

В действующем законе КР «Об общественной телерадиовещательной корпорации КР» Наблюдательный Совет является органом управления корпорации. Любое общественное вещание предусматривает контроль со стороны общества через

соответствующие коллегиальные органы, представляющие структуры гражданского общества, гарантируя вещателю независимость от государства.

Согласно действующему закону Совет должен обеспечивать публичность и прозрачность деятельности Корпорации, устраивать регулярные встречи, консультации с общественностью и учитывать предложения представителей граждан по этническому, гендерному, возрастному, профессиональному, культурному и религиозному принципу в целях наилучшего выражения общественных интересов.

При этом, Совет обладает довольно широкими полномочиями: утверждать устав Корпорации, регламент Совета, редакционную политику, вносить изменения и дополнения в иные документы, регулирующие деятельность Корпорации; заслушивать отчеты должностных лиц Корпорации об использовании финансовых средств, имущества и других активов Корпорации; создавать по мере необходимости комиссии, рабочие группы из числа членов Совета для решения задач, определенных уставом; проводить общественные слушания по вопросам деятельности Корпорации; привлекать экспертов и создавать рабочие группы для проведения независимой проверки документации, аудита, получения консультации по деятельности Корпорации; запрашивать и получать в установленном порядке от государственных органов и организаций необходимую информацию, касающуюся деятельности Корпорации; рассматривать поступившие и направленные в адрес Совета заявления и обращения граждан и организаций по вопросам деятельности Корпорации; давать согласие на назначение и увольнение генеральным директором его заместителей двумя третями голосов от общего числа членов Совета.

Самое важное достижение общественного вещателя (ОТРК) когда Наблюдательный Совет избирает на конкурсной основе генерального директора Корпорации двумя третями голосов от общего числа членов Совета и, в таком же порядке, освобождает его от занимаемой должности.

Наблюдательный Совет формируется на 4 года за счет квот Президента, Жогорку Кенеша и гражданского общества.

3. Новый проект закона предлагает Президенту КР назначать Генерального директора по представлению уполномоченного государственного органа.

В действующем законе данная должность избирается Наблюдательным Советом. Жогорку Кенеш КР объявляет конкурс на замещение вакантной должности, устанавливаются квалификационные требования, проводится анализ поданных документов и соответствующее собеседование, проводится отдельное голосование по кандидатурам.

Каждый кандидат на заседании Наблюдательного Совета представляет свою программу дальнейшего развития общественного канала.

Тем самым, всем кандидатам на замещение вакантной должности предоставляется равный доступ. Члены Наблюдательного Совета открыты общественности в вопросах избрания руководителя телеканала путем предоставления информации в СМИ.

Президентская форма правления характеризует организацию государственной власти, систему высших государственных органов, а также порядок их образования, взаимоотношения между ними и гражданами. Очевидно, что в таких формах правления Президент обладает наиболее большими полномочиями в системе высших

государственных органов. Но эти полномочия не должны сводиться к решению такого вопроса, как назначение руководителя телеканала.

При назначении на должность руководителя корпорации отсутствует открытость и доступ к информации о кандидате и о его способностях. Кроме этого исключается возможность обеспечения принципа равного доступа на замещение вакантной должности. В проекте закона не уточняется каким образом Министерство культуры, информации, спорта и молодежной политики КР будет осуществлять подбор кандидатов на замещение должности руководителя корпорации и вправе ли министерство направлять Президенту представление на кандидата на должность руководителя, поскольку телеканал не является структурным подразделением министерства. Предложенный механизм назначения определяет дальнейшую деятельность всего телеканала, а именно непосредственную зависимость от министерства и других государственных органов.

Процесс избрания генерального директора проводится максимально публично и открыто. Из нескольких кандидатур Наблюдательный совет рассматривает более компетентного путем анализа квалификации, опыта работы и личности кандидата

Описываемые проблемы в справке-обоснования к проекту закона не находят свое решение в содержании самого проекта закона. Так, в описательной части указанной справки определена основная проблема - несоответствующая система финансирования ОТРК. В справке-обосновании прописывается, что, как и любое государственное учреждение, Общественная корпорация финансируется из республиканского бюджета, по тем же принципам, как и любое министерство и ведомство. Жесткое постатейное регулирование, секвестирование бюджета, финансирование прочих статей по остаточному принципу, отсутствие средств на приобретение контента, устаревшая система оплаты труда и гонораров - усложняет эффективное ведение деятельности корпорации. Однако, предусмотренный механизм финансирования ОТРК в проекте закона остался прежним – за счет республиканского бюджета без установления каких-либо гарантий финансирования. Соответственно, изменение закона в этой части не достигает решение проблем, указанных в справке-обосновании.

ИМП предлагало разные подходы финансирования ОТРК для обеспечения его свободы и независимости. Рабочие группы совместно с медиа экспертами, юристами ИМП, представителями ОТРК и Министерством финансов КР работали по изменению законодательства с учетом международного опыта в течение 2018 - 2020 гг. Один из проектов изменений в Закон КР «Об Общественной телерадиовещательной корпорации» находится в Жогорку Кенеше КР.

Были предложения рассмотреть возможность финансирования ОТРК с привязкой параметров к внутреннему валовому продукту Кыргызской Республики. Таким образом, у ОТРК были бы гарантированы финансовые средства в достаточном количестве, которые государство зарезервировало заранее. Действующая система финансирования, которую предлагают оставить в новом проекте, - не дает возможности говорить о свободе и независимости телеканала.

В Кыргызстане на протяжении многих лет общество требовало от власти и ее окружения отказаться от административного медиа ресурса в пользу создания общественного телевидения. Впервые об общественном вещателе заговорили в 2002 году. Политические предпосылки возникли после Аксыйских трагических событий, когда вся страна из уст в уста передавала информацию о расстреле демонстрации против передачи

земель Китаю, который произошел в селе Боспиек Аксыйского района Жалал-Абадской области. Однако главный государственный телеканал страны хранил безмолвие. Это был вопиющий случай: сначала сокрытие информации, а позже однобокое и тенденциозное освещение этого события.

В марте 2005 года необъективность репортажей на национальном канале о происходящих митингах только укрепила граждан во мнении относительно нечестности государственных СМИ, усилив кризис недоверия граждан к государству. Используя в качестве административного медиа ресурса, телеканал убеждал граждан, что ничего важного в стране не происходит. Митингующие были возмущены такой подачей фактов и настаивали, чтобы телеканал стал открытой площадкой для всестороннего обсуждения насущных проблем. Ведь для большей части населения телерадиокомпания являлась, на тот момент, единственным источником информации.

В свою очередь, политические силы поддержали гражданское движение и способствовали включению в национальные стратегии вопроса о реорганизации Национальной телерадиовещательной корпорации в общественную телерадиокомпанию. Под нажимом общественности в 2007 году Президент КР Курманбек Бакиев все же подписал закон, разработанный депутатами совместно с медиаорганизациями, который был принят парламентом еще 8 июня 2006 года. Затем всячески препятствовал созданию Наблюдательного Совета телекорпорации. А в 2008 году Бакиев подписывает уже другой закон, которым исключается возможность развития общественного телевидения в КР.

Тем самым появляется беспредельное господство власти над государственным вещанием и зависимость в распространении достоверной информации. Реальная жизнь страны освещалась однобоко, пропагандировалась политика президента, процветала коррупция. Вся общественно-значимая информация для населения страны укрывалась. Госканал под влиянием власти уклонялся от освещения происходящих событий, а если что-то и освещалось, то не вскрывались истинные причины.

В марте 2009 года при загадочных обстоятельствах произошло громкое убийство одного из самых влиятельных политиков в республике экс-руководителя президентского аппарата Медета Садыркулова, который выступал против системы семейно-кланового правления Бакиевых. Кыргызская оппозиция заявляла о политическом убийстве, обвиняя в этом братьев Бакиевых, Президента и председателя Службы государственной охраны. Преследование за критику деятельности Президента и выступление оппозиционных политиков привело к очередным митингам за отставку Бакиева. В результате «революционных» событий в апреле 2010 года власть Бакиевых была свергнута.

События апреля 2010 года, ставшие реакцией на коррупцию во власти, снова вынесли на поверхность очевидный факт – общество нуждается в медиаресурсе, задача которого не обслуживание властимущих, а достоверное освещение происходящего в стране. Трагические события, произошедшие в этом же году, привели к тому, что Временное Правительство КР утвердило Положение об общественной телерадиовещательной корпорации КР. А в 2011 году в стране, был принят специальный закон, давший старт развитию общественного вещания в Кыргызстане. Этот закон олицетворял знак приверженности гарантиям свободы слова и реализации конституционных прав граждан на получение достоверной, своевременной, беспристрастной, наиболее полной, объективной и сбалансированной информации о новостях, политике и текущих событиях.

И хотя на сегодняшний день ОТРК так и не стал де-факто общественным, это больше говорит об отсутствии политической воли руководства страны, продолжающего вмешиваться в редакционную политику телеканала.

Именно поэтому в действующий закон об ОТРК нужны поправки, обеспечивающие защиту от политической предвзятости и соответствующее финансирование для гарантии независимости общественного вещателя. В исследовании Европейского вещательного союза (2016), говорится, что в странах, где есть популярные, хорошо финансируемые общественные вещатели, наблюдается меньше правого экстремизма, коррупции и больше свободы прессы. Именно хорошо финансируемый и сильный общественный телеканал является показателем здоровья демократии, а не легитимация неограниченного политического вмешательства в редакционную политику вещающего на всю страну телеканала в ущерб общественному интересу граждан на получение достоверной информации о происходящем в государстве.

Институт общественного вещания критически необходим нашей стране, нашей молодой демократии, чтобы в обществе был плюрализм голосов и мнений. Общественный вещатель — это такой же неотъемлемый атрибут демократии, как регулярные выборы и разделение властей, независимый суд, запрет цензуры и неприкосновенность собственности.

В связи с вышеизложенным, Институт Медиа Полиси считает необходимым **отозвать** направленный для согласования с министерствами и ведомствами законопроект «О Кыргызской телерадиовещательной корпорации» и **рассмотреть** вопрос по совершенствованию законодательства о независимом общественном вещании.