

На основании изложенного предлагаем следующее определение правотворчества – это комплексный социально-правовой институт, включающий в себя строго регламентированную деятельность компетентных государственных органов и других субъектов в процессе познания и оценки правовых потребностей общества, подготовки и принятия правовых актов, посредством которого государство воздействует на всех участников общественных отношений в целях достижения высокого уровня правовой культуры общества.

Правотворчество является одной из важнейших сторон деятельности государства, формой его активности, которая имеет своей непосредственной целью формирование правовых норм, их изменение, отмену или дополнение. В каждом государстве правотворчество имеет свои особенности. Однако, цель правотворчества в каждой стране - создание и совершенствование единой, внутренне согласованной и непротиворечивой системы правовых норм для регулирования сложившихся в обществе разнообразных отношений.

Список литературы:

1. Общая теория права и государства: Учебник. Под ред. В.В. Лазарева. –М: Юрист, 1996. – 151с.
2. Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996 – 325 с.
3. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. проф. Марченко М.Н. Том 2. Теория права. – М.: Зерцало, 1998. – 636 с.
4. Керимов Д. Культура и техника правотворчества. М., 1991. – 40-41 с.
5. Нашиц А. Правотворчество: теория и законодательная техника. М., 1974. – 428 с.
6. Проблемы теории государства и права./Под ред. М.Н. Марченко. М., 2007. – 768 с.
7. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 37. – 548 с.
8. Матузов Н.И. Правовая система и личность. – Саратов, 1976. -265с.
9. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999. – 712 с.

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СФЕРЫ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

*Ахметова Н.С. профессор кафедры теории и истории государства и права,
Шайкен М. Ж. магистрант первого курса кафедры теории и
истории государства и права,
Карагандинский университет имени Е.А.Букетова*

В Республике Казахстан сформировано комплексное законодательство в области СМИ и доступа к информации, в основе которого лежит Закон РК «О средствах массовой информации», принятый в 1999 году.

Однако постепенная демократизация и либерализация законодательства, развитие новых СМИ (интернет и социальные сети), деятельность которых не в полной мере регламентирована на законодательном уровне и др. определяют актуальность позитивного пересмотра инструментов и механизмов государственно-правового регулирования деятельности СМИ и требуют разработки новых подходов в этом направлении.

Влияние данных факторов и определяет актуальность позитивного пересмотра инструментов и механизмов государственно-правового регулирования деятельности средств массовой информации.

Важно отметить, что данному вопросу уделено незначительное внимание в юридической и научной литературе, при этом наблюдается рост интереса к данной проблематике.

Этим и определяется особая значимость и актуальность научно-исследовательского толкования действующего государственно-правового регулирования сферы СМИ.

Законодательство Республики Казахстан в области СМИ состоит из Конституции, отраслевых законов («О средствах массовой информации» и «О телерадиовещании»), и иных законодательных и подзаконных актов, а также международных обязательств Республики Казахстан.

Важно отметить, что законодательство РК о СМИ включает в себя отдельные нормы порядка 20 законодательных актов (законы и кодексы), а также ряд иных нормативных правовых актов, принятых на уровне Правительства Республики Казахстан или уполномоченного органа.

По результатам анализа вышеперечисленных нормативных правовых актов можно выделить следующие основные формы государственно-правового регулирования деятельности СМИ:

1. Формирование законодательно-правовой основы функционирования СМИ.
2. Осуществление государственного контроля за соблюдением законодательства Республики Казахстан в области СМИ.
3. Осуществление регистрационно-правового учета отечественных и иностранных СМИ.
4. Разработка и реализация мер по развитию СМИ и информационного пространства в целом.

Государственно-правовая политика в области СМИ опирается на большое число административных инструментов воздействия на деятельность СМИ, начиная с момента регистрации и заканчивая обращения в суд (либо издание Предписания) о приостановлении или прекращении их распространения.

Несмотря на контрольно-надзорный характер государственно-правовой политики (что связано с низким уровнем саморегуляции СМИ по сравнению с западными странами), основными целями ее являются защита прав и свобод личности – свобода слова, право на доступ к информации, защита национальной информационной безопасности и др.

Правовой анализ показал, что законодательству РК свойственно наличие значимых пробелов, которые напрямую связаны с развитием таких новых направлений как интернет-СМИ, блоги и социальные сети, новые виды телерадиовещания и др.

Регулярные изменения в законодательство РК (порядка 30-ти раз в Закон РК «О средствах массовой информации вносились изменения с 1999 года») частично устранили данные пробелы.

В данной статье хотелось бы рассмотреть два аспекта, требующих пересмотра государственно-правового регулирования.

Первый. Интернет-вещание.

В декабре 2017 года иницируемым уполномоченным органом Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам информации и коммуникаций» [1].

В частности, с января 2018 года вступили в силу изменения в Закон Республики Казахстан «О телерадиовещании» [2], согласно которым расширена среда распространения сигнала теле-, радиоканалов, а именно, распространение может осуществляться не только с использованием технических средств телекоммуникаций, но и в сетях телекоммуникаций.

Данные поправки были внесены в целях упорядочения вещания по сетям Интернета, которые, как и сети телерадиовещания, являются составной частью единой сети телекоммуникаций в соответствии с законодательством в области связи.

Подпункт 20 статьи 1 Закона Республики Казахстан «О телерадиовещании» определяет оператора телерадиовещания как физическое или юридическое лицо, получившее лицензию для занятия деятельностью по распространению теле-, радиоканалов.

В свою очередь, *распространение теле-, радиоканалов* в силу подпункта 14 этой же статьи является доведение до потребителя теле-, радиопрограмм с использованием технических средств телекоммуникаций.

Таким образом, на сегодняшний день понятие и возможность распространения интернет-телевидения или т.н. «интерактивного телевидения», «IP-TV» действующим законодательством предусмотрено, однако имеются некоторые коллизии.

В частности, глава 5 Закона «Виды телерадиовещания», предусматривает следующие виды телерадиовещания: аналоговое эфирное радиовещание, цифровое эфирное телерадиовещание, спутниковое телерадиовещание, кабельное телерадиовещание и не предусматривает вещание по сетям Интернет как отдельный вид телерадиовещания.

В этой связи, государственно-правовое регулирование (права и обязанности субъектов сферы, порядок лицензирования и др.) не регламентировано.

Например, остается проблемой постановка на учет иностранных операторов интернет-вещания, которые создают нездоровую конкуренцию законопослушным операторам и причиняют ущерб правообладателям. Ведь большинством иностранных операторов интернет-вещания на территории Республики Казахстан распространяются иностранные каналы, которые не зарегистрированы в уполномоченном органе в порядке, определенном законодательством.

Между тем, росту рынка OTT- видеосервисов будет способствовать дальнейшее распространение услуг широкополосного Интернета на территории Казахстана, быстрый рост числа людей, смотрящих видео в сети Интернет, а также выход российских игроков на внутренний рынок Казахстана (ведущими OTT-провайдерами Казахстана являются «Megogo», «Namba» и «Kiwi»).

Аналогичным образом развивается деятельность интернет-телевидения и в Российской Федерации.

Так, там с 2014 года велась работа по разработке законопроекта по урегулированию деятельности OTT-сервисов и онлайн-кинотеатров.

1 мая 2017 года был принят закон №87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»[3] и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Документ вступил в силу с 1 июля 2017 года.

Данным законом было введено понятие «владелец аудиовизуального сервиса». Кроме того, для владельца указанного сервиса были установлены законодательные требования по порядку распространения информации (права и обязанности), а также в Кодекс Российской Федерации «Об административных правонарушениях» установлена ответственности для владельцев аудиовизуального сервиса за нарушения требований законодательства. Все эти ресурсы, согласно документу, включаются в специальный реестр аудиовизуальных сервисов.

Аналогичные меры по регулированию интернет-вещания осуществляется и в Украине[4]. В соответствии с законодательством Национальный совет Украины с 2017 года выдает лицензию OTT-операторам. В соответствии с законодательством Украины провайдеры, которые предоставляют IP-TV-услуги, обязаны покупать лицензии на 10 лет [5].

Работа по урегулированию деятельности интернет-телевидения ведутся также в Республике Кыргызстан, Республике Беларусь, Латвии и Литве.

Таким образом, мировой опыт показывает, что телевидение постепенно переходит в интернет-вещание, соответственно, дальнейшее развитие интернет-технологий требует постоянного совершенствования не только национального законодательства, но и международного права.

Учитывая имеющийся опыт правоприменительной практики, а также передовой зарубежный опыт, предлагается внести следующие поправки в действующее законодательство:

– по аналогии с законодательством Российской Федерации внести в понятие «аудиовизуальный сервис» как интернет-ресурс и (или) информационная система, и (или) программа для электронных вычислительных машин, которые используются для формирования и (или) организации распространения в сети «Интернет» совокупности аудиовизуальных произведений, доступ к которым предоставляется за плату и (или) при условии просмотра рекламы, направленной на привлечение внимания потребителей, находящихся на территории Республики Казахстан;

– установить требования по недопущению распространения аудиовизуальным сервисом материалов, составляющих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну, пропаганда и оправдание экстремизма или терроризма, распространение информации, раскрывающей технические приемы и тактику антитеррористических операций в период их проведения, пропаганда наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, а также культа жестокости, насилия и порнографии;

– установить требования по недопущению распространения аудиовизуальным сервисом продукции телеканалов, не поставленных на учет в порядке, определенном законодательством;

– установить требования по соблюдению законодательства Республики Казахстан, регулирующие порядок распространения массовой информации, в том числе соблюдение законодательства «Об авторском праве и смежных правах»;

– предусмотреть административную ответственность за нарушение порядка распространения аудиовизуальным сервисом телерадиоканала, не прошедшего процедуру постановки на учет в уполномоченном органе, распространение противоправного контента и неисполнение требований уполномоченного органа, осуществляющего функции по государственному контролю за соблюдением законодательства Республики Казахстан о средствах массовой информации и о телерадиовещаниях;

– определить компетенцию уполномоченного органа в области средств массовой информации по проведению мониторинга продукции аудиовизуальных сервисов и ведению реестра аудиовизуальных сервисов.

Второй. Иностранные спутниковые операторы телерадиовещания.

Передача телевизионных программ через спутники является сегодня одним из основных средств обеспечения многопрограммного высококачественного вещания.

Необходимо отметить, что спутниковое вещание в силу своей специфики затрагивает интересы многих государств и требует международного регулирования как технических, так и юридических вопросов.

В 1974 году в Брюсселе был принят текст конвенции «О распространении несущих программы сигналов, передаваемых через спутники» [6].

Государства, подписавшие эту конвенцию (Республика Казахстан не является участником Конвенции), обязаны принимать соответствующие меры по предотвращению распространения на своей или со своей территории любого несущего программы сигнала любым распространяющим органом, для которого сигнал, переданный на спутник или проходящий через него, не предназначается.

При этом каждое государство вправе проводить в жизнь основные требования конвенции любым способом, которые оно найдет целесообразным - применением законодательства об охране интеллектуальной собственности, путем принятия административных мер, уголовных санкций, использования положений Международной конвенции электросвязи и т.п.

Брюссельская конвенция 1974 года не считает нарушением международного права прием спутниковых сигналов без их последующего распределения. Таким образом, регулирование индивидуального приема становится прерогативой национального законодательства каждой страны.

К примеру, в Великобритании отсутствуют законодательные акты, которые ограничивали бы право доступа граждан к спутниковым иностранным каналам, соответственно деятельности иностранных спутниковых операторов телерадиовещания не

урегулированы законодательством. Вместе с тем установка индивидуальных параболических антенн на стенах и крышах домов жестко регламентируется местными властями. Ограничения касаются размеров антенн и числа антенн, устанавливаемых на одном здании.

Во Франции также нет ограничений на приобретение приемной аппаратуры для спутникового вещания, лицензия дается бесплатно и гарантирует лишь соответствие оборудования определенным техническим стандартам. Для коммерческого распределения принятых программ необходимо оплачивать авторские права владельца программы.

В США незначительные ограничения на установку приемных антенн в некоторых местностях связаны только с эстетическими соображениями. Прием передач и их распространение в коммерческих целях разрешается только при наличии соответствующих соглашений между передающей и принимающей сторонами. По закону о защите авторских прав несанкционированная деятельность такого рода рассматривается как «пиратство».

В Германии вопросы приема и распределения программ спутникового телевидения регламентируют законы о телевидении и радиовещании и о средствах массовой информации.

Коммерческое использование программ, принятых со спутников связи, предусматривает получение особого разрешения земельных властей, для чего необходимо урегулировать с владельцем программы вопросы, касающиеся авторского права, и получить разрешение на прием сигнала с конкретного спутника.

Необходимо отметить, что во всех вышеуказанных странах национальными законодательствами предусмотрены требования по лицензированию спутниковых операторов телерадиовещания и постановке на учет иностранных телеканалов.

До 2018 года деятельность иностранных спутниковых операторов телерадиовещания, а также лиц, занимающихся распространением карт условного доступа к услугам зарубежных операторов спутникового телерадиовещания и оборудования, практически не регулировалась.

Единственной нормой, регулирующей спутниковое вещание, фактически являлось требование по сертификации спутникового оборудования (индивидуальные спутниковые приемные устройства).

При этом оборудование, ввозимое в страну для личного пользования, не подпадало под это требование. Так в соответствии с пунктом 2 статьи 464 Кодекса Республики Казахстан «О таможенном деле в Республике Казахстан» (утративший силу) к товарам для личного пользования, перемещаемым через таможенную границу Таможенного союза, не применяются меры нетарифного и технического регулирования.

В результате, многие операторы и дилеры фактически работали без регистрации в качестве субъектов малого и среднего бизнеса и уплаты налогов в бюджет.

В этой связи, в декабре 2017 года уполномоченным органом в рамках Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам информации и коммуникаций» приняты нормы, направленные на урегулирование деятельности иностранных спутниковых операторов телерадиовещания, а также лиц, занимающихся распространением карт условного доступа.

В частности, в законодательстве были определены понятия «карта условного доступа» и «распространитель индивидуальных спутниковых и эфирно приемных устройств».

Кроме того, статья 37 Закона Республики Казахстан «Отелерадиовещании» дополнена пунктом 4, согласно которому распространение карт условного доступа к услугам операторов телерадиовещания, не имеющих лицензию в сфере телерадиовещания и не обладающих собственными спутниковыми системами вещания на территории Республики Казахстан, запрещается.

Также внесены изменения в Правила оказания услуг телерадиовещания путем введения порядка деятельности распространителя индивидуальных спутниковых и эфирных приемных устройств[7].

Кроме того, предлагалось внесение поправок в Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях», в части закрепления ответственности за нарушение правил оказания услуг телерадиовещания. Однако данная инициатива не прошла процедуру анализа регуляторного воздействия в Министерстве национальной экономики Республик Казахстан.

Таким образом, в связи с вступлением в силу вышеуказанных поправок в законодательство, операторам спутникового телерадиовещания необходимо:

- пройти процедуру регистрации в уполномоченном органе;
- получить лицензию для занятия деятельностью по распространению теле-, радиоканалов на территории Республики Казахстан;
- открыть свои представительства на территории страны, через которые будет вестись дилерская деятельность по распространению в рамках правового поля индивидуальных спутниковых эфирно-приемных устройств, а также карт условного доступа к ним.

Между тем, за нарушение данного требования ответственность не предусмотрена.

С учетом выше изложенного предлагается рассмотреть вопрос включения санкции в КоАП РК за распространение карт условного доступа к услугам операторов телерадиовещания и оборудования, предназначенного для индивидуального приема теле-, радиосигнала операторов телерадиовещания, не имеющих лицензию в сфере телерадиовещания и не обладающих собственными спутниковыми системами вещания на территории Республики Казахстан.

Необходимо отметить, что это лишь часть вопросов, связанных с развитием новых технологий в сфере предоставления и распространения информации, не урегулированных в РК. Поэтапное изменение законодательства позволит устранить данные пробелы и привести его в соответствие с международными стандартами. Законодательное урегулирование двух вышеописанных вопросов необходимо не только с позиции усиления государственно-правового регулирования сферы средств массовой информации, но и позиции необходимости обеспечения законодательной защиты прав человека: доступ к информации; защиты авторских и смежных прав субъектов рыночных отношений (правообладателей, вещателей, продакшн-компаний и др.); защиты детей от влияния вредной информации (порнографии, пропаганды наркотиков, рекламы алкогольной продукции и др.) и др.

Список литературы:

1. Закон Республики Казахстан от 28 декабря 2017 года № 128-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам информации и коммуникаций» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000128>
2. Закон Республики Казахстан от 18 января 2012 года № 545-IV «О телерадиовещании» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000545>
3. Федеральный закон Российской Федерации от 1 мая 2017 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // https://online.zakon.kz/document/?doc_id=39776161#pos=0;0
4. <https://mediananny.com/raznoe/2326739/>
5. <https://telekritika.ua/bitva-iptv-i-ott-vizhivet-samii-udobnii/>
6. <https://www.wipo.int/treaties/ru/ip/brussels/index.html>
7. Приказ Министра культуры и информации Республики Казахстан от 29 июня 2012 года № 89/1 «Об утверждении Правил оказания услуг телерадиовещания», зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 6 августа 2012 года № 7820 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1200007820>