

Международный опыт и критерии административной ответственности за нарушения свободы слова и безопасности журналистов

Экспертное исследование

1. Международные стандарты и критерии юридической ответственности свободы слова и безопасности журналистов

Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш в 2020 г. справедливо отметил, что «невозможность защитить журналистов существенно ограничивает нашу способность оставаться в курсе событий и принимать решения на основе фактических данных. Если журналисты не смогут выполнять свою работу в условиях безопасности, мы можем оказаться в мире путаницы и дезинформации»¹.

Согласно ст. 19 Всеобщей декларации прав человека «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»².

В Резолюции 59 (I) Генеральной Ассамблеи ООН «Созыв международной конференции по вопросу о свободе информации» от 14 декабря 1946 г. отмечается, что свобода информации является основным правом человека и представляет собой критерий всех видов свободы, защите которых Объединенные Нации себя посвятили; свобода информации подразумевает право повсеместно и беспрепятственно собирать, передавать и опубликовывать информационные сведения; вследствие этого она является основной предпосылкой для всякой серьезной попытки способствовать достижению мира и мировому прогрессу³.

В п. 2 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах закреплено, что «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»⁴.

Совет по правам человека Генеральной Ассамблеи ООН на Тридцать девятой сессии 10 - 28 сентября 2018 г. (пункт 3 повестки дня) 27 сентября 2018 г. принял Резолюцию «39/6. Безопасность журналистов», в п. 4 которой

«4. настоятельно призывает государства обеспечивать возможность привлечения к ответственности посредством проведения беспристрастных, оперативных, тщательных, независимых и эффективных расследований всех подпадающих под их юрисдикцию предполагаемых случаев насилия, угроз и нападений, касающихся журналистов и работников средств массовой информации, привлекать к суду лиц,

¹ https://www.ibanet.org/Human_Rights_Institute/Bulletins/IBAHRI-Survey-Impact-of-Covid-Measures-Results.aspx

² Всеобщая декларация прав человека. Декларация, принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/O4800000001>

³ Резолюция 59(I) Генеральной Ассамблеи ООН «Созыв международной конференции по вопросу о свободе информации» от 14 декабря 1946 г. <https://undocs.org/ru/A/RES/59%28I%29>

⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах, совершенный в Нью-Йорке 16 декабря 1966 г. Закон РК от 28 ноября 2005 г. № 91 «О ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах» <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z0500000091>

совершивших подобные преступления, в том числе лиц, виновных в отдаче приказаний, вступлении в сговор с целью совершения таких преступлений, оказании в этом содействия, соучастии в них или сокрытии этих преступлений, и обеспечивать, чтобы потерпевшие и их семьи имели доступ к надлежащим средствам правовой защиты»⁵.

В Докладе Генерального секретаря ООН 16 августа 2019 г. «Безопасность журналистов и проблема безнаказанности» на Семьдесят четвертой сессии в пункте 72 b) предварительной повестки дня «Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод» (п. 57) указывается:

«57. Государствам настоятельно рекомендуется продолжать разрабатывать национальные планы действий по обеспечению безопасности журналистов с учетом гендерных аспектов и оказывать другим государствам помощь в их разработке, а также включать вопросы безопасности журналистов в национальные стратегии устойчивого развития в соответствии с Повесткой дня на период до 2030 года. Государствам также рекомендуется укреплять национальные институты и сотрудничество с организациями гражданского общества на основе согласованных на международном уровне стандартов и методологии в целях сбора данных о нападениях на журналистов и обеспечения благоприятных условий для их работы»⁶.

В пунктах 2 и 3 Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) относительно Декларации о средствах массовой информации и правах человека, принятой 23 января 1970 года (18-е заседание) № 428 (1970), закрепляется, что право на свободу выражения мнения должно распространяться на средства массовой информации.

Это право включает свободу искать, получать, передавать, публиковать и распространять информацию и идеи. Органы власти соответственно обязаны в разумных пределах предоставлять информацию по вопросам, представляющим интерес для общественности, а средства массовой информации обязаны сообщать полную и исчерпывающую информацию о государственных делах⁷.

В Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1998 г. № 53/144 «Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы» закреплено:

«каждый человек, индивидуально и совместно с другими, имеет право:

а) знать, искать, добывать, получать и иметь в своем распоряжении информацию о всех правах человека и основных свободах, включая доступ к информации о том, каким образом обеспечиваются эти права и свободы во внутреннем законодательстве, в судебной или административной системах;

б) как предусматривается в международных документах по правам человека и других применимых международных документах, свободно публиковать, передавать или распространять среди других мнения, информацию и знания о всех правах человека и основных свободах;

с) изучать, обсуждать, составлять и иметь мнения относительно соблюдения всех прав человека и основных свобод как в законодательстве, так и на практике, и

⁵ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/296/45/PDF/G1829645.pdf?OpenElement>

⁶ https://digitallibrary.un.org/record/files/A_74_314-RU

⁷ Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) относительно Декларации о средствах массовой информации и правах человека. Принята 23 января 1970 года (18-е заседание) № 428 (1970) <http://www.adilsoz.kz/acts/show/id/122>

привлекать внимание общественности к этим вопросам, используя эти и другие соответствующие средства»⁸.

В п. 11 Виндхукской декларации о содействии развитию независимой и плюралистической африканской прессы закреплено, что «вся финансовая поддержка должна быть направлена на поощрение плюрализма и независимости. Поэтому государственные средства массовой информации должны получать такую поддержку лишь в том случае, если власти на основе конституции реально гарантируют свободу информации и выражения мнений и независимость печати»⁹.

Как известно, 9 октября 1992 г. участниками Семинара по содействию развитию независимых и плюралистических средств информации в Азии, проведенного Организацией Объединенных Наций и Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) в Алмат-Ате была принята **Алма-Атинская Декларация о содействии развитию независимых и плюралистических средств информации в Азии**. Участники заявили о полной поддержке основополагающих принципов Виндхукской декларации и приверженности им и признании ее важности в качестве вехи в борьбе за свободную, независимую и плюралистическую прессу, радио и телевидение во всех регионах мира.

В Декларации было закреплено, что в странах Азии и Тихого океана, включая недавно обретшие независимость среднеазиатские республики бывшего Советского Союза, относящиеся к азиатскому региону, стремятся к практическому воплощению принципов, закрепленных в Виндхукской декларации, совместно с соответствующими национальными и международными профессиональными организациями и соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций, в конкретных проектных предложениях и областях.

В частности, в разделе **I. «Законодательство»** указано, что «в целях замены устаревших законов о печати, унаследованных при обретении независимости, предоставить экспертные консультации и оказать юридическую помощь в выработке законов, обеспечивающих осуществление права на свободу мнений и их выражение, **на доступ к информации и свободу печати; ликвидировать монополии и покончить со всеми формами дискриминации** в области вещания и распределения частот, в печатном деле, распространении газет и журналов, производстве и распределении газетной бумаги, а также устранить препятствия на пути к выпуску новых изданий и покончить с дискриминационным налогообложением»¹⁰.

2. Критерии административной и уголовной ответственности за нарушения свободы слова и безопасности журналистов в Республике Казахстан

В Кодексе РК от 5 июля 2014 г. № 235-V ЗРК «Об административных правонарушениях» содержится статья об административной ответственности за незаконное ограничение права на доступ к информации¹¹.

⁸ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1998 г. № 53/144 «Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы» <http://base.garant.ru/2565418/8b7b3c1c76e91f88d33c08b3736aa67a/#ixzz6SZm1TNOa>

⁹ Виндхукская декларация о содействии развитию независимой и плюралистической африканской прессы https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/windhoek_decl.shtml

¹⁰ Алма-Атинская Декларация о содействии развитию независимых и плюралистических средств информации в Азии от 9 октября 1992 г. <http://www.adilsoz.kz/acts/show/id/113>

¹¹ Кодекс РК от 5 июля 2014 г. № 235-V ЗРК «Об административных правонарушениях» <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>

«Статья 456-1. Незаконное ограничение права на доступ к информации»

1. Неправомерный отказ в предоставлении информации либо предоставление заведомо ложной информации в случаях, когда такая информация подлежит предоставлению по запросу пользователя информации в соответствии с законодательством Республики Казахстан, за исключением действий, ответственность за которые предусмотрена другими статьями настоящего Кодекса, –

влечет штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства, некоммерческие организации – в размере тридцати, на субъектов среднего предпринимательства – в размере пятидесяти, на субъектов крупного предпринимательства – в размере ста месячных расчетных показателей.

2. Размещение заведомо ложной информации в средствах массовой информации, на интернет-ресурсе обладателя информации, на интернет-портале открытых данных или иными способами, предусмотренными законодательством Республики Казахстан, – влечет штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства, некоммерческие организации – в размере тридцати, на субъектов среднего предпринимательства – в размере пятидесяти, на субъектов крупного предпринимательства – в размере ста месячных расчетных показателей.

3. Неправомерное отнесение информации, не являющейся информацией с ограниченным доступом, к информации с ограниченным доступом, за исключением действий, предусмотренных частью третьей статьи 504 настоящего Кодекса, – влечет штраф на должностных лиц в размере двадцати месячных расчетных показателей.

4. Деяния, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, –

влекут штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации – в размере пятидесяти, на субъектов среднего предпринимательства – в размере ста, на субъектов крупного предпринимательства – в размере двухсот месячных расчетных показателей».

В данной статье только часть первую и часть третью с определенной долей условности можно отнести к деяниям, которые по сути нарушают свободу слова.

Так, по части первой статьи 456-1 КоАП данный вид правонарушения (**объективная сторона правонарушения**) выражается в неправомерном отказе в предоставлении информации либо предоставлении заведомо ложной информации в случаях, когда такая информация подлежит предоставлению по запросу пользователя информации. Для определения неправомерности отказа в предоставлении информации уполномоченному органу необходимо обратиться к Закону РК от 16 ноября 2015 г. № 401-V ЗРК «О доступе к информации»¹².

Согласно пп. 3) ст. Закона РК «О доступе к информации» «пользователь информации – физическое или юридическое лицо, запрашивающее и (или) использующее информацию», т.е. в данном случае пользователем может выступать и средство массовой информации, и журналист.

В ст. 11 Закона РК «О доступе к информации» регламентирована процедура предоставления информации по запросу. Согласно п. 10 данной статьи Закона «ответ на письменный запрос предоставляется в течение пятнадцати календарных дней со дня поступления к обладателю информации. В случаях, когда запрашиваемая информация

¹² Закон РК от 16 ноября 2015 г. № 401-V ЗРК «О доступе к информации» <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

входит в компетенцию нескольких обладателей информации и при ответе на письменный запрос требуется получение информации от иных обладателей информации, срок рассмотрения может быть однократно продлен руководителем обладателя информации не более чем на пятнадцать календарных дней, о чем пользователю информации сообщается в течение трех рабочих дней с момента продления срока рассмотрения».

В соответствии с п. 11 ст. 11 Закона РК «О доступе к информации» «письменный запрос, поступивший к обладателю информации, в компетенцию которого не входит предоставление запрашиваемой информации, в срок не позднее трех рабочих дней со дня поступления запроса, направляется соответствующему обладателю информации с одновременным уведомлением об этом пользователя информации, направившего запрос».

Поэтому для составления протокола об административном правонарушении уполномоченный орган должен изучить конкретную ситуацию и убедиться в нарушении процедуры предоставления информации по запросу.

При этом необходимо иметь в виду, что в п. 16 ст. 11 Закона регламентированы основания отказа в предоставлении информации. Так, в предоставлении доступа к информации отказывается:

- 1) если содержание запроса не позволяет установить запрашиваемую информацию;
- 2) если запрос не соответствует требованиям настоящего Закона;
- 3) если запрашиваемая информация относится к информации с ограниченным доступом;
- 4) если в запросе ставится вопрос о правовой оценке актов, принятых обладателем информации, проведении анализа деятельности обладателя информации либо подведомственных им органов и организаций или проведении иной аналитической работы до ее завершения;
- 5) до принятия решения по результатам проверок, проводимых в рамках государственного контроля и надзора;
- 6) до принятия окончательного решения, вырабатываемого на основе межведомственной и внутриведомственной переписки или на основе совещаний в государственных органах;
- 7) до принятия взаимного соглашения об условиях раскрытия документов, поступивших от иностранных государств или международных организаций».

Для определения **субъекта** данного административного правонарушения необходимо обратиться к статье 8 Закона РК «О доступе к информации», согласно которой «обладателями информации признаются:

- 1) органы и учреждения законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти, местного государственного управления и самоуправления;
- 2) государственные учреждения, не являющиеся государственными органами;
- 3) субъекты квазигосударственного сектора;
- 4) юридические лица, являющиеся получателями бюджетных средств, – в части информации, касающейся использования средств, выделенных из государственного бюджета;
- 5) субъекты государственной монополии, специального права – в части информации, касающейся цен на производимые (реализуемые) ими товары (работы, услуги);

б) юридические лица – в части обладаемой ими экологической информации, информации о чрезвычайных ситуациях, природных и техногенных катастрофах, их прогнозах и последствиях, состоянии пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановки, безопасности пищевых продуктов и других факторах, оказывающих негативное воздействие на здоровье и обеспечение безопасности граждан, населенных пунктов и производственных объектов;

7) исполнители функций центральных и (или) местных исполнительных органов».

Неправомерный отказ в предоставлении информации либо предоставление заведомо ложной информации характеризуется прямым умыслом (**субъективная сторона правонарушения**). На практике сложно доказать факт предоставления ложной информации именно с заведомым умыслом. На практике может иметь место случаи, когда обладатель информации предоставил ложную информацию не умышленно, искренне полагая правдивость предоставляемой информации. Поэтому каждый конкретный случай, предоставления информации, которая по сути является ложной, требует отдельного изучения и принятия по нему процессуального решения.

Общим объектом данного административного правонарушения являются общественные отношения, возникающие при реализации права на доступ к информации. **Непосредственным объектом** правонарушения части первой данной статьи выступает информация, по поводу которой лицо обращается за ее получением.

Часть третья статьи 456-1 КоАП предусматривает ответственность за неправомерное отнесение информации, не являющейся информацией с ограниченным доступом, к информации с ограниченным доступом. По сути, данный вид деяния сложно доказуемый, поскольку требуется установление факта, что информация была неправомерно отнесена к категории с ограниченным доступом.

Порядок отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней, а также оформления, учета, размножения, хранения, использования, отбора и передачи на государственное хранение и выделения к уничтожению документов, дел и изданий, содержащих служебную информацию ограниченного распространения, для всех государственных органов и организаций **регламентированы** «Правилами отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней», утвержденных Постановлением Правительства РК от 24 июня 2022 г. №429¹³.

Хотя ч. 3 ст. 456-1 КоАП устанавливает ответственность за неправомерное отнесение информации к информации с ограниченным доступом, на практике были случаи, когда даже через суд не удалось добиться общедоступной информации.

Так, резонансным стал судебный процесс по заявлению Общественного фонда «Северо-Казахстанский правовой медиа-центр» к Министерству информации и коммуникаций Республики Казахстан» (далее – уполномоченный орган):

- о признании незаконным отказа уполномоченного органа Общественному фонду «Северо-Казахстанский правовой медиа-центр» в предоставлении информации об итогах размещения государственного заказа по проведению государственной информационной политики на республиканском уровне с указанием определенных исполнителей и точных сумм в 2017 г.;

¹³ Постановление Правительства РК от 24 июня 2022 г. № 429 «Об утверждении Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней» <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2200000429#z530>

- о признании незаконным ответа уполномоченного органа от 08.09.2017г. на обращение ОФ «Северо-Казахстанский правовой медиа-центр» исх. №214 от 25.08.2017 г.;

- о признании незаконным ответа уполномоченного органа от 14.09.2017г. на обращение ОФ «Северо-Казахстанский правовой медиа-центр» исх. № 219 от 08.09.2017 г.;

- об обязывании уполномоченный орган устранить в полном объеме допущенные нарушения закона и восстановить нарушенные права ОФ «Северо-Казахстанский правовой медиа-центр»;

- о признании незаконным приказа уполномоченного органа об отнесении информации об итогах размещения государственного заказа по проведению государственной информационной политики на республиканском уровне с указанием определенных исполнителей и точных сумм в 2017 г. к документам для служебного пользования;

- об отмене приказа уполномоченного органа об отнесении информации об итогах размещения государственного заказа по проведению государственной информационной политики на республиканском уровне с указанием определенных исполнителей и точных сумм в 2017 г. к документам для служебного пользования.

25.08.2017 г. ОФ «Северо-Казахстанский правовой медиа-центр» обратился с первым запросом исх. № 214 от 25.08.2017г. к уполномоченному органу с требованием предоставить информацию об итогах размещения государственного заказа по проведению государственной информационной политики на республиканском уровне с указанием определенных исполнителей и точных сумм в 2017 году.

08.09.2017 г. уполномоченный орган представил ответ на первый запрос следующего содержания:

«Согласно подпункту 4) статьи 8 Закона «О доступе к информации» обладателями информации признаются: юридические лица, являющиеся получателями бюджетных средств, – в части информации, касающейся использования средств, выделенных из государственного бюджета.

В этой связи сообщаем, что из республиканского бюджета на размещение государственного заказа по проведению государственной информационной политики в бюджет Министерства заложено 2 069 247 000 тенге».

Данный ответ не удовлетворил заявителя, поскольку уполномоченный орган ни сообщал в своем письме ни конкретных сумм, ни конкретных юридических лиц, которые стали получателями бюджетных средств. При этом на сайте размещен протокол итогов размещения государственного заказа по проведению государственной информационной политики на республиканском уровне от 31 июля 2017 г., в котором указаны направления информационной политики, жанры, формат, однако не указаны победители и суммы.

Заявитель обратился с повторным запросом исх. № 219 от 08.09.2017 г., в котором просил не нарушать положения закона РК «О доступе к информации» и предоставить ответ с указанием конкретных юридических лиц, которые стали получателями бюджетных средств и тех сумм, которые были им выделены.

14.09.2017 г. уполномоченный орган предоставил ответ, в котором сообщил следующее:

«В соответствии с подпунктом 3) пункта 16 статьи 11 Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» в предоставлении доступа к информации

отказывается, если запрашиваемая информация относится к информации с ограниченным доступом.

В этой связи, предоставление информации не представляется возможным».

Получается, что данным ответом Ответчик отказал Истцу в предоставлении информации, что является, на наш взгляд, абсолютно незаконным действием.

Специализированный межрайонный экономический суд г. Астаны решением от 25 января 2018 г. отказал в удовлетворении исковых требований заявителя. Суд пришел к выводу, что «распространение учреждением информации о наименовании средств массовой информации и точных суммах, которые им выделены в рамках государственного заказа путем предоставления ее по запросам третьих лиц, нарушает законные права и интересы средств массовой информации, которые получили такой заказ». Суд посчитал, что предоставление общей информации о размещении государственного заказа по проведению государственной информационной политики в размере 2 069 247 000 тенге подтверждает, что уполномоченный орган не нарушал законодательство.

Постановлением коллегии по гражданским делам суда г. Астаны от 04 апреля 2018 г. решение суда первой инстанции оставлено без изменения, апелляционная жалоба – без удовлетворения.

Судья судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РК постановлением от 22 октября 2018 г. отказал в передаче ходатайства о пересмотрен решений судов первой и апелляционной инстанций для рассмотрения в судебном заседании судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РК.

Суды не приняли во внимание аргументы заявителя о нарушении п. 3 ст. 18, п. ст. 20 Конституции РК, норм Закона РК «О доступе к информации» и Бюджетного кодекса РК от 4 декабря 2008 года № 95-IV - принципа транспарентности, предполагающего обязательную открытость бюджетного процесса для общества и средств массовой информации (пп. 4) ст. 4)¹⁴.

Как известно, согласно п. 3 ст. 10 Закона РК «О правовых актах» «каждый из нормативных правовых актов нижестоящего уровня не должен противоречить нормативным правовым актам вышестоящих уровней».

В соответствии с п. 1 ст. 12 Закона РК «О правовых актах» «при наличии противоречий в нормах нормативных правовых актов разного уровня действуют нормы акта более высокого уровня»¹⁵.

В разделе 13, пункте 1 Промежуточного доклада о выполнении Казахстаном рекомендаций четвертого раунда мониторинга Стамбульского плана действий 2019 г. (проект рекомендаций ОЭСР) содержится рекомендация:

«Привести Закон о доступе к информации в соответствие с международными стандартами, в частности: закрепить презумпцию открытости информации, «трисоставной тест» для ограничения доступа к информации, приоритет закона о доступе к информации перед любыми другими законами, которые регулируют вопросы информации, исключить автоматическое ограничение доступа к отдельным категориям информации»¹⁶.

В Промежуточном докладе отмечаются факты сокрытия информации, доступ к которой в соответствии с Законом РК «О доступе к информации», не подлежит

¹⁴ Бюджетный кодекс РК от 4 декабря 2008 года № 95-IV <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095>

¹⁵ Закон РК от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах» <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480>

¹⁶ Промежуточный доклад о выполнении Казахстаном рекомендаций четвертого раунда мониторинга Стамбульского плана действий, 2019 г. <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kazakhstan-Progress-Update-2019-RUS.pdf>

ограничению. Например, информация о расходовании бюджетных средств все чаще и чаще не предоставляется по запросам журналистов и представителей НПО под предлогом того, что это является «информацией для служебного пользования». Верховный суд РК отказал НПО «Правовой медиа-центр» в пересмотре дела по отказу в предоставлении информации о расходовании бюджетных средств, выделенных на государственный информационный заказ. Ранее нижестоящие инстанции признали, что Министерство информации и коммуникаций РК правомерно ограничило доступ к этой информации, несмотря на нормы закона законов «О государственных секретах» и «О доступе к информации».

Летом 2018 года, акимат города Астаны отказал в предоставлении информации по запросу исследователя о количестве заявок на проведение мирных собраний, митингов в Астане и принятых решений по ним. Несмотря на то, что эта информация касается прав и свобод человека и гражданина и также не может быть ограничена в доступе, акимат города Астаны счел, что это «информация для служебного пользования» и на этом основании отказал в предоставлении информации. Органы прокуратуры РК поддержали это решение.

Субъекты квазигосударственного сектора и частные компании также практикуют ограничение доступа к информации, ссылаясь на её «коммерческий характер» даже, если запрашиваемая информация входит в перечень, не подлежащий ограничению в соответствии с Законом РК «О доступе к информации». В конце 2018 года суд в городе Семей (Восточно-Казахстанская область) отказал информационному агентству «Семей Арнасы», которое обратилось с иском после отказа в предоставлении информации по фактам государственных закупок университета им. Шакарима именно по этому основанию¹⁷.

Общественность имеет право знать какие средства массовой информации получают государственную поддержку, и такая информация не может быть переведена в режим коммерческой тайны.

Согласно ч. 1 ст. 684 КоАП дела об административном правонарушении, предусмотренные 456-1 КоАП рассматривают судьи специализированных районных и приравненных к ним судов по административным правонарушениям.

Дело может быть возбуждено как на основании постановления прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении (ст. 805 КоАП), так и без протокола об административном правонарушении - при обращении физических лиц с заявлением о восстановлении нарушенных прав дела об административных правонарушениях (пп. 4) ч. 1 ст. 807 КоАП).

Предусмотренный ч. 2 ст. 456-1 КоАП состав административного правонарушения не соответствует наименованию данной статьи «Незаконное ограничение права на доступ к информации» и скорее направлен на то, что его субъектом могут стать средства массовой информации.

Так, согласно ч. 2 ст. 456-1 КоАП «размещение заведомо ложной информации в средствах массовой информации, на интернет-ресурсе обладателя информации, на интернет-портале открытых данных или иными способами, предусмотренными законодательством Республики Казахстан, влечет штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства, некоммерческие организации – в размере тридцати, на субъектов среднего предпринимательства – в размере пятидесяти, на

¹⁷ Промежуточный доклад о выполнении Казахстаном рекомендаций четвертого раунда мониторинга Стамбульского плана действий, 2019 г. <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kazakhstan-Progress-Update-2019-RUS.pdf>

субъектов крупного предпринимательства – в размере ста месячных расчетных показателей».

В Уголовном кодексе РК от 3 июля 2014 г. № 226-V ЗРК¹⁸ содержатся две статьи, которые так или иначе предусматривают уголовную ответственность за нарушение свободы слова и безопасности журналистов.

«Статья 158. Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста

1. Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста путем принуждения его к распространению либо отказу от распространения информации, а равно путем создания условий, препятствующих выполнению журналистом законной профессиональной деятельности либо полностью лишаящих его этой возможности, –

наказывается штрафом в размере до ста месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до ста двадцати часов, либо арестом на срок до сорока пяти суток.

2. То же деяние, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, а равно с применением насилия или угрозы его применения в отношении журналиста или его близких либо с повреждением или уничтожением их имущества, –

наказывается штрафом в размере до двух тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового».

«Статья 159. Незаконное ограничение права на доступ к информационным ресурсам

Незаконное ограничение права на доступ к информационным ресурсам – наказывается штрафом в размере до восьмидесяти месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до восьмидесяти часов».

Согласно ч. 3 ст. 32 Уголовно-процессуального кодекса РК от 4 июля 2014 г. № 231-V ЗРК дела об уголовных правонарушениях, предусмотренных статьей 158 (частью первой), 159 УК РК считаются делами частно-публичного обвинения. Производство по этим делам начинается не иначе как по жалобе потерпевшего и подлежит прекращению за примирением его с подозреваемым, обвиняемым, подсудимым лишь в случаях, предусмотренных статьей 68 Уголовного кодекса РК¹⁹.

В соответствии с ч. 2 ст. 191 УПК РК органами внутренних дел дознание производится по делам об уголовных правонарушениях, предусмотренных статьей 158 (частью второй) УК РК. Согласно ч. 16 ст. 191 УПК органами внутренних дел досудебное расследование в протокольной форме производится по уголовным проступкам, предусмотренным статьей 158 (частью первой), 159 УК РК.

Данные виды уголовных проступков, как правило, носят латентный характер, поскольку являются сложно доказуемыми, а от самих сотрудников правоохранительных органов требуется особая подготовка для проведения производства и дознания по таким делам.

¹⁸ Уголовный кодекс РК от 3 июля 2014 г. № 226-V ЗРК <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226>

¹⁹ Уголовно-процессуальный кодекс РК от 4 июля 2014 г. № 231-V ЗРК <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231>

При этом следует обратить внимание, что имеют случаи, когда журналисты вовлекаются в орбиту уголовных дел в качестве «свидетелей, имеющих право на защиту» с перспективой перейти в статус «подозреваемого» по ч. 5 ст. 147 УК РК.

«Статья 147. Нарушение неприкосновенности частной жизни и законодательства Республики Казахстан о персональных данных и их защите

1. Несоблюдение мер по защите персональных данных лицом, на которое возложена обязанность принятия таких мер, если это деяние причинило существенный вред правам и законным интересам лиц, -

наказывается штрафом в размере до трех тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до шестисот часов, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

2. Незаконное собирание сведений о частной жизни лица, составляющих его личную или семейную тайну, без его согласия либо причинение существенного вреда правам и законным интересам лица в результате незаконных сбора и (или) обработки иных персональных данных –

наказывается штрафом в размере до пяти тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до восьмисот часов, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же

3. Деяния, предусмотренные частью второй настоящей статьи, совершенные лицом с использованием своего служебного положения или специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, либо путем незаконного доступа к электронным информационным ресурсам, информационной системе или незаконного перехвата информации, передаваемой по сети телекоммуникаций, либо в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или для других лиц, или организаций –

наказываются лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от двух до пяти лет или без такового.

4. Распространение сведений о частной жизни лица, составляющих его личную или семейную тайну, без его согласия либо причинение существенного вреда правам и законным интересам лица в результате незаконного сбора и (или) обработки иных персональных данных –

наказывается лишением свободы на срок до пяти лет.

5. Распространение сведений, указанных в части четвертой настоящей статьи, в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении, в средствах массовой информации или с использованием сетей телекоммуникаций –

наказывается лишением свободы на срок до семи лет».

Как видим, часть 5 статьи 159 УК РК содержит достаточно серьезный и суровый вид наказания – лишение свободы сроком до семи лет. Диспозицию ч. 5 ст. 159 УК РК составляет распространение сведений о частной жизни лица, составляющих его личную или семейную тайну, без его согласия либо причинение существенного вреда правам и законным интересам лица в результате незаконного сбора и (или) обработки иных персональных данных в публичном выступлении, публично

демонстрирующемся произведении, в средствах массовой информации или с использованием сетей телекоммуникаций.

На практике были случаи, когда журналиста привлекали в качестве свидетеля, имеющего с правом на защиту, по факту размещения в социальной сети персональных данных лица, вовлеченного в коррупционное правонарушение предположительно в качестве взяткодателя.

При вовлечении журналиста в качестве свидетеля, имеющего право на защиту, сотрудники правоохранительных органов пытались выяснить у журналиста источник информации, предоставивший персональные данные гражданина.

Очевидно, что наименование статьи 159 «Нарушение неприкосновенности частной жизни и законодательства Республики Казахстан о персональных данных и их защите». на первый взгляд, направленное на защиту частной жизни граждан, в тоже время сформулирована таким образом, что содержит риски для свободы журналистской деятельности.

Рекомендации:

1) Министерству юстиции РК совместно с заинтересованными органами с привлечением заинтересованных НПО разработать дорожную карту по проведению правового мониторинга статей Кодекса РК об административных правонарушениях и Уголовного кодекса РК и внесению соответствующих изменений и дополнений в части обеспечения свободы слова и безопасности журналистов.

2) В целях эффективной реализации нормы части третьей статьи 456-1 КоАП о неправомерном отнесении информации, не являющейся информацией с ограниченным доступом, к информации с ограниченным доступом, предлагаем:

- исключить из Административного процедурно-процессуального кодекса РК от 29 июня 2020 года № 350-VI²⁰ норму (абз. 2 п. 4 ст. 45), делегирующую Правительству РК регулирование процедуры отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней;

- регламентировать в Административном процедурно-процессуальном кодексе РК процедуру отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней, т.е. закрепить данный порядок на уровне законодательного акта.

3) Рекомендуем обеспечить повышение квалификации для сотрудников правоохранительных органов и прокуроров в части изучения норм международных договоров, решений Комитета по правам человека ООН в части обеспечения свободы слова и безопасности журналистов.

4) Рекомендуем при рассмотрении дел об административных правонарушениях и уголовных делах судам в судебных актах ссылаться на нормы международных договоров, а также решения Комитета по правам человека ООН.

Габдуалиев Мереке Тлекович,
кандидат юридических наук,
mereke2014@gmail.com

²⁰ Административный процедурно-процессуальный кодекс РК от 29 июня 2020 года № 350-VI <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>