**Консультативный документ регуляторной политики**

**к проекту Закона Республики Казахстан «О масс-медиа»**

1. **Основания разработки Консультативного документа регуляторной политики:**

В своем Послании народу Казахстан от 16 марта 2022 года «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» Глава государства отметил, что *«В современную эпоху для любой прогрессивной страны критически важно иметь конкурентоспособные и свободные средства массовой информации.*

*У отечественных СМИ должен быть собственный взгляд на процессы, происходящие в Казахстане, регионе и мире. От этого зависит подлинная информационная безопасность и ни много ни мало идеологический суверенитет страны. Государство особое внимание уделит созданию открытого информационного пространства, востребованных и сильных медиа.*

*Поэтому необходимо пересмотреть закон о СМИ с учетом интересов государства, запросов общества и тенденций развития медиасферы.».* *(пункт 22 ОНП, утвержденного Указом Президента № 847 от 29 марта 2022 года).*

В этой связи, необходимо пересмотреть закона о средствах массовой информации с учетом интересов государства, запросов общества и тенденций развития медиасферы.

**2. Описание проблемы, для решения которой требуется законодательное регулирование:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Проблемный вопрос** | **Основные причины возникшей проблемы** | **Аналитические сведения, показывающие уровень и значимость описываемой проблемы** |
| 1 | Повышение статуса журналистов | Необходимость повышения правового статуса журналистов и расширения их привилегий | Отсутствует |
| 2 | Определение статуса средств массовой коммуникаций | Отсутствие законодательного закрепления новых видов массовых коммуникаций | Отсутствует |
| 3 | Реформирование государственного финансирования | Рекомендации субъектов отрасли, а также вопросы эффективной реализации продукции подготовленной в рамках государственного информационного заказа | За последние годы, с целью эффективного выстраивания государственной информационной политики, проводилась комплексная работа по поэтапному выведению государственного информационного заказа из под системы государственных закупок. Вместе с тем, в настоящее время с учетом новой реальности и практики реализации государственного информационного заказа в течении последних пяти лет, необходима выработка новых подходов в реализации государственного финансирования. |
| 4 | Взаимодействие с государственными органами | Отсутствие качественной обратной связи от государственных органов | В настоящее время журналистским сообществом неоднократно поднимаются вопросы установления качественной обратной связи от государственных органов. Зачастую запрашиваемая СМИ у государственных органов информация предоставляется долго и теряет свою актуальность. |
| 5 | Изменение порядка регистрации СМИ | Отсутствие требований по наличию собственного доменного имени | Анализ правоприменительной практики регистрации СМИ |
| 6 | Изменение трендов в области телерадиовещания | Необходимость развития конкурентоспособности отечественных телерадиоканалов | Отсутствует |
| 7 | Регламентирование интернет-рекламы | Отсутствие определения понятия «интернет-реклама» и принципов её регламентации | Отсутствует |
| 8 | Развитие институтов саморегуляции | Отсутствие единого института саморегуляции | В Казахстане существует более 30 общественных объединений, ассоциаций (союзов) и иные несомерческих организаций в сфере СМИ, которые активно осуществляют свою деятельность. Однако отсутствуют общепринятые стандарты. |

**3. Предлагаемые пути решения описанной проблемы:**

*Видение разработчика*

*Проблема 1: Повышение статуса журналистов*

В текущем отраслевом законодательстве предусмотрен ряд норм устанавливающих права и обязанности журналистов. Вместе с тем, современные реалии требуют пересмотра и расширения правового статуса журналистов.

В условиях массового развития сети интернет, и при анализе практической реализации действующих норм выявлен ряд проблемных вопросов требующих правового регулирования.

В этой связи, необходимым видится укрепление прав журналистов путем пересмотра действующих норм законодательства.

*Возможные положительные последствия:* введение ряда законодательных новелл позволят повысить правовой статус журналистов и в целом расширить правовые гарантий стимулирующие развитие отечественной журналистики.

*Возможные негативные последствия:* не прогнозируются.

*Проблема 2: Определение статуса средств массовой коммуникаций*

В настоящее время массовые коммуникации проникают во все сферы деятельности, тем самым создавая новые виды массовой коммуникации которые лежат вне правового поля. Интернет, интернет-ресурсы, социальные сети стали частью общественных отношений.

Решение данной проблемы видится в определении новых понятий и субъектов СМК, а также их систематизация.

*Возможные положительные последствия:* разграничение новыхвидов массовой коммуникаций, позволит регламентировать деятельность субъектов распространяющих массовую информацию.

*Возможные негативные последствия:* не прогнозируются.

*Проблема 3: Реформирование государственного финансирования*

За последние годы, с целью эффективного выстраивания государственной информационной политики, проводилась комплексная работа по поэтапному выведению государственного информационного заказа из системы государственных закупок. Вместе с тем, в настоящее время с учетом новой реальности и практики реализации государственного информационного заказа в течении последних пяти лет, назрела необходимость выработка новых подходов в реализации государственного финансирования.

Решение данной проблемы видится в переходе к грантовому финансированию и субсидированию традиционных газет и журналов.

*Возможные положительные последствия:* предлагаемые изменения повысят эффективность реализации государственной информационной политики, а также позволят повысить конкурентоспособность отечественных СМИ.

*Возможные негативные последствия:* критика со стороны ряда неконкурентных СМИ.

*Проблема 4: Взаимодействие с государственными органами.*

Важную роль в реализации концепции «Слышащего государства», занимает взаимодействие государственных органов со средствами массовой информации. В настоящее время журналистским сообществом неоднократно поднимаются вопросы установления качественной обратной связи от государственных органов. Зачастую запрашиваемая СМИ информация предоставляется долго и теряет свою актуальность.

Решение данной проблемы видится в пересмотре сроков рассмотрения журналистских запросов и улучшению деятельности государственных органов в социальных сетях.

*Возможные положительные последствия:*

Предлагаемые изменения позволят представителям СМИ оперативно и качественно получать от государственных органов запрашиваемую информацию и выстроить качественные каналы коммуникаций в социальных сетях.

*Возможные негативные последствия:* не прогнозируются.

*Проблема 5: Изменение порядка регистрации СМИ*

В рамках действующего законодательства установлена упрощенная система регистрации СМИ. Вместе с тем, анализ правоприменительной практики показывает необходимость пересмотра ряда критериев.

Решение данной проблемы видится в установлении требования по наличию доменного имени.

*Возможные положительные последствия:* Предлагаемые изменения позволят повысить качество и конкурентоспособность отечественных СМИ.

*Возможные негативные последствия:* не прогнозируются.

*Проблема 6. Изменение трендов в области телерадиовещания.*

За последние годы в сферу телерадиовещания проникают новые виды вещания в сетях телекоммуникаций (интернет) аудиовизуальные платформы, операторы IP TV и операторов ОТТ формата и др.

С учетом новой реальности, решение данной проблемы видится в законодательном урегулировании их деятельности.

*Возможные положительные последствия:* Предлагаемые изменения позволят устранить нездоровую конкуренцию между IPTV-сервисами и отечественными спутниковыми и кабельными операторами телерадиовещания и причинения ущерба правообладателям, а также недопущения распространения IPTV/OTT-сервисами иностранных телеканалов, которые не прошли процедуру учета на территории РК.

*Возможные негативные последствия:* нежелание аудиовизуальных платформ открывать представительства на территории Республики Казахстан.

*Проблема 7. Регламентирование интернет-рекламы.*

Массовое развитие новых технологий и проникновением интернета которые стали частью общественных отношений порождает новые формы рекламы, которые лежат вне правового поля.

В рамках законопроекта решение данной проблемы видится в определении понятия «интернет-реклама» и принципов её регламентации.

*Возможные положительные последствия:* Предлагаемые изменения позволят систематизировать и обеспечить прозрачность рекламы в сети интернет.

*Возможные негативные последствия:* нежелание субъектов интернет-рекламы работать в правовом поле.

*Проблема 8. Развитие саморегулирования отрасли*

В настоящее время в Казахстане существует более 30 общественных объединений, ассоциаций (союзы) и иные некоммерческие организации в сфере СМИ, которые активно осуществляют свою деятельность. Однако отсутствуют общеустановленные стандарты.

В рамках законопроекта решение данной проблемы видится во введении механизмов саморегулирования СМИ в отраслевом законе.

*Возможные положительные последствия:* введение ряда механизмов саморегулирования позволит в перспективе привести к равноправию государственной власти, гражданского общества и представителей масс-медиа.

*Возможные негативные последствия:* не прогнозируются.

**4. Рассмотренные альтернативные пути решения проблемы (если проводился анализ возможных альтернатив):** отсутствуют.

**5. Целевые группы для публичного обсуждения:**

1. Средства массовой информации - периодические печатные издания, теле-, радиоканалы, включая интернет-ресурсы.

Представителями вышеуказанных целевых групп являются газеты «Казахстанская правда», «Егемен Қазақстан», «Время», «Жас қазақ», «Қазақ үні», «Жас алаш», «Айқын» «Литер», ТОО «Қазақ газеттері», «Экспресс-К», «Новое поколение», «Вечерний Алматы», «Туркестан», «Юридическая газета» интернет-ресурсы inform.kz, baq.kz, zakon.kz, nur.kz, 365info.kz, informburo.kz, tengrinews.kz, abai.kz, sputnik.kz, vesti.kz, КазТАГ, ИА «NewTimes.kz», «BaigeNews», Turkistan.kz, Bugin.kz, телеканалы «Хабар», «Хабар 24», «КТК», «Евразия», «7 канал», «СТВ», «МИР», «РТРК Казахстан», «Atameken business channel», «Астана ТВ», «Алматы ТВ» «Balapan», «Kazakh TV» «QazSport» и др.

2. Обладатели информации - органы и учреждения законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти, местного государственного управления и самоуправления; государственные учреждения, не являющиеся государственными органами; субъекты квазигосударственного сектора и другие обладатели информации, указанные в статье 8 Закона Республики Казахстан «О доступе к информации».

3. Получатели информации – физические и юридические лица Республики Казахстан, запрашивающие и (или) использующие информацию.

Представителями вышеуказанных целевых групп являются центральные государственные, местные исполнительные и представительные органы, Национальная палата предпринимателей «Атамекен», экспертные и общественные советы при Министерстве информации и общественного развития Республики Казахстан, Национальный центр по правам человека, Гражданский Альянс Казахстана, Офис программ ОБСЕ в Нур-Султане, представительство Internews Network в Казахстане, ОЮЛ «Национальная медиа ассоциация», ОФ «Правовой медиа-центр», ОО «KazMediaNetwork», ОО «Клуб главных редакторов», ОО «Казахстанский Медиа Альянс», ОФ «Международный фонд защиты свободы слова «Әділ сөз», ОЮЛ «Центрально-Азиатская Рекламная Ассоциация» и др.

4. Иные лица, заинтересованные в развитии СМИ.

Решение вышеперечисленных проблемных вопросов, имеет непосредственное воздействие на данные целевые группы.

**6. Способы уведомления целевых групп:**

1) публикация объявления на интернет-ресурсе Министерства информации и общественного развития - <https://www.gov.kz/memleket/entities/qogam?lang=ru> и на официальных аккаунтах Министерства информации и общественного развития в социальных сетях Facebook, Instagram, Telegram;

2) публикация объявления в печатных СМИ («Казахстанская правда», «Егемен Қазақстан», и др.);

3) публикация объявления в интернет СМИ (inform.kz, baq.kz, и др.);

4) публикация объявления на теле-, радиоканалах;

5) электронное сообщение на мессенджеры (WhatsApp и (или) Telegram) на абонентский номер сотовой связи представителей целевых групп;

6) в соответствии со статьей 17-1 Закона «О правовых актах» проект концепции законопроекта будет размещен на интернет-портале открытых нормативно правовых актов для обсуждения его с заинтересованными организациями, лицами и государственными органами и для публичного обсуждения на интернет-портале открытых нормативных правовых актов.

**7. Способ публичного обсуждения:**

1. Размещение Консультативного документа регуляторной политики и прилагающихся к нему материалов на интернет-портале открытых нормативных правовых актов для публичного обсуждения.

2. Проведение публичных слушаний.

**8. Анализ текущий ситуации, международного опыта и предлагаемых механизмов регулирования:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Текущая ситуация** | **Международный опыт** | **Предлагаемое регулирование** |
| **1** | Повышение статуса журналистов | Правовой статус журналиста в действующем международном праве основывается на принципах  внутригосударственного и международного уровня.  Республика Казахстан являясь членом Организации  Объединённых Наций,  ОБСЕ, ВТО, других международных  организаций, обязан учитывать в  своём национальном законодательстве соответствующие  общие стандарты и принципы правового регулирования деятельности журналистов.  В свою очередь, в законодательстве Германии и Франции,  существует детально разработанное и четко определенное  законодательство о правах и обязанностях журналистов. В  Великобритании, Соединенных Штатах и других странах, где царят  традиции общего права, свобода печати определяется широкими  юридическими принципами на основе комплекса законодательных мер,  государственных правил и судебных прецедентов, не всегда  непосредственно относящихся к сфере деятельности журналистов. | Укрепление прав и пересмотр обязанностей журналистов, а также создание условий по расширению привилегий журналистов |
| **2** | Определение о статуса средств массовой коммуникаций | C развитием сети Интернет появилась возможность широкого обнародования различной информации, что способствуют развитию новых видов распространения информации. Сегодня посредством средств массовых коммуникаций могут не только освещаться события, но и формировать общественное мнение, что требует рассмотрения вопроса ответственности за достоверность публикуемой ими информации.  В целях правового регулирования деятельности новых видов массовых коммуникаций многие страны руководствуются рядом международных документов.  Так, в своем Замечании общего порядка №34 Международного пакта о гражданских и политических правах, Комитет ООН по правам человека приравнивает деятельность блогеров к форме журналистики: «журналистские функции выполняет широкий круг лиц, в том числе профессиональные штатные репортеры и аналитики, блогеры и другие лица, которые публикуются в печатных изданиях, Интернете или где-либо еще».  Наряду с этим, в некоторых странах существует практика правоприменения в отношении маркетинговых услуг и налогообложения деятельности блогеров.  К примеру, в США, согласно разделу 5 закона Федеральной торговой комиссии, в зависимости от типа блога, блогер обязан четко раскрывать характер своих отношений с продуктом или компанией. Это дает возможность пользователям различать, какие части контента блогера являются редакционными, а какие связаны с рекламой (за исключением продуктов, который были приобретены самостоятельно или получены бесплатно).  В Великобритании блогеров приравняли к знаменитостям. Отныне любой блогер с количеством подписчиков от 30 000 попадает в юридическую категорию «знаменитость», то есть на него начинают распространяться специальные правила, регламентирующие рекламную или иную деятельность (согласно законам Королевства).  В Швейцарии, каждый блогер публикующий контент для широкой аудитории может столкнуться с множеством юридических требований. Как показала практика, непрозрачная маркировка рекламы может вызывать санкции в различных юрисдикциях (начиная от жестокой критики или предупреждения со стороны саморегулируемых организаций, суда или даже штрафами государственных административных органов).  Во Франции, ассоциация по регулированию рекламной деятельности в своих рекомендация определяет блогеров, так называемых инфлюэнсеров, как «любой человек, который выражает точку зрения или дает советы в определенной области в письменной форме или через аудио-видео каналы в соответствии с его собственным стилем обработки таким образом, который идентифицируется его аудиторией». | Определение новых понятий, субъектов и отнесение тех или иных видов коммуникаций к определенной категории |
| **3** | Реформирование государственного финансирования | Субсидии частным СМИ в основном финансируются из государственного бюджета. Тем не менее, некоторые страны также имеют другие источники финансирования для некоторых механизмов поддержки.  Одна из возможностей заключается в том, чтобы выделить небольшую долю доходов от лицензионных сборов общественного вещателя для поддержки частных вещателей, как это делается в Швейцарии, Австрии, Ирландии, Дании и Великобритании.  Так, в Великобритании Би-би-Си обязана направлять часть своих доходов на поддержку новых лицензированных местных телевизионных станций. Финансирование Би-би-си осуществляется за счёт лицензионного сбора, который должна платить каждая семья, имеющая телевизор. Широкую популярность в мире приобрела Всемирная служба Би-Би-Си. В Великобритании существуют также сотни частных радиостанций и телевизионных каналов.  К числу наиболее распространённых периодических изданий принадлежат ежедневные газеты: «Таймс» (The Times), «Гардиан» (The Guardian), «Индепендент» (The Independent), «Дейли телеграф» (Telegraph), «Файнэншл тайме» (Financial Times; ежедневная деловая газета), «Дейли экспресс» (Daily Express), «Сан» (The Sun), «Миррор» (The Mirror), «Дейли мейл» (Daily Mail), «Скотсман» (The Scotsman, шотландская ежедневная газета) «Вестерн мейл» (Western Mail; валлийская ежедневная газета) и другие.  В СШАсуществует долгая традиция чисто коммерческого вещания. Тем не менее, в конце 1960-х гг. там возникла система государственной поддержки СМИ, финансирование которых осуществляется не путем взимания медиа-сбора, как в Швейцарии, но в формате прямых бюджетных выплат в доход «Корпорации общественного вещания» («Сorporation for public broadcasting»), которая, со своей стороны, финансирует часть бюджетов локальных электронных СМИ. Население страны позитивно относится к этой структуре, доля народной поддержки достигает у нее 70%.  Помимо производственных субсидий, несколько стран поддерживают проекты и инновации редакций в целях решения проблемы конвергенции.  Во Франции, например, “стратегический фонд для le développement de la presse” поддерживает проекты модернизации и инновационные технические проекты онлайн-изданий.  В Канаде цифровые периодические издания могут получать поддержку для бизнеса.  В Латвии Коалиция выделила полмиллиона евро коммерческим СМИ на создание местных передач полмиллиона евро из бюджета 2019 года, таким образом согласилась с необходимостью рассмотреть поддержку коммерческим СМИ.  Член правления "Развитию/За!" Илзе Винькеле отметил необходимость рассмотреть поддержку коммерческим СМИ: «У нас такое маленькое число жителей, что культура и СМИ – это те отрасли, которые нужно было бы поддержать. Но наше объединение считает, что должны быть сформулированы критерии СМИ и цели, на которые будут выделены деньги». | Переход к механизму грантового финансирования и субсидирования |
| **4** | Взаимодействие с государственными органами | Институт пресс-служб министерств и ведомств в Британии является «инструментом, с помощью которого Правительство устанавливает связь с населением». Две основных задачи данных структурных подразделений:  1) информирование населения по самым различным вопросам «построение имиджа» власти в умах избирателей;  2) формировании позитивного мнения о ее деятельности».  В США служба по связям с общественностью является «центром всей системы общения правительства США с народом».  Пресс-служба - это, в первую очередь, канал, через который средства массовой информации ежедневно получают информацию о деятельности правительства. Официально сформулированная задача данной службы заключается в «объяснении гражданам, как политика и программы правительства отражаются на их жизни. Так, на первое место выходит функция пропаганды действий правительственных организаций. Опыт работы американских государственных и муниципальных пресс-служб направлен на реализацию 2-х основных задач:  1) выступать адвокатами правительства в отношениях со СМИ, разъясняя положительные стороны его действий, исправлять ошибочную информацию и облегчать понимание и интерпретацию уже имеющей информации;  2) выступать адвокатами СМИ перед правительством, доводя до него запросы журналистов. Деятельность правительственных пресс-служб США носит прагматичных и несколько утилитарный характер, и их миссия обеспечить информационную открытость чиновников, требуемую демократическими принципами построения государства.  Международный опыт по вопросу переписки между пресс-секретарями (пресс-службой) и журналистами в социальных сетях  Международный опыт использования мессенджера выявлен в Италии, где сообщения получили официальный статус на фоне прецедента, когда судья принял решение о прекращении трудовых отношений по «WhatsApp», объяснив это тем, что это является «современной формой сообщения об увольнении в электронном виде» и сотрудник может быть уволен через соцсеть. | Решение данной проблемы видится в пересмотре сроков рассмотрения журналистских запросов |
| **5** | Изменение порядка регистрации СМИ | В рамках изучения и анализа международного опыта выявлено, что обязательное требование по регистрации СМИ установлено в большинстве стран мира. | Решение данной проблемы видится в установлении требования по наличию доменного имени. |
| **6** | Изменение трендов в области телерадиовещания | Правовое регулирование сферы деятельности телерадиовещания во многих странах мира закреплено на законодательном уровне. Так, в США действует Закон «О телекоммуникациях», введенный в 1996 г., в странах Европы, в частности в Великобритании Закон «О телерадиовещании», в Германии – Федеральный Закон «О телекоммуникациях», Закон «Телемедиа», во Франции - Закон «О свободном вещании».  В большинстве развитых стран мира прямая государственная поддержка СМИ осуществляется в рамках поддержки конкуренции и плюрализма, либо приоритет отдается косвенным формам поддержки (льготное налогообложение, кредитование и т.д.). | Законодательное урегулирование деятельности новых видов вещания в сетях телекоммуникаций (интернет) |
| **7** | Регламентирование интернет-рекламы | Среди стран, которые на законодательном уровне требуют маркировать рекламу, — США, Китай, Канада, Южная Корея, Турция, Индия, ОАЭ, а также почти все члены ЕС. Чаще всего для коммерческих публикаций обязуют использовать такие хештеги, как #sponsored, #ad, #paid, #[brand]ambassador. Либо указывать сотрудничество в тексте: «при материальной поддержке…», «оплачено…», «этот продукт мне предоставил…» и т. д. Маркировка должна располагаться в начале поста: например, в США Федеральная торговая комиссия требует ставить ее в первых двух строчках, не скрытых под кнопкой «еще». | В рамках законопроекта решение данной проблемы предлагается путем определенияя понятия «интернет-реклама» и принципов её регламентации |
| 8 | Саморегулирование отрасли | Отсутствует | Предлагается активизация институтов саморегуляции |

**9. Индикаторы измерения проблемы и ожидаемые результаты:**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Текущие показатели** | **Результаты, которые будут достигнуты за 1 год (после принятия**  **закона)** | **Результаты, которые будут достигнуты за 2 года (после принятия закона)** | **Результаты, которые будут достигнуты за 3 года (после принятия закона)** | **Результаты, которые будут достигнуты за 4 год (после принятия закона)** | **Результаты, которые будут достигнуты за 5 лет (после принятия закона)** |
| 1 | Улучшение позиции Республики Казахстан во Всемирном индексе свободы прессы, формируемым международной неправительственной организацией «Репортеры без границ» *(в текущем году 122 место)* | 1 позиция | 1 позиция | 1 позиция | 1 позиция | 1 позиция |