

Анализ законопроекта КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы «Об охране и использовании историко-культурного наследия», «О телевидении и радиовещании»)

1. Законопроект КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» был инициирован Министерством культуры, информации и туризма КР и зарегистрирован в Жогорку Кенеше КР 17.09.2019 г. Изменения в этом законопроекте затронули два действующих закона «Об охране и использовании историко-культурного наследия» и «О телевидении и радиовещании». Данный проект уже был рассмотрен депутатами в первом чтении 27.05.2020 г., хотя Комитет по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции Жогорку Кенеша КР в своем Заключении рекомендовал отклонить законопроект в целом.

Учитывая, что один из законов, в который предлагаются изменения, регулирует деятельность телерадиовещателей, интересы которых защищает Институт Медиа Полиси, то, соответственно, был проведен Анализ этих изменений.

Жогорку Кенеш КР не должен был принимать к регистрации данный законопроект, поскольку инициатор нарушил статью 25 «Основные требования к справке-обоснованию проекта нормативного правового акта» Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», где указано о необходимости определения источников финансирования для реализации проекта закона. В своей справке-обосновании в разделе № 6 «Информация о необходимости финансирования» инициатор, в лице Министерства культуры, информации и туризма КР, указало «Принятие настоящего проекта Закона Кыргызской Республики не повлечет дополнительных финансовых затрат из республиканского бюджета». Считаем, что подобным образом, депутаты и соответствующие службы Жогорку Кенеш КР, а также представители других государственных органов и гражданского сектора, включая телерадиовещателей, были введены в заблуждение. Как видно из проекта, бремя расходов уполномоченного органа (в лице Правительства КР), на которого возлагаются обязанности по мониторингу *«создания и/или комплектования, распространения телерадиоканалов, телерадиопрограмм и телерадиопередач в сфере защиты прав несовершеннолетних и юношества от информации, причиняющей вред здоровью и их развитию»*, ложится на республиканский бюджет.

Следует обратить внимание на новшество, предлагаемое в проекте закона: На Правительство КР «возлагаются» новые полномочия - определять порядок работы и регулирования деятельности телерадиоканалов (включая *создание и/или комплектование, распространение телерадиоканалов их передач и программ*). Данные требования нарушают статью 8 закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», которая устанавливает, что *«делегирование нормотворческих полномочий в сфере регулирования предпринимательской деятельности не допускается»*.

В соответствии с абз.5 ст.1 Закона «О защите прав предпринимателей» определено, что законодательство о защите прав предпринимателей предполагает **законодательное** закрепление принципов, улучшающих условия осуществления предпринимательской деятельности. Таким образом, любые изменения в части регулирования предпринимательской деятельности возможны только путем принятия соответствующего закона Жогорку Кенешем, соответственно передача в Правительство полномочий по определению условий и порядка *«создания и/или комплектования, распространения телерадиоканалов, телерадиопрограмм и телерадиопередач»* не правомерны.

1. Рассмотрим более подробнее изменения, которые предлагает, инициатор в часть 2 статьи 40:

«2. Телерадиоорганизациям и операторам телерадиовещания в течение эфирного времени с 7.00 до 23.00 запрещаются трансляция и ретрансляция, а также анонс телерадиопрограмм и телерадиопередач неновостного характера, которые могут повредить физическому, интеллектуальному и духовному развитию несовершеннолетних и юношества. Телерадиоорганизации и операторы телерадиовещания должны принять меры по техническому ограничению доступа к их просмотру несовершеннолетними. Телерадиопрограммы или телерадиопередачи, подлежащие ограничению доступа, непосредственно перед и периодически во время их трансляции должны иметь специальное предупреждение и обозначаться в расписании программ телерадиоорганизаций.»

Порядок создания и/или комплектования, распространения телерадиоканалов, телерадиопрограмм и телерадиопередач в сфере защиты прав несовершеннолетних и юношества от информации, причиняющей вред здоровью и их развитию, определяется Правительством.»

Уже в начале предложения устанавливается запрет. *«Телерадиоорганизациям и операторам телерадиовещания ... запрещаются трансляция и ретрансляция, а также анонс телерадиопрограмм и телерадиопередач неновостного характера, которые могут повредить физическому, интеллектуальному и духовному развитию несовершеннолетних и юношества.»* Однако в статье 23 закона КР «О средствах массовой информации» уже существует исчерпывающий перечень информации, который не подлежит публичному распространению. В этот перечень включена следующая информация:

- пропаганда наркотических средств, психотропных веществ, предложений органов и (или) тканей человека, порнографических материалов, печатных изданий, изображений или иных предметов порнографического характера; информации, направленной на вовлечение потенциальных жертв в торговлю людьми, услуг сексуального характера, в том числе под видом психологической помощи, общения, релаксации, массажа, приятного времяпрепровождения под видом законной деятельности, знакомства с целью дальнейшего вступления в сексуальные отношения;

- употребление выражений, считающихся нецензурными;

- распространение материалов, нарушающих нормы гражданской и национальной этики, оскорбляющих атрибуты государственной символики (герб, флаг, гимн) (п. е, ж, з ст. 23).

- Имеющаяся формулировка: *«которые могут повредить физическому, интеллектуальному и духовному развитию несовершеннолетних и юношества»*, слишком расплывчатая. Хотя в действующей редакции закона она имеется, но законодательно не устанавливался принцип отслеживания информации, и поэтому она не представляла для свободных СМИ никакой угрозы. Однако учитывая введение контроля и установления ответственности, данная норма требует конкретизации. Субъекты правоотношений должны четко знать, как исполнить закон в соответствии с его нормой, а в конкретном случае, что нельзя или можно распространять. В Законе КР «О средствах массовой информации» и других законах уже имеются ограничения на распространение информации, в том числе с целью защиты несовершеннолетних.

Чтобы определить возможность исполнения данной нормы, необходимо рассмотреть конкретный пример. «В рабочие дни демонстрируется фильм на оппозиционном телеканале. В одной из сцен актер «курит сигарету». В случае принятия данного законопроекта уже по этому основанию будут привлекать к ответственности телекомпанию, поскольку это можно будет констатировать, что такой показ фильма вредит физическому, интеллектуальному и духовному развитию несовершеннолетних и юношества.

Таким образом, данная норма может стать серьезным рычагом давления со стороны власти на свободные СМИ, поскольку не имеется границ для определения, что вредит физическому, интеллектуальному и духовному развитию человека, а что наоборот-полезно.

Ведь чрезмерное занятие спортом тоже может быть вредно для здоровья. Из-за того, что журналист и, в целом СМИ, не смогут определить имеется ли в распространяемом продукте информация, которая может навредить физическому, интеллектуальному и духовному развитию несовершеннолетних и юношества. Для проведения подобной процедуры необходимо будет в каждом случае привлекать лингвиста, педагога, филолога и т.д. для проведения экспертизы.

Законопроект также устанавливает, чтобы Порядок создания и/или комплектования, распространения телерадиоканалов, телерадиопрограмм и телерадиопередач в сфере защиты прав несовершеннолетних и юношества от информации, причиняющей вред здоровью и их развитию, определялся Правительством. Не ясно, была ли концепция у инициатора реализации этой нормы, но данное предложение устанавливает новый порядок ограничения прав СМИ и журналистов по созданию, комплектованию и распространению информации. Но эти ограничения прав касаются не только СМИ и журналистов, но и ограничивают конституционные права граждан на доступ к информации. Таким образом, у СМИ тоже ограничиваются конституционные права на распространение этой информации.

В данной ситуации необходимо обратиться к частям 2, 3 ст. 5 закона КР «О телевидении и радиовещании», где провозглашается, что телерадиоорганизации самостоятельны и независимы в определении содержания своих программ и передач, а вмешательство со стороны государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц в их деятельность не допускается.

И в этой связи, в случае принятия данного законопроекта возникнет внутреннее противоречие норм: в одном случае будут указывать, что должностные лица не имеют право вмешиваться в деятельность телекомпаний, а в другом - будет установлена возможность вмешательства должностных лиц в деятельность СМИ под предлогом защиты прав несовершеннолетних.

В случае наличия подобного рода полномочий у Правительства без описания четких критериев какой материал относить к какой категории (вредный / не вредный), будут нарушены фундаментальные права свободы журналистской деятельности, т.к. для опубликования материалов потребуется заранее обращаться в уполномоченный орган для дачи оценки материала, либо по требованию государственного органа изменить материал. А это уже присутствие признаков цензуры, которая в нашей стране запрещена.

Следует обратить внимание, что телерадиокомпании являются коммерческими организациями, то есть субъектами предпринимательства. Согласно статьи 19 закона КР «О нормативных правовых актах» установлено, что проекты нормативных правовых актов, направленные на регулирование предпринимательской деятельности, подлежат анализу регулятивного воздействия (АРВ) в соответствии с методикой, утвержденной Правительством. При этом анализ регулятивного воздействия осуществляется и обеспечивается разработчиком нормативного правового акта. Однако, инициатор проекта проигнорировал данное требование закона и не представил к законопроекту АРВ.

На основании проведенного Анализа законопроект требует доработки в целях устранения нарушения норм закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», устранения правовых коллизий и пробелов, а также привлечения телерадиоорганизаций и независимых экспертов для широкого обсуждения.

2. Относительно предоставления особых условий для российских каналов (Первый канала и РТР) отмечаем, что 28 марта 1996 года между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации было заключено Соглашение «О порядке и условиях распространения программ российских телерадиовещательных организаций на территории Кыргызской Республики». В соответствии с данным соглашением были установлены правовые основания распространения программ российских телерадиовещательных организаций на территории Кыргызской Республики.

Согласно статьи 3 вышеуказанного Соглашения определено, что *«кыргызская сторона разрабатывает и осуществляет необходимые организационно-технические мероприятия по обеспечению качественного приема программ российских телерадиовещательных организаций на территории республики»*. При этом, согласно статьи 5 Соглашения установлено, что *«программы российских телерадиовещательных организаций распространяются на территории Кыргызской Республики на платной основе путем заключения договоров между заинтересованными организациями (в каждом таком договоре должны определяться объемы вещания, условия передачи рекламных роликов, форма платежей и взаимных расчетов, в том числе за услуги предприятий связи, осуществляющих распространение программ)»*.

В соответствии с требованиями с статьи 32 закона КР «О международных договорах» международный договор подлежит обязательному исполнению Кыргызской Республикой с момента вступления в силу для Кыргызской Республики. Кроме того, данной статьей установлено, что министерства и государственные комитеты и иные соответствующие государственные органы КР, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые международными договорами Кыргызской Республики, обеспечивают исполнение обязательств, принятых по таким международным договорам со стороны КР, реализуют принадлежащие КР права, вытекающие из данных международных договоров, а также наблюдают за соблюдением и исполнением другими сторонами указанных международных договоров их обязательств.

Тем самым, предложения инициатора о продлении особых условий для двух российских каналов с возможностью бесплатного размещения их в социальном пакете вещания и неограниченное распространение рекламной продукции напрямую нарушает взятые на себя обязательства по межправительственному соглашению, соответственно это приводит к нарушению законодательства Кыргызской Республики о международных договорах.

Присутствие их на рынке Кыргызстана способствует выводу огромных денежных средств с рекламного рынка, лишает возможности местных телерадиоорганизаций планомерно развиваться и создавать отечественный контент. Необходимо менять сложившуюся ситуацию, иначе отечественное телепроизводство, как отрасль, не сможет выжить. И тогда вместо отечественных каналов в цифровых пакетах место займут зарубежные телеканалы.

Медиасообщество об этом говорит еще с 2017 года, когда впервые эта норма появилась в законе КР «О телевидении и радиовещании».

Таким образом, данная инициатива противоречит установленным в статье 4 Закона КР «О телевидении и радиовещании» принципам государственной политики в сфере телевидения и радиовещания, а именно поддержка распространения программ и передач отечественного производства.

Призываем обратить внимание на важные вопросы, которые мы затронули в Анализе. Не следует допускать принятие вредоносных изменений в закон «О телевидении и радиовещании», которые грозят окончательно разрушить рынок отечественного телерадиовещания.

Сегодня мы наблюдаем бурное развитие технологий, в результате которых часть телезрителей уже «ушла» в Интернет с помощью компьютеров, новейших моделей телефонов, а также телевизоров с новым поколением, поддерживающим интернет. Следует незамедлительно реагировать на нужды отрасли, принимая во внимание интересы телезрителей и интересы участников рынка

Государство, как регулятор информационной сферы, не должно допускать, чтобы распространение зарубежных каналов на территории Кыргызстана создавало угрозу нормальной деятельности отечественных вещателей. Чтобы поддержать развитие кыргызской медиа индустрии государству следует внедрить практику разработки стимулирующих программ по опыту многих демократических государств.

На основании вышеизложенного, с учетом приведенных доводов просим отклонить рассмотрение вышеуказанного законопроекта.

С уважением,

Медиа представитель

А. Алагушев