



Данный проект
финансируется
Европейским Союзом



А. К. Алагушев
С. Ч. Исабаева

**ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ
ЗАКОНА КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ
«О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ
ИНФОРМАЦИИ»**

Бишкек 2021

УДК 659
ББК 76
А 45

**Алагушев Акмат Кыргызбаевич,
Исабаева Сырга Чоробековна**

А 45 Правовой анализ Закона Кыргызской Республики «О средствах массовой информации». – Б.: Общественный фонд «Институт Медиа Полиси», 2021. – 100 с.

ISBN 978-9967-9316-1-9

Данная публикация посвящена правовому анализу Закона Кыргызской Республики «О средствах массовой информации» и его взаимодействию с законами, регулирующими смежные права.

Цель данного правового анализа: выявление некоторых коллизий, пробелов и противоречий в самом законе о СМИ, а также оценка существующих проблем в медийном законодательстве в целом.

Авторы детально изучили и изложили механизмы правового регулирования медиа-среды, рассмотрели правоприменительную практику и предложили рекомендации по совершенствованию законодательства. Подтверждая свои исследования, авторы представили примеры из собственного профессионального опыта.

Исследование включает 10 разделов, каждый из которых представляет собой полноценное направление, регулирующее ту или иную область медиасферы, и охватывает период со дня принятия Закона КР «О СМИ» в 1992 году и до настоящего времени.

Издание предназначено для широкого круга читателей, интересующихся вопросами правового регулирования деятельности средств массовой информации в Кыргызстане. Мы надеемся, что настоящее исследование окажет помощь тем институтам, которые стремятся улучшить медийное законодательство и ратуют за свободное развитие средств массовой информации. Электронная версия документа доступна на сайте www.media.kg.

Авторы исследования выражают благодарность своим коллегам из «Института Медиа Полиси»: директору Усеновой Б. Д. и юристам Алишевой Н. И., Сыдыкову Н. К. за их вклад в представленный анализ и подготовку настоящего издания.

Настоящее исследование проведено и опубликовано Общественным фондом «Институт Медиа Полиси» в рамках проекта «Медиа Диалог» при финансовой поддержке Европейского Союза. Содержание данной публикации является предметом ответственности проекта «Медиа Диалог» и не отражает точку зрения Европейского Союза.

Все права защищены. При использовании материалов ссылка на настоящее издание обязательна.

ISBN 978-9967-9316-1-9

УДК 659
ББК 76

© Алагушев А. К., 2021
© Исабаева С. Ч., 2021
© ОФ «Институт Медиа Полиси», 2021

СОДЕРЖАНИЕ

Вступление	5
Введение	7
Раздел I. Смежное законодательство	13
Раздел II. Определение понятий в Законе КР «О СМИ».....	19
Раздел III. Запрет цензуры	35
Раздел IV. Регистрация СМИ	43
Раздел V. Редакция и Положение	49
Раздел VI. Приостановление и прекращение деятельности СМИ	55
Раздел VII. Недопустимость злоупотребления свободой мас- совой информации	65
Раздел VIII. Доступ к информации. Права и обязанности	71
Раздел IX. Отношения СМИ с другими лицами	79
Раздел X. Ответственность СМИ и случаи освобождения от неё	83
Резюме	91



ВСТУПЛЕНИЕ

Свобода слова

«...Свобода печатного слова развивает науки, поднимает их на высоту, выкорчёвывает все вредные постановления, обуздывает несправедливость всех чиновников и является надёжнейшей защитой Правительства в свободном государстве, потому что она способствует любви всего народа к такому образу правления...»¹. «...Поэтому мудрое Правительство даёт народу возможность высказать своё недовольство с помощью ручек и бумаги, а не с помощью оружия, что, с одной стороны, проясняет ситуацию, а с другой – успокаивает и предотвращает шум и беспорядки...»².

Это цитаты из трактата выдающегося скандинавского мыслителя Петера Форссколя «Мысли о гражданской свободе». Документ был написан учёным в 1759 году и оказал колоссальное влияние на принятие в Швеции в 1766 году первого в мировой практике закона, гарантирующего свободу печати.

Впоследствии закон о свободе печати менялся на протяжении шведской истории три раза – в 1812, 1949 и в 1982 гг., но сам принцип, что каждый швед имеет право без воспрепятствования со стороны властей получать и распространять информацию, остался неизменным. В 1991 году в Швеции был принят закон о свободе выражения мнения (с поправками 2003 г.), который распространил принципы доступа к информации и права на свободу слова на все виды медиа.

Кыргызский основополагающий для средств массовой ин-

¹ Форссколь П. Мысли о гражданской свободе. Перевод оригинала рукописи с комментариями. – Москва: Факультет журналистики МГУ имени М. В. Ломоносова, 2010. – С. 14. Доступно на сайте: <http://www.peterforsskal.com/pdf/fullrussiantext.pdf>. (Дата обращения: 20.08.2020).

² Там же. – С. 15.

формации законодательный акт – закон о СМИ – был принят в 1992 году. И поскольку в законе КР, в отличие от шведского закона, речь не идёт о свободе печати как принципа, то и похвастаться, что мы не нуждаемся в его реформировании, мы не можем.

В целом тот факт, что общие правила работы СМИ оставались относительно стабильными и неизменными долгое время, оценивался сектором скорее как положительный. Это способствовало формированию понятных для участников процесса «правил игры», в которых СМИ понимает пределы своей ответственности, а государство обеспечивает единый «стандарт» реализации прав и свобод.

С другой стороны, сегодня закон морально устарел, так как ввиду экспоненциального развития новых технологий устоявшиеся «правила игры» уже не защищают медиа-игроков от возникающих проблем.

Несмотря на это, журналистское сообщество небезосновательно опасается, что любые самые передовые инициативы будут носить для свободы СМИ не защитный, а ограничительный характер. С этими опасениями нельзя не согласиться, поскольку отсутствие конкуренции в Жогорку Кенеше, в особенности в последнем созыве, привело к законотворческой деградации. Мы все свидетели как принимались некоторые законы в парламенте: без обсуждения, без критики, без доказательств. Как результат – закон сырой и вредный.

Несмотря на это, новые инициативы, предложения и их обсуждение не должны табуироваться, так как, с одной стороны, журналистское сообщество имеет достаточно возможностей для объединённого отстаивания своих позиций, с другой – инициативы от власти, направленные на ограничение свободы слова, всё равно продолжают поступать.

Именно поэтому мы предлагаем к рассмотрению проведённый нашей организацией правовой анализ Закона «О средствах массовой информации».

Бегаим УСЕНОВА,
директор Общественного фонда
«Институт Медиа Полиси»

ВВЕДЕНИЕ

Свобода слова и свобода выражения мнения в Кыргызской Республике регулируются множеством нормативных правовых актов, включая Конституцию КР, Закон КР «О средствах массовой информации»³ (далее – Закон КР «О СМИ»), Закон КР «О защите профессиональной деятельности журналиста»⁴, Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики»⁵ и др.

Однако не всегда законодательные нормы способны защитить права СМИ и журналистов – ввиду своего несовершенства, неполноты либо двойственного толкования. Наряду с некоторыми позитивными изменениями в правовом поле, такими как декриминализация клеветы и оскорбления; получение разрешения Президента для возбуждения искового производства Генеральным прокурором «в защиту чести и достоинства» Президента, также следует говорить и о фактических нарушениях и ограничениях прав и деятельности СМИ и журналистов в виде многочисленных исков, в том числе приведших к закрытию некоторых СМИ (ТВ «Сентябрь» и «Апрель»), новых законодательных ограничительных инициативах, политических гонениях, об уголовных делах, связанных с языком вражды (ст. 299, 313 УК КР), о вызовах на допросы, а также физических нападениях на представителей медиа.

Наряду с правовыми проблемами, медиасреду в настоящее время характеризуют низкий уровень профессионализма журналистов, несоблюдение стандартов, ограниченность в материальных ресурсах, низкая заработная плата.

³ Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/819>

⁴ Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/588>

⁵ Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202010?cl=ru-ru>

Международный консультант в области демократического управления Альбан Бьёса и директор ОФ «Институт Медиа Полиси» Бегаим Усенова в своём исследовании «Media institutions as drivers of democracy», проведённом для Представительства Европейского Союза в Кыргызской Республике, указывают все перечисленные явления как причину самоцензуры журналистов. Эксперты отмечают, что предстоящие в 2020 году парламентские выборы могли бы предоставить возможность взаимодействия с правительством всем заинтересованным сторонам в области СМИ по вопросам реформирования политики в сфере СМИ и секторального развития. Перед выборами потребуются провести всесторонний анализ и предпринять усилия по координации действий между заинтересованными сторонами в Кыргызстане для определения приоритетов реформ и планирования их реализации в поствыборный период.

В действительности парламентские выборы 2020 года – это обновление депутатского корпуса. В этой связи проведение ревизии отраслевого законодательства для приведения его норм в соответствие с реальными вызовами, встречающимися в практике СМИ и журналистов, было бы неплохим началом их законодательной деятельности и большим подспорьем для отечественных массмедиа.

Правовой анализ Закона Кыргызской Республики «О средствах массовой информации» подготовлен в рамках проекта «Медиа Диалог», финансируемого Европейским Союзом. При разработке документа были проведены встречи и консультации с правозащитниками, представителями СМИ и медиаорганизаций. Целью встреч было определение основных проблем в медиазаконодательстве, обсуждение путей решения этих проблем через изменение нормативных правовых актов. Также был проведён круглый стол с участием журналистов, представителей экспертного сообщества, юристов, гражданских активистов и политологов. Цель данного мероприятия заключалась в оценке предлагаемых в анализе рекомендаций, возможной выработке дополнительных инструментов для реализации свободного, профессионального и безопасного функционирования средств

массовой информации. Настоящий документ был принят медийным сообществом.

Важной особенностью текущего анализа является включение в него практических примеров из собственного профессионального опыта авторов, адвокатов. Это играет значимую роль, так как именно на примере практического применения действующих норм законодательства максимально проявляются их слабые стороны.

Наряду с «Институтом Медиа Полиси», акцентирующим внимание на национальном законодательстве и правоприменительной практике, «Артиклем 19» также был проведён анализ закона КР о СМИ, в котором упор был сделан на соответствие закона международным стандартам. В своём документе «Артикль 19» рекомендует национальным заинтересованным сторонам рассмотреть вопрос о том, является ли рамочный закон, направленный на регулирование всех форм СМИ, полезным законодательным инструментом. Эксперты организации отмечают, что нет сомнений в том, что закон КР о СМИ в его нынешнем виде имеет недостатки во многих отношениях. Тем не менее, они не рекомендуют вкладывать время и ресурсы в замену его другим рамочным законом, аналогичным по своему охвату и подходу. «Артикль 19» считает, что более эффективной стратегией реформирования законодательства о СМИ было бы сосредоточение внимания на разработке или совершенствовании более специализированного законодательства, посвящённого отдельным видам СМИ или конкретным вопросам, связанным со СМИ, а также законодательства, не связанного со СМИ и касающегося сквозных вопросов, имеющих особое значение для СМИ.

Если говорить непосредственно об анализируемом правовом акте, то Закон КР «О средствах массовой информации» был принят 7 июля 1992 года и введён в действие постановлением Верховного Совета Республики Кыргызстан. На этапе становления национального законодательства о СМИ он сыграл неоспоримую роль в развитии прессы и телерадиовещания. Долгое время закон отвечал тем реалиям времени и был удобен для всех участников «рынка».

На сегодняшний день многие нормы закона требуют кардинальных изменений: встречаются неточности, пробелы и противоречия. Медиаэксперты, юристы и сами представители СМИ отмечали несовершенство законодательных норм. Следует ли усовершенствовать закон? Эта тема нередко обсуждалась в медийных кругах. Были сторонники таких преобразований, но были и противники, которых всё-таки оказалось большинство. Со стороны депутатов парламента страны и некоторых чиновников были сделаны попытки (безуспешные) включить интернет в определение «СМИ». Впоследствии был принят ряд других законов и нормативно-правовых актов, дополняющих закон о СМИ, включая и те, что имели отношение к технической стороне телевидения и радиовещания, к получению лицензий и т. д.⁶

Закон о СМИ до сегодняшних дней просуществовал почти в неизменном виде, за исключением нескольких поправок.

Первая поправка была принята 8 мая 1993 года⁷. Она была внесена в статью 5, в которой уточняются права на учрежденные средств массовой информации.

Вторая поправка была принята спустя двадцать лет – 22 февраля 2013 года⁸, и изменения коснулись статьи 11 – «Контрольные и обязательные экземпляры» – с дополнением субъектов, а статья 12 – «Хранение теле- радиоматериалов» – была вовсе исключена за ненадобностью, так как схожая и расширенная норма уже имелась в Законе КР «О телевидении и радиовещании»⁹ (далее – Закон «О ТРВ»). В 2014 году по всему тексту заменили определение «Республика Кыргызстан» на «Кыргызская Республика», добавили статью 18-1, упомянув о рекламе, и дополнили статью 23, расширив перечень информации, не

⁶ Алагушев А. К., Алишева Н. И. «Правовая среда для развития и деятельности СМИ в КР». – Бишкек, 2010. Доступно на сайте: <http://media.kg/publications/pravovaya-sreda-dlya-razvitiya-i-deyatelnosti-smi-v-kr/>

⁷ Закон КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О средствах массовой информации» от 8.05.1993 г., № 1228-ХП. Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/767?cl=ru-ru>

⁸ Закон КР «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 22.02.2013 г. № 29. Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203836?cl=ru-ru>

⁹ Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202317?cl=ru-ru>

подлежащей публичному распространению.

В 2017 году дважды, в январе и мае, были внесены изменения в статьи 1, 3, 5, 15 и 23.

В мае 2018 года были внесены изменения в статьи 1, 5 и 6, которыми законодатели немного придали некую логику закону, изменив субъекты и сроки регистрации СМИ. К этому времени некоторые нормы и вовсе утратили силу за ненужностью (ст. 7).



РАЗДЕЛ I.

СМЕЖНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Спустя пять лет после принятия Закона КР «О СМИ» парламент страны принял ещё два закона, регулирующих больше деятельность журналистов, чем средств массовой информации. Это законы КР «О защите профессиональной деятельности журналиста»¹⁰ и «О гарантиях и свободе доступа к информации»¹¹. Оба закона были приняты 5 декабря 1997 года.

Закон КР «О защите профессиональной деятельности журналиста» регулирует отношения, возникающие в связи с профессиональной деятельностью журналиста, определяет его права и обязанности, а также предоставляет правовые и социальные гарантии, устанавливая меры ответственности.

Учитывая содержание этого закона, его по праву можно считать дополнением к Закону КР «О СМИ», в частности, к разделу IV «Права и обязанности журналиста». Оба закона¹² содержат ряд положительных элементов, предусматривают почти одинаковые права. В то же время они содержат и многочисленные необоснованные ограничения. Содержание ограничительных норм расплывчато и дублируется.

В законе о журналистской деятельности впервые законодательно получила гарантии профессиональная деятельность журналиста¹³. Дано определение понятию «журналист» и излагаются многие профессиональные права журналистов. Это право проводить журналистское расследование, собирать информацию в государственных органах, производить запи-

¹⁰ Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/588>

¹¹ Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/589>

¹² Речь идёт о законах КР «О средствах массовой информации» и «О защите профессиональной деятельности журналиста».

¹³ Статья 8 Закона КР «О защите профессиональной деятельности журналиста» от 5.12.1997, № 88.

си, присутствовать на открытых заседаниях суда и вступать в общественные объединения.

В законе также оговаривается статус иностранного журналиста. Он имеет равные права и обязанности с местным журналистом при условии, что он получил аккредитацию на территории КР. Осуществляя свою профессиональную деятельность, иностранный журналист обязан соблюдать законы Кыргызской Республики (ст. 11).

По закону запрещается вмешательство в профессиональную деятельность журналиста. Ему не может быть ограничен доступ к информации, представляющей общественный интерес, затрагивающей права, свободы и законные интересы граждан. Государство обеспечивает неприкосновенность его личности и защиту при исполнении профессиональной деятельности.

Должностные лица государственных органов, предприятий, учреждений и организаций за нарушение прав журналиста несут индивидуальную ответственность: за любой акт цензуры, воспрепятствование журналистской деятельности, необоснованный отказ в аккредитации, оказание давления на журналиста, изъятие журналистских материалов и предоставление журналисту недостоверной и необъективной информации (ст. 13).

Закон не допускает использования установленных прав журналиста в целях сокрытия или фальсификации сведений и предоставляет ему защиту. У журналиста не могут быть изъяты или подвергнуты досмотру материалы и документы, полученные в ходе журналистского расследования, не иначе как в судебном порядке (ст. 9).

Все вышеуказанные права журналиста по сути декларативны и не имеют правового подкрепления, связанного с чьей-либо ответственностью.

Оба вышеупомянутых закона были приняты в один день и инициированы как дополнения к закону о СМИ. По существу, оба этих закона не возымели каких-либо действенных результатов, коими могло бы стать их цитирование либо ссылка на популярные дефиниции. Закон КР «О профессиональной деятельности журналиста», призванный регулировать отно-

шения, возникающие в связи с профессиональной деятельностью журналиста, определять его права и обязанности, а также предоставлять правовые и социальные гарантии, устанавливая меры ответственности, на наш взгляд, изначально не преследовал цели разрешить «дефицит» норм, которых не хватало в законе о СМИ и которые бы реально работали и имели чётко определённые сроки и даты.

То же самое можно сказать и о Законе КР «О гарантиях и свободе доступа к информации», который регулирует отношения, возникающие в процессе реализации права каждого свободно и беспрепятственно искать, получать, исследовать, производить, передавать и распространять информацию. Данный закон и вовсе не содержит ни одной «цифры», «сроков», а некоторые нормы вовсе сузили круг возможной для доступа информации, указав, что государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, предприятия, учреждения, организации и должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами, решениями и иными материалами только в том случае, если они затрагивают его права и законные интересы.

Как и Закон «О СМИ», акт, устанавливающий общие условия деятельности средств массовой информации в вещательном секторе – Закон КР «О телевидении и радиовещании», принятый в 2008 году, – шесть раз подвергался изменениям в течение двенадцати лет новейшего этапа истории Кыргызской Республики, из которых пять были несущественными в плане регулирования. Таковым стало изъятие из предмета регулирования деятельности общественного вещателя, статус которого был установлен отдельным законодательным актом, и другие.

Единственное, но весьма существенное исключение из всех поправок было сделано в мае 2017 года. Изменения коснулись 37 из 48 имеющихся статей закона о ТВР. Большое количество изменений в статьях обосновано тем, что термин «телевизионные и радиовещательные организации» был заменён на «телерадиоорганизации». Изменения незначительные, казалось бы, но это было обусловлено необходимостью перехода КР на цифровое вещание.

Была изменена, можно сказать, одна из самых заметных статей для вещателей, статья 8, которая, по сути, регулирует информационную деятельность телерадиоорганизаций и определяет процентное соотношение трансляции каналов на государственном и официальном языках, пропорции телепередач отечественного производства и временных рамок выхода их в эфир. Из закона вылетело понятие «национальный аудиовизуальный продукт», а понятие «собственное производство» было заменено на «отечественное производство». Закон сократился на две статьи, одна из утративших силу – это норма, по которой было возможно прекращение вещания.

Существенно изменилась 9 статья закона, в которой перечислены субъекты системы телерадиовещания: авторы, изготовители аудиовизуальной продукции, телерадиопрограмм, телерадиопередач, телерадиоорганизации, операторы телерадиовещания, большинству из которых не требуется лицензии для осуществления их деятельности.

Наверное, главное изменение, вокруг которого и были все поправки, это то, что организация телерадиовещания перешла от лицензионного вида деятельности к разрешительной.

Нельзя не упомянуть о Конституционном Законе КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года¹⁴, а если конкретно – о некоторых поправках, которые были приняты 5 июня 2017 года. В 1 статью закона, содержащую понятийный аппарат, ввели три новых термина.

«Интернет – глобальная (всемирная) компьютерная сеть (система объединённых компьютерных сетей) для хранения и передачи информации.

Интернет-издания – интернет-сайт (портал, форум), кроме интернет-блогов и персональных страниц физических лиц в социальных сетях, содержащий материалы новостного, информационно-аналитического, развлекательного и иного характера, администрируемый (модерируемый) в Кыргызской

¹⁴ Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111583?cl=ru-ru>

Республике или владельцами которых являются граждане и (или) юридические лица Кыргызской Республики, позволяющий свободный доступ к нему в сети интернет-посетителей, если число посещений интернет-издания превышает 500 уникальных посетителей в сутки или 1000 уникальных посетителей в месяц.

Уникальный посетитель, или посетитель с уникальным IP-адресом, – неповторяющийся пользователь, обладающий уникальными характеристиками и зашедший на интернет-издание в течение определённого промежутка времени».

Наибольший интерес у авторов, конечно же, вызвал термин «интернет-издания», так как он этой же поправкой был внесён в другие статьи закона. Но больше всего термин был использован в статье 22 Закона «Информирование выборов и предвыборная агитация». Данные дополнения, по сути, легитимизировали интернет-издания, дав им возможность участвовать в выборах Президента и парламента страны наряду со СМИ.

«Агитация может проводиться на собраниях, митингах, через средства массовой информации, а также интернет-издания. Формы и методы проведения агитации должны соответствовать законодательству Кыргызской Республики» (пп. 2, п. 9, ст. 22 закона)».

Однако интересен тот факт, что законодатель, определяя перечень средств и формы агитации при проведении выборов, в п. 13 ст. 22 не включил интернет-издания, возможно, посчитав, что 4 подпункт пункта 13 охватывает данное понятие.

«13. Агитация при проведении выборов может осуществляться:

1. через средства массовой информации;
2. посредством проведения агитационных публичных мероприятий (митинги, собрания, телевизионные дебаты), за исключением проведения концертов и теа-

трализованных представлений на стадионах и улицах населённых пунктов, а также спортивных мероприятий;

3. путём выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;
4. в иных не запрещённых настоящим конституционным Законом формах (п. 13 ст. 22)».

В большинстве своём в пунктах 22 статьи понятие «интернет-издание» имеет место, как правило, после термина «средства массовой информации».

В любом случае, данные изменения можно считать прогрессивными и способствующими большему плюрализму в выборный период.

РАЗДЕЛ II.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЙ В ЗАКОНЕ КР «О СМИ»

В существующей редакции Закона КР «О СМИ» имеется главное упущение законодателя: отсутствие единого понятия «средство массовой информации». Также явно усматривается, что законодатель в те годы и сам не смог разобраться в употребляемых терминах «учредитель», «орган СМИ», «редакция», и поэтому не смог дать каждому характеристику, присущую только ему. Отсюда в своё время и возникли абсурдные нормы. Учитывая вышесказанное, задаёмся вопросом: кому принадлежат исключительные права на СМИ?

Наиболее логичным представляется правовая конструкция, при которой все исключительные права в отношении СМИ возникают только у того лица, которое его создаёт либо приобретает в процессе деятельности, его часть или целиком. Это учредитель или собственник? Но в законе вообще отсутствует упоминание о собственнике. Поэтому не представляется возможным дать оценку упомянутым категориям. Институт права собственности на средство массовой информации является одним из интереснейших и сложнейших объектов для правовых исследований, нуждающийся в самостоятельном рассмотрении.

Определение СМИ, данное в статье 1 Закона КР «О средствах массовой информации», не всегда в полной мере согласуется с нормами других его статей. Такой подход может негативно влиять на работу СМИ и даёт возможность некоторым субъектам государственной власти по-разному истолковывать положения данного закона. В одном случае СМИ рассматривается как объект, а в другом – как субъект соответствующих правоотношений. В одном ряду идут газеты,

журналы, разовые издания... и кино-видеостудии¹⁵.

На наш взгляд, такие категории, как «книги» и «разовые издания», никоим образом не должны были попасть в разряд СМИ в силу своей природы. От этого несоответствия необходимо избавиться, исключив эти понятия из закона вовсе.

Авторы полагают, что при определении понятия «средства массовой информации» необходимо исключить перечисление объектов информационных правоотношений и заменить их на определение с квалифицирующими признаками или перечень критериев с индикаторами.

Возможно, есть множество вариантов, но два подхода, или стандарта, выглядят более интересными, как нам видится. Это российский опыт и стандарты Совета Европы, суть которых мы постараемся раскрыть.

Изучая опыт соседей, не с географической точки зрения, а с точки зрения близости законодательного характера, вначале рассмотрим российский опыт.

Так, согласно российскому подходу, под средствами массовой информации понимаются предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио, аудиовизуальные и иные формы периодического распространения, имеющие постоянное наименование и выходящие в свет не реже одного раза в год.

Российский подход легитимизировал новые СМИ, предусмотрев возможность регистрации сетевых изданий, под которыми понимается сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, зарегистрированный в качестве средства массовой информации в соответствии с законом.

Здесь необходимо уточнить, что согласно статье 8 Закона РФ «О СМИ», сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет может быть зарегистрирован как сетевое издание в соответствии с указанным законом. Сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, не зарегистрированный в качестве средства массовой информации,

¹⁵ Алагушев А. К., Алишева Н. И. «Правовая среда для развития и деятельности СМИ в КР». – Бишкек, 2010.

средством массовой информации не является. То есть закон допускает добровольную регистрацию сетевых изданий, хотя они, можно сказать, не подпадают под признаки традиционных средств массовой информации.

«Периодичность выхода СМИ в свет определена для печатного издания и телевизионной или радиопрограммы как «не реже одного раза в год». В чём заключается периодичность сетевого издания и как её определить, закон о СМИ не говорит, но, видимо, редакциям сетевых изданий следует обновлять содержание сайта не реже раза в год. Под массовым характером информации закон о СМИ понимает то, что сведения (сообщения, данные), независимо от их формы, предназначены для неограниченного круга лиц.

Под продукцией средства массовой информации понимается, наряду с тиражом отдельного номера периодического печатного издания или выпуском телепрограммы, также и «отдельный выпуск либо обновление сетевого издания». Распространение массовой информации подразумевает обязательную продажу (подписку, доставку, раздачу) печатных изданий, трансляцию (вещание) теле- и радиопрограмм. Это понятие охватывает также предоставление доступа к сетевому изданию. Таким образом, распространение в интернете – это не рассылка, а открытие доступа к сайту»¹⁶.

Европейский подход в этом вопросе нам показался более интересным ввиду глубины изучения изменений медийного сектора с учётом не только традиционных СМИ, но и приходом новых участников. В связи с чем предлагаем вкратце ознакомиться с Рекомендациями CM/Rec (2011)7 Комитета министров государствам-членам о новом понимании термина «СМИ»¹⁷.

Все государства-члены Совета Европы приняли на себя обязательство обеспечивать каждому, находящемуся под их

¹⁶ Рихтер А. Г. Правовые основы журналистики: Учебник. – М., 2016.

¹⁷ Приняты Комитетом министров 21.09.2011 г. на 1121-ом заседании постоянных представителей министров. Доступны на сайте: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31244658

юрисдикцией, основное право на свободу выражения мнения и информации в соответствии со статьёй 10 европейской «Конвенции о защите прав человека» («Конвенция», СЕД № 5). Такое право не является абсолютным; оно сопровождается обязанностью и ответственностью, а также может быть предметом ограничений в соответствии с пунктом 2 статьи 10 Конвенции.

Пункт 2 статьи 10 ЕКПЧ представляет собой детальную норму о возможных ограничениях права на свободу выражения мнения, которая, безусловно, имеет отношение к регулированию СМИ.

Осуществление свободы выражения мнения налагает обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определёнными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия. Данная оговорка толкуется как трёхсоставный критерий, согласно которому любые ограничения в странах Совета Европы, должны:

- а) быть предусмотрены законом,
- б) преследовать одну из указанных целей, и
- в) быть необходимыми в демократическом обществе.

Стоит отметить, данные критерии почти полностью перекликаются со статьёй 20 Конституции КР, где указано, что

«...права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям».

Исторически нормы, регулирующие СМИ, обосновывались и определялись с учётом потенциально высокого влияния средств массовой информации на общество и на индивидуальные права; регулирование было также средством управления ограниченными ресурсами в общественных интересах. Учитывая важность СМИ для демократии, они были предметом масштабной нормотворческой деятельности Совета Европы. Задача состояла в том, чтобы обеспечить самый высокий уровень защиты свободы СМИ и предоставить рекомендации об обязанностях и ответственности. Любое регулирование, являясь формой вмешательства, должно соответствовать требованиям, изложенным в статье 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также тем нормам, которые вытекают из соответствующей прецедентной практики Европейского суда по правам человека.

Совет Европы на протяжении многих лет работал над обширным сводом стандартов в отношении СМИ, чтобы оказывать содействие лицам, разрабатывающим медийную политику, в их необходимых усилиях по обеспечению для СМИ той защиты, которая требуется для их должного функционирования.

В этих целях, основываясь на существующих стандартах Совета Европы, правительствам даются рекомендации в отношении того, как применять стандарты в сфере СМИ к деятельности, услугам или участникам процессов в новых средствах массовой информации.

Руководителям, определяющим политику в сфере СМИ, при анализе того, следует ли рассматривать конкретные виды деятельности, услуг или участников в качестве СМИ, предлагается учитывать определённые критерии.

Ниже описаны шесть критериев, каждый из которых дополняется набором индикаторов, которые, в свою очередь, позволят правительству определять СМИ и деятельность в сфере СМИ в новой среде. Степень соблюдения критериев позволит определить, действительно ли новая коммуникационная услуга равноценна СМИ, или даст возможность определить степень влияния посреднической или вспомогательной деятельности на службы СМИ. Индикаторы должны

позволить установить, соблюдается ли конкретный критерий, и если да, то в какой степени. Нет необходимости в наличии всех индикаторов для соблюдения конкретного критерия. Некоторые индикаторы, такие как те, которые связаны с профессиональными стандартами и этикой СМИ, могут относиться к разным критериям.

Критерий 1. Намерение действовать в качестве СМИ

Индикаторы. Самоопределение в качестве СМИ. Рабочие методы, типичные для СМИ. Приверженность стандартам профессиональных СМИ. Практические меры для осуществления массовых коммуникаций.

Намерение действовать в качестве СМИ может быть выражено субъективными средствами (например, собственным заявлением о работе в качестве СМИ, самоопределением, маркой, заявлением о задаче, заявлением о целях или бизнес-планом, в которых излагаются цели СМИ или журналистики) и могут быть явными или даже официально зарегистрированными (как в случае регистрации бизнеса, когда в уставе компании делается заявление о целях). Эти субъективные индикаторы могут относиться к другим критериям, таким как задача (например, решение распространять регулярно обновляемые новости), редакционный контроль или профессиональные стандарты.

Если конкретно, то намерение может выражаться в форме утверждения определённой редакционной политики или принятия обязательства соблюдать профессиональные и этические стандарты, которые являются типичными для СМИ.

Критерий 2. Цель и основные задачи СМИ

Индикаторы. Производить, агрегировать или распространять медиаконтент. Оперировать приложениями и платформами, призванными содействовать интерактивным массовым коммуникациям или массовым коммуникациям в агрегированной форме (например, социальным сетям). Периодическая замена и обновление контента.

Несмотря на изменения в медийной экосистеме, цель и основная задача (задачи) СМИ остаются в целом без измене-

ний, в частности, когда речь идёт о предоставлении или распространении контента среди широких кругов населения и обеспечении пространства для различной интерактивной деятельности. СМИ являются наиболее важным инструментом свободы выражения мнения.

В целях выполнения основной задачи СМИ необходимо организовывать и предоставлять пространство для общественных дискуссий и политического диалога, формировать общественное мнение и влиять на него, продвигать ценности, обеспечивать контроль и повышать открытость и подотчётность, заниматься просвещением.

Критерий 3. Редакционный контроль

Индикаторы. Редакционная политика. Редакционный процесс. Регулирование. Редакционные работники.

Редакционная свобода или независимость являются важнейшим требованием для СМИ и напрямую связаны со свободой выражения мнения и правом на то, чтобы придерживаться своих взглядов и получать и распространять информацию, как это гарантировано на основании статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. В ряде существующих стандартов Совета Европы содержатся рекомендации, направленные на сохранение и развитие редакционной свободы или независимости. Обратной стороной медали является собственный редакционный контроль в отношении СМИ или надзор за содержанием и ответственностью за редакционные решения.

Критерий 4. Профессиональные стандарты

Индикаторы. Обязательство. Процедуры соблюдения. Процедуры жалоб. Утверждение прерогатив, прав или привилегий.

На протяжении длительного времени СМИ завоевали доверие благодаря компетентности и профессионализму своих сотрудников, в частности, журналистов. Коллективным образом они выражали свою приверженность сохранению своих ценностей в многочисленных заявлениях, хартиях и кодексах, которые они стремятся продвигать во всей этой сфере и передавать своим коллегам, в частности, новичкам в этой профессии. Конкретные средства мас-

совой информации усиливали такой подход благодаря принятию внутренних кодексов практических действий, норм, регулирующих поведение сотрудников, или инструкций и норм в отношении процедур и стиля. Саморегулирование также свидетельствует о важности СМИ и журналистики для нашего общества, прежде всего – для демократии.

В каких бы формах это ни выражалось, соблюдение собственных этических норм, профессиональной этики и стандартов является сильным индикатором СМИ; стандарты, часто упоминаемые в этом контексте, – это правдивость, ответственность, свобода выражения мнения, равенство, справедливость и журналистская независимость.

Что касается новых СМИ, то кодексы поведения или этические стандарты для блогеров уже были приняты, по крайней мере, в части журналистского сообщества в интернете. Тем не менее, деятельность блогеров должна рассматриваться в качестве СМИ только в том случае, если она в достаточной степени отвечает установленным критериям.

Критерий 5. Сфера охвата и распространение

Индикаторы. Реальное распространение. Массовые коммуникации в агрегированном виде. Ресурсы для сферы охвата.

Для достижения вышеизложенных задач СМИ стремятся охватить большое число людей. СМИ традиционно определялись как общественные коммуникации, адресованные широкой аудитории и открытые для всех. Поэтому сфера охвата или реальное распространение (тираж, количество зрителей или пользователей) является важным индикатором при определении СМИ и для выявления их отличия от частного общения, в том числе частного общения в публичном пространстве (которое само по себе не является СМИ, однако может быть включено в СМИ или в массовые коммуникации в объединённом виде). Однако не существует единого представления о том, что является массовой или широкой аудиторией; это вполне может быть региональным сообществом, группой по интересам или иной группой (например, та аудитория, которая является целью местных, профессиональных или ориентированных по интересам сообществ), но может быть и глобальной аудиторией (в случае спутникового телевидения или некоторых интернет-услуг).

Новая, быстро развивающаяся среда позволяет СМИ с лёгкостью действовать внутри другого средства информации или обеспечивать дублирование между операторами, иногда стирая границы между ними. Поэтому столь важно различать присущую им роль, чтобы определить степень их ответственности. Это также важно для того, чтобы не расширять чрезмерно понятие «СМИ», необоснованно включая сюда тех пользователей, которые производят контент или вносят в него свой вклад.

Критерий 6. Ожидания общества

Индикаторы. Доступность. Плюрализм и многообразие. Надёжность. Соблюдение профессиональных и этических стандартов. Подотчётность и транспарентность.

В целом, люди признают СМИ и во многом полагаются на них для получения информации и иного контента. Они ожидают, что контент будет производиться в соответствии с действующими профессиональными стандартами. В демократическом обществе население рассчитывает на доступность широкого круга источников информации и ожидает, что их содержание будет многообразным, отвечающим интересам разных слоёв общества. Ожидания людей во многом связаны с вышеизложенными критериями (и связанными с ними индикаторами). Люди ожидают, что СМИ будут доступными и будут предоставлять информацию тогда, когда она нужна потребителю.

Не все критерии имеют одинаковый вес и значение. Отсутствие некоторых критериев, таких как цели и задачи (критерий 2), редакционный контроль (критерий 3) или сфера охвата и распространение (критерий 5), будет, скорее, исключать возможность рассмотрения определённой структуры в качестве СМИ. Некоторые критерии могут не соблюдаться, такие как намерения (критерий 1) или общественные ожидания (критерий 6), или же могут не быть совершенно очевидными, что не должно автоматически исключать того, что структура не будет рассматриваться как СМИ, но при этом иметь значение, если эти критерии имеются в наличии.

Изучив европейский опыт, авторы пришли к выводу, что данный подход очень гибкий, и предлагают рассматривать критерии к СМИ по аналогии.

Резюмируя все шесть критериев, европейские стандарты дают нам следующее понятие о СМИ: это коллектив журналистов, работающий по профессиональным стандартам и с соблюдением общепринятых этических норм, имеющий редакционную политику, возможно, официально зарегистрированный как СМИ (добровольная регистрация) и имеющий название; с широким охватом распространения (предоставления) информации (тираж, количество зрителей или пользователей), более частой периодичностью и разнообразной, доступной информацией (выпуском новостей).

Если исходить из реалий нашей законодательной системы и правоприменительной практики, из всех критериев необходимо обратить особое внимание на «добровольную регистрацию» сетевых или интернет-изданий. Возможность зарегистрироваться в качестве СМИ может дать некоторые положительные преференции интернет-изданиям в их деятельности. В данном случае ключевым фактором должен стать именно добровольный выбор определённого ресурса функционировать в режиме СМИ де-юре.

Плюсы и минусы СМИ мы решили рассмотреть через призму ответственности, которая может наступить за нарушение Уголовного кодекса, Кодекса о проступках и Кодекса о нарушениях Кыргызской Республики.

В Уголовном кодексе КР имеются четыре статьи, в диспозициях которых имеется дополнительный квалифицирующий признак «с использованием СМИ» или «при выступлении в СМИ». При этом в трёх из них – «с использованием СМИ или сети Интернет». В двух статьях УК, где не упоминаются СМИ, квалифицирующим признаком указан признак «в сети Интернет». Таким образом, мы видим, что понятие «сети Интернет» или «информационно-коммуникационные сети» по количеству квалифицирующих признаков преступлений опередили традиционные СМИ. За все тяжкие преступления ответственность может наступить в связи с распространением информации в сети Интернет.

Статья 242. Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности

1. Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма, – наказываются

лишением свободы II категории¹⁸.

2. Те же деяния, совершённые с использованием средств массовой информации или сети Интернет, – наказываются лишением свободы III категории¹⁹ с лишением права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью на срок до трёх лет или без такового.

Статья 310. Публичные призывы к насильственному захвату власти

1. Публичные призывы к насильственному захвату или насильственному удержанию власти, а равно к насильственному изменению конституционного строя, – наказываются общественными работами IV категории²⁰ или лишением права занимать определённые должности либо заниматься определённой деятельностью III категории²¹, или исправительными работами III категории²², или штрафом IV категории²³.

2. Те же деяния, совершённые:

1) с использованием средств массовой информации или информационно-коммуникационных сетей;

2) группой лиц по предварительному сговору, – наказываются исправительными работами IV категории²⁴ или штрафом V категории²⁵, или лишением свободы I категории²⁶.

¹⁸ II категория: для несовершеннолетних - от одного года шести месяцев до двух лет шести месяцев, для других физических лиц - от двух лет шести месяцев до пяти лет. Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111527>

¹⁹ III категория: для несовершеннолетних - от двух лет шести месяцев до четырех лет, для других физических лиц - от пяти лет до семи лет шести месяцев.

²⁰ IV категория: для несовершеннолетних - от 100 до 120 часов, для других физических лиц - от 280 до 360 часов.

²¹ III категория - на срок от трех до четырех лет.

²² III категория: для несовершеннолетних - от шести до девяти месяцев, для других физических лиц - от двух лет до двух лет шести месяцев.

²³ IV категория: для несовершеннолетних - от 800 до 1000 расчетных показателей, для других физических лиц - от 1800 до 2200 расчетных показателей.

²⁴ IV категория: для несовершеннолетних - от девяти месяцев до одного года, для других физических лиц - от двух лет шести месяцев до трех лет.

²⁵ V категория: для несовершеннолетних - от 1000 до 1200 расчетных показателей, для других физических лиц - от 2200 до 2600 расчетных показателей.

²⁶ I категория: для несовершеннолетних - до одного года шести месяцев, для других физических лиц - до двух лет шести месяцев.

Статья 313. Возбуждение расовой, этнической, национальной, религиозной или межрегиональной вражды (розни)

1. Действия, направленные на возбуждение расовой, этнической, национальной, религиозной или межрегиональной вражды (розни), унижение национального достоинства, а равно пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности, совершённые публично или с использованием средств массовой информации, а также посредством сети Интернет, – наказываются лишением свободы III категории.

Единственная норма, которая существенно ужесточает ответственность за распространение информации только в СМИ – это ст. 186 УК КР. Часть вторая данной статьи предусматривает лишение свободы I категории.

Статья 186. Нарушение неприкосновенности частной жизни

1. Незаконные сбор, хранение, использование и распространение конфиденциальной информации о частной жизни человека без его согласия, кроме случаев, установленных законом, – наказываются общественными работами IV категории или исправительными работами III категории, или штрафом IV категории.

2. Незаконное использование либо распространение личной или семейной тайны в произведении, при выступлении в СМИ либо ином публичном выступлении, – наказывается исправительными работами IV категории или штрафом V категории, или лишением свободы I категории с лишением права занимать определённые должности либо заниматься определённой деятельностью на срок до двух лет или без такового.

В Кодексе о проступках имеется одна статья – «Заведомо ложная реклама», – часть вторая которой влечёт наказание за те же деяния, «совершённые с использованием СМИ». Однако субъектом данного проступка являются рекламодатели.

В Кодексе о нарушениях две статьи в своих диспозициях также упоминают о СМИ, квалифицирующий признак одной

их них образует часть вторую. Эти две нормы регулируют правоотношения в избирательный период, одна из них – это статья 44 – «Нарушение условий проведения предвыборной агитации», часть вторая которой усиливает ответственность, если нарушение предвыборной агитации было совершено в СМИ. Разница в санкциях за данный вид нарушения между частями 1 и 2 – в одну категорию, соответственно 4 и 5. Вторая норма Кодекса, статья 46 – «Распространение средствами массовой информации сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию кандидата» – вызывает много вопросов и в настоящее время. В ЖК по этому поводу внесены поправки об изменении её содержания.

Так, в статье 46 Кодекса КР о нарушениях говорится, что распространение средствами массовой информации сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию кандидата, политической партии в период с назначения выборов до официального опубликования результатов выборов, влечёт наложение штрафа, и рассматриваются подобные нарушения избирательными комиссиями. Центральная избирательная комиссия уже имеет практику признания сведений, опубликованных в средствах массовой информации, не соответствующими действительности.

При этом необходимо принимать во внимание то, что дела о защите чести, достоинства и деловой репутации относятся к категории «сложных» дел и, согласно Гражданскому процессуальному кодексу Кыргызской Республики, подведомственны районным и межрайонным судам. Статья 18 Гражданского кодекса Кыргызской Республики наделяет граждан и юридические лица правом требования опровержения сведений, порочащих их честь, достоинство и деловую репутацию именно по суду.

Гражданско-правовая ответственность за посягательство на честь, достоинство и репутацию наступает при одновременном наличии трёх условий: во-первых, оспариваемые сведения были распространены; во-вторых, они порочат другое лицо; в-третьих, не соответствуют действительности. При этом давать оценку сведениям, т. е. признавать их порочащими, вправе только суд, который должен исходить из

объективных критериев, а не из оценки их самим потерпевшим. При разрешении споров о защите чести, достоинства и деловой репутации суды должны обеспечивать равновесие между правом граждан на защиту чести, достоинства, а также деловой репутации, с одной стороны, и иными гарантированными Конституцией Кыргызской Республики правами и свободами – свободой мысли, слова, массовой информации, правом свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, правом на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, правом на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления – с другой стороны²⁷.

В поправках к закону предлагается оставить оценку содержания сведений суду, а за ЦИКом закрепить право рассмотрения факта опубликования либо отказа в опубликовании ответа кандидата, политической партии.

Немаловажным по этому поводу было бы дать определение термину «информационные агентства» (ИА), чётко определив их статус. При этом не просто дать определение в понятийном аппарате, а выделить в отдельную статью. В этом случае могут быть использованы вышеуказанные критерии к СМИ по опыту Совета Европы.

Термин «информационные агентства» в законе никак не раскрывается, его содержание и значение были заложены авторами закона исходя из понимания обстоятельств, сложившихся в начале 90-х годов.

Исторически сложилось так, что информационные агентства представляли собой службы, основными функциями которых были сбор и снабжение традиционных СМИ – газет, журналов, телевидения и радио – хроникой и официальными сообщениями. Им не отводилась отдельная роль, и они не наделялись самостоятельностью в системе медиа. Аналитические и научные публикации постсоветского пространства

²⁷ Постановление Пленума Верховного суда КР «О судебной практике по разрешению споров о защите чести, достоинства и деловой репутации» от 13.02.2015 г., №4. Доступно на сайте: <http://media.kg/law/postanovlenie-plenuma-verhovnogo-suda-kr/>.

конца 90-х годов дают неоднозначное определение информационным агентствам, в большей своей части оно сводится к определению их в качестве органа, обслуживающего СМИ, являющегося источником информации для редакций газет, журналов, телевидения, радиовещания.

В начале 2000 годов информационные агентства пережили этап становления в качестве интернет-СМИ и до сих пор продолжают трансформироваться, осваивая современные механизмы доставки контента потребителю. Создав собственные сайты, они стали передавать сообщения практически непрерывным потоком напрямую конечному потребителю, минуя публикации в газетах, на радио или телевидении, став источником информации для традиционных СМИ.

В статье 1 закона есть упоминание о программах, которые выпускают информационные агентства, а также в статье 26 делается отсылка на этот субъект распространения информации как на один из случаев освобождения от ответственности органа СМИ, если информация была получена от ИА. Вот всё, что есть законодательно об информационных агентствах.

Подводя итог, резюмируем: *информационное агентство* в идеале – это, в первую очередь, редакция, на которую распространяется режим СМИ, генерирующая новостную информацию, с сетью корпунктов или корреспондентов в регионах.

Таковыми де-факто в КР являются несколько интернет-изданий, которые в полной мере могут претендовать на такую аббревиатуру.

Авторы выделили пять ведущих ИА, осуществляющих деятельность СМИ:

1. Информационное агентство «АКИpress» функционирует с 2001 года. Согласно информации, размещённой на самом сайте, ИА каждый день аккумулирует до 500 новостей, 3 000 000 посетителей, 500 000 подписчиков в соцсетях.

2. Информационное агентство «24.kg» указало на своём сайте о 60 тысячах уникальных пользователей ежедневно, что в месяц составляет 1 800 000 посетителей.

3. Новостной портал «Kaktus.media» сообщает о более чем 1 318 000 посетителей, которые просматривают 12 665 000

страниц каждый месяц. Более 190 000 посетителей и 200 000 просмотров в будние дни.

4. Информационное агентство «K-News» также позиционирует себя как новостной ресурс. Просмотры собирают до 969 116 уникальных пользователей в месяц, которые просматривают 291 390 страниц в неделю.

5. Кыргызское Национальное информационное агентство (КНИА) «Кабар» является единственным государственным информационно-аналитическим учреждением и координатором внутренней и международной информационной политики Кыргызской Республики. Оно было сформировано на базе агентства «КирТАГ», которое было основано в 1937 году. Агентство являлось главным поставщиком официальной информации в другие СМИ и рупором государственной власти. В 2001 году оно было преобразовано в КНИА «Кабар». На сайте нет информации о пользователях и посещениях.

Вышеуказанные информационные ресурсы по большей мере отвечают как критериям информационных агентств, так и критериям СМИ в соответствии с европейскими и российскими стандартами, о которых мы указали выше. При этом все они не имеют свидетельств о регистрации в качестве средств массовой информации, которые выдаются Министерством юстиции КР.

При этом все стараются соблюдать режим средств массовой информации и этические стандарты. Так, например, новостной портал «Kaktus.media» на своём сайте в рубрике «Колл-центр» указал: «Здесь вы можете оставлять информацию о любых событиях, свидетелями которых вы стали, обо всём, что происходит в Кыргызстане. Преимущество этой рубрики в том, что если ваша информация не противоречит закону о СМИ, то обязательно появится на главной странице нашего сайта, а, значит, о вашей новости узнают все наши пользователи». И это очень позитивный пример, когда информационный ресурс, не являясь СМИ де-юре, де-факто полностью себя таковым позиционирует. Такая демонстрация правового подхода говорит о понимании редакцией своей ответственности.

РАЗДЕЛ III.

ЗАПРЕТ ЦЕНЗУРЫ

В соответствии с п. 2 статьи 1 Закона КР «О СМИ», «цензура средств массовой информации не допускается». В статье 5 Закона КР «О телевидении и радиовещании» цензура информационной деятельности телерадиоорганизаций также запрещена. Поэтому никто не имеет права требовать от журналиста предварительно согласовывать сообщения и материалы, а также требовать изменить текст или полностью снять с печати (эфира) материал или сообщение²⁸. Практика свидетельствует о том, что самоцензура является одним из наиболее мощных ограничителей журналистской деятельности. Мнений по этому поводу можно услышать много, и все они будут различными, иногда противоположными друг другу. Свою лепту по этому вопросу вносят чиновники от журналистики, политики, учёные, медиаэксперты и сами журналисты.

В данном случае проблема видится в распылённости норм в различных законах отдельных институтов СМИ, в телевизионной или печатной среде, а также в недостаточности мер ответственности за нарушение этих норм. Кроме того, даже имеющиеся различные определения цензуры, которые существуют в законодательстве, не защищают СМИ от тех рисков, которые составляют сущность этого социального явления.

Под цензурой следует понимать не только возможность прямого давления с целью препятствования распространению информации, но и косвенное воздействие на СМИ с целью корректировать их содержательную сторону. Таковым следует признать взаимодействие в различных формах, в том числе незаконную национализацию или иную передачу акти-

²⁸ Ст. 4 Закона КР «О защите профессиональной деятельности журналиста».

вов СМИ; наложение необоснованно завышенных компенсаций по делам о защите чести, достоинства и деловой репутации, а также наложение арестов на имущество; введение ограничений на рынках СМИ; препятствование распространению информации, уже введённой в гражданский оборот (приостановление или прекращение распространения ненадлежащей информации); применение к журналистам силовых действий или выражение в их адрес угроз, направленных на ограничение исполнения ими профессионального долга; рейдерские захваты средств массовой информации.

Зачастую именно органы правосудия своими актами выступают цензорами для средств массовой информации. Этакой дубинкой в данном случае становится процессуальная возможность для истцов приостановить через суд дальнейшее распространение какой-либо информации.

Следует рассмотреть несколько случаев проявления цензуры в отношении отечественных медиа.

Пример. В Свердловский районный суд Бишкека с иском заявлением к газете «Деньги и Власть» (частная еженедельная деловая газета) обратился Бубель Григорий Яковлевич (бывший начальник государственной службы исполнения наказаний ГСИН, генерал в отставке, в настоящее время пенсионер/бизнесмен). Он предъявил газете иск по статье о защите чести и достоинства и возмещении морального вреда и просил признать несоответствующими действительности сведения, опубликованные в номере 22 (104) от 8 июня 2012 года газеты под заголовком «BUBELGATE SCANDAL», или «Как сделать деньги на трупах и живых в Кыргызстане», и компенсировать моральный вред на сумму 50.000.000 (пятьдесят млн) сомов. 14.06.2012 года судья Свердловского районного суда г. Бишкека, рассмотрев исковое заявление Бубель Г. Я. к редакции газеты «Деньги и Власть», в целях обеспечения исковых требований запретила ответчикам публиковать продолжение полной версии повести истца.

Суд посчитал, что заявление о запрете публикации подлежит удовлетворению, так как непринятие таких мер может затруднить или сделать невозможным исполнение решения

суда. В данном случае запрет дальнейшей публикации являлся незаконным и необоснованным, так как любое решение суда по существу предъявленных исковых требований не могло повлиять на публикацию произведения, имена героев которого были изменены автором. Дальнейший текст не мог быть предметом каких-либо судебных споров, так как ранее он уже был опубликован в прессе и не находился под запретом по решению какого-либо суда в связи с нарушением законодательства о СМИ либо другого законодательства, связанного с ущемлением прав и свобод других лиц.

По сути, данное решение суда является завуалированной цензурой, отличительной чертой которой является тот факт, что суд даже не ознакомился (не прочёл) с материалом, который запретил к публикации.

«Ноу-хау» от судебной системы привели к тому, что суды по делам, касающимся диффамационных споров (защита чести и достоинства), при удовлетворении исковых требований, наряду с опровержениями не соответствующих действительности и порочащих истцов сведений, решают удалить эту информацию. В большинстве своём эти иски касаются информационных агентств или интернет-изданий.

Пример. 24 января 2020 года решением Первомайского районного суда г. Бишкека удовлетворено исковое заявление о защите чести, достоинства и деловой репутации гражданина Республики Казахстан К. А. А. к К. А. К., ОФ «ПроМедиа Плюс» («Kaktus.media») и главному редактору. Помимо компенсации морального вреда, представительских и дорожных расходов на общую сумму 80 083 (восемьдесят тысяч восемьдесят три) сома, суд ещё решил удалить спорные материалы.

У суда нет законодательной возможности, рассматривая дела данной категории по существу, выносить решения, связанные с прекращением или удалением недостоверной информации. Только имея на руках решение, вступившее в законную силу, по которой та или иная информация признана не соответствующей действительности и порочащей

кого-либо, заявитель (если это касается его) может потребовать удаления этой информации, если эта информация распространяется на других информационных ресурсах. И таких примеров на практике немало.

Данная порочная практика стала возможной после того, как было принято Постановление пленума Верховного суда КР (ВС) «О судебной практике по разрешению споров по делам о защите чести, достоинства и деловой репутации» от 13.02.2015 года. Пленум ВС в своём постановлении изложил пункт 13 таким образом, что суды сами не могут разобраться в толковании нижеприведённой нормы, и правоприменительная практика разделилась. По схожим предметам исковых заявлений принимаются разные решения.

«В соответствии со ст. 1 Закона КР «О средствах массовой информации» сеть Интернет не относится к средствам массовой информации.

При рассмотрении исков в отношении распространения информации в сети Интернет необходимо определить источник распространения информации и место нахождения ответчика.

При определении источника распространения информации необходимо установить, содержит ли информационный ресурс сведения, опровержения которых требует истец, или такие сведения не размещены на ресурсе, а лишь отображаются на нём (с использованием встраиваемых кодов, технологий `embed`, `iframe` и иных аналогичных).

Если ресурс не является источником не соответствующих действительности сведений, а только технически отражает распространённую иными ресурсами информацию, суд обязывает владельца этого ресурса прекратить действия, нарушающие права истца, но не обязывает его опровергнуть сведения.

Определение суда о прекращении действий может содержать требование о блокировании, ограничении и удалении отображаемых сведений с одновременным размещением на данном ресурсе решения суда по данному делу»²⁹.

²⁹ Постановление Пленума Верховного суда КР «О судебной практике по разрешению споров о защите чести, достоинства и деловой репутации» от 13.02.2015 г., №4, п.13.

Вынося решения по данной категории дел об удалении той или иной информации или прекращении её распространения, суды нарушают конституционные права граждан на доступ к информации. В Кыргызской Республике нет официально запрещённых тем. Только признанные судом материалы, включённые в список экстремистских, не подлежат распространению и должны быть удалены.

Пример. В этом случае совсем уже нелепой выглядит практика по пяти искам гр. Б. Е. В. к информационному агентству (ИА) «АКИpress», в которых она, наряду с опровержением не соответствующих действительности сведений и требованием компенсации морального вреда, требовала ещё и удалить всю оспариваемую информацию. Интересно, что правоприменительная практика пошла совершенно разными путями. В двух случаях суды приняли решение удалить информацию, по одному в этой части исковых требований истцу было отказано. Все три решения вступили в законную силу. В настоящее время по двум исковым заявлениям суды продолжают.

По четвёртому делу апелляция вынесла определение, оставив в силе решение суда первой инстанции, по которому суд обязал ИА «АКИpress» прекратить публикацию и дальнейшее распространение сведений, признанных судом не соответствующими действительности и порочащими честь и достоинство истца.

Третий пример необоснованного вмешательства в деятельность СМИ – это также решения судов, и связаны они с наложением ареста на банковские счета ответчиков.

Пример. 14 марта 2017 года Ленинский районный суд г. Бишкека вынес определение об истребовании сведений о наличии банковских, расчётных и иных счетов, принадлежащих учреждению «Азаттык Медиа», общественному фонду «Про Медиа» во всех банковских учреждениях Кыргызской Республики, и о наложении ареста на денежные средства, в случае обнаружения таковых, в пределах суммы истребуемой моральной компенсации с учреждения «Азаттык Медиа» – 10 000 000 (десять миллионов) сомов, с ОФ «Про Медиа» – 3 000 000 сомов.

При вынесении определения суд не принял во внимание, что ограничения права распоряжения, равно как и свободы предпринимательской и иной экономической деятельности, должны отвечать требованиям справедливости, разумности и соразмерности. Арест денежных средств в размере 10 000 000 и 3 000 000 сомов повлёк негативные последствия для ответчиков, т. к. заблокировал всю финансовую деятельность учреждения «Азаттык Медиа» и ОФ «Про Медиа» и сделал невозможным осуществление ими своих функций по информированию общества. Так, согласно статье 226 ГПК КР, в определении суда, помимо прочего, должны быть указаны мотивы, по которым суд пришёл к своим выводам, и ссылка на законы, которыми суд руководствовался.

Однако в определении суд ограничился лишь цитированием статьи 140, 141 ГПК КР, при этом судом, при удовлетворении ходатайства представителей истца, не была установлена реальная необходимость и соразмерность наложения такого ареста, который затруднил финансовую деятельность учреждений «Азаттык Медиа» и ОФ «Про Медиа». По данной категории дел не было надобности в обеспечении иска в случае вынесения решения в пользу истца. По диффамационным искам во главе угла стоит доброе имя и лишь потом моральный вред, который, возможно, был причинён последнему.

Тем более что в вышеуказанном постановлении Пленума Верховный суд указал, что, выполняя нравственную социальную функцию, институт возмещения морального вреда ставит перед собой задачу охраны неприкосновенности личности. При определении размера компенсации морального вреда суды должны учитывать характер и содержание публикации, степень распространения недостоверных сведений и другие заслуживающие внимания обстоятельства, при этом должны учитываться требования разумности и справедливости.

Данные рекомендации суда говорят о том, что судом не может и не должна быть назначена сумма компенсации морального вреда, непосильная для ответчика, кем бы он ни был, юридическим или физическим лицом.

Перечень административных механизмов и способов воздействия на СМИ, которые могут быть применены для влияния

на их редакционную политику, может быть очень простран-ным и неизбежно будет пополняться новыми вариантами.

С учётом вышесказанного, полагаем необходимым внести в действующий закон отдельный раздел, посвящённый понятию «цензура», не ограничиваясь одной статьёй. Следует детально описать все возможные способы воздействия на СМИ, уже известные в практике судопроизводства, и те, о которых мы ещё расскажем. Также необходимо предупредить возможные проявления цензуры, дополнительно изучив опыт других стран.

Необходимо рекомендовать законодателям установить уголовную ответственность в качестве отдельного состава преступления за осуществление цензуры в том понимании, в котором она будет определена в Законе КР «О СМИ» после возможных поправок. Следует также предусмотреть административную ответственность за воспрепятствование профессиональной журналистской деятельности, под которой следует понимать совершение действий, направленных на препятствование работы журналистов, не образующих состав уголовного преступления, либо дополнить действующую ст. 89 Кодекса КР о проступках новыми составами правонарушений, таким, например, как сбор информации (освещение митингов, шествий и т. д.), а не только за распространение, таким образом расширив круг субъектов правонарушения.

Под воспрепятствованием деятельности журналиста понимается довольно узкая диспозиция преступления. Не случайно практика наказания за воспрепятствование профессиональной деятельности журналистов нулевая.

При разработке законопроекта также рекомендовать не усложнять квалифицирующие признаки правонарушений нормативно-правовых актов (значительный материальный ущерб, обязательное наличие телесных повреждений), связанных с ответственностью, чтобы они не были «мертво-рождёнными».

Также считаем необходимым ввести в Уголовный кодекс КР статью, которая карает за воспрепятствование деятельности журналиста, соединённое с насилием над ним или его

близкими либо с повреждением или уничтожением их имущества (например, повреждением видеоаппаратуры), а также с угрозой применения такого насилия.

Одной из основных проблем всей отрасли массовых медиа является снижение уровня значимости Закона КР «О СМИ». Почти полная недееспособность и наличие пробелов в его положениях, а равно принятие дополнительных законодательных актов, содержащих схожие нормы, и появление новых возможностей «доставки» информации привели к бездействию в применении Закона КР «О средствах массовой информации».

В самом Законе «О СМИ» статья 4, определяя состав медийного законодательства, не определяет его роль в нём как ведущую.

В качестве решения этого вопроса предложена модернизация и универсализация Закона «О СМИ», установление в нём базовых принципов в сфере оборота информации, имеющих приоритет в случае противоречия с другими нормативно-правовыми актами касательно масс-медиа, и параллельное развитие иных законодательных актов, в том числе их гармонизация с основным медийным законом. Данное решение, на наш взгляд, является более соответствующим настоящему моменту и отвечает вызовам развития законодательства.

РАЗДЕЛ IV.

РЕГИСТРАЦИЯ СМИ

Согласно действующему закону о СМИ, право на учреждение средств массовой информации принадлежит физическим и юридическим лицам Кыргызской Республики.

Не могут выступать учредителями:

- гражданин Кыргызской Республики, не достигший восемнадцатилетнего возраста либо отбывающий наказание в местах лишения свободы по приговору суда, либо признанный судом недееспособным;

- юридические лица, деятельность которых запрещена судом в соответствии с законом.

Государственная регистрация (перерегистрация) и регистрация прекращения деятельности средств массовой информации (далее – регистрация) осуществляются в течение 10 рабочих дней посредством внесения в государственный реестр средств массовой информации сведений о создании, перерегистрации и прекращении деятельности средств массовой информации.

Регистрация СМИ проводится в соответствии с Положением о порядке регистрации СМИ в КР³⁰. Данный документ был утверждён после принятия поправок в закон, связанный с вопросами учреждения и регистрации СМИ.

В ст. 6 Закона КР о СМИ говорится, что необоснованный отказ в регистрации средства массовой информации или её задержка могут быть обжалованы в соответствии с законодательством об административной деятельности и административных процедурах. Административная деятельность регулируется Законом КР «Об основах административной дея-

³⁰ Утверждено Постановлением Правительства КР от 15.03.2019 г., № 121. Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12993>

тельности и административных процедурах». Согласно статье 6 указанного закона административным органам запрещается при осуществлении административной деятельности устанавливать и предъявлять дополнительные формальные требования, не предусмотренные нормативными правовыми актами, или если эти требования не влияют на правильное разрешение административного дела. Здесь важно обратить внимание на ст. 18 Положения о регистрации. Если в представленных документах при регистрации СМИ выявляются недостатки, указанные ниже, то территориальное подразделение издаёт приказ о перерыве срока до 10 дней для устранения нарушений:

- 1) выявление формальных недостатков в представленных документах;
- 2) непредставление установленных настоящим Положением необходимых документов;
- 3) отсутствие в представленных документах сведений, предусмотренных Положением о регистрации.

Также следует обратить внимание на ст. 20, которая ограничивает в регистрации в случае наличия акта суда, должностного лица (следователя, судебного исполнителя) о запрете регистрации. Если с актом суда всё ясно – закон отсылает нас к норме об учредителях, которые не могут быть таковыми, если отбывают наказание в местах лишения свободы, то совсем непонятна роль следователя и судебного исполнителя. Какой документ от этих должностных лиц должен быть, чтобы последовал отказ в регистрации СМИ?

В статьях 23 и 24 Положения говорится про заявление о государственной регистрации СМИ, которое должно содержать определённые сведения; к нему должна прилагаться копия паспорта руководителя СМИ или иного документа, признаваемого в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в качестве документа, удостоверяющего личность. Непонятно, чей документ нужен, будущего главного редактора органа СМИ или исполнительного директора юридического лица (тогда нужно было так и указать), но зачем они нужны, если есть учредитель?

На наш взгляд, это лишнее, как минимум, на данном этапе. Так же, как совершенно лишним является требование указывать источники финансирования и программные цели и задачи. Данные требования являются формальными, проверять или в дальнейшем перепроверять их не входит ни в чьи функции. Тогда зачем они нужны? Следует исключить их из Положения.

Предоставление заявителю возможности для исправления недостатков прерывает срок, установленный для регистрации, и период устранения недостатков не входит в срок, установленный для регистрации. И только в случае неустранения заявителем недостатков в полном объёме и в срок издаётся приказ об отказе в регистрации. Заявитель может повторно обратиться в территориальное подразделение после устранения причин, явившихся основанием для отказа в регистрации.

Согласно главе 10 закона об административной деятельности заявитель и заинтересованное лицо имеют право с целью защиты своих прав обжаловать административные акты, действие или бездействие административного органа. Жалоба на административный акт в административном порядке может быть подана в административный орган, принявший обжалуемый административный акт, или в вышестоящий административный орган. Жалоба на действие или бездействие административного органа или должностного лица подаётся в вышестоящий административный орган или вышестоящему должностному лицу. При отсутствии вышестоящего административного органа или вышестоящего должностного лица действие или бездействие административного органа обжалуется в судебном порядке.

Как показывает практика, значительных сложностей с регистрацией СМИ не бывает. Однако история помнит случаи, когда госорганом умышленно затягивались установленные сроки. Ранее с этим сталкивались оппозиционно настроенные учредители будущих СМИ.

Пример. В феврале 2010 г. на сайте «Фергана.Ру» опубликовано письмо главного редактора газеты «МК-Кыргызстан» Бабакулова У.,

в котором он сообщает о фактах нарушения Министерством юстиции КР сроков по регистрации нового СМИ – представительства в Кыргызстане одного из российских изданий. Первичные документы на регистрацию были представлены более пяти месяцев назад. В течение этого периода документы возвращаются заявителю уже четырежды для устранения причин. По мнению заявителя, все причины носят «формальный» характер³¹.

Институт регистрации печатных средств массовой информации в некоторых странах отсутствует и считается ненужным, поскольку создаёт реальные предпосылки для возникновения административного произвола со стороны государственных органов.

В связи с этим правозащитная организация «Артикль 19» рекомендует Кыргызстану отказаться от требования регистрации печатных средств массовой информации, ссылаясь на Комитет ООН по правам человека, который отметил: «Необходимы эффективные меры по предотвращению такого контроля над средствами массовой информации, который препятствовал бы осуществлению права каждого на свободу выражения мнения»³².

На практике без всякой ссылки на закон могут отказать в регистрации, если название СМИ будет повторять название ранее зарегистрированного СМИ. Предполагается, что цель данного запрета состоит в том, чтобы не создавать путаницу на рынке массовой информации.

Однако запрет на повторяемость названий является не абсолютным, а относительным. Так, если в одной области зарегистрирована газета с одним названием, то это не мешает использовать данное название при учреждении в той же области журнала или телепрограммы. При этом, однако, следует помнить о правилах, защищающих товарные знаки и

³¹ Мониторинг нарушений свободы слова в Кыргызстане в феврале 2010 года. Бюллетень ОО «Журналисты». – Бишкек, 2010. Доступно на сайте: <http://media.kg/news/monitoring-narushenij-svobody-slova-v-kyrgyzstane-v-fevrale-2010-goda/>

³² Меморандум о законах Кыргызстана «О средствах массовой информации» и «О деятельности журналистов». Артикль 19, Лондон, 2005. – С. 14.

знаки обслуживания как интеллектуальную собственность. Немалое количество зарегистрированных газет и журналов не нашли своего читателя и издаются либо от случая к случаю, либо не издаются вовсе. Однако они продолжают оставаться в базе данных Министерства юстиции КР. Как любое юридическое лицо, орган СМИ осуществляет свою деятельность в соответствии с законодательством независимо от его организационно-правовой структуры и формы собственности.

Полагаем, что при небольшой корректировке Положения о регистрации СМИ можно будет считать поданное заявление установленного образца как уведомительное, а не разрешительное, что благоприятно скажется как на внутреннем, так и на внешнем имидже страны. Правительством страны будут исполнены принятые рекомендации международных институтов, договорённости с которыми наша страна ратифицировала.



РАЗДЕЛ V.

РЕДАКЦИЯ И ПОЛОЖЕНИЕ

Авторы предлагают восполнить существующий организационно-правовой вакуум и внести в закон о СМИ такие понятия, как «редакция» и «устав редакции». При этом устав редакции назвать «внутренним положением редакции» (далее – Устав, Положение), чтобы не путать с уставом организации (юридического лица); возможно, сделать функциональные обязанности шире, нежели только выпуск СМИ. Чтобы принять Положение редакции, необходимо дать определение самой редакции.

Так, редакция осуществляет свою деятельность на основе профессиональной самостоятельности.

Редакция может быть и юридическим лицом, самостоятельным хозяйствующим субъектом, организованным в любой допускаемой законом форме. Если редакция зарегистрированного средства массовой информации организуется в качестве юридического лица, то она подлежит также регистрации в соответствии с законом о государственной регистрации юридических лиц и, помимо производства и выпуска средства массовой информации, вправе осуществлять в установленном порядке иную, не запрещённую законом деятельность.

Редакцией руководит главный редактор, который осуществляет свои полномочия на основе настоящего закона, Устава редакции, договора между учредителем и редакцией (главным редактором). Главный редактор представляет редакцию в отношениях с учредителем, издателем, распространителем, гражданами, объединениями граждан, предприятиями, учреждениями, организациями, государственными органами, а также в суде. Он несёт ответственность за выполнение требований, предъявляемых к деятельности средства массовой

информации законом о СМИ и другими законодательными актами.

Редакция (главный редактор) может выступать в качестве учредителя средства массовой информации, издателя, распространителя, собственника имущества редакции.

Средство массовой информации по природе своей является не совсем обычной организацией, а журналисты, в свою очередь, не просто наёмные работники, но и полноправные участники взаимоотношений между редакцией средства массовой информации и его учредителем. Это связано со многими факторами: с издержками профессии, вопросами авторства и ответственности. Механизм принятия внутреннего Положения редакции таков, что фактически одна сторона не может навязать другой неприемлемые для неё условия деятельности СМИ.

Интересы коллектива журналистов и учредителя СМИ порой расходятся. Обычно журналисты заинтересованы в максимальном ограничении права учредителя вмешиваться в деятельность редакции и в то же время – в надёжном обеспечении гарантий финансирования деятельности СМИ. Для учредителя же более привлекательным является такой вариант Устава редакции, по которому она становится ему подконтрольной как в административном, так и в финансовом смысле. Данные изменения предлагаются для разграничения ответственности между всеми участниками процесса выпуска СМИ.

В новейшей истории нашей республики было немало случаев, когда возбуждались уголовные дела и привлекались к ответственности лица, которые в силу своих функциональных обязанностей не несли ответственности за допущенные СМИ промахи – когда собственника привлекали к ответственности за выпуск в эфир сюжетов экстремистской направленности.

Внутреннее Положение редакции средства массовой информации принимается на общем собрании коллектива журналистов – штатных сотрудников редакции – большинством голосов при наличии не менее двух третей его состава и утверждается учредителем.

Рассмотрим российский опыт, где по закону о СМИ РФ в Положении редакции должны быть определены следующие нормы:

1) взаимные права и обязанности учредителя, редакции, главного редактора;

2) полномочия коллектива журналистов – штатных сотрудников редакции;

3) порядок назначения (избрания) главного редактора, редакционной коллегии и (или) иных органов управления редакцией;

4) основания и порядок прекращения и приостановления деятельности средства массовой информации;

5) передача и (или) сохранение права на наименование (название), иные юридические последствия смены учредителя, изменения состава соучредителей, прекращения деятельности средства массовой информации, ликвидации или реорганизации редакции, изменения её организационно-правовой формы;

6) порядок утверждения и изменения Положения редакции, а также иные нормы, предусмотренные профильным законом и другими законодательными актами.

До утверждения Положения редакции, а также если редакция состоит менее чем из десяти человек, её отношения с учредителем, включая вопросы, перечисленные в пунктах 1–5 части второй настоящей статьи, могут определяться заменяющим Положение договором между учредителем и редакцией (главным редактором)³³.

Положение редакции, организуемой в качестве юридического лица, может являться одновременно уставом данного юридического лица. В этом случае Устав редакции должен соответствовать также законодательству о регистрации юридических лиц.

Копия Устава редакции или заменяющего его договора направляется в регистрирующий орган не позднее трёх месяцев со дня первого выхода в свет (в эфир) данного средства массовой информации. При этом редакция вправе огово-

³³ Ст. 20 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», 1991. Доступно на сайте: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1511/

ритель, какие сведения, содержащиеся в её Уставе или заменяющем его договоре, составляют ограниченную информацию. В данном случае регистрирующий орган может быть третьей стороной в случае возникновения конфликта интересов.

В подтверждение того, что редакция и её внутреннее Положение должны быть закреплены на законодательном уровне, следует рассмотреть ситуацию, сложившуюся с телеканалами «Ош-ТВ» и «Мезон-ТВ».

Пример. После событий июня 2010 года на юге Кыргызстана владелец телекомпании «Ош-ТВ» Х. Худайбердиев передал 51% акций компании лицам, связанным с местной властью. Впоследствии он сообщил, что вынужден был сделать это под давлением. В марте 2014 года решением двух инстанций все соглашения и судебные решения, начиная со 2 июля 2010 года, были отменены. Х. Худайбердиев был вновь объявлен стопроцентным владельцем телеканала. Однако, уже находясь в политической эмиграции, он был заочно признан виновным в экстремизме и осуждён на 20 лет с конфискацией имущества. Апелляционная жалоба Х. Худайбердиева в вышестоящий суд не была удовлетворена. В 2014 году учредителем «Ош-ТВ» становится Фонд по управлению государственным имуществом, и в настоящее время телеканал считается государственным.

Телеканал «Мезон-ТВ», также после июньских событий 2010 года, перешёл в собственность других владельцев и был переименован в «Башат-ТВ».

Произошедшее с телекомпанией «Ош-ТВ» является примером того, когда за трансляцию в эфире информации, не подлежащей публичному распространению, привлекли к ответственности собственника телеканала. Данный пример можно отнести и к разделу о запрете цензуры, так как налицо и рейдерский захват телерадиоорганизации, а возможно, и незаконная национализация телекомпании. Однако решить эти вопросы только в заявительном порядке и без надлежащей заинтересованной стороны не представляется возможным.

Законодательное закрепление редакции и Положения должно стать гарантией чёткого распределения функциональ-

ных обязанностей и конкретным ориентиром для привлечения к ответственности надлежащего субъекта. Соответственно, установление ответственности для правоохранительных органов, если они примут неверное решение, злоупотребляя своими должностными полномочиями. Правовое регулирование позволит изменить правоприменительную практику и не просто даст направление в правильном принятии решений, оно обяжет государственные органы следовать им.

Возможно, для нашей журналистики будет характерным формальное отношение к содержанию и процедуре принятия Положения. Это может быть связано со слабыми возможностями трудовых коллективов и отсутствием профсоюзов, которые отстаивали бы свои права, что, в свою очередь, вызвано сложным экономическим положением большинства журналистов, а также пренебрежительным отношением учредителей к требованиям законодательства о СМИ.

Положение ограничивает возможность, по крайней мере, юридическую, учредителей или собственников вмешиваться в редакционную деятельность. Оно является гарантией того, что свобода массовой информации не подменяется свободой учредителей и собственников СМИ. Необходимо понимать, что обратная ситуация является порочной, неконституционной и недемократической. Конечно, можно возразить, что журналисты также порой присваивают себе право распоряжаться свободой массовой информации в собственных интересах. Однако здесь надо, по крайней мере, учесть, что журналистов в сотни раз больше, чем учредителей. Они – представители различных слоёв населения, социально ориентированы, их сложнее обвинить в оторванности от повседневных нужд населения.

Авторы не могли не обратить внимания на профессиональную независимость журналиста в своей редакции. Она, как правило, определяется правом распространять подготовленные им материалы за своей подписью или под псевдонимом; отказаться от подготовки и опубликования материала, если он противоречит убеждениям журналиста; правом высказывать своё личное мнение и оценку в сообщениях и ма-

териалах, предназначенных для распространения за его подписью, и правом снять свою подпись под материалом либо сам материал, содержание которого, по мнению автора, было искажено в процессе редакционной подготовки.

Есть редакции СМИ, которые вовсе не указывают авторов публикаций, и это, как минимум, может нарушать их право на имя.

РАЗДЕЛ VI.

ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ И ПРЕКРАЩЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ

В пользу СМИ частично рассматривается норма статьи 8, где говорится, что приостановление или прекращение деятельности средства массовой информации возможно по решению учредителя либо суда в случае нарушения требований закона.

Существование такой нормы защищает СМИ и не даёт возможности представителям государственной власти закрыть «неудобное» СМИ по своему усмотрению. И хотя практика в этой области не столь велика, тем не менее, хотелось бы защитить СМИ от произвола как государственных органов, так и от незаконных действий учредителя, который тоже имеет право закрыть СМИ. Теоретически даже малейшее нарушение закона о СМИ может привести к закрытию средства массовой информации. Это было бы несоразмерной мерой и явилось бы серьёзным нарушением права на свободу выражения мнения. Следовательно, данная статья требует некоторых уточнений, а именно – следует указать конкретные, исчерпывающие основания, по которым учредитель либо суд может закрыть или приостановить деятельность СМИ. И таких оснований должно быть как можно меньше.

На практике в новейшей истории не было случаев закрытия СМИ либо приостановления их деятельности на основании нарушения норм действующего закона, что, конечно, не делает чести нашим правоприменителям, так как нашлись другие возможности для прекращения их деятельности. К примеру, ТРК «Сентябрь» и телекомпания «Апрель» прекратили свою деятельность, не нарушив ни одной нормы анализируемого закона. Как нам кажется, будет совершенно не лишним закрепить позиции СМИ законодательно. Рано или

поздно правоприменительная практика пойдёт именно по правовому пути, тогда все поправки пригодятся.

Приостановление деятельности является самым серьёзным наказанием, которое может быть применено к органу массовой информации, за исключением полного закрытия. Для новостных СМИ, выходящих в свет ежедневно, фактор времени играет важную роль. Даже минимальный срок приостановления их деятельности серьёзно скажется на дальнейшей деятельности и имидже СМИ. Приостановление деятельности СМИ в современном информационном обществе по сути своей равносильно прекращению его работы. Поэтому основания, по которым может быть приостановлена их деятельность, должны быть строго ограничены либо вообще отсутствовать.

Кроме того, отсутствие в основном отраслевом законе общих правил и принципов прекращения деятельности СМИ используется для оправдания появления непропорционально жёстких процедур прекращения работы СМИ в отдельных отраслевых законах (например, процитировано в законе о противодействии экстремизму).

Признание информационных материалов экстремистскими осуществляется в порядке особого производства по отдельным категориям дел, предусмотренным главой 25-1 Гражданско-процессуального кодекса КР (далее – ГПК КР) «Производство по заявлениям о признании экстремистскими или террористическими информационных материалов, которые призывают к осуществлению такой деятельности либо обосновывают или оправдывают необходимость её осуществления».

Основанием для начала особого производства является заявление прокурора о признании материалов экстремистскими. Производство по таким делам подсудно судам первой инстанции (районные суды, районные суды в городе, городские суды).

В соответствии со ст. 261-1 ГПК КР заявление о признании материалов экстремистскими должно быть рассмотрено судом в сокращённые сроки:

- три дня с момента поступления заявления;
- в случае необходимости проведения дополнительной проверки срок может быть продлён до пяти дней.

Ускоренные сроки рассмотрения таких категорий дел оправданы защитой государственных и общественных интересов, а именно охраной государства и общества от проявлений экстремистской деятельности.

Суды имеют право принять меры по ограничению доступа к информационному материалу ещё до вынесения решения по существу заявления в случае, если прокурором будет заявлено такое требование (данное заявление будет разрешаться в рамках главы 14 ГПК КР «Обеспечение иска»).

Предполагается, что ускоренный порядок рассмотрения заявления с последующей возможностью ограничить доступ к спорному материалу позволяет государству оперативно реагировать на появление в сегменте Интернета «экстремистского» контента. Однако, учитывая технические особенности, судам при ограничении доступа к материалам, размещённым на ресурсах сети Интернет, следует предпринимать меры, чтобы не ограничивать размещение иных информационных материалов на затрагиваемом интернет-ресурсе.

Пример. Решением Октябрьского районного суда г. Бишкека от 8 июня 2017 года один из информационных материалов на сайте ИА «Фергана.ру» был признан экстремистским. Но вместе с признанием материала экстремистским суд ограничил доступ ко всему информационному ресурсу www.fergananews.com, хотя положения Закона КР «О противодействии экстремистской деятельности»³⁴ и ГПК предусматривают ограничение доступа только к конкретному информационному материалу. Блокирование всего сетевого ресурса может быть оправданным только в том случае, если всё его содержание направлено на распространение противоправной экстремистской информации (например, сайты, распространяющие ролики запрещённых экстремистских или террористических организаций, и т. д.). Принятие такого решения должно быть соответствующим образом мотивировано в решении суда.

³⁴ Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1748>

Процессуальное законодательство указывает, что решения «о признании экстремистскими информационных материалов, которые призывают к осуществлению такой деятельности либо обосновывают или оправдывают необходимость её осуществления», вступают в законную силу немедленно после провозглашения.

Решение суда может быть обжаловано в кассационном порядке в течение трёх месяцев со дня вынесения судебного акта (ст. 261.3 ГПК КР). Копия вступившего в законную силу решения суда в соответствии со ст. 13 Закона КР «О противодействии экстремистской деятельности» должна быть направлена в Министерство юстиции КР, поскольку на него возложены функции по ведению реестра информационных материалов, признанных судом экстремистскими.

Пример. По иску Генеральной прокуратуры КР к ТРК «Сентябрь» Первомайский районный суд г. Бишкека 22.08.2017 года признал экстремистскими информационные материалы (интервью гражданина Капарова А., якобы возбуждающее межнациональную рознь), распространённые в прямом эфире на канале ТРК «Сентябрь» ещё в 2015 г., и запретил вещание в цифровом и аналоговом пакете, а также ограничил доступ к программам телеканала «Сентябрь» для пользователей сети Интернет. Данное судебное разбирательство сопровождалось грубейшими нарушениями законодательства. Так, процессуальные нормы главы 25-1 «Производство по заявлениям о признании экстремистскими или террористическими информационных материалов...» не предусматривают полного запрета деятельности организации. Поэтому в этом процессе суд был не вправе рассматривать вопрос об ограничении вещания полной программной сетки ТРК «Сентябрь», поскольку предмет судебного разбирательства было только интервью А. Капарова. К тому же, прокурор не заявлял таких исковых требований.

Следовательно, прокуратура должна была обратиться с требованием о запрете деятельности полного вещания с новым исковым заявлением в общем порядке, с предъявлением всех доказательств для исследования в судебном процессе.

ИМП подал кассационную жалобу на данное решение в Верховный суд КР: <https://www.facebook.com/media/kg/photos/pcb.557710574566483/557709851233222/?type=3&theater>. 25.12.2017 года в Верховном суде КР состоялось заседание, а уже 27 декабря коллегия прекратила производство по делу, так и не начав судебного разбирательства по существу. Решение суда первой инстанции оставлено в силе. Тем самым Верховный суд КР грубо нарушил конституционное право на судебную защиту законных интересов ТРК-компании. 25.05.2018 г. ИМП обратился в Верховный суд КР с заявлением о восстановлении процессуальных сроков для подачи кассационной жалобы в Верховный суд КР. Однако 12.07.2018 года Верховный суд КР отказал телеканалу «Сентябрь» в восстановлении пропущенного срока для подачи кассационной жалобы и отказал в рассмотрении.

ИМП от имени ТРК «Сентябрь» подготовил жалобу в Комитет по правам человека ООН. Процесс сбора документов по жалобе – на завершающем этапе.

Статья 9 закона о СМИ позволяет СМИ восстановить свои нарушенные права путём обжалования в суде решения о приостановлении или прекращении их деятельности. Основания и процедуры прекращения деятельности СМИ должны быть прописаны в Законе КР «О средствах массовой информации» и включать следующие компоненты:

1. Учредитель имеет право прекратить или приостановить деятельность средства массовой информации исключительно в случаях и порядке, предусмотренных внутренним Положением редакции или договором между учредителем и редакцией (главным редактором).

2. Любым основанием для прекращения судом деятельности средства массовой информации должны быть неоднократные в течение одного года нарушения редакцией требований статьи 23 настоящего закона, по поводу которых уполномоченный орган (в нашем случае это Департамент информации при Министерстве культуры, информации и туризма) направлял письменные предупреждения учредителю или редакции (главному редактору), а равно неисполнение ранее принятого постановления суда о приостановлении деятельности средства массовой информации, если таковая норма останется в законе.

Предупреждение должно быть ненормативным актом уполномоченного органа, которой выдаётся в целях профилактики нарушений законодательства о средствах массовой информации и указывающим на их недопустимость.

3. Определить один-единственный орган, уполномоченный осуществлять регуляторные функции в отрасли. В процедурах проведения контроля должны быть детально прописаны основания для применения ответственности. Только контролирующий орган вправе инициировать прекращение деятельности СМИ. Любые мероприятия регулирующих органов, затрагивающие свободы СМИ, могут быть оспорены в судебном порядке.

Пример. В этом ключе нельзя не отметить ещё один вопиющий пример с закрытием телекомпании «Апрель ТВ», в отношении которой в Межрайонный суд г. Бишкека с исковым заявлением о признании недействительным решения (протокол) ОсОО «Цифровые технологии» от 21.11.2019 года, в части разрешения вещания канала ОсОО «Апрель ТВ», а также договора на техобслуживание между ОсОО «Апрель ТВ» и ОсОО «Цифровые технологии» (ЦТ) обратился Военный прокурор КР. Стоит пояснить, что ОсОО «ЦТ» – это оператор телерадиовещания частного мультиплекса.

Так, протоколом общего собрания ОсОО «ЦТ» от 21.11.2019 года принято решение о подключении ОсОО «Апрель ТВ» к вещанию.

Следственной группой Военной прокуратуры КР расследуется ряд уголовных дел по коррупционным делам бывшего Президента КР Атамбаева А. Ш., который является одним из учредителей ОсОО «Апрель ТВ», который он приобрёл на денежные средства, добытые преступным путём, как следует из искового заявления. По ходатайству следственного органа постановлением Первомайского районного суда г. Бишкека 22.10.2019 года наложен арест на уставной капитал ОсОО «Апрель ТВ». Этим же постановлением суда собственнику, владельцу и пользователю запрещено распоряжаться и пользоваться долями ОсОО «Апрель ТВ» в уставном капитале ОсОО «ЦТ».

Воспользовавшись вышеуказанными возможностями, Военная прокуратура КР попросила суд запретить трансляцию телеканала. Ответчик, апеллируя указал, что исковое заявление

должно быть оставлено без рассмотрения, так как Военная прокуратура КР не обладает процессуальными полномочиями для предъявления требований в отношении ОсОО «ЦТ» и ОсОО «Апрель ТВ» и является ненадлежащей стороной в силу ряда причин. Данной апелляции на момент написания анализа судебного решения ещё не было.

Тот факт, что в течение анализируемого периода не предпринималось попыток закрыть СМИ (если таковые были, то нам о них не известно) в порядке, предусмотренном Законом «О СМИ», не может рассматриваться в качестве достаточного основания полагать, что подобные действия не будут предприняты в дальнейшем. Такая угроза видится более чем актуальной в контексте существования инициатив по расширению не только перечня и не только уже привычных нам законов, но и других новшеств, касающихся запретов к распространению средствами массовой информации.

Одна из таких угроз не заставила себя долго ждать, и уже во время всемирной пандемии Covid-19 был инициирован законопроект с требованиями скорейшего рассмотрения.

31 марта 2020 года Государственным комитетом национальной безопасности КР на общественное обсуждение вынесен единый пакет законопроектов: проект Закона КР «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики» и проект Закона КР «О противодействии терроризму».

В части 1 статьи 13 проекта Закона КР «О противодействии терроризму» предусмотрено, что сотрудники СМИ при освещении событий, связанных с актами терроризма и антитеррористической деятельностью, обязаны учитывать, что право людей на жизнь и безопасность первично по отношению к праву на свободу доступа к информации и её распространению. Считаем, что в законопроекте должны быть прописаны конкретные нормы поведения в обществе, и каждый должен знать содержание своих прав и обязанностей, чтобы журналисты могли предвидеть потенциальные последствия своих действий в рамках этого закона.

Данная формулировка не содержит в себе конкретных правил для субъектов правоотношения. Редакции СМИ и журналисты лишены чёткого и ясного понимания: в каких случаях ограничение их права на свободное выражение мнений является уместным и соразмерным, а в каких – чрезмерным вмешательством.

Как было отмечено, любое ограничение должно быть обоснованным в соответствии с критериями законности, необходимости, соразмерности и недискриминации. Но как видно, часть 3 статьи 13 указанного выше проекта закона не отвечает данным признакам. Эта норма устанавливает обязанность для журналистов предоставить информацию, которая может быть доказательством по делу о терроризме. Из данной формулировки и приложенной справки-обоснования не ясно, в чём состоит обоснованность и соразмерность таких ограничений.

Проектом закона также предлагается изменить статью 261-1 ГПК КР³⁵, изложив её в следующей редакции: «Прокурор, в пределах своей компетенции, по представлению государственных органов, осуществляющих противодействие терроризму и экстремизму, вправе обратиться с заявлением в суд о признании экстремистскими или террористическими организаций, а также информационных материалов, которые призывают к осуществлению такой деятельности либо обосновывают или оправдывают необходимость её осуществления, с соблюдением правил о подсудности, установленной главой 4 настоящего Кодекса». То есть в ускоренном порядке, в течение трёх-пяти дней предлагается не просто блоки-

³⁵ Статья 261-1. Подача заявления

1. Прокурор, в пределах своей компетенции, вправе обратиться с заявлением в суд о признании экстремистскими или террористическими информационных материалов, которые призывают к осуществлению такой деятельности либо обосновывают или оправдывают необходимость её осуществления, по месту их обнаружения, распространения или нахождения организации, осуществившей производство таких материалов, с соблюдением правил о подсудности, установленной главой 4 настоящего Кодекса.
2. По заявлению прокурора суд вправе временно ограничить доступ к информационным материалам до вынесения решения в порядке, предусмотренном главой 14 настоящего Кодекса. Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111521>

ровать ту или иную информацию, а запретить действие организации в целом.

В справке обоснования отмечается, что предлагаемый проект не противоречит нормам действующего законодательства. Однако это совсем не так. В норму о порядке признания материалов экстремистскими дополнительно включаются и организации, в том числе и СМИ, права и законные интересы которых будут непосредственно затронуты.

Закрытие СМИ является чрезмерной формой ответственности. Насильственное прекращение (приостановка) деятельности СМИ, пусть и по решению суда, представляет собой недопустимую в демократическом обществе процедуру. В той части, в которой ограничения свободы СМИ законны и необходимы, они должны находиться в законодательстве общего применения, например, в Гражданском или Уголовном кодексе. Ту или иную ответственность за нарушения закона могут нести и несут журналисты, главный редактор, собственник СМИ, однако эта ответственность должна быть справедливой и пропорциональной правонарушению.

Стоит отметить, что данная правительственная инициатива так и не была зарегистрирована в Жогорку Кенеше для рассмотрения депутатами шестого созыва. Представляется, что указанные выше резонные аргументы об антиконституционности предлагаемых в правительстве мер, высказанные со стороны организаций гражданского общества³⁶, возымели действие, и от инициирования проекта в правительстве пока отказались.

³⁶ Доступно на сайте: <http://media.kg/wp-content/uploads/2020/05/predlozheniya-i-zamechaniya-k-proektu-zakona-kr-o-vnesenii-izmenenij-v-gpk-kr.pdf>,

<http://media.kg/wp-content/uploads/2020/04/analiz-proekta-zakona-kr-o-vnesenii-izmenenij-v-grazhdanskij-procressualnyj-kodeks.pdf>



РАЗДЕЛ VII.

НЕДОПУСТИМОСТЬ ЗЛУОПТРЕБЛЕНИЯ СВОБОДОЙ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Перечень информации, не подлежащей публичному распространению, содержится в статье 23 Закона КР «О средствах массовой информации». В соответствии с ней в средствах массовой информации не допускается:

- а. разглашение государственной и коммерческой тайны;
- б. призыв к насильственному свержению или изменению существующего конституционного строя, нарушению суверенитета и территориальной целостности Республики Кыргызстан и любого иного государства;
- в. пропаганда войны, насилия и жестокости, национальной, религиозной исключительности и нетерпимости к другим народам и нациям;
- г. оскорбление гражданской чести народов;
- д. оскорбление религиозных чувств верующих и служителей культа;
- е. 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;
- ж. употребление выражений, считающихся нецензурными;
- з. распространение материалов, нарушающих нормы гражданской и национальной этики, оскорбляющих атрибуты государственной символики (герб, флаг, гимн);

- и. посягательство на честь и достоинство личности;
- к. обнародование заведомо ложной информации.

Данная статья закона была неизменной, как и большинство других, с момента его принятия. В мае 2014 года пункт «е» – распространение порнографии – был значительно расширен.

Анализируя данную статью, важно отметить, что некоторые положения перечня запретов вызывают вопросы в части их функциональности в правоприменительной практике. В частности, пропаганда войны, насилия и жестокости, национальной, религиозной исключительности и нетерпимости к другим народам и нациям действительно являются крайне общественно опасными деяниями, они криминализованы Уголовным кодексом.

Для преодоления указанной проблемы следует привести в соответствие пункт «в» статьи 23 Закона КР «О средствах массовой информации» с положениями статьи 313 Уголовного кодекса КР. Аналогичная корректировка должна быть произведена и в отношении ряда других положений статьи 23: пункт «б» необходимо привести в соответствие с положениями статьи 310 УК, пункт «з» – с положениями статьи 175 Кодекса КР о проступках.

Медиаэксперты Н. И. Алишева, Д. А. Голованов и Б. Д. Усенова в своём исследовании «Развитие медиаправа в Кыргызской Республике», проанализировав данную статью отечественного закона, на наш взгляд, дали исчерпывающие рекомендации как для законодателей, так и для специалистов в области правоприменения.

В частности, ими было отмечено:

«В отношении требований к содержанию СМИ нужно отметить, что защита таких ценностей, как «нормы гражданской и национальной этики» уголовным законодательством не предусмотрена. Более того, весьма сомнительно, что такое регулирование в принципе возможно, так как этические отношения относятся к категории моральных, а не юридических норм, и должны находиться вне рамок правового поля.

Применение к СМИ мер ответственности по указанным выше основаниям может быть возможным только после признания деяний преступными в порядке уголовного судопроизводства, а равно при условии проведения анализа на предмет того, было ли продиктовано сообщение той или иной информации требованиями защиты общественного интереса или иными причинами.

В отношении остальных норм статьи 23 Закона КР «О средствах массовой информации», по мнению авторов исследования, необходим кардинальный пересмотр. Часть положений должны быть сохранены в законе, но не могут служить основанием для приостановления, а тем более прекращения деятельности СМИ. Иное означало бы отход от принципа пропорциональности санкции опасности нарушения.

Так, посягательство на честь и достоинство личности, безусловно, должны рассматриваться как ненадлежащее выполнение представителями СМИ обязанностей, но не могут признаваться основанием для применения к средствам массовой информации публично-правовой ответственности. Восстановление нарушенных прав должно происходить с использованием институтов частного права, а именно положений Гражданского кодекса КР о диффамации.

Аналогичный подход представляется обоснованным и в отношении использования нецензурных выражений. Вне всяких сомнений, употребление ненормативной лексики не может быть признано допустимым в СМИ, однако санкция в виде прекращения деятельности не может иметь права на существование. Для сравнения, употребление такой лексики гражданином в общественном месте рассматривается как административное правонарушение (а не уголовное преступление) и может максимально караться административным арестом на 3 суток.

Совершение нарушения работниками СМИ при осуществлении профессиональной деятельности должно рассматриваться как обстоятельство, отягчающее ответственность, а

точнее, образовывать квалифицированный состав правонарушения. Логично предположить, что размер штрафа в этом случае должен быть существенным. В то же время, установление более жёстких правил об ответственности за бранные слова, таких, например, как ликвидация распространяющих такие слова СМИ, представляется недопустимым.

Оставшиеся нормы статьи 23 не могут рассматриваться как соответствующие требованиям определённости, соразмерности и необходимости, а кроме того, могут быть признаны противоречащими Конституции КР. В частности, такое основание ответственности, как «обнародование заведомо ложной информации», является чрезвычайно широким и в такой формулировке означает практически неограниченные возможности для прекращения работы СМИ. Очевидно, что СМИ распространяют огромный объём информации, проверка которого может быть осуществлена не всегда. Возможны и действия по намеренному введению журналистов в заблуждение с целью распространения некорректной информации. Основная же проблема состоит в том, что формально прекращение работы может последовать абсолютно за любую неточность в распространении информации, так как законом не описаны требования к степени тяжести деяния и тому влиянию, которое действия СМИ по указанию неверной информации могут оказать на общество.

Такие понятия, как оскорбление «гражданской чести народов», «религиозных чувств верующих и служителей культа», не должны присутствовать в законодательстве, так как они относятся к ценностям, не имеющим формального выражения и закрепления. Невозможно дать чёткое понятие или хотя бы исчерпывающие примеры того, что такое честь народов или чувства верующих, объяснить, в чём разница между чувствами верующих и неверующих, не нарушив при этом конституционный принцип отсутствия дискриминации по признаку религиозной принадлежности. Также может быть поставлен вопрос о том, что защита неопределённого объекта «чувства верующих» со стороны государства озна-

чает нарушение принципа светского характера Кыргызской Республики, составляющего основу конституционного строя и объявленного в части 1 статьи 1 Основного закона»³⁷.

Обозначенные рекомендации и в целом вышеуказанное исследование наших коллег стали возможны благодаря проекту «Независимость и плюрализм СМИ», реализованному Общественным фондом «Институт Медиа Полиси» в 2015 году. Авторы настоящего анализа не могли не воспользоваться имеющимся материалом, который актуален и востребован до сих пор, а рекомендации в большинстве своём отражают позицию, которой придерживаемся и мы.

³⁷ Алишева Н. И., Голованов Д. А., Усенова Б. Д. «Развитие медиа права в Кыргызской Республике». – Б.: ОФ «Институт медиа полиси», 2015. Доступно на сайте: <http://media.kg/publications/razvitie-media-prava-v-kr-2/>



РАЗДЕЛ VIII.

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ

Обязанность всесторонней проверки распространяемой информации, в свою очередь, лежит в основе социально ответственной журналистики, на страже прав которой и стоит законодательство о СМИ.

Некоторые поправки в законе о СМИ, имевшие место в 2017 году, предусмотрели, что «органы средств массовой информации имеют право на поиск, получение, производство и распространение массовой информации», а также предусмотрели порядок предоставления информации, который находится в ведении государственных органов, общественных объединений и должностных лиц, указав, что эти отношения регулируются законодательством о доступе к информации (ст. 15 Закона «О СМИ»).

Большим прорывом и подспорьем к вышеуказанному «профильному» законодательству было принятие 28 декабря 2006 года Закона КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики». Данный закон можно охарактеризовать как исключительно процедурный закон. Процедурный аспект в доступе граждан к информации, прописанный в законе, очень важен, именно прописанный регламент позволял гражданам получать доступ к информации вполне определёнными способами. Всего таких процедур в законе предусмотрено пять. Прежде всего, это:

1. Опубликование и распространение соответствующей информации о деятельности госорганов и органов местного самоуправления.
2. Обнародование официальной информации.

3. Обеспечение непосредственного доступа к документам и материалам.

4. Обеспечение непосредственного доступа к открытым заседаниям.

5. Предоставление информации физическим и юридическим лицам на основании их письменного и устного запроса.

В данном законодательном акте впервые установлены временные рамки для подготовки ответа на запрос. Но это относится только к государственной информации. Закон о доступе к информации, установив конкретные сроки, по сути, уравнивал физические, юридические лица и средства массовой информации. Данная норма заслуживает внимания, но для журналистов это не стало подспорьем. Право на оперативное получение информации и донесение её до потребителя, в том числе и для СМИ, является важнейшим фактором его реализации. Общество должно иметь возможность получать значимую, своевременную и сбалансированную информацию от СМИ в максимально короткие сроки.

В закон КР о СМИ необходимо внести дополнения, прописав конкретные сроки реагирования государственными органами и органами местного самоуправления на запрос журналиста, – не более 5 дней. В случаях, если запрос касается защиты прав и свобод гражданина, состояния окружающей среды, аварий, катастроф, опасных природных явлений или других ЧП, которые произошли или могут произойти и угрожают безопасности граждан и государства, срок для подготовки ответа установить до 2 суток. Перечисленные выше случаи могут быть и дополнены.

Относительно доступа к информации, находящейся у организаций с частной формой собственности, необходимо оговорить отдельным пунктом, что предприятия, учреждения и организации и их должностные лица обязаны обеспечить возможность ознакомления СМИ с информацией, представляющей общественный интерес, затрагивающей права и свободы и законные интересы граждан. Для данной категории владельцев информации, вне зависимости от того, юридиче-

ские это лица или индивидуальные предприниматели, или акционерные общества со смешанной формой собственности, установить срок 10 дней.

Отказ в предоставлении информации может последовать в тех случаях, когда информация является ограниченной в доступе. Следует отметить, что критерии и процедуры отнесения информации к категории ограниченного доступа прописаны не слишком подробно. Необходимо, чтобы за каждое действие или бездействие должностных лиц, нарушающих сроки предоставления информации либо необоснованно отказывающихся в ней, должна быть установлена ответственность, дисциплинарная или административная. В исключительных случаях может наступить и уголовная ответственность.

При этом необходимо чётко прописать в законе понятие «общественно значимой» информации либо указать перечень такой информации. Скорее всего, он должен быть шире, чем в случаях, связанных с оперативностью реагирования на запросы СМИ и журналистов, описанных нами выше. Например, такой информацией может быть положение дел в здравоохранении или санитарии.

При определении перечня общественно значимой информации мы решили пойти от обратного, проанализировав законодательные нормы информации ограниченного доступа.

Так, один из основных видов ограничения доступа к информации – государственные секреты, которые оговариваются в Законе КР «О защите государственных секретов КР» от 14 апреля 1994 года.

Государственные секреты Кыргызской Республики подразделяются на три категории: государственная тайна, военная тайна и служебная тайна.

Под государственными секретами понимается информация, хранящаяся и перемещаемая любыми видами носителей, затрагивающая обороноспособность, безопасность, экономические и политические интересы КР. К государственным секретам может быть отнесён весьма широкий круг сведений, касающихся практически всех сфер общественной и государственной жизни.

Однако при решении вопроса об отнесении тех или иных сведений к государственным секретам должностные лица, наделённые таким правом, должны учитывать, что определённые сведения не могут являться государственным секретом. Это сведения:

- 1) о стихийных бедствиях и чрезвычайных происшествиях, угрожающих безопасности и здоровью граждан;
- 2) о катастрофах и их последствиях;
- 3) о положении дел в экологии, использовании природных ресурсов, здравоохранении, санитарии, культуре, сельском хозяйстве, образовании, торговле и обеспечении правопорядка;
- 4) о фактах нарушения законности государственными органами, органами местного самоуправления и организациями, их должностными лицами;
- 5) о фактах, посягающих на права и законные интересы граждан, а также создающих угрозу их личной безопасности (ст. 11).

Мы предлагаем данный перечень сведений, которые не подлежат засекречиванию, законодательно отнести к общественно значимой информации и рекомендовать законодателям взять его за ориентир, при возможности расширив его. Данный опыт можно применить по аналогии с Законом КР «О противодействии экстремистской деятельности», в ст. 1 которого в понятийном аппарате определение экстремистской деятельности даётся перечнем, состоящим из 5 пунктов и 9 подпунктов.

Верховный суд РФ в постановлении пленума «О практике применения судами Закона РФ «О средствах массовой информации» указал, что к общественным интересам следует относить не любой интерес, проявляемый аудиторией, а, например, потребность общества в обнаружении и раскрытии угрозы демократическому правовому государству и гражданскому обществу, общественной безопасности, окружающей среде. Однако он не ограничился столь очевидными примерами, а пошёл значительно дальше.

Постановление Верховного суда РФ говорит, что в разбирательствах по поводу обнародования сведений о личной жизни граждан судам необходимо проводить «разграничение между сообщением о фактах (даже весьма спорных), способных оказать положительное влияние на обсуждение в обществе вопросов, касающихся, например, исполнения своих функций должностными лицами и общественными деятелями, и сообщением подробностей частной жизни лица, не занимающегося какой-либо публичной деятельностью. В то время как в первом случае средства массовой информации выполняют общественный долг в деле информирования граждан по вопросам, представляющим общественный интерес, во втором случае такой роли они не играют»³⁸.

Авторами настоящего анализа приводятся примеры и ссылки на законодательство РФ и правоприменительную практику судов РФ, которая существовала до 2011 года. Ведущими экспертами в области медиаправа РФ (и не только) отмечается, что именно до этого периода все нормы, принятые законодателем и откомментированные правоприменителем, были максимально прогрессивны, корректны и сбалансированы.

Кроме тех проблем, которые были описаны выше, с правом журналиста на доступ к информации, следует обратить внимание на то, что некоторые правовые аспекты, касающиеся работников СМИ, вообще не защищены законом.

Так, например, ни один из законодательных актов, устанавливающих юридический статус журналиста, не санкционирует его право проводить скрытую съёмку или аудиозапись. Закон о СМИ разрешает осуществлять аудио- и видеofиксацию только с согласия гражданина (статья 20); Закон КР «О защите профессиональной деятельности журналиста» в статье 7 запрещает использовать аудио- и видеозаписывающие устройства без согласия источника информации или автора.

Безусловно, отношения представителя СМИ с его респондентами должны строиться именно на основе открытого и

³⁸ ПП ВС РФ «О практике применения судами РФ закона о СМИ», 2010.

прозрачного диалога, получения предварительного согласия на аудио- или видеосъемку. Однако для раскрытия общественно значимых проблем и привлечения внимания к ним, в том числе в процессе проведения журналистского расследования, пресса, без сомнения, должна обладать возможностью использовать скрытую аудиовизуальную технику. В качестве примера можно привести случаи, в которых скрытая аудиовизуальная техника используется как доказательство в антикоррупционных репортажах и расследованиях; материалах, доказывающих акты бытового вымогательства или рассказывающих о местах незаконного распространения наркотических препаратов. Открытая видео- или фотосъемка в вышеуказанных случаях может свести всю работу журналиста на нет.

В данном контексте интересен российский опыт. Статья 50 Закона РФ «О СМИ» устанавливает ограниченный перечень случаев, при которых скрытая запись возможна.

Первый случай – если это не нарушает конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Второй – если это необходимо для защиты общественных интересов и приняты меры против возможной идентификации посторонних лиц.

Третий случай – когда демонстрация скрытой записи производится по решению суда.

Очевидно, что скрытая запись для журналиста является, скорее, исключением, чем правилом, но, в случае адаптации к нашему законодательству, два первых описанных пункта, как видится авторам, для нашей отечественной журналистики были бы большим благом.

Статья 49 закона РФ о СМИ в какой-то мере коррелируется со ст. 50, где обозначено, что в обязанности журналиста, помимо прочего, входит:

- получать согласие (за исключением случаев, когда это необходимо для защиты общественных интересов) на рас-

пространение в средстве массовой информации сведений о личной жизни гражданина от самого гражданина или его законных представителей;

- при получении информации от граждан и должностных лиц ставить их в известность о проведении аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъёмки.

Несмотря на требование закона о СМИ получать согласие на распространение сведений о личной жизни гражданина от него самого или его законных представителей, этим законом не запрещается, например, сбор или хранение таких сведений. Данная возможность, скорее всего, была допущена специально, с тем чтобы позволить журналистам вести скрытую запись.

Под скрытой записью обычно понимается негласная (незаметная, неочевидная) фиксация с помощью технических средств действия (бездействия) лица, которое не осведомлено о её проведении, и согласие которого на это не получено³⁹.

Как показала практика, правоохранительные органы вовсе не заморачиваются по поводу квалификации тех или иных действий журналистов.

Пример. 28 сентября 2019 года, в 08.00 часов, в г. Оше во время осуществления съёмки с помощью малого летательного аппарата (дрона) на оператора учреждения «Азаттык Медиа» Айбека Кулчуманова было совершено нападение со стороны неизвестных лиц. Около семи утра журналист осуществлял съёмки города на ул. Ленина для журналистского расследования, связанного с Райымбеком Матраимовым. Заявление Айбека Кулчуманова в Едином реестре проступков и преступлений было зарегистрировано по ст. 210 УК КР «Грабёж».

В свою очередь, заявление в отношении оператора «Азаттык Медиа» было зарегистрировано по ст. 186 УК КР «Нарушение неприкосновенности частной жизни». До сих пор представители

³⁹ Рихтер А. Г. Правовые основы журналистики: Учебник. – М., 2016.

правоохранительных органов не предоставили официальной информации о заявителе, не объяснили, какое отношение он имеет к частной территории, где, якобы, был найден дрон (очевидно, что потерпевшим может выступать только владелец этого дома либо члены его семьи, непосредственно проживающие в этом доме).

Кроме того, воздушное пространство над определённой местностью не может выступать объектом частной жизни. Полным и исключительным суверенитетом в отношении воздушного пространства обладает только Кыргызская Республика.

Норма статьи 186 УК КР предусматривает ответственность за «незаконный сбор, хранение, использование и распространение конфиденциальной информации о частной жизни человека без его согласия, кроме случаев, установленных законом». В связи с чем следствие должно было установить, является ли незаконным сбором информации проведение оператором видеосъёмки в рамках его журналистского расследования.

Согласно Закону КР «О защите профессиональной деятельности журналиста» государство гарантирует журналисту свободное получение и распространение информации, обеспечивает его защиту при осуществлении им профессиональной деятельности. Закон устанавливает, что у журналиста не могут быть изъяты или подвергнуты досмотру материалы и документы, полученные в ходе журналистского расследования.

РАЗДЕЛ IX.

ОТНОШЕНИЯ СМИ С ДРУГИМИ ЛИЦАМИ

В соответствии со статьёй 18, органу СМИ дано право не разглашать имя лица, предоставившего журналисту сведения, если этого не требует суд. Следует оговориться, что это один из пунктов статьи, который работает в пользу журналиста, а вот остальные могут существенно навредить деятельности СМИ и непосредственно журналисту. Подробнее о них будет рассказано ниже.

Итак, первый пункт статьи 18 предусматривает вопросы, связанные с распространением сведений, представленных журналисту гражданином на условиях конфиденциальности, охране журналистских источников информации и т. п. Институт защиты источников информации базируется на конституционном праве на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Исключения составляют случаи, когда требование раскрыть источник информации поступило от суда.

Данная норма не только предоставляет защиту гражданину, предоставившему журналисту информацию, но и опосредованно предоставляет защиту редакциям и журналистам от принуждения разглашать источник информации. Охрана источников информации журналистов является такой же важной гарантией свободы массовой информации, как и запрет цензуры, презумпция профессиональной самостоятельности журналистики и невмешательства в её деятельность со стороны государства и иных лиц.

Но уже следующий пункт 18 статьи запрещает органу СМИ «предавать гласности любую информацию, касающуюся несовершеннолетнего правонарушителя без согласия его законного представителя». Ограничение на публикацию «любой» информации вызывает обеспокоенность. Следова-

тельно, налагается запрет даже на простое упоминание факта о совершении правонарушения. Законодатель нелогично упоминает только о несовершеннолетнем правонарушителе и умалчивает о личности несовершеннолетнего в качестве потерпевшего.

И ещё один пункт упомянутой статьи налагает запрет. Органу СМИ запрещается «разглашать данные дознания, предварительного и судебного следствия без письменного разрешения органа дознания, следователя, прокурора и суда». Из этого следует, что по любому материалу относительно освещения тем, связанных с предварительным следствием и судопроизводством, необходимо просить письменное разрешение.

Юристы и адвокаты медиа считают, что данная норма является цензурой для журналистского сообщества. А сами журналисты утверждают, что получить разрешение от вышеуказанных органов практически нереально. Любой ответ затягивается на длительный срок, и актуальность вопроса теряется. В силу специфики своей работы журналисты не обращаются за разрешением, а находят более быстрые пути получения документов и информации.

На первый взгляд безобидная статья при более пристальном внимании обнаруживает в себе конкретные препоны в распространении общественно значимой информации. Следует обратить внимание на то, что в тексте статьи встречается слово «данные» (дознания). Употребление «непонятного» слова является недопустимым в законе, поскольку оно не раскрывает сути, а размытые формулировки не дают возможности действовать чётко в рамках этого закона. Сам законодатель в конкретной ситуации не определяет, что нужно отнести к слову «данные», следовательно, за него это будут «решать» чиновники органов дознания, предварительного и судебного следствия. А это означает, что если законодательно отсутствует чёткий перечень документов или сведений, то со стороны должностных лиц есть опасность злоупотребления своей властью.

В главе 7 УПК КР указана определённая категория лиц, привлечённых к производству следственных действий, у ко-

торых в установленном порядке может отбираться подписка о неразглашении данных следствия. Это свидетели, эксперты и специалисты, переводчик, а также и некоторые другие участники.

Но есть перечень лиц, которые не входят в этот круг, но также владеют всей необходимой информацией. Например, это обвиняемые или подозреваемые, на которых не распространяется норма статьи уголовного законодательства о неразглашении данных следствия. И в ситуации, когда на распространение какой-то информации налагается ограничение следователем, прокурором или судом, любой участник этих действий (а для журналиста он – источник информации) должен сам определить, в каком объёме предоставить журналисту ту или иную информацию.

Учитывая, что у журналиста есть другие источники получения информации, не обременённые обязательством по разглашению тайны, то теряется необходимость направлять письменные запросы к органам, указанным в статье 18.

Вот лишь основные причины, по которым необходимо исключить данный пункт из закона.



РАЗДЕЛ X.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СМИ И СЛУЧАИ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ НЕЁ

Ответчиками по искам об опровержении сведений, порочащих честь и достоинство или деловую репутацию, являются распространявшие их лица.

В соответствии с требованиями статьи 60 ГПК КР истец обязан доказать факт распространения порочащих его сведений лицом, к которому предъявлен иск, а на ответчика возлагается обязанность доказывания соответствия действительности распространённых сведений.

Если иск содержит требование об опровержении сведений в средствах массовой информации, в качестве ответчиков привлекаются автор, соответствующее средство массовой информации (редакция), лицо, предоставившее информационный материал.

При опубликовании или ином распространении таких сведений без обозначения имени автора (например, в редакционной статье) ответчиком по делу привлекается само средство массовой информации (редакция).

В соответствии со ст. 25 Закона КР «О средствах массовой информации» за нарушение норм закона могут быть привлечены к ответственности учредитель средства массовой информации в лице руководителя, орган средства массовой информации в лице редактора и лицо, предоставившее информационный материал.

Для определения надлежащего ответчика подлежат проверке правоустанавливающие документы средства массовой информации, а также выясняются вопросы регистрации СМИ (Закон КР «О средствах массовой информации», Положение «О порядке регистрации средств массовой информации в Республике Кыргызстан», утверждённое постановлением Правительства КР от 19.08.1992 года № 410).

Закон о средствах массовой информации нельзя отнести к числу идеальных. В тексте встречаются неточности и противоречия. А некоторые вопросы, связанные с деятельностью СМИ, вообще не освещены. Однако в нём есть и положительные моменты, которые все эти годы способствовали относительно нормальной деятельности средств массовой информации.

Так, например, закон определил случаи, когда орган СМИ не несёт ответственности за распространение в средствах массовой информации сведений, не соответствующих действительности (ст. 26). Статья называется «Случаи освобождения от ответственности за распространение сведений, не соответствующих действительности». Эта статья определяет четыре позиции, которые защищают СМИ и журналистов в повседневной работе. Это случаи:

а) если эти сведения содержались в официальных документах и сообщениях:

- под официальными документами и сообщениями понимаются любые документы и сообщения, которые в установленном законодательством порядке исходят от государственных органов власти и органов самоуправления;

- под публичным выступлением понимается сообщение для всеобщего сведения, которое оглашено непосредственно либо с помощью технических средств в месте, открытом для свободного посещения, где присутствует значительное число лиц, не принадлежащих к обычному кругу семьи, в обстановке, свидетельствующей, что сообщение воспринимала публика (Закон КР «Об официальном толковании терминов»⁴⁰, Закон КР «О средствах массовой информации»).

Например, к официальным документам следует относить выступления должностного лица на заранее запланированном заседании, проведённом с участием журналистов в специально выделенном помещении в здании соответствующего органа, организации и в соответствии с утверждённой повесткой дня⁴¹.

⁴⁰ Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/139>

⁴¹ Постановление Пленума Верховного суда КР «О судебной практике по разрешению споров о защите чести, достоинства и деловой репутации» от 13.02.2015 г., №4..

Если судом будет установлено, что должностное лицо не было уполномочено на официальное выступление и выражало лишь свою собственную точку зрения (при условии, что об этом было известно редакции средства массовой информации, редактору, журналисту), то редакция средства массовой информации, редактор, журналист не могут быть освобождены от ответственности.

Необходимо учитывать, что распространение СМИ выступлений и официальных документов, обязательность которого установлена Законом КР «О порядке освещения деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в государственных средствах массовой информации» от 13 июня 2007 года № 86, подразумевает, что такие сообщения и документы носят официальный характер;

б) если они получены от информационных агентств или пресс-служб государственных и общественных органов.

При этом следует иметь в виду также сведения, содержащиеся в ответах, полученных по запросу, либо содержащиеся в материалах пресс-служб не только государственных органов, но и органов местного самоуправления;

в) если они являются дословным воспроизведением публичных выступлений.

Дословное воспроизведение публичных выступлений (и их фрагментов) предполагает такое цитирование, при котором не изменяется смысл высказываний, сообщений, материалов, их фрагментов и слова автора передаются без искажения.

Следует учесть, что при дословном воспроизведении в прессе и иных СМИ происходит процесс редактирования, в ходе которого устные высказывания могут проходить литературную обработку для упрощения восприятия речи. Такое цитирование может незначительно отличаться от оригинального высказывания с сохранением содержания утверждения⁴².

В то же время в ряде случаев совершенно точно процитированные фрагменты выступлений, сообщений, материалов

⁴² Постановление Пленума Верховного суда КР «О судебной практике по разрешению споров о защите чести, достоинства и деловой репутации» от 13.02.2015 г., №4

могут иметь смысл, прямо противоположный тому, который передавался в выступлении, сообщении, материале.

Если при воспроизведении выступлений, сообщений, материалов и их фрагментов в средстве массовой информации в них были внесены какие-либо изменения и комментарии, искажающие смысл высказываний, то редакция средства массовой информации, редактор, журналист не могут быть освобождены от ответственности;

г) если они содержались в выступлениях граждан, идущих в эфир без предварительной записи.

Данный перечень является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит.

Например, не может служить основанием для освобождения от ответственности ссылка представителей средств массовой информации на то обстоятельство, что публикация представляет собой рекламный материал.

По таким делам соответствие сведений действительности должны доказывать гражданин, индивидуальный предприниматель и юридическое лицо, от которых поступили такие сведения, и в случае удовлетворения иска на орган средства массовой информации может быть возложена только обязанность сообщить о решении суда.

Данной норме не помешало бы расшириться за счёт дополнительных случаев.

Как видится, одним из таких случаев, как минимум, может и должна стать норма из смежного Закона «О телевидении и радиовещании». Статья 45 данного закона предусматривает:

...телерадиоорганизация и её работники не несут ответственности за распространение информации, не соответствующей действительности, в случае: если она является дословным воспроизведением материалов, распространяемых иным средством массовой информации или информационным агентством, со ссылкой на него.

В законе о СМИ РФ мы нашли схожую норму (ст. 57), по которой

...редакция, главный редактор, журналист не несут ответственности за распространение сведений, не соответствующих действительности и порочащих честь и достоинство граждан и организаций, либо ущемляющих права и законные интересы граждан, либо наносящих вред здоровью и (или) развитию детей, либо представляющих собой злоупотребление свободой массовой информации и (или) правами журналиста: если они являются дословным воспроизведением сообщений и материалов или их фрагментов, распространённых другим средством массовой информации, которое может быть установлено и привлечено к ответственности за данное нарушение законодательства о средствах массовой информации.

Необходимо отметить, что норма статьи 57 закона РФ о СМИ значительно шире, чем статьи 26 и 45 отечественных законов о СМИ и ТРВ.

Помимо освобождения от ответственности за распространение не соответствующих действительности сведений, российский законодатель освободил от ответственности редакцию, главного редактора и журналиста за распространение сведений, ущемляющих иные права и законные интересы граждан (например, право на защиту личной и семейной тайны) либо наносящих вред здоровью и развитию детей и, наконец, за злоупотребление свободой массовой информации и/или правами журналиста, а это статья 23 Закона КР «О СМИ» с её большим перечнем информации, не подлежащей публичному распространению и состоящей из 10 пунктов.

Трактовка российской нормы шире и по субъектам, освобождаемым от ответственности. Если в законе КР о СМИ указаны только органы средства массовой информации, то в российском законе, помимо редакции, ещё указаны главный редактор и журналист.

По данному вопросу, на наш взгляд, очень чётко выразил свою позицию большой эксперт в области медиаправа, доктор филологических наук А. Г. Рихтер, на работы и позицию которого мы ссылались не раз:

«Говоря о другом средстве массовой информации, которое может быть установлено и привлечено к ответственности, закон не имеет в виду вообще любые публикации и ресурсы (в т. ч. в интернете), а только СМИ, причем, скорее всего, – зарегистрированные. Обратим внимание на принципиальную возможность освобождения от ответственности в случае перепечатки отечественным СМИ материалов из иностранных источников. Применяя норму п. 6 ст. 57 закона о СМИ, Верховный суд требует учитывать, что под «другим средством массовой информации» понимается не только СМИ, зарегистрированное в нашей стране. Он указывает на случаи, когда в российском СМИ можно воспроизводить материалы из иностранного СМИ и не нести за это ответственности в соответствии со статьёй 57. В связи с этим заметим, что речь уже не идёт о зарегистрированных иностранных СМИ, так как специальная регистрация СМИ за рубежом обычно отсутствует»⁴³.

В своём труде «Правовые основы журналистики» автор часто ссылается на Верховный суд, а точнее – на постановление пленума Верховного суда РФ «О практике применения судами Закона РФ «О СМИ».

В предисловии к своему труду он так сказал о своей работе (мы приводим наиболее интересные, на наш взгляд, тезисы):

«Содержание приведено в соответствие с изменениями, произошедшими в российском законодательстве и в судебной практике за прошедшие годы. Особое внимание уделено актуальным постановлениям пленума Верховного суда РФ по вопросам применения законодательства о СМИ.

Изъята существовавшая в предыдущих изданиях глава «Интернет и его правовое регулирование» в силу того, что с развитием новых технологий практически все российские СМИ существуют онлайн, а правовое регулирование сетевых изданий всё сложнее отделить от правового регулирования традиционных СМИ и наоборот.

⁴³ Рихтер А. Г. Правовые основы журналистики: Учебник. – М., 2016.

Изъятые примеры того, как регулируется деятельность СМИ и журналистов за рубежом, в том числе и в постсоветских государствах. Сделано это в силу того, что иностранный опыт в большой степени потерял теоретическую и практическую актуальность для права СМИ в России».

Пленум Верховного суда РФ от 15.06.2010 года «О практике применения судами Закона РФ «О средствах массовой информации» издал разъяснения, касающиеся применения законодательства, регулирующего вопросы свободы слова и свободы массовой информации.

Постановление пленума Верховного Суда РФ направлено на установление единообразия в судебной практике при разрешении дел, связанных с деятельностью средств массовой информации. В постановлении рассмотрены, в частности, вопросы регистрации сайтов в сети Интернет в качестве средств массовой информации (интернет-СМИ), определения состава лиц, участвующих в деле о производстве и распространении массовой информации, предоставления информации СМИ о деятельности судов, установления ответственности за распространение сведений, представляющих собой злоупотребление свободой выражения мнения и свободой массовой информации.

Так, например, указано, что сайты в сети Интернет не подлежат обязательной регистрации как средства массовой информации. При этом внимание судов обращено на то, что регистрирующий орган не вправе отказать в регистрации сайта в сети Интернет в качестве средства массовой информации в силу исчерпывающего перечня оснований для отказа в государственной регистрации СМИ, установленного законодательством.

Официально зарегистрированные интернет-СМИ будут нести ответственность за комментарии читателей на форуме, представляющие собой злоупотребление свободой массовой информации (т. е. пропагандирующие в том числе социальную, национальную или религиозную вражду), только в том случае, если такие комментарии останутся доступными для пользователей сайта после обращения регулирующего

органа с требованием об удалении или редактирования комментария.

В постановлении также даны разъяснения, в частности по порядку разрешения споров, касающихся распространения в СМИ сведений о личной жизни граждан (судам рекомендовано проводить разграничение между сообщением о фактах исполнения функций должностными лицами и общественными деятелями и сообщением подробностей частной жизни лица, не занимающегося публичной деятельностью), раскрытия источника информации, послужившей основой для публикации в СМИ, и некоторым иным вопросам.

Данная модель в некоторых случаях, на наш взгляд, могла бы лечь в основу информационных правоотношений, в законодательную базу и в правоприменительную практику. Но для того чтобы правоприменительная практика могла заработать в правовом русле, нужна более чётко прописанная законодательная платформа. Если сейчас заложить прогрессивные нормы в Закон «О СМИ», следующим шагом должен быть пленум Верховного суда КР, и в этом направлении также стоит приложить немало усилий. Закон не сможет охватить всех деталей, о которых было упомянуто в настоящей работе, но некоторые нормы, которые рекомендованы в постановлении пленума Верховного суда РФ, можно заложить законодательно в наш действующий отраслевой Закон о СМИ.

Вопросов, по которым необходимы разъяснения и толкования, достаточно, и внесение изменений и дополнений только в различные проблемные отраслевые законодательные акты, если не менять закон о СМИ, не представляется возможным ввиду сложности обоснования, а также сложности прохождения процедур обсуждения.

РЕЗЮМЕ

Определение понятий в Законе «О СМИ»

В существующей редакции Закона КР «О СМИ» имеется главное упущение законодателя: отсутствие единого понятия «средство массовой информации».

Определение СМИ, данное в статье 1 Закона КР «О средствах массовой информации», не в полной мере согласуется с нормами, установленными в других статьях. В одном случае СМИ рассматривается как объект, а в другом – как субъект соответствующих правоотношений. Такие категории, как «книги» и «разовые издания», никоим образом не должны были попасть в разряд СМИ в силу своей природы. Необходимо исключить их из закона. При определении понятия «средства массовой информации» необходимо исключить перечисление объектов информационных правоотношений и заменить на определение с квалифицирующими признаками или перечень критериев с индикаторами.

Предлагается рассмотреть два подхода, или стандарта. Это российский опыт и европейский (стандарты Совета Европы).

Согласно российскому подходу, под средствами массовой информации понимаются предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио и аудиовизуальные или иные формы периодического распространения, имеющие постоянное наименование и выходящие в свет не реже одного раза в год.

Российский подход узаконил новые СМИ, предусмотрев возможность регистрации сетевых изданий, под которыми понимается сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, зарегистрированный в качестве средства массовой информации в соответствии с законом.

Европейский подход в этом вопросе показался нам более интересным ввиду глубины изучения изменений медиасектора с учётом не только традиционных СМИ, но и приходом новых участников.

Рекомендации CM/Rec (2011)7 Комитета министров государствам-членам о новом понятии «СМИ» приняты 21 сентября 2011 года на 1121-ом заседании постоянных представителей министров. Правительствам даются рекомендации в отношении того, как применять стандарты в сфере СМИ к деятельности, услугам или участникам процессов в новых средствах массовой информации (с опорой на существующие стандарты Совета Европы).

При анализе того, следует ли рассматривать конкретные виды деятельности, услуг или участников в качестве СМИ, руководителям, определяющим политику в сфере СМИ, предлагается учитывать определённые критерии.

Изучив европейский опыт, авторы пришли к выводу, что данный подход очень гибкий, и предлагают рассматривать критерии к СМИ по аналогии.

Резюмируя все шесть критериев, европейские стандарты дают нам следующее понятие о СМИ: это коллектив журналистов, работающий по профессиональным стандартам и с соблюдением общепринятых этических норм; имеющий редакционную политику; возможно, официально зарегистрированный как СМИ (добровольная регистрация) и имеющий название; с широким охватом распространения (предоставления) информации (тираж, количество зрителей или пользователей); частой периодичностью и разнообразной, доступной информацией (выпуском новостей).

Следует дать определение «информационным агентствам» (ИА), чётко определив их статус. При этом не просто дать определение в понятийном аппарате, а выделить в отдельную статью. В этом случае могут быть использованы вышеуказанные критерии к СМИ по опыту Совета Европы.

Учитывая всё вышесказанное, авторы предлагают определять информационное агентство (в идеале) как, в первую очередь, редакцию, генерирующую новостную информацию,

с сетью корпунктов или корреспондентов в регионах, на которую распространяется режим СМИ.

Запрет цензуры

В соответствии с п. 2 статьи 1 Закона КР «О СМИ» «цензура средств массовой информации не допускается».

Под цензурой следует понимать не только возможность прямого давления с целью препятствования распространению информации, но и косвенное воздействие на СМИ с целью корректировать их содержательную работу. Таковым следует признать взаимодействие в различных формах, в том числе в случаях незаконной национализации или иной передачи активов СМИ; наложения необоснованно завышенных компенсаций по делам о защите чести, достоинства и деловой репутации, а также наложения арестов на имущество; введение ограничений на рынках, где осуществляют свою деятельность СМИ; препятствование распространению информации, уже введённой в гражданский оборот (приостановление или прекращение распространения ненадлежащей информации); применение к журналистам силовых действий или выражение в их адрес угроз, направленных на ограничение исполнения ими профессионального долга; рейдерские захваты средств массовой информации.

Необходимо внести в действующий закон отдельный раздел, посвящённый понятию цензуры, не ограничиваясь одной статьёй. Детально описать все возможные случаи, уже известные в практике, предусмотрев и те, которые ещё возможны.

Рекомендовать законодателям установить уголовную ответственность в качестве отдельного состава преступления за осуществление цензуры в том понимании, в котором она будет определена в Законе КР «О СМИ» после возможных поправок.

Следует также предусмотреть административную ответственность за воспрепятствование профессиональной журналистской деятельности, под которой следует понимать совершение действий, направленных на препятствование работы журналистов, не образующих состав уголовного пре-

ступления, либо дополнить действующую ст. 89 Кодекса КР о проступках новыми составами правонарушений, например, за сбор информации (при освещении митингов, шествий и т. д.), а не только за распространение, таким образом расширив круг субъектов правонарушения.

Регистрация СМИ

Обратить внимание на ст. 20, которая ограничивает в регистрации в случае наличия акта суда, должностного лица (следователя, судебного исполнителя) о запрете регистрации. Если с актом суда всё ясно, закон отсылает нас к норме об учредителях, которые не могут быть таковыми, если отбывают наказание в местах лишения свободы, то совсем непонятна роль следователя и судебного исполнителя. Какой документ от этих должностных лиц должен быть, чтобы последовал отказ в регистрации СМИ?

В статьях 23 и 24 Положения говорится про заявление о государственной регистрации СМИ, которое должно содержать определённую информацию и к которому должна прилагаться копия паспорта руководителя СМИ или иного документа, признаваемого в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в качестве документа, удостоверяющего личность.

Непонятно, чей документ нужен, будущего главного редактора органа СМИ или исполнительного директора юридического лица (тогда нужно было так и указать), но зачем они нужны, если есть учредитель? На наш взгляд, это лишнее, как минимум, на данном этапе. Так же, как совершенно лишним является требование указывать источники финансирования и программные цели и задачи. Данные требования являются формальными, проверять или в дальнейшем перепроверять их не входит ни в чьи функции. Тогда зачем они нужны? Следует исключить их из Положения.

Редакция и Положение

Восполнить существующий организационно-правовой вакуум и внести в закон о СМИ такие понятия, как «редакция»

и «устав редакции». При этом устав редакции назвать «внутренним положением редакции» (далее – Устав, Положение), чтобы не путать с уставом организации (юридического лица); возможно, сделать функциональные обязанности шире, нежели только выпуск СМИ.

Чтобы принять Положение редакции, необходимо дать определение самой редакции. Редакция может быть и юридическим лицом, самостоятельным хозяйствующим субъектом, организованным в любой допускаемой законом форме.

Редакцией руководит главный редактор, который осуществляет свои полномочия на основе настоящего закона, Устава редакции, договора между учредителем и редакцией (главным редактором). Главный редактор представляет редакцию в отношениях с учредителем, издателем, распространителем, гражданами, объединениями граждан, предприятиями, учреждениями, организациями, государственными органами, а также в суде. Он несёт ответственность за выполнение требований, предъявляемых к деятельности средства массовой информации законом о СМИ и другими законодательными актами.

Редакция (главный редактор) может выступать в качестве учредителя средства массовой информации, издателя, распространителя, собственника имущества редакции.

Внутреннее положение редакции средства массовой информации принимается на общем собрании коллектива журналистов – штатных сотрудников редакции – большинством голосов, при наличии не менее двух третей его состава, и утверждается учредителем.

Положение редакции, организуемой в качестве юридического лица, может являться одновременно уставом данного юридического лица. В этом случае Устав редакции должен соответствовать также законодательству о регистрации юридических лиц.

Приостановление и прекращение деятельности СМИ

Основания и процедуры прекращения деятельности СМИ должны быть прописаны в Законе КР «О средствах массовой информации» и включать следующие компоненты:

1. Учредитель имеет право прекратить или приостановить деятельность средства массовой информации исключительно в случаях и порядке, предусмотренных внутренним Положением редакции или договором между учредителем и редакцией (главным редактором).

2. Любым основанием для прекращения судом деятельности средства массовой информации должны быть неоднократные в течение одного года нарушения редакцией требований статьи 23 настоящего закона, по поводу которых уполномоченный орган (в нашем случае это Департамент информации при Министерстве культуры, информации и туризма) направлял письменные предупреждения учредителю или редакции (главному редактору), а равно неисполнение ранее принятого постановления суда о приостановлении деятельности средства массовой информации, если таковая норма останется в законе.

Предупреждение должно быть ненормативным актом уполномоченного органа, которой выдаётся в целях профилактики нарушений законодательства о средствах массовой информации и указывающим на их недопустимость.

3. Определить один-единственный орган, уполномоченный осуществлять регуляторные функции в отрасли. В процедурах проведения контроля должны быть детально прописаны основания для применения ответственности. Только контролирующий орган вправе инициировать прекращение деятельности СМИ. Любые мероприятия регулирующих органов, затрагивающие свободы СМИ, могут быть оспорены в судебном порядке.

Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации

Перечень информации, не подлежащей публичному распространению, содержится в статье 23 Закона КР «О средствах массовой информации».

Важно отметить, что некоторые положения из перечня запретов вызывают вопросы в части их функциональности в правоприменительной практике. В частности, пропаган-

да войны, насилия и жестокости, национальной, религиозной исключительности и нетерпимости к другим народам и нациям действительно являются крайне общественно опасными деяниями, они криминализованы Уголовным кодексом.

Для преодоления указанной проблемы следует привести в соответствие пункт «в» статьи 23 Закона КР «О средствах массовой информации» с положениями статьи 313 Уголовного кодекса КР. Аналогичная корректировка должна быть произведена и в отношении ряда других положений статьи 23: пункт «б» необходимо привести в соответствие с положениями статьи 310 УК, пункт «з» – с положениями статьи 175 Кодекса КР о проступках.

Отдельные положения, например, защита таких ценностей, как «нормы гражданской и национальной этики», вовсе должны быть исключены из данной статьи, равно как и положения об оскорблении «гражданской чести народов», «религиозных чувств верующих и служителей культа», так как они относятся к ценностям, не имеющим формального выражения и закрепления.

Доступ к информации. Права и обязанности

Обязанность всесторонней проверки распространяемой информации лежит в основе социально ответственной журналистики, на страже прав которой и стоит законодательство о СМИ.

В закон КР о СМИ необходимо внести дополнения, прописав конкретные сроки реагирования государственными органами и органами местного самоуправления на запрос журналиста, – не более 5 дней. В случаях, если запрос касается защиты прав и свобод гражданина, состояния окружающей среды, аварий, катастроф, опасных природных явлений или других ЧП, которые произошли или могут произойти и угрожают безопасности граждан и государства, срок для подготовки ответа установить до 2 суток. Перечисленные выше случаи могут быть и дополнены.

Относительно доступа к информации, находящейся у организаций с частной формой собственности, необходимо оговорить отдельным пунктом, что предприятия, учреждения и организации и их должностные лица обязаны обеспечить возможность ознакомления СМИ с информацией, представляющей общественный интерес, затрагивающей права и свободы и законные интересы граждан. Для данной категории владельцев информации, вне зависимости от того, юридические это лица или индивидуальные предприниматели, или акционерные общества со смешанной формой собственности, установить срок 10 дней.

Необходимо чётко прописать в законе понятие «общественно значимой» информации либо указать перечень такой информации. Так, согласно закону о госсекретах, при решении вопроса об отнесении тех или иных сведений к государственным секретам должностные лица, наделённые таким правом, должны учитывать, что определённые сведения не могут являться государственным секретом. Это сведения:

1) о стихийных бедствиях и чрезвычайных происшествиях, угрожающих безопасности и здоровью граждан; 2) о катастрофах и их последствиях; 3) о положении дел в экологии, использовании природных ресурсов, здравоохранении, санитарии, культуре, сельском хозяйстве, образовании, торговле и обеспечении правопорядка; 4) о фактах нарушения законности государственными органами, органами местного самоуправления и организациями, их должностными лицами; 5) о фактах, посягающих на права и законные интересы граждан, а также создающих угрозу их личной безопасности (ст. 11).

Мы предлагаем данный перечень сведений, которые не подлежат засекречиванию, законодательно отнести к общественно значимой информации и рекомендовать законодотворцам взять его за ориентир, при возможности расширив его. Для раскрытия общественно значимых проблем и привлечения внимания к ним, в том числе в процессе проведения журналистского расследования, пресса, без сомнения, должна обладать возможностью использовать скрытую аудиовизуальную технику.

Отношения СМИ с другими лицами

В соответствии со статьёй 18 органу СМИ дано право не разглашать имя лица, предоставившего журналисту сведения, если этого не требует суд. Следует оговориться, что это один из пунктов статьи, который работает в пользу журналиста, а вот остальные могут существенно навредить деятельности СМИ и непосредственно журналисту.

Согласно второму пункту, органу СМИ запрещается «разглашать данные дознания, предварительного и судебного следствия без письменного разрешения органа дознания, следователя, прокурора и суда». Данная норма является цензурой для журналистского сообщества, необходимо исключить данный пункт из закона.

Ответственность СМИ и случаи освобождения от неё

Закон определил случаи, когда орган СМИ не несёт ответственности за распространение в средствах массовой информации сведений, не соответствующих действительности (ст. 26). Статья называется «Случаи освобождения от ответственности за распространение сведений, не соответствующих действительности». Эта статья определяет четыре позиции, которые защищают СМИ и журналистов в повседневной работе. Данную норму необходимо расширить за счёт дополнительных случаев.

Одним из таких случаев, как минимум, может и должна стать норма из смежного Закона «О телевидении и радиовещании». Статья 45 данного закона предусматривает:

телерадиоорганизация и её работники не несут ответственности за распространение информации, не соответствующей действительности, в случае: если она является дословным воспроизведением материалов, распространяемых иным средством массовой информации или информационным агентством, со ссылкой на него.

Помимо освобождения от ответственности за распространение не соответствующих действительности сведений, необходимо освободить от ответственности редакцию,

главного редактора и журналиста за распространение сведений, ущемляющих иные права и законные интересы граждан (например, право на защиту личной и семейной тайны), либо наносящих вред здоровью и развитию детей и, наконец, за злоупотребление свободой массовой информации и/или правами журналиста, а это статья 23 Закона КР «О СМИ» с её большим перечнем информации, не подлежащей публичному распространению и состоящей из 10 пунктов.

Российский опыт выглядит более интересным ввиду того, что его нормы шире и по субъектам освобождаемых от ответственности. Так, если в Законе КР «О СМИ» указаны только органы средства массовой информации, то в российском, помимо редакции, ещё и главный редактор и журналист.