

Анализ законопроекта

«О средствах массовой информации»

Подготовлен Общественным фондом «Институт Медиа Полиси»,
27 октября 2022 года

1. Вступительная часть
2. Регистрация (перерегистрация) организации СМИ
3. Борьба с иностранными СМИ
4. Сетевые издания
5. Ограничение свободы журналистов
6. Прекращение (приостановление) деятельности учредителя организации СМИ
7. Нарушение процедур инициирования проекта закона

1. Вступительная часть

28 сентября 2022 года Служба информационной политики Администрации Президента КР вынесла на общественное обсуждение проект нового Закона Кыргызской Республики «О средствах массовой информации»¹ (далее «проект закона»). В качестве основания для принятия законопроекта в справке-обосновании указывается, что *«правовой ресурс действующего Закона исчерпан, не соответствует реалиям современного общества и поэтому необходимость принятия нового Закона становится очевидна»*. Данное заявление Администрации Президента КР прозвучало без учета итогов инвентаризации по совершенствованию всей законодательной базы страны и мнения медиасообщества.

По результатам инвентаризации, прошедшей в 2021 г., в соответствии с **Указом Президента Кыргызстана**², члены рабочей подгруппы на основании *методологии*, разработанной Министерством юстиции КР, оценили действующие законы в медиа сфере: «О средствах массовой информации СМИ», «О защите профессиональной деятельности журналиста», «О телевидении и радиовещании», «Об Общественной телерадиовещательной корпорации», как не требующие значительных изменений и дополнений.

Медиасообщество Кыргызстана неоднократно обращалось к власти, что любые поправки в медиа законодательство требуют глубокого анализа, широкого обсуждения со всеми заинтересованными сторонами и обеспечения открытого освещения таких обсуждений в прессе. Однако на разработку проекта закона о СМИ Администрация

¹ Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112318>

² Указ Президента КР «О проведении инвентаризации законодательства Кыргызской Республики» от 8.02.2021 г. УП № 26. Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430382>

Президента не привлекала ни медиасообщество, ни юристов, ни экспертов. И вообще не информировала общественность о проводимой работе.

Институт Медиа Полиси выражает обеспокоенность по поводу общей негативной тенденции в области основных прав человека, в частности в отношении сужения пространства для соблюдения прав человека и свободной деятельности гражданского общества, а также усиления давления на свободу слова.

Следует отметить, что положения о порядке регулирования деятельности журналистов содержат много отсылочных норм и нечетких формулировок, что приводит к вероятности *широкого толкования* и *злоупотребления* в целях ограничения прав журналистов.

Анализ законопроекта показал, что более половины текста заимствовано из контекста аналогичного закона Российской Федерации «**О средствах массовой информации**»³ №2124-1 от 27.12.1991 г. (ред. от 14.07.2022 г.) без адаптации правовых норм к требованиям правовой системы Кыргызстана, что, однозначно, приведет к возникновению *пробелов, противоречий и некорректного толкования норм*. С большим сожалением, констатируем, что прогрессивные нормы российского законодательства о предоставлении журналистам прав и гарантий при копировании были умышленно исключены. В кыргызскую версию проекта вошла большая часть негативных положений, незаконно ограничивающих права журналистов и деятельность медиа организаций. Во многих нормах российского закона прописано «**допускается**», а в кыргызском проекте применяется слово «**запрещается**».

Для наглядной демонстрации **в статье 27 «Скрытая запись»** в проекте закона КР звучит так: «*1. Распространение сообщений и материалов, подготовленных с использованием скрытой аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки, запрещается.*». И **в статье 50 закона РФ**: «*Распространение сообщений и материалов, подготовленных с использованием скрытой аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки, допускается:*

1) *если это не нарушает конституционных прав и свобод человека и гражданина;*

2) *если это необходимо для защиты общественных интересов и приняты меры против возможной идентификации посторонних лиц;*

3) *если демонстрация записи производится по решению суда.*».

На момент подготовки анализа стало известно, что предложенный Администрацией Президента проект закона о СМИ имеет сходство от 66% до 100% с законом Российской Федерации «**О средствах массовой информации**». Заимствование норм закона из чужого права само по себе не является добросовестным и корректным способом осуществления законотворческой деятельности государственного органа.

В связи с этим, Институт Медиа Полиси предлагает ознакомиться с важными положениями Анализа на проект закона «О Средствах массовой информации», которые, на наш взгляд, **угрожают профессиональной деятельности журналиста и свободе выражения мнения и деятельности СМИ.**

В целом анализ показывает, что законопроект *недостаточно проработан, юридически неграмотно оформлен, противоречит* нормам Конституции КР, международного права и другим действующим нормативно-правовым актам. Ниже

³ Доступно на сайте: [https://factcheck.kg/snova-plagiat-administracziya-prezidenta-skopirovala-zakon --s-smi-s-rossijskogo-zakonodatelstva/](https://factcheck.kg/snova-plagiat-administracziya-prezidenta-skopirovala-zakon--s-smi-s-rossijskogo-zakonodatelstva/)

Институт Медиа Полиси подробно разъяснит о *несостоятельности и необоснованности*, приведенных инициатором доводов.

2. Регистрация (перерегистрация) организации СМИ

Вызывают беспокойство отдельные изменения, вводимые касательно порядка регистрации и перерегистрации СМИ. Институт Медиа Полиси считает, что *некорректные и достаточно размыто сформулированные* пункты могут повлечь за собой необоснованные отказы физическим и юридическим лицам при регистрации средства массовой информации. В первую очередь, ИМП видит опасение в предложениях инициатора **о придании статуса СМИ сетевым-изданиям (веб-сайтам) и информационным агентствам**. Принудительная их регистрация в общем порядке на основании требований, предусмотренных для традиционных СМИ, наталкивает на вывод - об отсутствии у автора базовых пониманий природы сети «Интернет». О нецелесообразности данных инициатив рассмотрим в следующих разделах.

Учитывая, что перечень СМИ пополнился новыми специфическими видами, такими, как **веб-сайты и информационные агентства**, процедура регистрации СМИ (в части подачи заявления и характера сведений, необходимых для предоставления в уполномоченный орган) осталась прежней как в действующем **Положении о порядке регистрации СМИ в КР⁴**. При этом, автор произвольно увеличил сроки рассмотрения заявления и принятия решения с 10 рабочих дней до целого месяца. Не видится возможным найти обоснование для объяснения того, что средство массовой информации должно регистрироваться существенно дольше юридического лица, тем более, принимая во внимание, что объем сведений, представляемых лицом, инициирующим процесс создания организации, значительно не отличается от объема, требуемого для постановки на учет СМИ.

Кроме того, еще в 2018 году для ускорения процедур регистрации СМИ по рекомендации Совета по регулятивной реформе [в рамках совершенствования нормативных правовых актов](#), «оказывающих влияние на предпринимательскую деятельность, отвечающих принципам рыночной экономики и способствующих улучшению бизнес-среды и инвестиционного климата», сроки были сокращены до 10 дней. Учитывая, что сегодня политика власти направлена на *ограничение работы независимых СМИ* и усиление над ними контроля, продление сроков рассмотрения заявления можно расценивать как *один из рычагов затягивания* данного процесса.

Также вызывают опасения нечеткие, некорректные формулировки, указанные в основании **отказа** в регистрации СМИ (**статья 11 проекта**). В регистрации СМИ можно отказать: если «*наименование (название), примерная тематика и (или) специализация средства массовой информации представляют злоупотребление свободой массовой информации*». Только автор не пояснил: как Министерство юстиции КР сможет определить наличие или отсутствие признаков злоупотребления свободой СМИ? Такая формулировка подразумевает делегирование решения по данному вопросу в полное, при этом *произвольное усмотрение* специалиста министерства, принимающего заявление с документами.

Будет ли Министерство юстиции расценивать как *злоупотребление*, если СМИ укажет, что будет освещать социально-политические или военные темы? И каким образом госорган, будет определять, что вообще является злоупотреблением СМИ, в

⁴ Положение «О порядке регистрации средств массовой информации в Кыргызской Республике», утверждено Постановлением Правительства КР №121 от 15.03.2019 г. Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12993>

отсутствие осуществляемой деятельности и его результатов, то есть еще до начала деятельности нового СМИ или ныне действующего СМИ и желающего пройти перерегистрацию.

В части оснований перерегистрации СМИ, считаем, что данный порядок должен осуществляться исключительно, когда происходит *смена учредителя* или *изменение его состава* либо *наименования СМИ*. Если бы перед инициатором проекта закона в действительности стояла *задача* - вывести из закона архаичные нормы, то представляется, что он бы предложил исключить требование о перерегистрации в случаях изменения языка, формы периодического распространения массовой информации или территории распространения продукции СМИ, поскольку, именно, они являются архаичными нормами, которые были включены еще в 1992 году, когда существовали только традиционные формы СМИ.

Сегодня язык, форма периодического распространения массовой информации и территория распространения продукции СМИ могут меняться в зависимости от формы СМИ, спроса и предложения на рынке медиа. Например, во время вторжения Таджикистана в *сентябре 2022 года* многим независимым СМИ срочно пришлось готовить материалы на английском языке для доведения объективной информации до мирового сообщества, поскольку государству было сложно оперативно наладить информирование на международной площадке. В свою очередь, наличие этих оснований в качестве перерегистрации может служить формальным основанием для признания *недействительным свидетельства* о регистрации СМИ.

Норма **статьи 13** проекта закона предусматривает признание свидетельства о **регистрации СМИ недействительным**. По данной статье свидетельство о регистрации СМИ может быть признано *недействительным* Министерством юстиции КР, к примеру, в случае если свидетельство о регистрации получено *обманным путем*. Что в данном случае подразумевается «*под обманным путем*»? - неясно. Формально, Министерство юстиции КР сможет квалифицировать обман и даже в том случае, когда СМИ, прописав один регион распространения информации, а в действительности материал распространял в другие регионы.

Возникает вопрос, почему Министерство юстиции должно в одностороннем порядке признавать недействительным регистрацию СМИ? В случае признания недействительной регистрацию СМИ затрагиваются права и законные интересы учредителя, редакции, журналистов и т.д. Поэтому признание регистрации СМИ недействительной должно быть **только в судебном порядке**.

Часть 11 статьи 7 проекта о государственной регистрации СМИ предусматривает чрезмерные ограничения прав учредителя, признавая свидетельство о **регистрации СМИ недействительным**, по истечении 3 месяцев после регистрации. Из содержания нормы не усматривается, почему авторы проекта закона вообще устанавливают сроки учредителю, когда ему приступать к производству и выпуску продукции СМИ. Выпуск СМИ - является одним из видов не запрещенной предпринимательской деятельности, и это будет рассматриваться как *вмешательство государства в деятельность* учредителя. Нелогичность данной нормы состоит в том, что выданное на законных основаниях свидетельство о регистрации, вдруг признается недействительным по формальным причинам. В данной ситуации государственный орган **не может** самостоятельно **лишить** право деятельности учредителя. Это равносильно принудительной ликвидации, а в гражданском законодательстве (**статья 69 Гражданского Кодекса КР⁵**) четко *заложены основания* для ликвидации организации через суд.

Согласно **пункту 4 статьи 13** проекта закона, свидетельство о регистрации СМИ также может быть признано недействительным если имело место **повторная**

⁵ Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4?cl=ru-ru#st76>

регистрация данного СМИ (проектом закона предусмотрена только регистрация и перерегистрация СМИ). Следует отметить, что понятие повторной регистрации автор упоминает только в этой статье, при этом никак не обосновывая необходимость этой таинственной процедуры и, не давая определения в понятийном аппарате. Отсутствие четких условий и причин повторной регистрации потенциально влечет к нарушению прав СМИ. Например, злоумышленники могут открыть так называемые «зеркальные» СМИ или рейдеры могут осуществить мнимую повторную регистрацию с изменением учредителя СМИ и его руководителя.

Еще одна норма списана из российского закона - *специализированное СМИ*. Под понятием (**статья 2) специализированное СМИ** инициатор предлагает понимать - *«такое средство массовой информации, для регистрации или распространения продукции которого настоящим Законом установлены специальные правила.»* Других пояснений по тексту нет. *Абстрактное* изложение нормы и возможность широкого его толкования не дают возможности определить, какие конкретно СМИ будут подлежать регистрации по специальным правилам? А также на использование каких конкретно материалов устанавливается запрет? Определить дальнейшие масштабы рисков не представляется возможным.

3. Борьба с иностранными СМИ

Статья 48 проекта закона указывает, что **представительства зарубежных СМИ** в Кыргызской Республике создаются с разрешения Министерства иностранных дел КР (МИД). При этом, не ясно в каких случаях МИД должен давать разрешение, а в каких может отказать? Очевидно, что МИДу предоставляются полномочия, несвойственные ему функции и задачи. Поскольку в проекте закона не прописан порядок выдачи разрешения, то велика вероятность, что МИД будет принимать решения по собственному усмотрению или произвольной прихоти высших должностных лиц.

Частью 6 статьи 15 проекта закона предусматривается, что *гражданин Кыргызской Республики, имеющий двойное гражданство, гражданин иностранного государства, иностранное юридическое лицо, а равно юридическое лицо Кыргызской Республики с иностранным участием, доля (вклад) иностранного участия в уставном капитале которого составляет 50 процентов и более, не может выступать учредителями телеканалов, радиоканалов, теле-, радио-, видеопрограмм, веб-сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».*

Во-первых, возникает недопонимание данной нормы в отношении веб-сайтов. При регистрации доменного имени на территории Кыргызстана препятствий для иностранных юридических и физических лиц не установлено. В соответствии с этим, любое иностранное лицо может стать владельцем веб-сайта, поэтому предлагаемая автором редакция данной нормы ограничивает права владельца доменного имени. Таким образом, если физическое иностранное лицо является владельцем веб-сайта, то при регистрации своего сайта в качестве СМИ в Министерстве юстиции ему КР откажут, поскольку он 100-процентный иностранный собственник. (По замыслу автора проекта это физическое лицо должно быть наполовину иностранным, чтобы получить регистрацию СМИ). Но отказ в регистрации СМИ не прекращает право собственности на доменное имя.

Во-вторых, совершенно непонятно, каким образом данное положение может быть реализовано в 21 веке, поскольку любой гражданин, в том числе иностранный может открыть веб-сайт как на территории Кыргызской Республики, так и за ее пределами.

Во-третьих, в этой норме некорректное применение слова «учредитель» (собственник) по отношению к создателю программ (как правило, это - автор), а также и к веб-сайтам - здесь появляется владелец либо арендатор доменного имени. В действительности, не может быть никаких учредителей в теле-, радио-, видеопрограммах. Это часть продукта СМИ. В этой связи, неясно, что хотел сказать автор законопроекта в данном пункте.

Если исходить из смысла **части 6 статьи 15** проекта закона, то получается, что нельзя вообще распространять программу, автором которой является иностранное физическое или юридическое лицо, что также является весьма абсурдным предложением. К примеру, транслирующиеся ежедневно на телеканале «Баластан» иностранные мультфильмы, которые, по сути, являются видео программами, не могут транслироваться, поскольку имеют иностранное участие.

Из пакета законопроекта о СМИ становится очевидным, что инициаторы *не проводили исследование* о целесообразности такого ограничения, *отсутствует анализ* о влиянии иностранной поддержки на деятельность СМИ и не оценены риски от введения такого ограничения. Важно отметить, что на сегодня *иностранная поддержка* оказывается, как независимым, так и *государственным медиа*, благодаря которой редакции имеют возможность перенимать опыт зарубежных стран, получать техническую поддержку, повышать свой профессиональный потенциал, обучаться разным жанрам журналистики и создавать качественные программы.

В свою очередь, поддержка со стороны международных организаций вносит вклад не только в усиление потенциала государственных частных редакций, но и вносит вклад в становление и развитие креативной экономики страны. Так, в Концепции развития креативной экономики в КР на 2022-2026 годы отмечается, что «в секторе креативных индустрий Кыргызстана наибольшее развитие получили...издательское дело (издание книг, газет, журналов и периодических публикаций, прочая издательская деятельность) - 16,41%, коммуникации (радиовещание, телевидение, деятельность информационных агентств) - 9,39% и кино (производство кинофильмов, видео и телевизионных программ, компоновка кинофильмов, видео и телевизионных программ, распространение кинофильмов, видео и телевизионных программ, показ кинофильмов) - 9,14%».

Производство кинофильмов, видео и телевизионных программ, и другой видеопродукции на цифровых и интернет платформах расценивается «потенциалом возможных драйверов роста креативной экономики». Вместе с тем, государство обращает внимание на низкий уровень креативности и инновации в таких сферах как киноиндустрия, телевидение, радио, издание книг и газет, где преобладает государственное участие. Подобное положение дел обуславливается высокой зависимостью от государственного заказа и финансирования.

Таким образом, признание государством потенциала медиа сектора для роста креативной экономики и несостоятельности самостоятельно обеспечить развитие медиа рынка, *инициатива по запрету* иностранного участия в создании СМИ и продукции СМИ является *противоречащей здравому смыслу*.

4. Новые СМИ - сетевые издания

В справке-обосновании автор проекта одним из пробелов в *действующем Законе о СМИ*⁶ указывает отсутствие правового регулирования деятельности интернет-изданий. Там же прозвучало утверждение инициатора: «*И чем дольше они*

⁶ Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/819?cl=ru-ru>

(речь идет о веб-сайтах) будут пребывать в зоне правовой неопределенности, тем хуже для общества, для государства, для граждан». В связи с этим автор предлагает указанный пробел устранить путем установления «регулирующих вопросов распространения СМИ в цифровых телекоммуникационных сетях, в том числе, в сети «Интернет»».

В соответствии с новым проектом веб-сайты теперь имеют понятие «сетевые издания» и приравнены к средствам массовой информации, которые будут проходить обязательную регистрацию по процедуре, как и традиционные СМИ. При этом 1) без перерегистрации СМИ их ожидает ликвидация; 2) размытые основания для отказа в перерегистрации предоставляют уполномоченному органу возможность для принятия произвольных, избирательных, а значит нечестных решений.

Утверждение автора законопроекта о невозможности правового регулирования деятельности веб-сайтов без признания их разновидностью средств массовой информации - не состоятельны. Так, в соответствии с Законом КР «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности» регулирование предпринимательской деятельности предполагает установление прав, обязанностей и требований в отношении предпринимателей и их деятельности, а также регулирование отношений между органами государственной власти и предпринимателями. В действующем Законе КР «О средствах массовой информации» прописаны права и обязанности журналистов. Согласно гражданскому законодательству, гражданин вправе требовать по суду опровержения сведений, порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию. В Уголовном кодексе КР предусмотрен исчерпывающий перечень действий, влекущих ответственность за распространение противоправной информации (призывы к массовым беспорядкам, свержению конституционного строя, возбуждение вражды, распространение экстремистских материалов) вне зависимости от метода распространения информации (оффлайн или онлайн).

Таким образом, вышеуказанное утверждение автора законопроекта о проблемах правового регулирования деятельности веб-сайтов не соответствует действительности. А требования автора о необходимости принудительной регистрации всех веб-сайтов, ИМП расценивает, как чрезмерное *установление контроля* над распространением контента в сети «Интернет», а, конкретно, над независимыми интернет-изданиями.

Введенный термин *«сетевое издание (веб-сайт)» (статья 2)* - не имеет определения. Автор предлагает следующее пояснение - *«сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», зарегистрированный в качестве средства массовой информации в соответствии с настоящим Законом.»*. При этом не раскрывает понятия «сайта». Как в этом случае понимать, что же все-таки такое «сетевое издание»? Какими признаками оно должно обладать, чтобы подпадало под процедуру регистрации как СМИ?

Следует обратить внимание еще на один момент, который ранее уже упоминался: многие нормы проекта «перекочевали» из российского закона о СМИ. Этот термин тоже не исключение. Слепо принимая российское понятие *«сетевое издание»*, автор проекта даже не разобрался либо проигнорировал, что вторая часть нормы, а именно, *«...зарегистрированный в качестве средства массовой информации в соответствии с настоящим Законом.»* - распространяется не на все сайты, а только на определенную их часть. И касается только тех сайтов, которые добровольно пожелали пользоваться правами СМИ и нести соответствующие обязанности, так как российское законодательство о СМИ предусматривает добровольный порядок регистрации.

В российском документе о регистрации СМИ прописаны особенности регистрации сетевых изданий: *«В качестве СМИ регистрируются сайты с доменным именем второго уровня, которые вносятся в реестр зарегистрированных СМИ. Такая*

*регистрация носит добровольный характер. По действующему законодательству сайты в сети Интернет не подлежат обязательной регистрации в качестве средства массовой информации.»*⁷ Отсюда вытекает, еще одно условие, что для регистрации должен быть сайт с доменным именем второго уровня. Это же очень важные детали, которые следовало бы изучить, но автора кыргызского законопроекта этот вопрос, как представляется, не волнует.

Таким образом, по российскому законодательству, если учредитель веб-сайта второго уровня желает, чтобы на его ресурс распространялся *правовой режим СМИ* и, соответственно, он мог пользоваться правами СМИ, то он может в добровольном порядке обратиться в уполномоченный государственный орган для регистрации. В нашей же ситуации, в кыргызском законопроекте признаки сайта, который должен подлежать регистрации в добровольном порядке - *не прописаны*.

По данным реестра Nominet по состоянию на 2020 год зарегистрированных в зоне.kg оказалось 11 536 доменных имен. Безусловно, в эту цифру входят сайты государственных органов, госкомпаний и их подведомственных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций, социальных проектов (официальные, политические, образовательные, развлекательные, культурные, рекламные, объявлений и интернет-магазинов, авторские блоги (имеющие отдельный сайт, отдельную страницу или аккаунты в социальных сетях) и многие другие. Если следовать логике инициатора, то исходя из предлагаемого определения в проекте, все эти сайты должны пройти принудительную регистрацию в качестве СМИ.

Далее «сетевые издания» ждут сложности при регистрации. Согласно **статье 8** проекта инициатор предписывает «сетевым изданиям» при регистрации наравне с традиционными формами СМИ предоставлять следующую информацию:

- форма периодического распространения массовой информации,
- предполагаемая территория распространения продукции,
- периодичность выпуска;
- максимальный объем.

Некоторые из перечисленных требований не исполнимы в силу неопределенности автором законопроекта. Например, как просчитать у сайта периодичность или тираж издания? Или как должен выглядеть объем средства массовой информации, т.е. «**сетевого издания**», и в каких единицах он измеряется? Кто определяет максимальный объем и по каким параметрам?

А предполагаемая территориальность распространения продукции по отношению к трансграничному Интернету, представляет собой недостаточное понимание инициаторами законопроекта свойств интернета. Если обратиться к справке-обоснования, то на все эти вопросы ИМП не нашел ответов, а поэтому обеспокоен данной ситуацией. Формулировки оснований для отказа в регистрации (**часть 2 статьи 11**) прописаны неопределенно и размыто, что может стать причиной для ограничения СМИ в праве и выразиться в отказе в регистрации СМИ.

Попытки законодательно прописать для интернет-пространства рамки, применяемые к традиционным СМИ, предпринимались неоднократно, в бытность предыдущих властей. Но понимая природу Интернета применить к нему традиционные формы регулирования деятельности СМИ - невозможно, и ранее подобные инициативы были отозваны, поскольку **Конституция КР**⁸ гарантировала тогда и сейчас, в **статье 32**, «*Каждый имеет право на свободу мысли и мнения, а также «право на свободу*

⁷ Регистрация СМИ в РФ. Доступно на сайте: https://rkn.gov.ru/mass-communications/smi-registation/?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com

⁸ Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112318>

выражения своего мнения, свободу слова и печати.» Государство гарантирует, что «3. Никто не может быть принужден к выражению своего мнения или отказу от него».

Конституция КР не предусматривает ограничения свободы выражения в связи с не регистрацией веб-сайта. Наоборот, Конституция указывает о свободе слова и выражения своего мнения. Свободно, в первую очередь означает, выражения мнения без предварительного разрешения и согласования. Обязательная регистрация веб-сайтов госорганом означает ограничение свободы со стороны власти, а, именно выражать свое мнение может только тот, кто зарегистрировал веб-сайт. Если же уполномоченный орган отменяет веб-сайту свою регистрацию, то и выражать мнение через этот сайт, получается, уже нельзя. В условиях, когда все больше наших граждан получают информацию не из сайтов СМИ, а из социальных сетей, такое предложение представляется более чем устаревшим (и, соответственно, не отвечает целям и задачам данного законопроекта призванного избавить действующее законодательство от архаизмов). Соответственно, недопустимо обременять веб-сайты обязательной регистрацией не только согласно требованиям Конституции, но и в целом, согласно здравому смыслу и веяниям времени.

Практика регулирования онлайн отношений показывает, что действие законодательства применяется и к материалам, размещенным в сети Интернет относительно защиты чести и достоинства, частной жизни, борьбы с экстремизмом, обеспечения общественного порядка, и, соответственно, ответственность распространяется на всех лиц вне зависимости от того, являются ли они журналистами, редакторами, СМИ или обычными гражданами. Необходимая нормативная база для выстраивания взаимодействия между всеми участниками информационных отношений сформирована.

Поэтому приравнять веб-сайты к СМИ является очередной попыткой государства, установить контроль над свободой информации и иметь рычаги давления. Учитывая, что создание и ведение веб-сайтов не запрещено законодательством, то необходимость в регистрации в качестве СМИ должна носить исключительно добровольный характер, где владелец веб-сайта с учетом предназначения сайта, его будущих целей, задач, состава численности команды самостоятельно будет решать вопрос о необходимости регистрации как СМИ.

В соответствии с **пунктом 43 Замечания Общего порядка №34⁹ Комитета по правам человека ООН (КПЧ)** любые ограничения на работу веб-сайтов, блогов и любых других подобных систем распространения электронной и иной информации, основанных на Интернет-технологиях, в том числе систем, обеспечивающих работу подобных средств коммуникации, таких как системы доступа к сети Интернет или поисковые системы, допустимы в той мере, в какой они совместимы с **пунктом 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП)**¹⁰. Данный пункт статьи 19 указывает, что ограничения прав на свободу выражения мнения допускаются только если это обоснованно:

- (а) уважением прав и репутации других лиц;
- б) для охраны государственной безопасности,
- общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

⁹ Замечание общего порядка № 34 Комитета по правам человека ООН. Женева, 11–2.07.2011 г. Доступно на сайте:

http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICA_qhKb7yhsrcd/B0H115979OVGGB%2BWPAxiKs7ivEzdmLQdosDnCG8FaGzYH6OnzWb2RXT7yJopp6wnueK3xDIzPjtsnQ4NnehKxA27tv6yxSEu56OqU0tVD

¹⁰ Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/17581?cl=ru-ru>

Такие же цели ограничения прав человека предусмотрены и в **статье 23 Конституции КР**. Так же в указанном пункте Замечания общего порядка №34 КПЧ прописано, что допустимые ограничения должны основываться главным образом на содержании конкретных материалов; общие запреты на функционирование определенных сайтов и систем несовместимы с **пунктом 3 статьи 19 МПГПП**. Иными словами, международные нормы *предписывают ограничивать содержание конкретных материалов, например запрет на распространение насильственного экстремизма или терроризма*. Общие запреты, куда входит и обязанность регистрировать веб-сайт, в соответствии с требованиями международных стандартов, **недопустимо**.

Соответственно, требовать обязательной регистрации веб-сайтов является грубым нарушением норм МПГПП и Конституции КР. Необходимо предоставить возможность самим интернет-изданиям принимать решение о государственной регистрации как средство массовой информации.

5. Ограничение свободы журналистов

Проектом закона предусматривается необоснованное ограничение свободы журналистов. Сбор информации – основная функция прессы в демократическом обществе – является главным условием эффективности работы СМИ. Для журналиста является важным, наличие законов, обеспечивающих его право на свободу выражения мнения и доступ к информации, представляющей **общественный интерес**. Информация позволяет гражданам держать под контролем действия правительства и является фундаментом для всестороннего и своевременного обсуждения деятельности органов власти.

В действующем законе о СМИ в **статье 26** прописаны случаи освобождения от ответственности за распространение сведений, не соответствующих действительности. На сегодняшний день, *СМИ освобождаются* от какой-либо ответственности в случае, если информация является дословным воспроизведением публичных выступлений. Как видно, закон не ограничивает по субъекту, то есть дословное воспроизведение может быть любого выступающего лица на публике. Однако, проектом же закона в этой части предусматриваются конкретные субъекты, за дословное воспроизведение которых СМИ не будет нести ответственность. Согласно **статье 50** проекта закона к ним будут относиться: депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и депутаты местных кенешей, делегаты съездов, должностные лица государственных органов, органов местного самоуправления, политических партий, политических партий, некоммерческих организаций, юридических лиц. Получается, что только дословное воспроизведение **этих лиц освобождает СМИ от ответственности**.

Но и это еще не все. В **статье 50** указываются теперь конкретные места, где могут быть публичные выступления. К ним относятся: заседания комитетов, временных комиссий, депутатских фракций, пленарных заседаниях Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и местных кенешей, делегатов съездов, на конференциях, пленумах политических партий, некоммерческих организаций, а также официальных выступлений, в том числе на пресс-конференциях.

Данная норма звучит архаично, так как не принимает во внимание регулярные выступления главы государства, депутатов парламента и высоких должностных лиц со страниц соцсетей. Таким образом, при дословном воспроизведении высказываний Президента или парламентариев, опубликованных ими на их собственных страницах в социальных сетях, СМИ не освобождаются от ответственности. Таким образом, снова автор законопроекта этой нормой не достигает цели обновления закона в соответствии с временем. Перечисляя конкретных субъектов, и, уточняя места их выступлений, автор проекта закона пытается *усилить ответственность СМИ и журналистов*.

А далее, в действующем законе о средствах массовой информации, за распространение недостоверной информации СМИ освобождается от ответственности если эта информация содержалась в выступлениях граждан в прямом эфире без предварительной записи. В представленном проекте закона текст **статьи 50** значительно изменен в сторону *ограничения прав*. Здесь указано, что СМИ будут освобождаться от ответственности за распространение информации:

- если она содержится в авторских произведениях, идущих в эфир без предварительной записи,

- либо в текстах, не подлежащих редактированию в соответствии с настоящим законом.

Получается что, СМИ *освобождается* только за воспроизведение авторского произведения или текста. Для чего это указали? Ведь авторское произведение можно найти и в других источниках. Зачем указывать в данном случае, что СМИ освобождается от ответственности за воспроизведение авторского произведения либо текста? Это абсурдно, поскольку журналист в большинстве случаев знает предварительно содержание распространяемого произведения и также журналист заранее читает текст. Также неясно, какие тексты не подлежат редактированию в соответствии с данным проектом закона.

СМИ *должно быть освобождено* от ответственности, как это предусмотрено сейчас за распространение любой информации, а особенно видеосюжета, которое идет без предварительной записи. Именно на видео в прямом эфире высказываются слова, которые СМИ и журналист не могут заранее предвидеть, соответственно именно за распространение видео в прямом эфире СМИ *должно быть освобождено* от ответственности. Примером необоснованного привлечения к гражданско-правовой ответственности в виде прекращения деятельности СМИ, можно указать телеканал «Сентябрь», который был закрыт под давлением лишь за то, что, кто-то годом ранее, в прямом эфире распространил материал, который впоследствии признан экстремистским. В случае принятия данного законопроекта в этой части, СМИ можно необоснованно закрывать, не нарушая формально закона.

Обращаем внимание, что согласно **части 2 статьи 10** Конституции КР цензура в Кыргызской Республике не допускается. Средства массовой информации свободны и осуществляют свою деятельность в соответствии с законом. Однако, вынесенный на общественное обсуждение проект закона противоречит данной статье Конституции КР, поскольку в случае его принятия обеспечить свободу СМИ не будет возможно. В этой ситуации СМИ будут нести солидарную ответственность за распространение информации, взятой из публичных выступлений. СМИ не будут защищены даже в случае воспроизведения видео в прямом эфире, содержание которого не зависит от СМИ или журналиста.

Также необходимо отметить, что согласно **части 1 статьи 63 Основного закона** страны *запрещается* принятие законов, ограничивающих свободу слова, печати и средств массовой информации. Несмотря на имеющийся конституционный запрет, Администрация Президента КР инициирует закон, который ограничивает имеющуюся свободу слова и деятельность СМИ.

Свобода мнений и свобода их выражения являются неотъемлемыми условиями всестороннего развития личности. Они являются основополагающими элементами любого свободного и демократического общества. Эти две свободы тесно взаимосвязаны, поскольку свобода выражения мнений стимулирует обмен и формирует мнения.¹¹

¹¹ Замечания общего порядка №34. Комитет по правам человека. Доступно на сайте: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsrcd B0H>

Свободная, не подлежащая цензуре и ограничениям пресса, или другие средства информации в любом обществе являются важным элементом обеспечения свободы мнений и их выражения, а также реализации других прав, предусмотренных Международным пактом о гражданских и политических правах, участницей которого является Кыргызская Республика. Свобода СМИ является одним из краеугольных камней демократического общества. В Международном пакте о гражданских и политических правах закреплено право, в соответствии с которым средства массовой информации могут получать сведения, на которые они опираются при выполнении своих функций. Особое значение имеет *свободный обмен информацией и мнениями* по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями народа. Это предполагает свободу прессы и других средств информации, которые могли бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность. Широкая общественность, в свою очередь, имеет право получать продукт деятельности средств информации. Однако, закрепленные в международных договорах эти права, в случае принятия данного законопроекта, будут незаконно ограничены.

В **статье 42** проекта закона КР о СМИ указано, что гражданин, *объединение граждан*, государственный орган, орган местного самоуправления, должностное лицо, предприятие, организация, учреждение независимо от формы собственности **вправе потребовать** от редакции СМИ **опровержения** не соответствующих действительности и порочащих их честь, достоинство и деловую репутацию сведений, которые были распространены в данном средстве массовой информации. Такое право имеют также законные представители гражданина, если сам гражданин не имеет возможности потребовать опровержения. Обращаем внимание, что далее прописано: *«Если редакция средства массовой информации не располагает доказательствами того, что распространенные им сведения соответствуют действительности, она обязана опровергнуть их в том же средстве массовой информации.»*

Необходимо понимать, что средства массовой информации не являются органом расследования. Редакция не обязана добывать и располагать доказательствами. СМИ должно распространять информацию имея источник, проверка же этих фактов относится к прерогативе правоохранительных органов, которые в установленном процессуальным законодательством порядке, должны добывать относимые доказательства. Если недостоверная информация распространена, то при наличии достоверной информации, государственные и муниципальные органы могут предоставить данную информацию для размещения в СМИ. В случае отказа в распространении альтернативной позиции, в том числе и информации от официальных структур, на СМИ можно обратиться в комиссию по этике журналистов.

Возникает также вопрос, что может быть доказательством и достаточно ли этого доказательства, для того, чтобы СМИ должно было не опровергнуть информацию. Оценку представленным доказательствам может дать только суд.

Важно отметить, что действующая редакция закона КР «О средствах массовой информации» (**статья 17**), в данной части, отвечает требованиям *разумности*, поскольку не предусматривает обязательного наличия доказательств, и что *в случае отказа* в размещении опровержения, спор *разрешается в судебном порядке*.

Следует также сказать еще об одном новшестве - о *скрытых вставках* и *технических приемах*. Совершенно не ясна формулировка **части 2 статьи 4** проекта закона, которая указывает, что **запрещается** использование в радио-, теле-, видео-, кинопрограммах, документальных и художественных фильмах, а также в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных

[115979OVGGGB%2BWPA%20Xiks7ivEzdmLQdosDnCG8FaGzYH6OnzWb2RXT7yJopp6wnueK3xDIZpJtsnQ4NnehKxA27tv6yxSEu56OqU0tVD](https://www.legislation.gov.kg/docs/other/115979OVGGGB%2BWPA%20Xiks7ivEzdmLQdosDnCG8FaGzYH6OnzWb2RXT7yJopp6wnueK3xDIZpJtsnQ4NnehKxA27tv6yxSEu56OqU0tVD)

текстов, относящихся к *специальным средствам массовой информации, скрытых вставок и иных технических приемов и способов распространения информации, воздействующих на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье.*

Из этого текста невозможно уяснить, кто же сможет определить скрытые вставки, технические приемы и способы распространения информации, воздействующие на подсознание. Ввиду неясности самих используемых терминов, можно будет *злоупотреблять правом и необоснованно ограничивать права журналистов и СМИ.* Например, любая демонстрация, к примеру, процесса курения может *оказаться воздействием на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье.* Эти формулировки позволяют уполномоченному органу по надуманным предлогам направлять *безосновательные предупреждения* и, в дальнейшем, принимать меры для прекращения деятельности СМИ. Такие расплывчатые нормы однозначно должны быть **исключены**.

Относительно нормы **о цензуре**. Предлагаемая в **статье 5** законопроекта норма о недопустимости цензуры почти копирует формулировку российского закона о СМИ. Безусловно, недостаток подхода состоит в том, что воспроизведение законодательного массива не подразумевает адаптации правовых норм к требованиям правовой системы Кыргызстана, что ведет к возникновению пробелов, противоречий и некорректного толкования. В частности, в рассматриваемом примере буквальное заимствование из российского закона приведет к тому, что цензурой не будет признаваться вмешательство в деятельность СМИ партий, религиозных объединений и иных некоммерческих организаций.

Цензура подлежит полноценному описанию, с указанием сфер воздействия на СМИ и примеров тех способов, которыми воздействие может осуществляться. При этом *перечень способов не должен быть закрытым*. В случаях, когда у правоприменительных органов возникают сомнения в трактовке тех или иных действий как *цензуры*, они обязаны привлекать для экспертизы профильные органы в сфере защиты прав и свобод представителей СМИ.

Общеизвестно, что 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. К ним следует отнести взаимодействие в различных формах, включая:

- акты неправомерной национализации или иной передачи активов СМИ;
- наложение необоснованно завышенных компенсаций по делам о защите чести достоинства и деловой репутации;
- введение ограничений на рынках, на которых осуществляют свою деятельность СМИ (рынок подписки на печатные издания, рекламный рынок, и т.п.);
- препятствование распространению информации, уже введенной в гражданский оборот;
- применение к журналистам силовых действий или выражение в их адрес угроз, направленных на ограничение исполнения ими профессионального долга;
- уголовное преследование и рейдерские захваты СМИ.

6. Прекращение (приостановление) деятельности учредителя организации СМИ

В заключительных положениях, **статья 54** (вступление в силу настоящего закона), предписывает Кабинету Министров провести перерегистрацию всех СМИ до **1 июня 2023 г.** в соответствии с требованиями принятого закона. А не прошедших до указанной даты считать «ликвидированными».

Экспертам сложно оценить целесообразность требования перерегистрации СМИ из-за отсутствия аргументации со стороны автора. Информация по вопросу перерегистрации в справке-обосновании отсутствует. Тогда как согласно требованиям закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» в справке-обоснования к проекту закона должны быть указаны прогнозы возможных социальных, экономических, правовых, правозащитных и других последствий принятия нормативного правового акта (**статья 25**). Очень важным является раскрытие целей, задач и прогнозов принятия каждого отдельно взятого предложения, поскольку закон призван регулировать наиболее важные общественные отношения. Ввиду отсутствия информации о необходимости массовой перерегистрации СМИ, у медиа сообщества возникают обоснованные опасения о вреде и нецелесообразности данного предложения, поскольку влечет за собой потенциальную фильтрацию «неудобных» власти СМИ путем перерегистрации.

Рассматриваемая **статья 54** противоречит **статье 9** этого же проекта закона, поскольку в ней определен *исчерпывающий перечень оснований для перерегистрации:*

- смена учредителя и изменение состава соучредителей,
- смена наименования (названия),
- смена языка распространения,
- смена формы периодического распространения массовой информации,
- смена территории распространения продукции.

Таким образом, в указанном перечне в качестве основания «**принятие нового закона**» не прописано.

Хотелось бы прояснить, что автоматическое признание организаций СМИ ликвидированными является грубым нарушением прав на свободную деятельность СМИ. Поскольку они уже имели свидетельство о государственной регистрации, полученное в соответствии с законодательством, и их ликвидация *затрагивает права и законные интересы учредителя и работников редакции*. Поэтому, в данном случае, ликвидация организации СМИ возможна только по решению суда в соответствии с положениями Гражданского кодекса КР. Для принудительной ликвидации юридического лица в **судебном порядке** прописаны **строгие основания:**

- осуществление деятельности без надлежащего разрешения либо деятельности, запрещенной законом;

- если имеются неоднократные или грубые нарушения законодательства, либо при систематическом осуществлении деятельности, противоречащей уставным целям юридического лица.

Процедура **ликвидации юридического лица** — это достаточно длительный и сложный процесс, который предписывает совершить ряд действий. Юридическое лицо перед своим прекращением деятельности должно сформировать и утвердить ликвидационный баланс, урегулировать отношения с возможными кредиторами, известить налоговые органы, органы статистики и Социальный фонд, и сделать много других действий.

Однако автор проекта закона предлагает «пойти» *в обход законодательства* и признать автоматически все СМИ, не прошедших перерегистрацию в указанные сроки,

ликвидированными. Безусловно, несущими *наибольшую угрозу* свободе массовой информации следует *признать* все положения проекта закона, формулирующие возможность *прекращения и приостановления* деятельности СМИ и выпуска СМИ. Приостановление и прекращение деятельности являются самыми суровыми санкциями, которые могут быть наложены на медиа организацию.

Чтобы соответствовать критерию соразмерности, предусмотренному **в статье 19(3)** Международного Пакта гражданских и политических прав (МПГПП), они должны быть разрешены только в самых исключительных обстоятельствах, связанных с очень серьезным противоправным поведением, когда *менее строгие меры не будут достаточными*. В соответствии со **статьей 23** Конституции КР, любое ограничение прав и свобод должно быть **прописано законом**, преследовать **законную цель** и соответствовать **соразмерно нарушениям**.

Однако законопроект о СМИ предоставляет государству безграничную и произвольную свободу действий при принятии решения о приостановке или прекращении деятельности СМИ за нарушение любого положения закона. Формально, даже самое мелкое нарушение, как смена языка распространения, может быть расценена как основание для прекращения работы СМИ. В свою очередь, проект закона также не содержит каких-либо дополнительных критериев, которые могут помочь в определении целесообразности применяемых санкций.

В современном динамичном информационном обществе приостановление «*деятельности*» СМИ, по сути, равносильно прекращению работы медиа-организации. При этом с точки зрения надзорного процесса приостановление не имеет смысла. Если уже произошло распространение некоторого противозаконного материала, то приостановление деятельности издания или телерадиоканала не будет иметь смысла. Логика есть лишь в запрете распространения *конкретного выпуска* средства массовой информации, однако, такая мера *не равноценна* полному *приостановлению* процесса деятельности всей организации СМИ.

Статья 21 проекта закона (прекращение и приостановление деятельности СМИ) рассматривает основания прекращения «*деятельности СМИ*» по решению суда. ИМП считает не совсем логичным, когда действия «*прекращение и приостановление*» применяются по отношению к «*деятельности СМИ*». СМИ не может обладать правоспособностью, поскольку исходя из определения **статьи 2** проекта, к средствам массовой информации относятся такие **объекты**, как *печатные и сетевые издания*, различные *телерадиопрограммы и каналы* и др., которые сами по себе не могут совершать каких-либо действий. Очевидно, что СМИ в этом случае, рассматриваются как «*форма периодического распространения*». Другими словами, СМИ — это инструмент, посредством которого подготовленные материалы и сообщения с определенным объемом информации становятся доступными широкому кругу общественности. Соответственно, газета, телерадиоканал или телерадиограмма и другие СМИ, выступая как **объект правоотношений**, самостоятельно **не могут осуществлять «деятельность»**. Правом принимать участие в процессе деятельности по созданию, производству, регистрации и распространению средств массовой информации наделяются индивидуальные и коллективные **субъекты**. Следовательно, производство СМИ - это вид деятельности юридического лица, в уставе которого могут быть и другие направления деятельности. Поэтому, когда автор говорит о «*ликвидации СМИ*», то происходит подмена термина субъекта права (юридическое лицо, имеющее деятельность, направленную на производство СМИ) на объект (СМИ). В действительности, речь идет о *ликвидации деятельности юридического лица* (учредителя СМИ).

В части **3 статьи 21** проекта важно обратить внимание на основания для принудительной ликвидации (прекращения) и приостановления «*деятельности СМИ*» через суд. Изложение данной нормы сложно воспринимается. Смысл состоит в том,

что если в процессе деятельности в течение года редакция СМИ неоднократно нарушала требования, заложенные в **статье 4** (распространение материалов с запрещенным контентом), а органы Министерства юстиции и прокуратуры направляли в адрес учредителя и (или) редакции (главного редактора) письменные **предупреждения**, то в этом случае упомянутые госорганы могут обратиться в суд для прекращения деятельности СМИ. Это первое основание, второе основание - это «*неисполнение акта суда о приостановлении деятельности средства массовой информации*».

В первом основании автор ссылался на нарушения норм **статьи 4** проекта закона (о недопустимости злоупотребления свободой слова и печати). Однако, эта норма также содержит **несоразмерные ограничения прав журналистов**. К примеру, в статье законопроекта указано, что запрещается использование СМИ:

- для вмешательства в личную жизнь граждан, посягательство на их честь и достоинство, деловую репутацию;

- для распространения информации о частной жизни человека без его согласия, кроме случаев, установленных законом.

Однако, какие, именно, «**случаи**» и *в каких законах они прописаны* - не указано. Соответственно, СМИ можно *предупредить* даже за профессиональную деятельность под предлогом «*посягательства на честь и достоинство*» должностного лица, поскольку работа журналистов не просто освещать события в стране, а поднимать насущные, острые и нередко нелицеприятные для власти имущих вопросы. Учитывая, что как показывает судебная практика, в основном журналистскими расследованиями в СМИ недовольны высокопоставленные чиновники и депутаты, следовательно, эта норма законопроекта принимается в интересах этого круга людей.

Здесь хотелось бы обратить внимание на постановление Пленума Верховного суда КР (ВСКР) «**О судебной практике по разрешению споров о защите чести, достоинства и деловой репутации**»¹² от 13 февраля 2015 года № 4, поскольку дела о защите чести, достоинства или деловой репутации *публичных фигур* имеют свои особенности. **Публичными фигурами** являются лица, которые занимают государственные должности и/или пользуются государственными ресурсами, а также все те, кто играет значительную роль в общественной жизни (в политике, экономике, искусстве, социальной сфере, спорте или в любой другой отрасли). В соответствии со **статьями 3 и 4 Декларации о свободе политической дискуссии в СМИ**¹³, принятой 12 февраля 2004 г. на 872-м заседании Комитета Министров Совета Европы, *политические деятели, стремящиеся заручиться общественным мнением, тем самым соглашаются стать объектом общественной политической дискуссии и критики в СМИ*. Государственные должностные лица могут быть *подвергнуты критике в СМИ* в отношении того, как они исполняют свои обязанности, поскольку это необходимо для обеспечения гласного и ответственного исполнения ими своих полномочий. *Публичные лица открыты* для освещения их слов и поступков.

Иными словами, если информация, касающаяся личной жизни публичного лица имеет **общественный интерес** и поведение в личной жизни может повлиять на его работу и функциональные обязанности, *журналисты, должны иметь право распространять информацию о частной жизни*.

В регулировании деятельности СМИ появился новый термин - «**предупреждение**», который может исходить и от Министерства юстиции, и от органов прокуратуры. Это нововведение в проекте, которому нет пояснения ни в

¹² Доступно на сайте: <https://media.kg/law/postanovlenie-plenuma-verhovnogo-suda-kr/>

¹³ Доступно на сайте: <https://media-pravo.info/law/128>

понятийном аппарате, ни в норме статьи, где он упоминается. Автор не прописывает в проекте, каким статусом оно будет обладать, какую будет иметь форму и каков порядок его вручения, учитывая, что автор законопроекта определяет два государственных органа, которые одновременно наделены контрольно-надзорными функциями принудительного прекращения деятельности СМИ.

Безусловно, для организации СМИ важно знать, кто в итоге будет предъявлять этот документ, есть ли разграничение полномочий между этими ведомствами и сколько времени отводится на устранение нарушения? Инициатор проекта не прописал алгоритм действий ответственных лиц СМИ при получении такого «предупреждения» и **не предусмотрел порядок обжалования** «письменного предупреждения». Спрашивается: для чего автор предоставил дублирующие функции Министерству юстиции и прокуратуры?

Учитывая недостаточность информации по этому вопросу, ИМП обратился к полномочиям Министерства юстиции КР, заложенным в **Положении**¹⁴. Подобная функция относительно прекращения и приостановления деятельности СМИ, а также принятие решения о вынесении письменного «предупреждения» - **не предусмотрена**. Следовательно, Министерство юстиции *не наделено такими полномочиями*.

Очевидно, что предлагаемая норма (**часть 3 статья 21**), скорее всего, будет использована для оперативной фильтрации нежелательных СМИ, поскольку достаточно отправить редакции СМИ два *предупреждения* и вышеуказанные уполномоченные органы уже вправе подавать иск на **ликвидацию**. Суд в данном случае, не будет разбираться в содержании и обоснованности *предупреждения*, так как проект закона не предписывает суду анализировать эту часть. Соответственно, для прекращения деятельности, суду достаточно будет установить факт направления **неоднократных предупреждений** СМИ.

Нельзя забывать о существовании еще одного **регулятора**, уполномоченного государственного органа по информационной политике в лице Министерства культуры, информации, спорта и молодежной политики КР, в полномочиях которого уже заложен перечень функций, затрагивающих деятельность СМИ, включая исполнение законодательства. Это проведение мониторинга и анализа ситуации в области СМИ, контроль в сфере разрешительной системе, ведение государственного реестра действующих СМИ и электронных коммуникаций, а также осуществляет процедуру выдачи разрешения на размещение телерадиоканала в аналоговом вещании и (или) цифровом пакете вещания и ведет реестр этих разрешений.¹⁵

Таким образом, три государственных органа, которые в любой момент могут *вмешиваться в деятельность СМИ, ограничивая их в правах* либо совсем **прекращая их деятельность**. Такая позиция недопустима, поскольку сужает свободу слова и массовую информацию, *ставит под угрозу существования независимых СМИ*.

Второе основание для прекращения деятельности организации СМИ - это «*неисполнение акта суда о приостановлении деятельности средства массовой информации*» (**часть 3 статья 21**). Данная норма также недопустима, поскольку проект закона содержит размытые формулировки и основания для приостановления деятельности средства массовой информации. Не может быть приостановлена вся деятельность СМИ только за публикацию каких-либо сведений. Соразмерным в

¹⁴ Положение о Министерстве юстиции Кыргызской Республики От 5 марта 2021 года (с последними изменениями на 22 марта 2022 г.). Доступно на сайте: <http://minjust.gov.kg/ru/content/772>

¹⁵ Положение о Министерстве культуры, информации, спорта и молодежной политики Кыргызской Республики от 15.11.2021 г. Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/158001>

данном случае может быть приостановление распространения этих сведений, но никак не всей деятельности СМИ.

В этой же **статье 21** только в **части 4** тоже заложены основания для приостановления судом деятельности СМИ **(1) о необходимости обеспечения иска**, предусмотренного в **части 1 статьи 21** и **(2) о нарушении законодательства КР о выборах**. Указанные основания - ни что иное, как очередной механизм государства для осуществления *цензуры и давления на деятельность СМИ через суды*.

Первое основание позволяет под предлогом того, что СМИ якобы злоупотребило свободой слова применить меру *по обеспечению иска*, в виде *приостановления в целом деятельности СМИ*, без извещения сторон по делу. Действие нормы нарушает права и законные интересы журналистов, редакции и учредителя. Так как мера по обеспечению иска рассматривается в *однодневный срок* и без извещения сторон. СМИ узнает, что ее деятельность по факту приостановлена, только после получения судебного акта о принятии мер по обеспечению иска. А чтобы, впоследствии, снять меру по обеспечению иска организация СМИ должна обратиться только в *вышестоящий суд*.

Механизм принятия мер по обеспечению иска в виде приостановления деятельности СМИ не должен содержаться в нормах материального права - то есть в законе о СМИ. Эта мера должна рассматриваться, в каждом случае, судом в рамках гражданско-процессуального законодательства с учетом соблюдения требований *разумности и соразмерности*. Наличие этой нормы в законе будет обозначать, что в каждом споре о прекращении деятельности СМИ нужно применять меру по обеспечению иска в виде приостановления его деятельности до окончания судебного разбирательства. Безусловно, наличие данной нормы позволит *беспрепятственно за один день*, по факту **закрывать неугодные СМИ**.

Институт обеспечения иска представляет собой совокупность мер, установленных гражданским-процессуальным законодательством, которые могут применяться судом по ходатайству лиц, участвующих в деле, если существует предположение, что исполнение вынесенного по делу решения станет впоследствии затруднительным или невозможным. В качестве таких мер суд может:

- наложить арест на имущество или денежные средства исключительно в пределах суммы иска и судебных расходов,
- запретить или обязать совершать определенные действия,
- приостановить реализацию имущества и др.

Закон четко прописывает, что меры обеспечения иска должны быть *соразмерными требованиям* в иске. Вместе с тем, в рамках гражданского судопроизводства СМИ, как правило, выступают ответчиками по искам о защите чести, достоинства и деловой репутации.

Механизмом восстановления нарушенного права в рамках этих исков является публикация опровержения, сведений, признанных судом недействительными и порочащими доброе имя и компенсация морального вреда. На практике не так часто встречалось, когда истцы требовали у суда принять меры по обеспечению иска в виде запрета на распространение оспариваемых сведений. Это иски бывшего президента Атамбаева А.Ш. к редакциям Zanoza.kg, «Азаттык Медиа» и др., когда меры были приняты по иску Райымбека Матраимова к изданию «Азаттык Медиа», Клоор и Информационному агентству «24.kg». Но тогда суд требование отклонил.

Ввиду того, что по искам о защите чести, достоинства и деловой репутации всегда оспариваются отдельные сведения из конкретной публикации, то все это вызывает опасения, поскольку инициатор, закладывая механизм **приостановления**, фактически **прекращает деятельность всей редакции** на неопределенный период. И это все происходит еще до рассмотрения судом иска по существу и установления наличия или отсутствия вины редакции, а также определения окончательного размера компенсации морального вреда *с учетом принципов разумности и справедливости*.

Возмутительным является предложение инициатора приостанавливать деятельность СМИ **по второму основанию статьи 21 части 4** за «*нарушение законодательства Кыргызской Республики о выборах*». Так, инициатор устанавливает, что если СМИ допустит повторное нарушение законодательства Кыргызской Республики о выборах, то по ходатайству ЦИК КР суд может приостановить **выпуск СМИ** на срок до момента *окончания голосования на выборах*. Однако основания, порядок и процедура рассмотрения фактов нарушения условий проведения предвыборной агитации с участием СМИ регулируется уже положениями другого закона, **Конституционного закона КР о выборах**¹⁶ и **Кодекса о правонарушениях КР**¹⁷.

Для чего автор вводит непонятную совсем норму о передаче прав учредителя третьим лицам, принуждая учредителя к совершению действий, которые ему вредят? В **части 4 статьи 15** проекта закона в предложенной редакции: «*4. Учредитель может передать свои права и обязанности третьему лицу с согласия редакции и соучредителей. В случае ликвидации или реорганизации учредителя - объединения граждан, предприятия, учреждения, организации, государственного органа его права и обязанности в полном объеме переходят к редакции, если иное не предусмотрено уставом редакции.*»

В каких случаях и по какому принципу может быть ликвидация или реорганизация *объединения граждан*? Вообще, в проекте не дано разъяснения, что представляет собой объединение граждан? Какой статус у этой группы людей? Почему и в связи с чем, при реорганизации юридического лица права и обязанности учредителя должны передаваться непонятной структуре «редакции»? Ведь при реорганизации юридических лиц в соответствии со **статьей 93 Гражданского кодекса КР** предусматривается *правопреемство*.

Соответственно, данная статья проекта закона **противоречит статье 93 ГК КР**. При наличии данной статьи проекта закона между редакцией СМИ и правопреемниками учредителя будут возникать споры при реорганизации учредителя СМИ.

7. Нарушение процедур инициирования проекта закона

В соответствии с требованиями **статьи 22 Закона КР «О нормативно-правовых актов»**¹⁸ субъект нормотворческой деятельности обязан: обнародовать информацию, имеющую отношение к предмету обсуждения, такие как обоснование

¹⁶ Конституционный закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2.07.2011 г. №68. Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203244?cl=ru-ru>

¹⁷ Кодекс КР о правонарушениях от 28.10.2021 г. №128. Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112306>

¹⁸ Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20.07.2009 г. №241. Доступно на сайте: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591>

необходимости принятия НПА; финансово-экономические расчеты; заключения проведенных экспертиз; статистические данные; информацию о мониторинге и оценке законодательства в той сфере общественных отношений, которую будет регулировать разработанный проект НПА; прогноз возможных социальных, экономических, правовых и иных последствий действия подготовленного НПА и другие сведения, необходимые для обоснования проекта НПА.

Грубо нарушена норма **части 2 статьи 22** вышеуказанного закона, согласно которой общественное обсуждение проекта нормативного правового акта обеспечивается нормотворческим органом, а также посредством предоставления доступа к тексту проекта нормативного правового акта. Однако, граждане не получили право доступа к тексту проекта закона и справке-обоснованию на государственном языке. Администрация Президента КР ограничилась лишь обнародованием текста на официальном языке, что вероятнее всего является следствием копирования российского закона о СМИ.

Инициатор отмечая, что концепция законопроекта якобы *«включает принципиально важный тезис о том, что журналистика представляет собой не предпринимательскую деятельность, а выполнение общественного долга, функций публичной службы»* утверждает, что *«пробелы в правовом регулировании мешают развитию индустрии СМИ»* в связи с чем он желает *«помочь наладить цивилизованный бизнес в сфере массовой информации, обустроить рынок, поддержать процессы концентрации СМИ, но положить при этом предел монополизации»*.

Таким образом, инициатор проекта подтверждает, что данный проект закона регулирует также вопросы предпринимательской деятельности в сфере медиа. Однако, в нарушении **статьи 19 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»** к проекту закона **не приложен анализ регулятивного воздействия**. В анализе четко можно было бы увидеть, каким образом предлагаемое правовое регулирование сможет *«наладить цивилизованный бизнес в сфере массовой информации»*. Любые инициативы, направленные на регулирование предпринимательской деятельности, которые в той или иной степени *«определяют/изменяют существующий порядок использования предпринимателями собственных или заемных средств»* в **обязательном порядке** подлежат анализу регулятивного воздействия, но инициатором данный анализ не был проведен. В соответствии с требованиями вышеуказанного закона, в случае непредставления разработчиком обоснования, подготовленного на основе АРВ **проект НПА подлежит отклонению**. В целом, не ясно: проводилось ли исследование по данному вопросу и на каких статистических либо социологических данных основаны утверждения инициатора о необходимости поддержать рынок СМИ. Анализ законопроекта указывает, что введение каких-либо механизмов, направленных на поддержку рынка СМИ, как бизнес-сферы, *инициатором не предлагаются*, а напротив закладываются нормы, направленные на *ограничение и усиление контроля над деятельностью журналистов и редакций*.

Общеизвестно, что независимые медиа — это ключевой механизм осуществления общественного контроля, способствующий увеличению прозрачности государственного управления и борьбе с коррупцией. За последние несколько лет независимая журналистика Кыргызстана неоднократно оправдывала доверие общества, раскрывая недостатки в управлении, несоблюдения и нарушения закона и коррупции во власти.

Кроме того, именно независимые медиа в период пандемии, боевых действий на границе с Таджикистаном в **апреле 2021** и **сентябре 2022** года взяли на себя *миссию по информированию населения и мирового сообщества объективной информацией о ситуации*, а также по разоблачению недостоверной информации со стороны Таджикистана.

Конституция КР возлагает *обязанность на государство в создании условий «для развития различных форм экономической деятельности» (статья 17)*. Безусловно, государство, в первую очередь, несет ответственность за создание благоприятных условий для развития разных форм экономической деятельности. Важно отметить, что одним из условий экономического роста, инвестиционной привлекательности страны наряду с гласностью, независимой судебной системой и обеспечением механизмов сдержек и противовесов является **наличие независимых СМИ в стране**. Однако вместо создания безопасных условий для работы СМИ **государство препятствует** становлению и укреплению этого института путем инициирования и принятия законов, направленных на ужесточение контроля за свободой слова и свободой прессы, уголовного преследования журналистов, вынесение обвинительных приговоров, дискредитаций и давлений. Политика выдавливания независимых СМИ деструктивна для гражданского общества и бизнеса, а в среднесрочной перспективе опасна и для руководства страны. Что касается проблем монополизации СМИ, то на сегодня **главным монополистом СМИ является государство**, поскольку в его ведении находится порядка 33 организаций СМИ (телерадиоканалы, печатные издания и информационное агентство).

На основании вышеизложенного, Общественный фонд «Институт Медиа Полиси» считает, что в большей части скопированный текст с зарубежного нормативного правового акта, существенно ограничивает права и законные интересы СМИ, журналистов, а также граждан, свободно выражающих свое мнение через сеть «Интернет». Вводимые **ограничения необоснованны и не отвечают конституционному признаку соразмерности**. Проект закона **противоречит** нормам Конституции КР и **нарушает** нормы международного пакта о гражданских и политических права, участницей которых является Кыргызская Республика.

В связи с этим, просим Администрацию Президента Кыргызской Республики **отозвать законопроект «О средствах массовой информации»**.
