

Комментарий Института Медиа Полиси к проекту Положения «Об обжаловании недостоверной (ложной) информации в сети интернет»

23.02.2022 г.

На официальном сайте Кабинета Министров Кыргызской Республики для общественного обсуждения 14 февраля т.г. [вывешен](#) пакет документов, разработанный для реализации норм Закона КР «[О защите от недостоверной \(ложной\) информации](#)» от 23 августа 2021 года. Это - проекты постановления Кабинета Министров КР и положения, а также справка-обоснования. Как видно из документов, разработанный проект Положения «Об обжаловании недостоверной (ложной) информации в сети интернет» будет утверждаться постановлением Кабинета министров КР, за подписью его Председателя А. Жапарова.

Согласно требованиям, заложенным в вышеназванном законе, Кабинет Министров должен был привести свои решения в соответствии с данным законом в течение трех месяцев. А это означает, что к 23 ноября 2021 года положение уже должно было быть не только разработано, но и принято к этому времени. Однако на сегодняшний день мы видим только разработанный проект, еще не согласованный с гражданским обществом.

В справке-обоснования громко провозглашено, что «проект закона направлен на «обеспечение прав и свобод граждан, юридических лиц и государства, и защита их от ложной или недостоверной информации, распространяемой в интернет пространстве». Однако из содержания проекта, который разрабатывался в течении полугода, не усматривается равное обеспечение прав и свобод граждан, таких - как свобода слова и свобода выражения мнения. Гражданское законодательство основывается на признании равенства и автономии воли участников отношений (статья 2 ГК КР). Именно поэтому, если то или иное частное лицо посчитало свои личные неимущественные права нарушенными и в связи с этим, уверена о необходимости ограничения прав другого лица, то доказывать о нарушении своего права оно должно в суде.

А в данной ситуации инициатор проекта положения подменяет судебные органы, возложив рассмотрение споров на уполномоченный орган в области связи.

Предлагаемый проект положения Институт Медиа Полиси считает неконституционным и противоречащим взятым Кыргызстаном на себя международным обязательствам в рамках соблюдения фундаментальных прав человека. Нормы этого положения направлены против лиц, которые будут указывать на недостатки в деятельности государственных органов и должностных лиц, об их злоупотреблении властью и о коррупционных действиях, а также будет пресекаться любая критика власти.

Институт Медиа Полиси и ранее неоднократно отмечал в течение прошедшего года, что сам разрабатываемый закон в разных вариантах уже противоречил нормам Конституции КР и международным обязательствам Кыргызстана. И с такими нарушениями народные избранники не должны были его принимать. В свою очередь, Институт Медиа Полиси проводил исследование разных версий проекта закона. Ознакомиться с такой оценкой можно на сайте Института: <http://media.kg/wp-content/uploads/2021/06/analiz-k-proektu-zakona-k-o-zashhite-ot-lozhnoj-i-nedostovernoj-informaczii-analiz.pdf>.

В соответствии с процедурой, указанной в проекте положения любое лицо, считающее, что в отношении его распространена недостоверная информация, «порочащая его честь, достоинство и деловую репутацию», может обратиться к владельцу сайта или страницы в социальных сетях с просьбой удалить тот или иной материал. В случае отказа от удаления или нарушения времени (24 часов) удаления недостоверной информации, заявитель, чьи права и свободы были нарушены в связи публикацией о нем недостоверной информации, вправе обратиться в уполномоченный государственный орган с заявлением о принятии мер по приостановлению работы сайта или страницы сайта в сети интернет. Уполномоченный государственный орган в течение десяти рабочих дней со дня получения заявления или уточненных заявителем сведений направляет интернет-провайдеру предписание о приостановлении работы сайта или страницы сайта в сети интернет со сроком до двух месяцев.

Далее интернет-провайдер в течение трех рабочих дней с момента получения предписания обязан приостановить работу сайта или его страницы и незамедлительно уведомить уполномоченный государственный орган об исполнении предписания. В случае, если владелец сайта или страницы сайта удалил недостоверную (ложную) информацию, он уведомляет об этом уполномоченный государственный орган, который в течение трех рабочих дней после получения такого сообщения уведомляет интернет-провайдера о возобновлении доступа к сайту или к странице сайта в сети интернет.

Необходимо отметить, что в справке-обосновании, указано, что «заявитель, который считает публикацию недостоверной (ложной) информацией обращается в уполномоченный государственный орган по связи (Служба по регулированию надзора в отрасли связи при Министерстве цифрового развития Кыргызской Республики)». Следовательно, в проекте положения уполномоченным органом считается «служба по надзору в отрасли связи» .

Однако, если обратиться к Положению Министерства цифрового развития КР, утвержденному постановлением Кабинета Министров КР от 1 июня 2021 года №17, то можно понять, что перед данным государственным органом стоят совсем другие цели и задачи. Согласно пункта 1 положения, министерство является государственным органом исполнительной власти. В его полномочия входят следующие направления: разработка и реализация государственной политики в области цифровизации, электронного управления, в сфере использования электронной подписи, государственных и муниципальных электронных услуг, систем идентификации, обеспечения равного доступа к цифровым технологиям, электрической и почтовой связи, включая радио- и телевизионное вещание, а также регистрация населения, автотранспортных средств и прицепов к ним, специальных технологических машин, водительского состава, актов гражданского состояния и архивного дела. А в пределах компетенции своего министерства еще занимаются кибербезопасностью.

Учитывая озвученный перечень функций, видно, что рассмотрение жалоб по поводу распространения порочащей информации не входит в компетенцию данного министерства. Соответственно, возложение дополнительных, несвойственных функций на один из основных государственных органов повлечет за собой нерациональное использование ресурсов.

Сложно понять инициаторов проекта подзаконного акта. Определяя Министерство цифрового развития КР уполномоченным государственным органом при реализации Закона КР «О защите недостоверной (ложной) информации» и соответствующих подзаконных актов, почему-то подписание справки-обоснования возложили на министра культуры, информации, спорта и молодежной политики Жаманкулов А.К., который, в свою очередь, заявляет от имени своего министерства, что принятие данного проекта постановления Кабинета Министров КР не повлечет никаких последствий: негативных социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических и коррупционных. И утверждает, что принятие настоящего проекта постановления не повлечет выделения дополнительных финансовых средств из республиканского бюджета и, соответственно, не требуется проведение анализа регулятивного воздействия (АРВ), поскольку проект не направлен на регулирование предпринимательской деятельности.

Но почему-то, деятельность операторов-провайдеров, на которых положением налагаются дополнительные обязательства по его реализации, и которые впоследствии могут нести финансовые затраты, Кабинет Министров не считает предпринимательской.

Данное утверждение Министерства культуры и информации вводит всех в заблуждение, поскольку в соответствии с [Инструкцией](#) по разработке проектов подзаконных актов КР орган-разработчик обязан вместе со справкой-обоснования предоставить информацию об анализе регулятивного воздействия. АРВ является важной процедурой законотворческого процесса, которая направлена на исследование проблемы,

установление целей регулирования, оценки выгод и издержек, предлагаемых норм регулирования и определение наиболее качественного способа регулирования.

Очевидно, что разработка механизма по приостановлению работы сайтов интернет-провайдерами и возложение обязанности по исполнению закона на Министерство цифрового развития, несет за собой финансовые риски.

К слову, о необходимости наличия кадровых специалистов, специального оборудования и отсутствие средств в бюджете ранее [заявляли](#) представители Министерства культуры и информации. Было озвучено, что для полноценной работы с жалобами необходимо большое количество специалистов, в том числе: теологи, переводчики, юристы и лингвисты. Все это требует значительных затрат из государственного бюджета, а их в бюджете нет. Из интервью сотрудников Министерства культуры и информации, они не знали, сколько средств потребуется для реализации данного закона, из каких конкретных источников они будут покрываться. И, самое главное, - как будет определяться приоритетность финансирования исполнения самого закона и разрабатываемых подзаконных актов в условиях катастрофического дефицита бюджета страны. Комментарий на интервью представителей Министерства культуры и информации размещен на сайте Института: <http://media.kg/wp-content/uploads/2022/01/kommentarij-k-intervyu-sotrudnikov-ministerstva-kultury-otnositelno-realizaczii-zakona-o-zashhite-ot-needostovernoj-lozhnoj-informaczii.pdf>.

Предлагаемый механизм ограничения доступа к «ложной» информации только на основании решения уполномоченного органа, а не решением суда является грубым нарушением гарантий свободы слова и свободы выражения мнения, закрепленных в Конституции КР и в международных договорах, участником которых является Кыргызстан. Любое вмешательство при ограничении прав, согласно международным стандартам и нормам Конституции КР, должно быть прописано законом, преследовать законную цель и соответствовать соразмерно нарушениям. Ограничительная мера должна являться необходимой в демократическом обществе.

Обращение с жалобой на распространение недостоверной информации в административный орган, в данном случае Министерство цифрового развития КР, означает, что его решения, в том числе по блокированию информации в последующем обжалуются только в административном порядке. В связи с этим, гражданам придется обращаться в соответствии с требованиями статьи 62 Закона КР «Об основах административной деятельности и административных процедурах» вначале с административной жалобой в орган, принявший решение, или вышестоящий орган.

Рассмотрение административной жалобы занимает продолжительное время, около одного месяца, и только после этого, у гражданина появляется возможность в течение трех месяцев обратиться в Административный суд с иском, который может рассматриваться более двух месяцев. Решение Административного суда вступает в силу по истечению месячного срока на обжалование, если только не будет подана апелляционная жалоба.

Таким образом, данный механизм предусматривает рассмотрение судебных тяжб по доказыванию, что информация соответствует действительности и решение уполномоченного органа было ошибочно, может продлиться как минимум четыре-пять месяцев. Такой механизм не обеспечивает конституционное право каждого на свободу слова, а наоборот подавляет права человека.

Следует отметить, что проект положения закладывает право обжаловать распространение порочащей информации, однако сам порядок рассмотрения жалобы не предусматривает. Как, например, будут извещаться стороны о дне рассмотрения жалобы заявителя? Но самое важное - как будет устанавливаться достоверность или недостоверность изложенных в публикации фактов, поскольку процесс определения ложности факта и необходимости его опровержения требует специальных познаний в области юриспруденции, филологии, лингвистики, психологии и т.д.. В проекте положения вообще не предусмотрены механизмы привлечения экспертов.

Предлагаемые в проекте решения заведомо нацелены на серьезные нарушения прав человека на свободу слова и мнения. Позиция Минкультуры о необходимости «защиты общественного порядка, моральных устоев жизни общества, общечеловеческих ценностей» вызывает неоднозначные вопросы, поскольку концепция Закона КР «О защите недостоверной (ложной) информации» была заявлена как борьба с недостоверной информацией порочащей честь, достоинство и деловую репутацию другого (физического) лица.

Следует еще раз напомнить, что в справке-обосновании указано: «Принятие данного проекта постановления определяет меры, которые будут направлены на возможность любого гражданина отстаивать свои права, а также честь, достоинство и деловую репутацию от распространения в интернет-пространстве недостоверной (ложной) информации». Однако юристы и медиа эксперты доказывают инициаторам проекта, что такие вопросы уже давно регулируются законодательством и рассматриваются исключительно в судебном порядке, через обращение с гражданским иском.

Статья 18 Гражданского кодекса КР уже предусматривает право гражданина «требовать по суду опровержения сведений, порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию, а юридическое лицо - сведений, порочащих его деловую репутацию». Только суд исследует вопрос порочности и достоверности, так как если информация даже и нарушает личные неимущественные права лица, но при этом является достоверной, то требования об ее опровержении не удовлетворяются судом.

Если же принятое решение суда не выполняется, то суд вправе наложить на нарушителя штраф, взыскиваемый в размере и порядке, предусмотренном процессуальным законодательством, в доход государства. Уплата штрафа не освобождает нарушителя от обязанности выполнить определенные действия, предусмотренные решением суда.

В целом, данный проект нормативно-правового акта не внес большей ясности. Как и предполагалось, уполномоченным органом в области связи определили Министерство цифрового развития КР.

В проекте положения указано, что оно разработано в соответствии с законами КР «О защите от недостоверной (ложной) информации» и «Об электрической и почтовой связи» (ст.ст. 10 и 40)¹, где предусмотрена ответственность интернет-провайдеров. Примечательно то, что норма статьи 40 формально дает право на регулирование интернет-провайдерами определенного контента при дополнительных правовых механизмах. Она устанавливает запрет на использование средств связи в целях, противоречащих безопасности государства, нарушающих общественный порядок и посягающих на честь и достоинство граждан, а также осуществления экстремистской деятельности. А статья 10 закона уточняет, что лицензия на деятельность в области электрической и почтовой связи включает в себя лицензионные требования, которые основываются на обязательствах соблюдать законы Кыргызской Республики и другие нормативные правовые акты в области связи.

В соответствии с этим, на интернет-провайдеров, включая операторов связи и операторов мобильной связи, возложена ответственность по дополнительным обязательствам о приостановлении в установленные сроки работы сайтов и страниц сайтов по решению уполномоченного органа.

Обращаем внимание, что принятый закон и предлагаемый проект положения направлены на регулирование прав и свобод человека, а именно, на запрет свободно выражать свое мнение в социальных сетях интернет-пространства. Фактически государством вводится цензура, поскольку устанавливается запрет на распространение определенного вида информации. К этой информации, как ранее упоминалось, может быть отнесена любая критика в адрес власти. Под видом ограничения недостоверной информации власть имущие, по сути, будут запрещать критиковать свою деятельность путем блокирования информации и закрытием сайтов.

¹ **Статья 40. Ответственность за нарушение законодательства об электрической и почтовой связи** (в редакции Закона КР от 22.05.2013 г. №75)

Юридические и физические лица, виновные в нарушении законодательства об электрической и почтовой связи, а также осуществляющие экстремистскую деятельность в сфере связи, несут ответственность, установленную законодательством Кыргызской Республики.

Привлечение виновных лиц к ответственности не освобождает их от возмещения нанесенных ими убытков в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Запрещается использование средств связи в целях, противоречащих безопасности государства, нарушающих общественный порядок и посягающих на честь и достоинство граждан, а также осуществления экстремистской деятельности.

Наложение штрафа производится уполномоченным государственным органом по связи. Уплата штрафа не освобождает юридических и физических лиц от исполнения предписания о прекращении нарушения законодательства об электрической и почтовой связи.

При этом, в законе под ложной, недостоверной информацией понимается опубликование, распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию. Но, как показывает практика, истцами по данной категории дел являются высокопоставленные чиновники, в их числе: Президент, депутаты Жогорку Кенеша КР и руководители исполнительной ветви власти, которые считают, что их действия не подлежат критике. Однозначно, закон и проект положения принимаются в интересах этого круга лиц, чтобы посредством административного ресурса защищать их от критики. В этом контексте, невозможно гарантировать независимость рассмотрения уполномоченным органом заявлений о приостановлении работы сайтов и страниц в интернет пространстве, поскольку сам уполномоченный орган подотчетен этим лицам.

В заключении, Институт Медиа Полиси установил:

1. Разработанный нормативно-правовой акт, как и ранее принятый закон, подрывают гарантии государства на свободу слова и свободу выражения мнения, предоставленные Конституцией КР, и заявленные в международных договорах, участником которых является Кыргызская Республика.

2. Проект положения противоречит законодательству и выходит за пределы предмета регулирования Закона КР «О защите от недостоверной (ложной) информации», поскольку до сих пор не определены источники финансирования, хотя в соответствии с законодательством они уточняются еще до принятия закона. Согласно пункта 3 статьи 86 Конституции КР проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, принимаются Жогорку Кенешем КР после определения Кабинетом Министров КР источника финансирования. Это свидетельствует о нарушении указанной нормы Конституции КР не только представителями Министерства культуры и информации, но и Кабинетом Министров КР.

3. Удаление информации с сайта, заявленное в проекте положения, является ничем иным как ограничением прав человека и, соответственно, не может быть установлено положением Кабинета Министров. В соответствии с требованиями статьи 23 Конституции КР недопустимо ограничение прав подзаконными актами. Соответственно, если действующей Конституцией и принятым законом такое ограничение прав не предусмотрено, то оно не может быть принято и подзаконным актом.

4. Указанные в проекте положения ограничения прав и свобод человека не являются соразмерными нарушениям и ограничительная мера не является необходимой в демократическом обществе. Согласно статьи 23 Конституции КР: «Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям». А принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина, запрещается.

5. Проект положения не предусматривает порядок рассмотрения жалобы, как именно будет определяться достоверность или недостоверность информации.

6. Административный порядок рассмотрения жалобы на распространение порочащей информации не предусматривает механизма, при котором возможно было бы соблюдение права человека.

7. На Министерство цифрового развития КР возлагаются функции, которые выходят за рамки компетенции и не отвечают целям и задачам, стоящим перед данным министерством.

8. Как показал анализ пакета документов, размещенных на сайте для общественного обсуждения, предлагаемые в проекте решения, заведомо нацелены на серьезные нарушения прав человека на свободу слова и выражения мнения.

На основании изложенного, единственным правильным решением будет обращение в Конституционный суд КР с ходатайством о признании норм Закона КР «О защите недостоверной (ложной) информации», противоречащими Основному Закону страны.