

**Анализ регулятивного воздействия
к проекту Закона КР «О средствах массовой информации»**

Сроки проведения АРВ:	01.10.2023 (начало)	26.10.2023 (окончание)
-----------------------	------------------------	---------------------------

I. Проблемы и основания для изменения регулирования

1. Описание проблемы

Сформулировать основную проблему (или проблемы), которую необходимо решить данным НПА.

Медиа рынок Кыргызстана в последние годы испытывает ряд проблем и вызовов, вызванных как общими международными трендами на стремительную цифровизацию процессов и повсеместное внедрение новых технологий в получении, создании и распространении информации и другого контента, так и местными особенностями, связанными как с изначально маленьким рекламным рынком и отсутствием инвестиций на производство контента, так и с ужесточением государственного регулирования, которое привело к сокращению пространства для свободы слова и свободы СМИ и стало причиной существенного понижения страны в основных международных рейтингах в последние годы.

Согласно исследованию Международного республиканского института (IRI) проведенного в мае 2023 года, СМИ находятся на третьем месте в стране по уровню доверия населения после армии и системы образования.¹ В общей сложности 67% кыргызстанцев относятся позитивно к СМИ. Доля тех, кто относится негативно, составила 25%. При этом доверяют полученной информации 54% опрошенных, в то время как 44% граждан не доверяют получаемым новостям.

Исследование “Каково сегодня состояние кыргызской журналистики”², проведенное ОО “Журналисты” в 2020 году, назвало основной проблемой местных СМИ бедственное финансовое положение подавляющего большинства независимых СМИ в Кыргызстане из-за сокращения доходов, вызванное уходом рекламодателей на другие платформы, включая социальные сети и падением продаж печатных изданий и подписки из-за изменения предпочтений пользователей, переходящих на цифровой формат.

Согласно исследованию, в особенно плачевном состоянии в Кыргызстане находятся региональные СМИ, где очень слабая материально-техническая база, заработная плата порой не достигает прожиточного минимума, что приводит к оттоку оставшихся профессиональных журналистов.

В отчете Freedom House (2023)³ среди основных проблем журналистики Кыргызстана отмечается, что журналисты регулярно сталкиваются со случаями запугиваний, задержаний, физического нападения и вмешательства в свою деятельность, в том числе и со стороны правоохранительных органов. В 2021 году был принят закон «О защите от недостоверной (ложной) информации», наделяющий исполнительный орган (Минкульт КР) административным полномочием по блокировке новостных сайтов в отсутствие судебного решения.

¹ <https://www.iri.org/resources/national-poll-of-kyrgyzstan-may-2023/>

² <https://soros.kg/wp-content/uploads/2022/04/oo-journalisty-research.pdf>

³ <https://freedomhouse.org/country/kyrgyzstan/freedom-world/2023>

Отчет Института войны и мира (IWPR) - 2018⁴ в качестве основных барьеров и угроз для качественной журналистики в Кыргызстане указывает на “недостаток финансовых ресурсов” и в этой связи недостаток качественных материалов.⁵

Согласно последнему отчету Vibrant Information Barometer⁶ от 2023 года, кыргызстанские СМИ испытывают недостаток в профессиональных кадрах, который в значительной степени подрывает и способность производить качественный контент. Основной причиной указывается миграция рекламы из местных СМИ на глобальные платформы, что ослабляет их устойчивость, вынуждая прибегать к тактике сокращения расходов и освещению крайне узкого круга тем. Такие общественно-значимые темы как проблемы экологии, вызовы урбанизации, расследования коррупции и др. охватываются только за счет грантового финансирования.

Проблемы, стоящие перед экосистемой местных новостей, носят системный характер. Несмотря на то, что рынок местных СМИ в Кыргызстане изначально был невелик (по сравнению с аналогичными рынками Казахстана и России), отрасли все же удавалось выстраивать относительно устойчивые бизнес-модели. Технологические (цифровизация) и экономические (последующий за пандемией COVID-19 экономический спад) изменения повлияли на выбор способа продвижения коммерческого бизнеса, который поддерживал местную журналистику в Кыргызстане. Другой бизнес-модели, которая обеспечила бы финансовую устойчивость кыргызских СМИ, пока не существует. В результате неустойчивости финансовых поступлений, СМИ не могут обеспечить индексацию заработных плат журналистов в связи с ростом потребительских цен на товары и услуги, что приводит к обнищанию журналистов. За исключением г.Ош, практически отсутствуют независимые региональные СМИ, лишая аудитории достоверной информации о региональных новостях. Многие потребители до сих пор предпочитают телевизионный контент и поэтому сильно подвержены пропаганде из других стран.⁷ Большинство редакций СМИ испытывают нехватку специалистов особенно таких как журналисты-расследователи, графические дизайнеры, копирайтеры, редакторы, видео операторы или даже переводчики. В стране более 10 университетов имеют программы журналистики, но многие учебные программы ВУЗов в области журналистики устарели и не отвечают современным реалиям. Работники СМИ имеют ограниченный доступ к зарубежным, качественным образовательным ресурсам, даже по Интернету, поскольку большинство из них недостаточно свободно владеют другими языками, кроме кыргызского и русского. В своей деятельности журналисты сталкиваются с такими вызовами, как ограниченные ресурсы редакций, давление спроса на оперативность выпуска новостных материалов и сложные процедуры по получению информации от государственных органов⁸. Часто информация о важнейших общественно-политических событиях безосновательно засекречена, что мешает гражданам узнавать факты, создает почву для слухов и дезинформации. Большой проблемой являются обвинения со стороны политиков и чиновников СМИ в исключительно “негативном” освещении событий⁹ и даже намеренном

⁴ <https://iwpr.net/global-voices/print-publications/status-media-and-role-social-media-kazakhstan-kyrgyzstan>

⁵ <https://iwpr.net/global-voices/print-publications/status-media-and-role-social-media-kazakhstan-kyrgyzstan>

⁶ https://www.irex.org/sites/default/files/VIBE_2023_Kyrgyzstan.pdf

⁷ <https://iwpr.net/global-voices/print-publications/russian-propaganda-kyrgyzstan/russian>

⁸ <https://media.kg/news/antirejting-kak-reagirovali-gosorgany-na-zaprosy-imp/>

⁹ <https://bulak.kg/2022/11/15/zhurnalisty-pishut-v-90-sluchayah-negativ-proveryaem-slova-spikera-parlamenta/>

искажении информации¹⁰, что приводит к падению доверия граждан как к самим СМИ, так и к их материалам. Вместе с тем, как следует из проведенного журналисткой Асель Сооронбаевой анализа источников публикаций на сайтах kaktus.media, 24.kg и bulak.kg, во всех трех ресурсах основными источниками для новостей (от 61% до 75%) были государственные органы Кыргызстана.¹¹ Тем самым, хотя в последние годы чиновники Кыргызстана обвиняют журналистов в распространении негативных новостей и нагнетании ситуации, именно госорганы в большинстве случаев являются для СМИ источником данной информации.

В рейтинге свободы прессы-2023¹² опубликованном международной организацией “Репортеры без границ”, основными проблемами в Кыргызстане отмечены, что независимые СМИ регулярно привлекаются к ответственности за критику властей, а также становятся объектом кибератак после публикации статей о коррупции. Журналисты-расследователи являются объектами насилия, как и репортеры на митингах и демонстрациях. Также указано, что существенная поддержка государственных СМИ из бюджета деформирует справедливую конкуренцию между изданиями. Принятый в 2021 году закон «О защите от недостоверной (ложной) информации» не соответствует Конституции и международным обязательствам Кыргызстана, необоснованно ограничивая свободу слова.

Особенностью рынка СМИ в Кыргызстане является присутствие на нем большого количества иностранных вещателей. В результате не соблюдаются требования закона о теле и радиовещании, согласно которому половина контента транслируемого на телевидении с 7.00 до 10.00 и с 18.00 до 23.00 должно быть местного производства. Однако согласно данным исследования консалтингового агентства Эксперт¹³, которое проводит мониторинг телевизионных каналов распределение национального контента и вещания на государственном языке по всем телеканалам оставалось примерно на одном уровне, без резких колебаний: 41-49% отечественных программ и 31-37 % присутствие государственного языка в эфире. В отдельных приграничных районах кыргызстанцы предпочитают смотреть телевизионные программы транслируемые соседними странами, такие случаи отмечаются, например, в Баткенской области.

Согласно Исследованию уровня медиаграмотности в Кыргызской Республике¹⁴, проведенного Институтом Медиа Полиси в 2018 году, потребители редко перепроверяют информацию, что приводит к образованию информационных пузырей из односторонней информации и мнений, что приводит к подрыву доверия к СМИ и пребыванию людей в атмосфере полуправды. Большинство молодежи аполитично и не разбирается в аспектах политики Кыргызстана. Уровень знания и понимания своих прав и обязанностей в части распространения информации низок. Нет понимания, что любой, а не только журналист может понести ответственность за распространение противоправной информации.

¹⁰ <https://kloop.kg/blog/2023/01/21/tashiev-prigrozil-smi-otvetstvennostyu-za-nevernyuyu-informatsiyu/>

¹¹ <https://internews.kg/2023/01/26/otkuda-smi-cherpayut-novosti-analiz-istochnikov-publikatsij-na-sajtah-kaktus-media-24-kg-i-bulak-kg/>

¹² <https://rsf.org/en/country/kyrgyzstan>

¹³ <https://expert.kg/analiz-kontenta-i-yazyka-veshhaniya-na-telekanalah-kyrgyzstana-ijul-2019/>

¹⁴ <https://soros.kg/wp-content/uploads/2018/03/Otchet-po-itogam-issledovaniya-mediagramotnosti-v-KR.pdf>

Исследование “Матрица медиавлияния”¹⁵ проведенное в 2019 году, среди основных проблем для кыргызстанского медиасегмента указывает фейковые новости и дезинформацию, публикуемые фейковыми медиаресурсами, через страницы и каналы в социальных сетях и мессенджерах. В отличие от интернет СМИ они не содержат выходных данных и не указывают имена авторов. Наиболее резонансные материалы проплачиваются в социальных сетях как реклама и распространяются далее фейковыми аккаунтами. Опрошенные журналисты подтверждают, что основными целями таких ресурсов являются атаки на оппонентов, включая и независимые СМИ и журналистов.

В республиканском бюджете 2023 года предусмотрены государственные расходы в информационной сфере Министерства культуры, информации, спорта и молодежной политики Кыргызской Республики в сумме 478,5 млн. сомов с увеличением на 110,3 млн. сомов относительно утвержденного бюджета 2022 года. Увеличение в целом расходов по бюджетным средствам связано с повышением оплаты труда работников областных медиacentров и редакций газет и журналов. Также в бюджете на 2023 год предусмотрены расходы телерадиовещательных компаний (Национальной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики, Государственной телерадиокомпании «ЭлТР», Межгосударственной телерадиокомпании «Мир») в сумме 625,7 млн. сомов с увеличением на 90,2 млн. сомов относительно утвержденного бюджета 2022 года.

млн. сомов

Наименование	2023 год	2024 год прогноз	2025 год прогноз
Всего	625,7	627,5	629,4
бюджетные средства	578,9	580,8	582,6
НТРК	397	397	397
«Мир»	43,1	43,5	43,9
«ЭлТР»	138,8	140,2	141,6
средства специального счета	46,8	46,8	46,8
НТРК	42,8	42,8	42,8
«ЭлТР»	4	4	4

Увеличение расходов по бюджетным средствам связано с повышением заработной платы работников Государственной телерадиокомпании Кыргызской Республики "ЭлТР" и Межгосударственной телерадиокомпании «Мир».

Суммируя, общие расходы республиканского бюджета на поддержание государственных СМИ в 2023 году составили 1,1 млрд. сомов, включая расходы на региональные государственные СМИ. Однако при этом исследования и опросы показывают, что качество и представленность СМИ на региональном уровне остаются недостаточными. Необходимо принять меры по повышению эффективности расходования государственных средств, выделяемых на сферу СМИ, при этом возможно выделение части этих средств независимым СМИ по принципу государственного социального заказа на конкурсной основе.

Таким образом, подводя итоги можно отметить, что основными проблемами в Кыргызстане в медиасфере, которые необходимо решить являются:

- сокращение качества и потенциала профессиональных СМИ из-за снижения доходов от продаж и рекламы в пользу платформ по распространению информации, включая социальные сети и поисковые платформы;

¹⁵ <https://soros.kg/wp-content/uploads/2019/06/Matritsa-mediavliyaniya.pdf>

- ухудшение качества и охвата материалов из-за сокращения времени на их подготовку и снижение потенциала СМИ, смещение акцентов на скорость подачи материала, кликбейтность и эмоциональную подачу, а не качество;
- увеличение зависимости СМИ от бизнес и политических интересов владельцев и посредников в распространении информации;
- снижение доверия общества к получаемой информации;
- уменьшение вознаграждения создателям контента, снижение профессионализма журналистов;
- распространение фейковых новостей, пропаганды, нелегального контента в социальных сетях из альтернативных СМИ источников;
- ухудшение ситуации со свободой слова, независимости СМИ и прав граждан на получение и распространение информации;
- увеличение давления на журналистов, ограничение их прав, ухудшение ситуации с безопасностью;
- низкая эффективность государственного финансирования сектора СМИ.

2. Масштаб проблемы

Представить информацию о количестве субъектов предпринимательства, затрагиваемых проектом НПА.

По данным Единого государственного регистра статистических единиц, число хозяйствующих субъектов, зарегистрированных как средства массовой информации на начало 2023 года составило 1922. На территории республики к началу 2023 года действовало 158 независимых телерадиокомпаний. Число выпускаемых газет составило 99, с общим годовым тиражом в 10 млн. экземпляров и общим разовым тиражом в 301 тысячу экземпляров. Из них 21 на республиканском уровне, 21 на областном уровне, 10 на уровне городов, 11 районных и 36 газет на низовом уровне.¹⁶ Общее количество выпускаемых журналов по итогам 2022 года составило 51 с общим годовым тиражом в 75 000 экземпляров.¹⁷

По данным национального опроса,¹⁸ 81% граждан пользуются интернетом для получения информации. Телевидение как источник информации используют 48%, радио 6%, газеты 5% и журналы 3%.

Исследование медиапотребления в Центральной Азии,¹⁹ проведенное Интерньюс при поддержке ЕС в марте 2023 года, выявило, что 91% кыргызстанцев в качестве цифровых устройств для получения информации используют смартфоны, 12% компьютеры, 11% цифровое телевидение и 2% радиоприемники.

Всего по данным Национального статистического комитета на 2020 год в СМИ было занято 2542 человек. Из них наибольшее число работало в телевидении – 1716, газетах – 380 и новостных агентствах – 202. Общий вклад в ВВП отрасли СМИ в Кыргызстане по итогам 2020 года составил 829,3 миллионов сомов (см. Таблицу 1)

Таблица 1. Количество занятых и вклад в ВВП сектора СМИ (2020 год)

¹⁶ <https://www.stat.kg/ru/publications/kratkij-statisticheskij-spravochnik-kyrgyzstan/>

¹⁷ <https://www.stat.kg/ru/publications/sbornik-kyrgyzstan-v-cifrah/>

¹⁸ <https://www.iri.org/resources/national-poll-of-kyrgyzstan-may-2023>

¹⁹ <https://internews.kg/2023/04/14/rezultaty-issledovaniya-po-mediapotrebleniyu-v-stranah-tsentralnoj-azii-polnyj-tekst-prezentatsii-spikerov-i-drugie-fajly-po-teme/>

Вид деятельности	Класс ГКЭД	Количество работников	Вклад в ВВП (млн. сом)
Издание газет	58.13	380	98,3
Печатание газет	18.11	89	18,8
Новостные агентства	63.91	202	29,8
Журналы и периодические издания	58.14	98	14,0
Радио	60.10	57	3,3
Телевидение	60.20	1716	665,1
Итого:		2542	829,3

Источник: НСК

СМИ оказывают влияние на другие сектора экономики как прямое так и опосредствованное. Так, СМИ способствуют деятельности типографий, торговли печатными изданиями, работе переводчиков, деятельности библиотек и архивов, фотографам, дизайнерам, рекламным агентствам, производителям веб порталов, телевизионных программ и другим отраслям, которые получают выгоду от деятельности СМИ. По состоянию на 2020 год общее число занятых в этих смежных отраслях составило 10,5 тысяч работников с общим вкладом в ВВП в размере 1,5 млрд. сомов (Таблица 2)

Таблица 2. Количество занятых и вклад в ВВП смежных секторов (2020 год)

Вид деятельности	Класс ГКЭД	Количество работников	Вклад в ВВП (млн. сом)
Письменный и устный перевод	74.30	299	41,7
Предоставление услуг по подготовке к печати и тиражированию	18.13	43	3,2
Переpletная и отделочная деятельность	18.14	29	0,2
Розничная торговля в специализированных магазинах журналами и канцелярскими товарами	47.62	621	393,3
Деятельность библиотек и архивов	91.01	7195	145,1
Воспроизведение (копирование), тиражирование записанных носителей информации	18.20	10	0,4
Производство кинофильмов, видео и телевизионных программ	59.11	234	21,1
Распространение кинофильмов, видео и телевизионных программ	59.13	191	16,1
Деятельность в области фотографии	74.20	488	155,6
Использование Web-порталов (Интернета)	63.12	239	240,3
Специализированная дизайнерская деятельность	74.10	168	10,5
Деятельность рекламных агентств	73.11	969	463,8
Итого:		10486	1491,3

Источник: НСК

Кроме того, СМИ оказывают влияние и на другие сектора экономики, предоставляя предпринимателям услуги рекламы и PR. Согласно данным опубликованным в Матрице медиа влияния в 2019 году общий рынок рекламы Кыргызстана оценивается в 19 миллионов долларов в год.²⁰ Из них, по данным Ассоциации электронной коммерции, в 2019 году

²⁰ <https://soros.kg/wp-content/uploads/2019/06/Matritsa-mediavliyaniya.pdf>

объем рынка цифровой рекламы составлял около 3 миллионов долларов в год²¹. При этом основными потребителями рекламы являлись компании сектора телекоммуникаций, строительного и финансового сектора, а также фармацевтические и медицинские компании (Рисунок 1).

Рисунок 1. Структура рынка цифровой рекламы



Также информация, распространяемая независимыми СМИ, служит источником принятия решений другими предпринимателями, предоставляя им информацию о рынках, важных изменениях в законодательстве, политических событиях. Большое значение имеют специализированные СМИ, например, в области экономики или конкретных отраслей, предоставляя бизнесу более детальную информацию. Особую важность имеет освещение СМИ нарушений прав предпринимателей, что способствует их защите и продвижению своих интересов. Международные рейтинговые агентства при оценке суверенного рейтинга страны в своей методологии также учитывают такие показатели как свобода слова и свобода СМИ²², таким образом, свободные и независимые СМИ способствуют более высокой оценке и улучшению общего инвестиционного климата.

3. Основания для изменения регулирования, актуальность решения проблемы

Изложить прогнозируемые последствия при сохранении существующего регулирования.

Привести основные аргументы, обосновывающие необходимость решения проблем в настоящее время, включая экономические и правовые основания, а также актуальность их решения.

При сохранении существующего регулирования, в том числе Закона КР "О защите от недостоверной (ложной) информации", и принятии других нормативных правовых актов, ограничивающих права СМИ и журналистов сохранятся все указанные проблемы для отечественной журналистики, описанные в I части. СМИ в Кыргызстане по прежнему будут

²¹

https://kaktus.media/doc/384628_aybek_kyrenkeev:_v_2019_gody_rynok_digital_reklamy_sostavit_32 mln_dollarov.html?ysclid=lo8hk6v6bm99505517

²² <https://ratings.moody.com/rating-methodologies>

испытывать острую нехватку финансирования, что будет приводить к оттоку квалифицированных кадров, ухудшению материально-технической базы, дальнейшему падению уровня грамотности и в результате низкому качеству и недостаточному количеству публикуемых материалов. Многие СМИ будут вынуждены закрыться, что приведет к дальнейшему снижению конкуренции, количества и качества контента. В особенности это относится к региональным СМИ. Также будет продолжаться ухудшение ситуации со свободой прессы, усиление самоцензуры, блокировки независимых СМИ, увеличение случаев запугиваний, задержаний, физического нападения и вмешательства в свою деятельность журналистов и дальнейшее падение Кыргызстана в международных рейтингах по оценке свободы прессы.

Это приведет к ухудшению доступа граждан и предпринимателей к качественной и объективной информации, многие вопросы общественной жизни вообще не будут освещаться и не будут доступными для общества. В результате будет увеличиваться влияние на информационное поле со стороны зарубежных СМИ, возможно усиление пропаганды и снижение информационной безопасности. Также в условиях отсутствия сильных независимых отечественных СМИ, пользующихся доверием граждан будет усиливаться распространение фейковых новостей, дезинформации, нелегального контента и происходить снижение медиаграмотности населения. Без сильных СМИ в Кыргызстане будут усиливаться авторитарные тенденции, происходить дальнейшее ухудшение соблюдения прав граждан и ухудшение инвестиционного климата.

В 2023 году произошло самое значительное среди всех стран мира единовременное падение позиций Кыргызстана в рейтинге свободы прессы - сразу на 50 пунктов. В отчете Freedom House в 2023 году Кыргызстан обозначен как несвободная страна, причиной чего не в последнюю очередь стала ситуация со свободой слова и свободой СМИ. Также в стране инициирован новый проект Закона о СМИ, который получил негативную оценку со стороны ООН, ОБСЕ и медиа сообщества страны²³. Сложная геополитическая ситуация, связанная с военными конфликтами среди соседних государств, показывает необходимость усиления национальных СМИ с целью укрепления информационной безопасности в стране. Повсеместное внедрение во все сферы жизни, включая получение информации из интернета, социальных сетей, мессенджеров, развитие искусственного интеллекта ставит новые вызовы перед местными СМИ в части сохранения своей роли как источника надежной и проверенной информации, аналитики и другого контента для общественных нужд и выживания в условиях перераспределения финансовых ресурсов от СМИ к глобальным платформам.

Эти факторы доказывают, что в настоящее время назрела необходимость проведения реформ направленных на восстановление свободных и независимых СМИ, повышения их финансовой устойчивости, профессионального уровня, улучшения качества материалов и защиты прав журналистов.

4. Международный опыт

Кратко описать международный опыт решения аналогичных проблем.

Согласно международному опыту и рекомендациям международных организаций, например Совета Европы и ОБСЕ изменение регулирования медиасферы для повышения

²³ <https://media.kg/news/oczenka-proekta-zakona-o-smi/>

доверия общества к СМИ, сокращению фейковой информации и нелегального контента, обеспечения свободы слова, повышения качества и охвата информации фокусируются на следующих принципах:

- предоставление налоговых и иных преференций для СМИ с целью увеличения ресурсов на повышение квалификации журналистов, подготовку и проверку материалов;
- внедрение принципов саморегулирования СМИ, включая внедрение этических стандартов, организации фактчекинга и других мер;
- увеличение доходов профессиональных СМИ путем перераспределения их от посреднических платформ по распространению информации к создателям контента;
- повышение медиаграмотности граждан путем широких информационных кампаний и других инструментов;
- субсидирование СМИ путем государственного заказа, особенно региональных СМИ и СМИ социальной направленности;
- расширение прав и гарантий для журналистов, включая обязанности государства по защите журналистов;
- принятие эффективных мер по борьбе с SLAPP-исками (стратегические иски против участия общественности).

Также рекомендуется, чтобы права журналистов и защита, предоставляемая им международными стандартами в области прав человека распространялись не только на журналистов, связанных со СМИ трудовыми или иными договорными отношениями, но и на других субъектов, выполняющих «журналистские функции». Это могут быть различные другие организации или лица, заслуживающие защиты, включая неправительственные организации, правозащитников, а также блогеров и популярных пользователей социальных сетей, которые также могут быть приравнены к «общественным наблюдателям» с точки зрения защиты, предоставляемой правом на свободу.²⁴

Комитетом ООН по правам человека и другими международными организациями, к примеру, ОЭСР рекомендуется внедрение ограничения срока исковой давности или другие правовые механизмы, препятствующие неограниченному сроку требований об опровержении сведений в средствах массовой информации как элемента правовой защиты журналистов и редакций средств массовой информации. Срок исковой давности по такого рода искам в один год предложен в Рекомендации 13.7 Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. В своем Общем комментарии № 34 к статье 19 МПГПП Комитет ООН по правам человека рекомендует государствам устанавливать разумные ограничения на требование к ответчику возместить расходы выигравшей стороны.

Примеры других государств показывают, что многие страны (Канада, Германия, Нидерланды, Норвегия, Украина, Великобритания и США) отказались от требования регистрации для печатных и онлайн СМИ. В Великобритании регистрация требуется только для средств теле- и радиовещания. Наилучшие международные практики предполагают добровольную процедуру регистрации или уведомления о регистрации для прессы и онлайн-СМИ. С целью стимулирования добровольной регистрации могут использоваться дополнительные преимущества для зарегистрированных СМИ, например возможность получения государственных льгот или субсидий только зарегистрированными

²⁴ Замечание общего порядка №34 Статья 19: Свобода мнений и их выражения. Комитет по правам человека ООН, Женева, 2011. П.44. {Электронный ресурс} URL: [CCPR/C/GC/34](https://www.unhcr.org/refugees/article/49696969.html). (Дата обращения: 03.09.2023).

СМИ, а защита от злоупотребления законами о диффамации (защита в отношении правдивости и точности информации, добросовестный общественный интерес).

Закон о СМИ Казахстана закрепляет нормы, направленные на защиту журналистов, осуществляющих свою деятельность по сбору, обработке и подготовке сообщений и материалов в районе стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, актов терроризма, вооруженных мятежах, межнациональных конфликтах и т.п. Согласно требованиям статьи 10 Закона о СМИ Казахстана постанова на учет интернет-ресурса в качестве сетевого издания осуществляется в добровольном порядке.²⁵ В проекте закона Казахстана о масс-медиа в статье 21 также содержится аналогичная норма о добровольной постановке на учет сетевых изданий.²⁶ В российском законе о СМИ в статье 8 также предусмотрено, что сайт в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" может быть зарегистрирован как сетевое издание в соответствии с настоящим Законом. Это означает, что сайт может быть зарегистрирован как СМИ в добровольном порядке.

В Австралии в 2021 году был принят Кодекс обязательных переговоров между новостными СМИ и цифровыми платформами, который регулирует коммерческие отношения между австралийскими новостными компаниями и «определенными» цифровыми платформами, которые получают выгоду от значительного дисбаланса сил²⁷. Это позволяет перераспределить часть доходов получаемых платформами за распространение новостных материалов к создателям контента.

Существующие исследования подтверждают, что сильные медиа-структуры оказывают положительное влияние на такие экономические явления, как бедность, неравенство имущественного положения и коррупция. (Сангхамитра Бандьопадхьяй, Экономическое развитие, основанное на знаниях: Средства массовой информации и невесомая экономика. DARP (74), Международные центры экономики и смежных дисциплин Suntory и Toyota, Великобритания: Лондон.)

II. Описание предлагаемого регулирования

5. Цель государственного регулирования

5.1. Дать конкретную формулировку цели государственного регулирования принятием НПА.

Обеспечение реализации установленного и гарантированного Конституцией Кыргызской Республики права каждого на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати, получения и распространения информации. Предоставление качественной, разносторонней и объективной информации для общественных нужд путем создания сильных, независимых и устойчивых национальных СМИ.

5.2. Указать показатели оценки прогресса (количественные и качественные индикаторы с целевыми значениями, которые будут использованы для оценки прогресса достижения цели, и примерным сроком достижения):

²⁵ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1013966&pos=310;-27#pos=310;-27

²⁶ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36692497&pos=297;-49#pos=297;-49

²⁷ <https://www.accc.gov.au/by-industry/digital-platforms-and-services/news-media-bargaining-code/news-media-bargaining-code>

Наименование показателя оценки прогресса	Целевое значение	Срок достижения
Увеличение ВВП производимого СМИ	На 50%	2026
Увеличение количества занятых в сфере СМИ	На 30%	2026
Повышение доверия населения к СМИ	80%	2026
Оценка по показателю “Качество информации” отчета Vibrant Information Barometer	30	2026
Показатель Кыргызстана по рейтингу уровня свободы прессы «Репортеры без границ» (RSF)	70 место по индикатору среди стран мира	2026
Показатель Кыргызстана в отчете Freedom House по направлению “свободные и независимые СМИ”	Оценка 4/4	2026

6. Предлагаемое регулирование

Описать, суть предусмотренных мер (механизм) решения проблем и достижения цели и основные нормы регулирования.

Для решения вышеуказанных проблем предлагается разработка пакета изменений в законодательство предусматривающих следующие меры:

- Включение СМИ в перечень резидентов Парка креативных индустрий, а журналистов в перечень креативных профессий имеющих право работы по льготному режиму налогообложения и уплаты страховых взносов;
- Внесение изменений в закон “О защите от недостоверной (ложной) информации” от 23 августа 2021 года № 101 и подзаконные акты принятые реализации закона в части исключения из его действия сайтов и страниц сайтов зарегистрированных СМИ;
- Внесение изменений в Закон “О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики” от 28 декабря 2006 года № 213, предусматривающих срок ответа на запрос со стороны СМИ в течение одной недели и приравнивание информации, публикуемой на аккаунтах государственных органов в социальных сетях к официальным сообщениям;
- Внесение изменений в Гражданский Кодекс Кыргызской Республики от 8 мая 1996 года № 15 предусматривающих ограничение максимальной суммы компенсации, которая может быть присуждена к выплате со стороны СМИ в случае дел о защите

чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц.

Также предлагается внесение изменений и дополнений в закон о СМИ от 2 июля 1992 года № 938-ХІІ предусматривающие:

- Запрет использования аккредитации государственными органами как инструмента для ограничения права СМИ на доступ к информации;
- Запрет цензуры и монополизации СМИ,
- Запрет незаконного препятствования или вмешательства в деятельность СМИ/журналистов, в частности со стороны учредителя(ей) СМИ;
- Запрет на незаконное препятствование распространению материалов СМИ,
- Специальные положения о доступе журналистов и СМИ к информации государственных органов;
- Передачу регулирования СМИ от государственного органа в лице Министерства культуры информации, спорта и молодежной политики независимому саморегулируемому органу;
- Освобождение журналистов от ответственности при дословном цитировании сообщений;
- Защита от злоупотребления законами о диффамации (защита в отношении правдивости и точности информации, добросовестный общественный интерес).
- Субсидирование СМИ путем государственного заказа особенно региональных и социальной направленности;
- Гарантии равных прав для государственных и частных СМИ;
- Расширение прав и гарантий для журналистов, включая обязанности государства по защите журналистов.
- Кроме того, предлагается внесение изменений в проект республиканского бюджета с выделением части государственного финансирования информационной сферы на государственный заказ на конкурсной основе между всеми СМИ независимо от формы собственности.

7. Оценка вероятных социальных и экономических последствий регулирования

7.1. Ожидаемая результативность (уровень достижения цели регулирования) на дату.

При внедрении предлагаемого регулирования предполагается, что в течение 3 лет произойдет значительное улучшение со свободой слова в Кыргызстане и усиление потенциала СМИ, выражающееся в увеличении международных рейтингов страны в области свободы прессы и качества информации. Также за счет внедрения льгот, механизмов государственного субсидирования и заказа и улучшения защиты прав СМИ и журналистов произойдет рост их доходов и увеличение численности СМИ и журналистов в стране, улучшение качества публикуемых материалов и повышение доверия населения к СМИ.

7.2. Ожидаемое воздействие на экономику, социальный сектор и экологию:

1) воздействие на экономику: позитивное и негативное;

2) воздействие на социальную сферу: позитивное и негативное;

3) воздействие на экологию: позитивное и негативное.

- 1) Ожидается позитивное воздействие на экономику за счет увеличения сектора СМИ и смежных отраслей, развития рекламного рынка, а также улучшения качества информации для предпринимателей. СМИ смогут привлекать больше внимания к проблемам в экономике, улучшить качество экономической аналитики, что может привести к позитивным изменениям в законодательстве для бизнеса. Также СМИ смогут лучше освещать нарушения прав предпринимателей. Более широкое освещение состояния отечественных рынков, компаний, инвестиционных возможностей будет способствовать более качественным экономическим и инвестиционным решениям и эффективному распределению ресурсов. Негативные последствия отсутствуют.
- 2) Ожидается позитивное воздействие на социальную сферу за счет лучшего и более качественного освещения СМИ социальных проблем, привлечения к ним внимания общественности и лиц принимающих решения, а также увеличения доходов журналистов и работников, смежных со СМИ отраслей и повышения их социальной защищенности. Повышение качества журналистских материалов и доверия к СМИ граждан будет способствовать повышению культуры общества, повышению грамотности населения, приобретению новых знаний и уменьшению социальных стереотипов и предрассудков, мобилизации общества для решения важных социальных и общественных вопросов. Негативные последствия отсутствуют.
- 3) Ожидается позитивное воздействие на экологию за счет более качественного и полного освещения экологических проблем СМИ и привлечения к ним внимания общественности и лиц принимающих решения, повышения экологической сознательности граждан и перехода их на более ответственное и бережное к экологии поведение. За счет публикуемых более качественных материалов об экологии СМИ смогут повысить общественное давление на компании и промышленные секторы, чтобы они приняли более экологически ответственные практики. Поднятие вопросов экологии в СМИ будет положительно влиять на приоритеты государственной политики и принятие законов в сфере охраны окружающей среды. Негативные последствия отсутствуют.

7.3. Ожидаемое воздействие на основные группы заинтересованных сторон - адресатов регулирования:

1) государственные органы (с разделением по государственным органам): позитивное и негативное;

2) предприниматели (с разделением по выбранному критерию): позитивное и негативное;

3) население (с разделением по выбранному критерию): позитивное и негативное.

- 1) Для государственных органов воздействие будет выражаться в повышении прозрачности их работы и сокращения фактов коррупции и неэффективного управления. Также будут сокращены расходы государственных органов на регулирование СМИ. Повышение информационной безопасности государства.

- 2) Для предпринимателей в сфере СМИ прогнозируется снижение давления, улучшение безопасности, создание условий для свободного создания контента без самоограничений и цензуры. Это приведет к повышению качества создаваемых материалов, привлечению в СМИ человеческих ресурсов, большей финансовой устойчивости и увеличению частных инвестиций. Рекламные кампании в прессе, на телевидении, радио и в интернете позволят предпринимателям привлекать внимание к своим продуктам и услугам. Уменьшение фейковых новостей сократит ущерб репутации предпринимателей из-за публичных скандалов. Аналитические обзоры и исследования рынков, отраслей и бизнес-процессов будут полезными бизнесу для принятия стратегических решений.
- 3) Население получит лучший доступ к качественной информации. Повышение потенциала СМИ будет приводить к улучшению медиаграмотности граждан. СМИ служат важным источником информации для населения о текущих событиях, проблемах и трендах, более качественная и оперативная информация в СМИ будет способствовать повышению уровня образованности и осведомленности граждан.

8. Оценка затрат и выгод

8.1. Оценка затрат и выгод субъектов предпринимательства:

затраты 0 (сомов);

выгоды 390 000 000 (сомов).

Предполагается снижение расходов СМИ на выполнение налоговых обязательств и обязательств по уплате страховых взносов в размере 35 миллионов сомов в год. Таким образом, за 5 лет общая сумма сэкономленных средств составит 165 миллионов сомов. Также предполагается рост доходов СМИ на 45 миллионов сомов в год за счет увеличения доходов от рекламы. За 5 лет рост доходов составит 225 миллионов сомов.

8.2. Оценка затрат и выгод государственного бюджета:

Затраты 165 000 000 (сомов);

выгоды 0 (сомов).

Предполагается выпадение доходов государственного бюджета в размере 165 000 000 сомов за счет предоставления фискальных льгот для СМИ. Расходы государственного бюджета на СМИ не увеличатся, хотя возможно перераспределение нынешних расходов путем внедрения государственного заказа СМИ и перераспределения расходов с финансирования центральных государственных СМИ на поддержку региональных государственных СМИ.

9. Оценка реализационных рисков

Описать основные риски для достижения цели регулирования, которые могут возникнуть во время реализации регулирования: наименование риска 1:

- оценка риска;

- предлагаемые меры смягчения; наименование риска 2:

- оценка риска;

- предлагаемые меры смягчения.

Основными рисками для достижения целей регулирования является отсутствие политической воли к созданию благоприятных условий для деятельности и развития СМИ со стороны государства и прекращению давления на независимые СМИ, представляющих собой ключевую ценность для общества.

10. Оценка воздействия на конкуренцию

Изложить основные выводы оценки воздействия предложенного регулирования на конкуренцию для данного варианта регулирования.

Предполагается улучшение условий конкуренции среди СМИ за счет сокращения преимуществ для государственных СМИ по сравнению с частными.

11. Мнения заинтересованных сторон

(здесь нужно привести мнения, поступившие в ходе общественного обсуждения)

12. Обоснование выбора предлагаемого регулирования

В случае принятия предлагаемого регулирования будут достигнуты цели, выражающиеся в повышении потенциала национальных СМИ, что позволит им предоставлять более качественную и широкую информацию об общественной-политических процессах, способствуя обеспечению реализации установленного и гарантированного Конституцией Кыргызской Республики права каждого на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати, получения и распространения информации. Исключение СМИ из действия закона “О защите от недостоверной (ложной) информации”, ограничение суммы исков к СМИ разумными пределами, прекращение применения разрушительной тактики SLAPP (стратегических исков против общественного участия²⁸) - сократит возможности давления на СМИ и журналистов и случаи самоцензуры. Представление СМИ фискальных льгот позволит им освободить часть ресурсов и направить их на повышение квалификации журналистов, улучшение материально-технической базы и повышение качества и охвата материалов. Более оперативное предоставление информации государственными органами будет способствовать оперативному освещению их деятельности и оперативности новостей. Нынешний закон о СМИ, в целом, не вызывает больших нареканий со стороны медиа сообщества, однако предлагаемые изменения и дополнения повысят защиту журналистов, улучшат условия для их работы и создадут более справедливую и конкурентную среду.

²⁸ Strategic lawsuits against public participation

Развернутая оценка ожидаемых экономических последствий для предлагаемого регулирования

На начало 2023 года, по данным Единого государственного регистра статистических единиц, число хозяйствующих субъектов, зарегистрированных как средства массовой информации в Кыргызстане составило 1922. По опросам медиаэкспертов и собственников СМИ действующих СМИ в Кыргызстане насчитывается около 200²⁹. Основное количество СМИ сконцентрировано в столице, в г. Бишкек. Всего по данным Национального статистического комитета на 2020 год, в СМИ было занято 2542 человек. Из них наибольшее число работало в телевидении – 1716, газетах – 380 и новостных агентствах – 202. Общий вклад в ВВП отрасли СМИ в Кыргызстане по итогам 2020 года составил 829,3 миллионов сомов. Общее число занятых в этих смежных отраслях составило 10,5 тысяч работников с общим вкладом в ВВП в размере 1,5 млрд. сомов.

Данные по средней зарплате работников СМИ и доходам СМИ отсутствуют. При расчете средней заработной платы - за основу взята средняя заработная плата по Кыргызстану, которая составила 30,2 тысячи сомов в 2023 году. Таким образом, общий фонд заработной платы сектора СМИ в Кыргызстане составляет примерно 920 миллионов сомов в год. Так как в настоящее время СМИ и их работники не пользуются никакими льготами при уплате налогов и социальных отчислений, то с этой суммы государству отчисляется около 300 миллионов сомов в год в виде страховых взносов и подоходного налога.

В случае, если СМИ будут приравнены к резидентам Парка креативных индустрий, то к ним будут применяться следующие ставки налогов и страховых взносов:

- Ставка подоходного налога в размере 5 процентов для наемных работников согласно статье 197 Налогового Кодекса КР;
- Ставка единого налога согласно статье 423 Налогового Кодекса КР
 - а) в 2023 и 2024 годах – 0,5 процента;
 - б) в 2025 и 2026 годах – 1 процента;
 - в) с 2027 года – 2 процентов
- Уплата страховых взносов в размере 12 процентов от размера среднемесячной заработной платы согласно Статье 7¹ Закона Кыргызской Республики «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию» от 24 января 2004 года N 8

По прогнозу при применении данного режима уплаты страховых взносов и единого налога общее сокращение расходов СМИ составит не менее 35 миллионов сомов в год или 165 миллионов сомов в следующие 5 лет. Эти средства могут быть направлены СМИ на повышение заработных плат сотрудников, улучшение материально-технической базы и другие расходы.

Общий рынок рекламы Кыргызстана в 2019 году оценивался в 19 миллионов долларов в год.³⁰ Из них объем рынка цифровой рекламы составляет около 3 миллионов

²⁹ <https://kyrgyzeli.ru/ru/experts/669206-mediarynok-kyrgyzstana-novye-media-i-sotsialnye-seti.html>

³⁰ <https://soros.kg/wp-content/uploads/2019/06/Matritsa-mediavliyaniya.pdf>

долларов в год. Основными потребителями рекламы являлись компании сектора телекоммуникаций, строительного и финансового сектора, а также фармацевтические и медицинские компании.

В настоящее время значительная часть рекламных бюджетов коммерческих компаний идет не в сектор местных СМИ, а на платформы социальных сетей. Одним из инструментальных факторов такой ситуации развитие и доминирование цифровых платформ (соцсетей), которые изменили то, как потребляются, распространяются, производятся и доставляются новости. Для привлечения аудитории глобально производители новостей вынуждены предоставлять свой контент поисковым системам и социальным сетям, не получая при этом практически никакой финансовой отдачи. Профессиональные журналисты во всем мире при осуществлении своей журналистской деятельности сталкиваются с такими вызовами как: круглосуточный новостной цикл; алгоритмы; конкуренция за доступ к потребителю с разного рода лидерами мнений (зачастую из развлекательного сегмента)³¹. В Кыргызстане тяжелое финансовое положение журналистов из-за снижения доходов профессиональных СМИ. обусловленных общим постпандемийным экономическим спадом и продолжающимся уже десятилетие уходом рекламодателей в соцсети, безусловно, негативно влияет на возможности и качество контента. Доминирование в медиaprостранстве государственных теле-радио каналов также мало способствует масштабированию охвата аудитории негосударственными СМИ. Основной же фактор, негативно отражающийся на свободе слова и свободе СМИ, - это системное формальное и неформальное давление на независимые СМИ со стороны государства.

При прекращении давления на сектор СМИ со стороны государства, улучшения защищенности журналистов и владельцев редакций, улучшения социальных условий для журналистов будет повышаться качество и охват материалов и привлекательность СМИ для рекламодателей. При консервативной оценке повышения рекламных доходов СМИ на 15%, это составит около 500 тысяч долларов в год дополнительного дохода или около 45 миллионов сомов. За 5 лет сумма дополнительных доходов СМИ от рекламы вырастет на 225 миллионов сомов в год. Это позволит значительно улучшить финансовое положение и устойчивость местных СМИ.

Также ожидаются такие опосредствованные экономические последствия как рост доходов, ВВП и занятости смежных с СМИ секторов: типографий, торговли печатными изданиями, переводчиков, библиотек и архивов, фотографов, дизайнеров, рекламных агентств, производителей веб порталов, телевизионных программ и других отраслям. По состоянию на 2020 год общее число занятых в этих смежных отраслях составило 10,5 тысяч человек.

Улучшение работы СМИ в Кыргызстане и повышение качества и охвата материалов СМИ окажет экономическое воздействие на все сектора экономики за счет повышения прозрачности деятельности государства, повышения общественного контроля, сокращения коррупции и соответственно сокращения рыночных диспропорций и улучшения условий конкуренции.

³¹ <https://soros.kg/wp-content/uploads/2018/03/Otchet-po-itogam-issledovaniya-mediagramotnosti-v-KR.pdf>