

ВОЗРАЖЕНИЕ

на Концепцию законопроекта "О средствах массовой информации"

1. В Концепции указано: *“На сегодняшний день в информационном законодательстве можно наблюдать многочисленные противоречия законодательных актов нормам Конституции, подзаконных нормативных актов законам, а также их внутреннюю противоречивость и многочисленное дублирование правовых норм. Все вместе это создает довольно запутанную систему и значительно зат (содержание от автора сохранено). Помимо формальных оснований, действующий Закон Кыргызской Республики "О средствах массовой информации» от 2 июля 1992 года должен быть заменен потому, что к настоящему времени принципиально устарел”.*

В Концепции не указано, какие нормы информационного законодательства, включая подзаконные акты, имеют противоречия нормам Конституции КР и других законов. Инициатором не приведены фактические сведения, какие нормативно-правовые акты он относит к так называемому информационному законодательству. Очевидно, что любой закон прямо или косвенно затрагивает вопросы, связанные с процессом получения, передачи, производства и распространения информации (при этом основной держатель информации, как правило, государство). Отсутствуют обоснованные разъяснения инициатора, в каких конкретных НПА имеются внутренняя противоречивость и многочисленное дублирование правовых норм, а также не указываются, какие конкретно нормы Закона о СМИ *“принципиально устарели”*.

2. Далее указано: *“Действующий закон однозначно привязывает все права и обязанности по созданию и распространению информации к средствам массовой информации, в то время как Конституция Кыргызской Республики гарантирует свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати каждому, т. е. всем гражданам страны, а не только журналистам. В результате только к редакциям СМИ относятся ограничения и запреты, которые должны быть распространены на каждого...”*.

Неясно, почему приводится такое разъяснение, поскольку закон о СМИ призван регулировать деятельность СМИ и журналистов. В данном случае нет необходимости в данном законе прописывать ограничения и запреты, которые должны быть распространены на каждого гражданина. В отличие от второго варианта проекта закона в третьем варианте проекта закона, представленного АП КР, не имеется ограничений и запретов, кроме как для СМИ и журналистов.

Соответственно, данное обоснование неактуально для третьего варианта проекта закона. Кроме того, порядок регулирования отношений, связанный с процессами поиска, получения, передачи, производства и распространения

информации, а также связанные с ними иные отношения, регулируется отдельными законами. Например, Закон КР "О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления КР" регулирует порядок обеспечения доступа к информации, находящейся в ведении госорганов и органов МСУ и обеспечения максимальной информационной открытости, гласности и прозрачности в их деятельности.

Отдельно хотим подчеркнуть, что в случае распространения лицом какой-либо противоправной информации вопросы ответственности разрешаются в соответствии с гражданским, административным или уголовным законодательствами.

3. В концепции отмечено: *"Большой проблемой действующего закона является также путаница с основными понятиями, используемыми в нем, их недостаточные ясность и определенность"*. При этом инициатор не указывает, какие конкретно понятия в законе "недостаточно ясны и определены".

4. Далее в Концепции отмечено: *"Интернет-ресурсы в настоящее время, помимо государственного назначения и решения бизнес-задач, используются и как сетевые СМИ, как средство общения с друзьями, клубы по интересам, игровые и дискуссионные площадки и пр. Следующие одна за другой попытки вписать в структуру закона о СМИ разнообразные интернет-ресурсы алогичны и противоречивы, что порождает несовершенство и противоречия правоприменительной практики. Последние предложения сделать регистрацию сетевых СМИ не обязательной, а добровольной, не улучшают положение, так как прежние, сохраняющиеся в законе условия регистрации и другие нормы закона являются для интернет-СМИ неприемлемыми"*.

Автор Концепции не уточняет, какие попытки вписать в структуру Закона о СМИ разнообразные интернет-ресурсы были "алогичны и противоречивы". Посредством каких анализов, проведенных исследований, результатов количественных и качественных данных мониторингов инициатор пришел к выводу о возникновении "противоречий в правоприменительной практике", каким образом предлагаемая инициатором обязательная регистрация веб-сайтов "улучшает положение". Согласно пункту 43 Замечаний общего порядка № 34 КПЧ ООН к статье 19 МПГПП 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 МПГПП. 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.

Инициатор, указывая на то, что под СМИ также понимается "иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием), включая веб-сайты в общедоступной телекоммуникационной сети Интернет", тем самым вводит несоразмерные и необоснованные ограничения на деятельность веб-сайтов. Получается, что только веб-сайт, зарегистрированный как СМИ, может осуществлять свою деятельность. Таким образом, такое ограничение несовместимо с п. 3 статьи 19 МПГПП. Помимо этого, такое ограничение не отвечает требованиям соразмерности, установленным статьей 23 Конституции КР (по сути вводится ограничение на распространение информации только после факта "юридической регистрации"). Данная норма также будет противоречить нормам ст. 33 Конституции КР, в которой указано право свободно получать, распространять информацию без каких-либо условий, в том числе регистрации в каком-либо порядке.

Обращаем также внимание, что Министерство культуры, информации, спорта и молодежной политики КР отметило, что определение в ст. 2 понятия "сетевое издание (веб-сайт)" в качестве СМИ на сегодня является весьма дискуссионным во всем мире. Попытка регулирования интернет-ресурсов посредством их государственной регистрации в качестве СМИ может привести к переходу интернет-ресурсов из одной зоны в другую. Несмотря на наличие замечания уполномоченного государственного органа в данной сфере, в Концепции не содержится анализ того, к чему может привести обязательная регистрация интернет-ресурсов.

5. В Концепции отмечено: *"Проблема действующего законодательства заключается в том, что в нем не проводится абсолютно никакой градации по тематике этой информации и того, кому она предназначена. У нас по умолчанию считается, что любая информация, размещенная на общедоступном сайте, предназначена абсолютно всем и потому является продукцией СМИ"*.

Однако, рассмотрев проект закона о СМИ, необходимо отметить, что в проекте не имеется никакой градации по тематике какой-либо информации и не определено, кому именно она предназначена. Соответственно, неясно, зачем такие доводы приводит автор Концепции.

6. Также в Концепции отмечено: *"Следует также отметить отсутствие позиции законодателя по отношению к получающим все большее распространение новым экстерриториальным технологиям: виртуальным серверам, облачным хранилищам и т. п."*. Проект закона о СМИ не регулирует и

не может регулировать данные отношения. Соответственно, неясно, зачем такие доводы приводит автор Концепции.

Кроме того, автор Концепции указывает, что *"Интернет в целом признан как среда или транспорт для интерактивного мультимедийного доступа к информационным ресурсам и, как следствие, необходимо регулировать правовые взаимоотношения в нем, а не попытаться регулировать эту динамично развивающуюся среду"*. Однако в этом предложении автор выражает противоречивые выводы. В первой части предложения автор указывает о необходимости регулировать правовые взаимоотношения, а во второй части этого же предложения автор указывает, что не надо пытаться регулировать эту динамично развивающуюся среду.

7. В Концепции отмечено: *"Новый закон также призван устранить основные проблемы действующего Закона о СМИ, к которым относятся:*

- отсутствие регулирования вопросов государственной собственности и монополизации СМИ;*
- отсутствие понятия, механизма и видов государственной поддержки СМИ;*
- избыточность надзорных, контрольных и учетных функций государственных органов за деятельностью СМИ".*

Однако в проекте закона никак не регулируются вопросы государственной собственности СМИ. Не указаны понятие, механизм и виды государственной поддержки СМИ. Также не решается вопрос избыточности надзорных, контрольных и учетных функций государственных органов за деятельностью СМИ. Наоборот, проектом закона наделяются надзорными правами государственные органы, которым не свойственны функции по надзору за деятельностью СМИ. Например, отдельными полномочиями проектом закона наделяются МЮ, органы прокуратуры, отдельно Генеральная прокуратура, МИД. Соответственно, цели, поставленные в концепции, не достигаются проектом закона и написаны лишь формально.

В Концепции также имеется формулировка: *"В законодательстве и в обществе не сформировалось понимание СМИ как необходимого и основного общественного института по реализации права граждан на свободу слова, получения и распространения информации, а также журналиста как лица, преследующего общественно полезные цели и подлежащего освобождению от ответственности, если он действовал добросовестно и в интересах общества"*.

Однако в проекте закона не имеется новых норм, которые гарантировали бы защиту журналиста как лица, преследующего общественно полезные цели и подлежащего освобождению от ответственности, если он действовал добросовестно и в интересах общества.

Во-первых, Конституция КР уже закладывает эти основы. Есть законы о защите профессиональной деятельности журналиста, закон о телерадиовещании.

Во-вторых, проектом закона нигде не имеется норм, направленных для формирования какого-либо мнения о важности СМИ. Такая работа, по нашему мнению, должна проводиться вне рамок закона, например, путем просвещения.

В-третьих, в данном проекте закона, наоборот, имеются новые нормы, ограничивающие права журналистов. К примеру, по проекту закона предлагается освобождать от ответственности журналистов и СМИ, если, к примеру, не соответствующая действительности информация содержалась в авторских произведениях, идущих в эфир без предварительной записи, либо в текстах, не подлежащих редактированию в соответствии с настоящим законом, когда как в действующем Законе о СМИ 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 59 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. Такие нововведения нельзя признать обоснованным и соразмерным ограничением прав журналиста и тем более признать, что такие формулировки будут обеспечивать *“журналиста как лица, преследующего общественно полезные цели и подлежащего освобождению от ответственности, если он действовал добросовестно и в интересах общества”*.

В Концепции отмечено: *“Закон должен содержать четкий запрет на монополизацию СМИ. Для этого закон должен содержать требования по обеспечению прозрачности права собственности на СМИ, также меры по предотвращению чрезмерной концентрации медиаресурсов”*. Однако закон не предусматривает запрет монополизации ресурсов у государства.

8. В Концепции отмечено: *“В законе должны быть расписаны формы и методы государственной поддержки плюрализма СМИ. Одним из критериев такой поддержки должны стать наличие и соблюдение редакционного кодекса профессиональной этики журналистов”*. В проекте закона не предусмотрена необходимость принятия и тем более соблюдения редакционного кодекса профессиональной этики журналистов.

9. В Концепции указано: *“Принудительная ликвидация СМИ должна являться крайней мерой ограничения права на свободу СМИ и свободу*

выражения мнений в целом. Принудительная ликвидация СМИ возможна только по решению суда и только при наличии весомых оснований, предусмотренных в Конституции Кыргызской Республики и законах".

Однако проект закона предусматривает размытые основания для принудительной ликвидации СМИ. К примеру, ч. 3 статьи 32 проекта закона предусматривает, что основанием для прекращения судом деятельности средства массовой информации являются неоднократные, в течение двенадцати месяцев, нарушения редакцией требований настоящего Закона, по поводу которых Министерством юстиции либо органом прокуратуры были вынесены письменные предупреждения". Как видно, автор проекта закона предлагает широкую и расплывчатую формулировку, выраженную в том, что в качестве основания может быть любое, даже **малозначительное нарушение** норм закона. Когда как в Концепции отмечено, что только при **веских основаниях** можно принудительно прекращать деятельность СМИ. Также необходимо отметить, что положения Концепции в данной части не соотносимы с предложенной редакцией статьи 24 проекта закона, которая предполагает возможность признания недействительным свидетельства о регистрации СМИ самим Министерством юстиции, а не судом.

10. В Концепции приведен положительный международный опыт. Однако ни одна норма из приведенных международных практик не обосновывается применительно к проекту закона о СМИ. В этой связи неясно, зачем приведены нормы зарубежных законодательств и правоприменительных практик.

11. В Концепции не разъяснено, почему принятием нового закона о СМИ, предусматривающего не добровольную, а обязательную регистрацию интернет-ресурсов, не нарушаются нормы статьи 63 Конституции КР, согласно которой запрещается принятие законов, ограничивающих свободу слова, печати и средств массовой информации.

12. Также в Концепции не обосновывается сокращение случаев освобождения от ответственности журналистов. Так, на сегодняшний день СМИ по действующему закону освобождаются от какой-либо ответственности в случае, если информация является дословным воспроизведением публичных выступлений. Закон не ограничивает по субъекту, то есть дословное воспроизведение может быть любого выступающего лица на публике. К примеру, на пресс-конференции "АКИпресс" или "24.kg". Однако проектом же закона в этой части предусматриваются теперь конкретные субъекты, за дословное воспроизведение которых СМИ не будет нести ответственность. 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 59 проекта 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. Перечислением конкретных субъектов и уточнением места их выступлений усиливается ответственность СМИ и журналистов.

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 59 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, также журналист заранее читает текст. Кроме того, 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. В Концепции законопроекта не

обосновывается сужение границ условий освобождения от ответственности СМИ и журналистов. Согласно части 1 статьи 63 Конституции КР запрещается принятие законов, ограничивающих свободу слова, печати и средств массовой информации. Соответственно, предложенная редакция противоречит данной статье Конституции.

13. В Концепции и проекте закона не прописаны понятия "общественный интерес", "публичное лицо". Соответственно, проект закона не достигает цели, указанной в Концепции относительно необходимости защиты *"журналиста как лица, преследующего общественно полезные цели и подлежащего освобождению от ответственности, если он действовал добросовестно и в интересах общества"*.

14. При рассмотрении представленной Концепции необходимо обратить внимание на замечания и предложение от государственных органов (трех министерств) на проект закона КР "О СМИ", исх. от 24.10 2022 года, которые в большинстве своем не были учтены ни во второй, ни в третьей версиях законопроекта.

Так, Министерство экономики и коммерции КР указало, что проект подлежит анализу регулятивного воздействия (АРВ) в соответствии с Методикой проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, утвержденной постановлением кабинета министров КР от 10 августа 2022 года № 444. В случае непредоставления разработчиком обоснований АРВ проект нормативного правового акта подлежит отклонению.

Также было замечено, что в законопроекте термин "законодательство" является обобщенным, носит расплывчатый характер, предоставляющий возможность широкой трактовки. Согласно пункту 78 Инструкции по законодательной технике, утвержденной постановлением ЖК КР от 26 июня 2015 года № 5389-V, не допускаются бланкетные ссылки на законодательство в целом (например, "регулируются в соответствии с законодательством") и в ряде статей законопроекта обозначить сферу регулирования законодательства. Об этом же указало в своих замечаниях Министерство юстиции КР.

Содержание справки-обоснования к проекту не отвечает установленным требованиям, указанным в статье 25 Закона КР "О нормативных правовых актов", в связи с чем предлагается ее доработать.

Министерство культуры, информации, спорта и молодежной политики КР отметило, что понятие "сетевое издание (веб-сайт)" как СМИ на сегодня является весьма дискуссионным во всем мире. Попытка регулирования интернет-ресурсов посредством их государственной регистрации в качестве СМИ может привести к переходу интернет-ресурсов из одной зоны в другую.

Министерство юстиции КР и вовсе предложило исключить из законопроекта три главы: главу 2 "Учреждение и государственная регистрация СМИ", главу 4 "Права и обязанности журналиста" и главу 6 "Отношения СМИ с гражданами, государственными органами и ОМСУ и юридическими лицами". Все нормы, входящие в данные главы, предлагается исключить во избежание дублирования нормативных предписаний. Министерство указало, что проект Закона КР "О СМИ" носит инструктивный, процедурный и технический характер. Основная часть проекта закона не требует регламентации на уровне закона и является предметом регулирования подзаконного акта (по главе 2, порядок подачи и приема заявления о регистрации СМИ, перерегистрации, порядок отказа в государственной регистрации и предоставления сведений о СМИ и т. д. с ссылкой на Положение о порядке регистрации СМИ от 15 марта 2019 г.).

Также Министерство юстиции КР указало, что в целях недопущения противоречий в правоприменительной практике необходимо раскрыть формулировки "сетевое издание (веб-сайт)", поскольку неясно, что подразумевается под указанной формулировкой. И дополнить справку-обоснование соответствующей информацией. А также исключить Министерство юстиции КР из числа государственных органов, уполномоченных подавать иски о приостановлении и прекращении деятельности СМИ.

Что касается непосредственно самой концепции и справки-обоснования, то их содержание полностью состоит из домыслов и не основано на фактах.

Разработчик - автор законопроекта, определяя в справке-обосновании цели его принятия, совершенно не раскрыл их, голословно ссылаясь на то, что *"есть настоятельная потребность привести действующий Закон о СМИ в соответствие с Конституцией Кыргызской Республики, принятой референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года, а также другими действующими законами, принятыми после 1992 года и, в первую очередь, Гражданским кодексом Кыргызской Республики. Тем самым можно будет не только устранить имеющиеся коллизии, прежде всего терминологического характера, но и выправить правоприменительную практику"*. Не приведено ни одного примера того, что имеются коллизии в терминологии, нет ссылок на правоприменительную практику, как того требует законодательная техника.

В Концепции указано, что *«следующие одна за другой попытки вписать в структуру Закона о СМИ разнообразные интернет-ресурсы алогичны и противоречивы, что порождает несовершенство и противоречия правоприменительной практики»*. Хотелось бы понять, о чем идет речь, на какие источники ссылается автор. О каких попытках говорит автор и о какой противоречивой правоприменительной практике идет речь? Нельзя голословно,

без оперирования примерами, конкретными случаями и фактами, говорить о каком-то несовершенстве.

Далее пример: *"Последние предложения сделать регистрацию сетевых СМИ не обязательной, а добровольной, не улучшают положение, так как прежние, сохраняющиеся в законе условия регистрации и другие нормы закона являются для интернет-СМИ неприемлемыми"*. О каких предложениях идет речь, на что ссылается автор, когда пишет о добровольной регистрации? Из чего сделан вывод, что она не улучшает положение, а самое главное, чье положение? И, наконец, напрашивается вопрос, почему эти предложения неприемлемы.

Следует отметить, что автор Концепции ссылается на часть 3 статьи 6 Конституции Кыргызской Республики, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, вступившие в силу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики. Порядок и условия применения международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права определяются законом.

Далее автор Концепции указывает, что Конституция Кыргызской Республики гарантирует каждому право на выражение своего мнения, свободу слова и печати, а также право свободно получать и распространять информацию любым не запрещенным законом, способом, кроме сведений, составляющих государственные секреты. Цензура запрещается.

И затем автор Концепции резюмирует, что эти соответствующие международным стандартам формулировки означают, что при разработке и применении законодательства о праве на свободу слова, выражения мнения и СМИ должен действовать принятый в международном праве принцип презумпции в пользу права. То есть наличие позитивной обязанности государства обеспечить свободу слова, выражение мнения и СМИ и лишь в определенных случаях налагать ограничения в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц (часть 2 статьи 23 Конституции Кыргызской Республики).

Однако, как мы видим, формально озвучивая в Концепции общепризнанные права человека и нормы Конституции, на деле же в проекте закона указаны необоснованные и несоразмерные ограничения, к примеру, в виде обязательной регистрации в качестве СМИ веб-сайтов, сетевых изданий, информационных агентств, применения при этом весьма широких и расплывчатых формулировок для отмены, признания недействительным свидетельства о регистрации, приостановления и прекращения деятельности СМИ, сужения прав журналистов и т. д.

То есть можно сделать вывод, что основная цель данного проекта закона о СМИ - это регистрация всех интернет-изданий (веб-сайтов) в качестве средства массовой информации.

В заключении Концепции подчеркивается: “Следовательно, указанные ограничения свободы слова и печати, содержащиеся в международно-правовых актах, необходимо закрепить в действующем законодательстве Кыргызской Республики. Причем речь должна идти не о введении цензуры, а о введении государственного и общественного контроля за тем, что выходит на страницах печати, электронных СМИ, экраны телевидения и т. д. Государство обязано принимать меры по защите общественной морали и нравственности”.

Автор при этом не указывает конкретно, какие именно ограничения свободы, содержащиеся в международных актах, необходимо закрепить. Проектом закона не вводится какой-либо общественный контроль. При этом вводится чрезмерный государственный контроль в виде вмешательства во внутренние дела редакции с собственником СМИ, при этом нарушение норм регулирования внутренних дел СМИ почему-то также может повлечь за собой прекращение деятельности СМИ. Государство должно принимать меры по защите общественной морали и нравственности”. Однако они должны быть соразмерными, законными и необходимыми в демократическом обществе. И такие меры не должны быть формальным основанием для борьбы с критикой власти и инакомыслием.