



**Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе  
Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ**

**КОММЕНТАРИЙ К ПРОЕКТУ  
ЗАКОНА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**«О внесении изменений и дополнений в закон Кыргызской Республики  
"О средствах массовой информации"»**

*Комментарий подготовлен доктором филол. н. Андреем Рихтером, профессором факультета журналистики Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, директором Института проблем информационного права, по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации*

**2009**



Проанализировав представленный проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики ‘О средствах массовой информации’» (далее – Законопроект) в контексте Конституции и действующего законодательства Кыргызской Республики, а также международных норм о свободе выражения мнений и свободе массовой информации, эксперт, подготовивший данное заключение по заказу Бюро Представителя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы СМИ пришёл к следующему заключению.

## **КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ КОММЕНТАРИЯ И РЕКОМЕНДАЦИЙ**

Право на свободное выражение своего мнения и право на свободу массовой информации гарантируются документами Организации Объединённых Наций и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, согласие с которыми выразила Кыргызская Республика.

Проведя анализ представленного проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики ‘О средствах массовой информации’» в контексте Конституции, действующего законодательства Кыргызской Республики, а также международных норм о свободе выражения мнений, эксперт приходит к общему заключению, что указанный законопроект, несмотря на некоторые очевидные достоинства, содержит опасные для развития свободы массовой информации в Кыргызской Республике положения и требует дополнительной переработки с учетом рекомендаций, основанных на международном праве. Этого требует Конституция Кыргызской Республики, а также международные обязательства Республики как члена ОБСЕ.

Важной особенностью Законопроекта стало появление статьи «Основные понятия, используемые в настоящем Законе» (ст. 1). Появление статьи с **определениями** основных категорий закона позволяет сделать его толкование однозначным и понятным. Заслуживает одобрения, в частности, новое определение «средства массовой информации», позволяющее применять его в правовой практике. В то же время некоторые из основных понятий, сформулированных в Законопроекте, вызывают опасения в связи с тем, что могут создать ограничения для свободы СМИ, прежде всего свободы физических лиц выступать самостоятельно в качестве учредителей, органов и издателей СМИ. Положительным моментом является то, что подробно раскрывается понятие недопустимой **цензуры**. В то же время, несмотря на положительный эффект, который должно произвести принятие этой нормы, следует обратить внимание на её различие с корреспондирующей нормой Закона Кыргызской Республики «О защите профессиональной деятельности журналиста». Это, к сожалению, далеко не единственный случай отсутствия гармонизации норм двух основных законов в сфере журналистской деятельности.

Законопроект вводит необоснованные **запреты на учреждение** средств массовой информации иностранными физическими и юридическими лицами и лицами без гражданства. Кроме того, этим лицам запрещается владеть, пользоваться, распоряжаться и (или) управлять более 49 процентами акций (долей, паев) юридического лица — собственника СМИ. Такие запреты не находят подтверждения в международном праве и вызывают сомнение в своей целесообразности.

Законопроект продлевает действующую систему **регистрации СМИ**. Хотя предполагается её отмена для изданий с тиражом менее тысячи экземпляров, мы считаем, что система регистрации, предусмотренная Законопроектом в отношении прессы, должна быть полностью отменена. Мы возражаем против неё в связи с тем, что она создает почву для злоупотреблений правом, а в практическом отношении приводит к незаконному ограничению права на выпуск периодических печатных изданий.

С точки зрения соблюдения норм международного права в отношении свободы слова необходимо отменить такие формы ответственности за нарушение законодательства как **приостановление и прекращение деятельности СМИ**. Закрытие СМИ является чрезмерной формой ответственности. Насильственное прекращение (приостановка) деятельности СМИ, пусть и по решению суда, представляет собой недопустимую в демократическом обществе процедуру. В тех случаях, когда ограничения свободы СМИ законны и необходимы, они должны находиться в законодательстве общего применения, например, в гражданском или уголовном кодексе. Ту или иную ответственность за нарушения закона могут нести и несут журналисты, главный редактор, собственник СМИ, однако эта ответственность должна быть справедливой и пропорциональной правонарушению.

Законопроект вводит заслуживающую одобрения норму в отношении **права органов средств массовой информации на получение сведений**. Она сформулирована гораздо лучше положений действующего Закона «О СМИ», потому что вместо права (как сейчас) налагает на государственные органы обязанность предоставлять информацию по запросам журналистов. Однако право журналистов на получение информации остаётся декларативным, в Законопроекте отсутствуют параметры специальной процедуры запросов СМИ (журналистов): сроки, обжалование, а также не определена ответственность за нарушение этого права и т.д. Декларативными остаются и некоторые другие права журналистов, направленные на облегчение получения обществом информации.

Возникает несоответствие Законопроекта международным стандартам в отношении права на **конфиденциальность источников** информации: в соответствии с Законопроектом любой суд при любых обстоятельствах вправе издать распоряжение о раскрытии источника на любом основании, что нарушает минимальные стандарты, установленные судами по правам человека и региональными органами по правам человека.

Вызывают сомнения некоторые из категорий **информации, не подлежащей публичному распространению**. Среди них – запрет на «пропаганду жестокости», «оскорбление гражданской чести народов», «употребление выражений, считающихся нецензурными», «распространение материалов, нарушающих нормы гражданской и национальной этики». Эти понятия не являются чёткими и недвусмысленными в правовом отношении. Неправомерным представляется и запрет на обнародование заведомо ложной информации.

Основные рекомендации по тексту Законопроекта следующие:

- 1. Не следует допускать в Законопроекте ограничений прав редакций и учредителей выступать в любой форме субъектов правоотношений, а граждан – самостоятельно выпускать (издавать) печатные СМИ. Желательно оставить вопросы форм субъектов правоотношений в сфере СМИ и свободы договоров на усмотрение Гражданского кодекса КР.*
- 2. Не должно существовать ограничений права выражения мнения через средства*

*массовой информации на основании отсутствия гражданства или наличия судимости. Ограничение доли иностранной собственности может лишить сектор СМИ крайне необходимых ему иностранных инвестиций и опыта и должно быть пересмотрено.*

- 3. Режим постановки на специальный учёт (регистрации) СМИ является излишним, ограничивающим свободу массовой информации и должен быть отменён.*
- 4. Исключить из Законопроекта возможность насильственного прекращения (приостановки) деятельности СМИ.*
- 5. Следует сформулировать права журналистов, направленные на получение информации, таким образом, чтобы они не были декларативными. Это означает необходимость определения ответственности за нарушение такого права, установления понятных процедур применения этого права, удаления из Законопроекта двусмысленностей.*
- 6. Следует устранить нечёткие и двусмысленные в правовом отношении определения информации, не подлежащей публичному распространению.*
- 7. Следует отменить вводимый в Законопроект запрет на распространение ложной информации для деятельности всех средств массовой информации.*

Основные аспекты Законопроекта, вызывающие беспокойство, обсуждаются более подробно ниже, после краткого обзора международных и конституционных обязательств Кыргызской Республики относительно свободы выражения мнения.

В целом же, выражаем сомнение, необходим ли вообще закон «О средствах массовой информации» в его теперешнем виде: большинство его норм, как и положений Законопроекта, являются ненужными или вредными для свободы выражения и свободы массовой информации в Кыргызстане, другие уже нашли своё отражение в Законе «О защите профессиональной деятельности журналиста», Гражданском и других кодексах Кыргызской Республики.



## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>8</b>
<b>I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ</b>	
1.1. Международное признание значения свободы выражения мнения и свободы СМИ	8
1.2. Обязательства государств-участников ОБСЕ в отношении свободы СМИ	12
1.3. Допустимые ограничения свободы выражения мнения	14
1.4. Регулирование деятельности СМИ	15
<b>II. АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ "О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ"»</b>	
2.1. Сфера действия закона и основные понятия	19
2.2. Право на учреждение и редактирование средств массовой информации	21
2.3. Регистрация и учёт СМИ	22
2.4. Приостановление или прекращение деятельности средства массовой информации	23
2.5. Права журналистов	25
2.6. Ограничения прав журналистов и органов СМИ	26

## ВВЕДЕНИЕ

По заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации данное заключение было подготовлено Андреем Рихтером. Доктор филологических наук А. Г. Рихтер является директором Института проблем информационного права (г. Москва), профессором факультета журналистики Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова. Он член Международной комиссии юристов (ICJ, г. Женева) и международного совета Международной ассоциации исследователей массовых коммуникаций (IAMCR).

Настоящее заключение содержит анализ проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики ‘О средствах массовой информации’» с точки зрения его соответствия международным стандартам относительно права на свободное выражение мнений и на свободу массовой информации. По своей сути данный проект представляет собой новую редакцию Закона Кыргызской Республики «О средствах массовой информации» (от 2 июля 1992 года, № 938-ХП, в редакции Закона Кыргызской Республики № 1228-ХП от 8 мая 1993 года).

Раздел I настоящего заключения посвящён международным обязательствам Кыргызской Республики в области свободы информации и свободы СМИ, в нём также излагаются международные стандарты, касающиеся права на свободу выражения мнения. Указанные стандарты установлены в международном праве, в том числе в Международном пакте о гражданских и политических правах, а также в различных соглашениях в рамках ОБСЕ, одной из сторон которых является Кыргызская Республика (КР); в решениях международных судов и трибуналов по правам человека; в заявлениях представителей международных органов, например, Специального докладчика Организации Объединённых Наций по вопросу о праве на свободное выражение мнения и Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ; а также сопоставимого конституционного права КР по вопросам свободы мысли, слова и печати.

В разделе II содержится анализ проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики ‘О средствах массовой информации’» с учётом указанных стандартов и в контексте действующего Закона Кыргызской Республики «О средствах массовой информации» и Закона Кыргызской Республики «О защите профессиональной деятельности журналиста».

### **I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ**

#### **1.1. Международное признание значения свободы выражения мнения и свободы СМИ**

Свобода выражения мнения издавна признается одним из важнейших прав человека. Она имеет основополагающее значение для функционирования демократии, является необходимым условием осуществления других прав и сама по себе представляет неотъемлемое слагаемое человеческого достоинства.

Кыргызская Республика является полноправным членом международного сообщества, участником Организации Объединённых Наций (ООН) и Организации по безопасности и

сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и в связи с этим приняла на себя равновеликие для всех государств обязательства.

Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), основной документ о правах человека, принятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций в 1948 году, защищает право на свободу выражения убеждений в следующей формулировке статьи 19:

«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»<sup>1</sup>.

В 1994 году Кыргызская Республика ратифицировала Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)<sup>2</sup> – договор Организации Объединённых Наций, имеющий обязательную юридическую силу. В этой связи заметим, что и МПГПП гарантирует право на выражение мнения, которое раскрывается в тексте его статьи 19:

- «1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.
2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору».

Также напоминаем, что часть 3 статьи 12 Конституции Кыргызской Республики провозглашает приверженность страны общепризнанным нормам международного права:

«Вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры и соглашения, участником которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики».<sup>3</sup>

Более того, статья 17 (ч. 1) Конституции КР подтверждает необходимость соблюдения всех прав и свобод, общепризнанных в мире:

«Свободы и права, установленные настоящей Конституцией, не являются исчерпывающими и не должны толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных свобод и прав человека».

Говоря о документах, принятых ООН, нельзя обойти вниманием резолюцию 59 (I), которая была принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций ещё на своей первой сессии в 1946 году. Указанный акт, касаясь свободы информации в самом широком смысле этого понятия, гласит:

---

<sup>1</sup> Резолюция 217А (III) Генеральной Ассамблеи Организации Объединённых Наций, принята 10 декабря 1948 года. А/64, стр. 39-42. См. полный официальный текст на русск. яз. на <http://www.un.org/russian/document/declarat/declhr.htm>.

<sup>2</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. См. полный официальный текст на русском яз. на сайте ООН: <http://www.un.org/russian/document/convents/pactpol.htm>.

<sup>3</sup> Текст Конституции доступен на официальном сайте Президента Кыргызской Республики: <http://www.president.kg/ru/constitution>.

«Свобода информации является фундаментальным правом человека и критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединенных Наций»<sup>4</sup>.

Под свободой информации в данной и во всех последующих резолюциях высший орган ООН понимал «право повсеместно и беспрепятственно передавать и опубликовывать информационные сведения» во имя мира и мирового прогресса. Основным принципом свободы информации с точки зрения этой резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «является моральная обязанность стремиться к выявлению объективных фактов и к распространению информации без злостных намерений». Таким образом, как следует из резолюции 59 (I), свобода информации имеет основополагающее значение сама по себе, а также служит основой для осуществления всех других прав.

Для контроля за надлежащим соблюдением Международного пакта о гражданских и политических правах действует Комитет ООН по правам человека (Human Rights Committee), попеременно заседающий в Нью-Йорке и Женеве. Эксперты Комитета вправе рассматривать заявления от отдельных лиц, утверждающих, что стали жертвами нарушения прав, зафиксированных в Пакте – в том числе прав, предусмотренных статьёй 19. Комитет ООН по правам человека определил:

«Право на свободу выражения мнения имеет важнейшее значение в любом демократическом обществе, и любые ограничения на его осуществление должны проходить строгую проверку своей обоснованности»<sup>5</sup>.

Свободные СМИ, как подчеркивал Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека, играют существенную роль в политическом процессе:

«...свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями имеет исключительно важное значение. Это предполагает свободную печать и другие СМИ, имеющие возможность высказываться по вопросам общественной значимости без цензуры или ограничений и информировать общественное мнение»<sup>6</sup>.

Заявления такого рода характерны также для региональных конвенций по правам человека и решений различных международных судов по правам человека, прецедентных с точки зрения международного права и установления его общепризнанных принципов и норм. В связи с этим заметим, что в трёх региональных системах защиты прав человека – Американской конвенции о правах человека<sup>7</sup>, Европейской конвенции о защите прав человека (ЕКПЧ)<sup>8</sup> и Африканской хартии прав человека и народов<sup>9</sup> – нашло отражение мировое признание значения свободы массовой информации и свободы выражения

---

<sup>4</sup> Организация Объединенных Наций. Шестьдесят пятое пленарное заседание, 14 декабря 1946 г. Официальный текст на русск. яз. опубликован на сайте ООН по адресу: [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/59\(I\)&Lang=R&Area=RESOLUTION](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/59(I)&Lang=R&Area=RESOLUTION).

<sup>5</sup> Дело "Дэ Хун Пак против Республики Кореи" (Tae-Hoon Park v. Republic of Korea) от 20 октября 1998 г., Сообщение № 628/1995, пункт 10.3. См. текст (на англ. яз.): <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/SDDecisionsVol6en.pdf>.

<sup>6</sup> Замечание общего порядка № 25 Комитета по правам человека (п. 25), 12 июля 1996 г. См. текст (на англ. яз.): <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument>.

<sup>7</sup> Принята 22 ноября 1969 года, вступила в силу 18 июля 1978 года.

<sup>8</sup> Принята 4 ноября 1950 года, вступила в силу 3 сентября 1953 года.

<sup>9</sup> Принята 26 июня 1981 года, вступила в силу 21 октября 1986 года.

мнения как важнейших прав человека. Хотя ни эти документы, ни решения судов и трибуналов, действующих в соответствии с ними, и не имеют прямой обязательной силы для Кыргызстана, они содержат общепризнанные принципы международного права. В силу этого они служат важным сопоставимым примером смыслового содержания и применения права на свободу СМИ и выражения мнения и могут использоваться при толковании, в частности, статьи 19 МПГПП, имеющей обязательную силу для Кыргызской Республики.

Созданный для контроля за соблюдением Конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейский суд по правам человека, например, придерживается позиции, что «...свобода выражения мнения является одной из основных составляющих [демократического] общества и необходимым условием для его прогресса, а также для развития каждого человека»<sup>10</sup>. Как отмечается в цитируемом постановлении, свобода выражения мнения имеет основополагающее значение как сама по себе, так и в качестве основы для всех других прав человека. Полноценная демократия возможна только в обществах, где допускается и гарантируется свободный поток информации и идей. Помимо этого, свобода выражения мнения имеет решающее значение для выявления и изобличения нарушений этого и иных прав человека и борьбы с такими нарушениями.

Европейский суд по правам человека неизменно подчеркивает «исключительную роль прессы в правовом государстве»<sup>11</sup>. Он, в частности, отмечал:

«Свобода печати даёт общественности непревзойденный инструмент, позволяющий ей знакомиться со своими политическими лидерами и получать представление об их идеях и позициях. В частности, она позволяет политикам размышлять и высказывать свою точку зрения по вопросам, заботящим общественное мнение; таким образом, все получают возможность участвовать в свободной политической дискуссии, которая находится в самом центре концепции демократического общества»<sup>12</sup>.

В свою очередь, Межамериканский суд по правам человека полагает, что «...именно средства массовой информации претворяют в жизнь свободу выражения мнения»<sup>13</sup>.

Европейский суд по правам человека также заявлял, что на СМИ лежит обязанность распространения информации и идей, касающихся всех сфер общественных интересов:

«Хотя пресса и не должна преступать границы, установленные для [защиты интересов, изложенных в статье 10 (ч.2)]<sup>14</sup>... на неё, тем не менее, возложена

---

<sup>10</sup> Дело "Хендисайд против Соединенного Королевства" (Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para. 49). Текст постановления (на русск. яз.) см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/52.htm>.

<sup>11</sup> Дело "Торгерсон против Исландии" (Thorgeirson v. Iceland, 25 June 1992, Application No. 13778/88, para. 63). Текст постановления на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/25.htm>.

<sup>12</sup> Дело "Кастеллс против Испании" (Castells v. Spain, 24 April 1992, Application No. 11798/85, para. 43). Текст постановления на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/11.htm>.

<sup>13</sup> Рекомендация "Обязательное членство в Ассоциации, предписываемое законом для занятия журналистикой" (Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism, Advisory Opinion OC-5/85 of 13 November 1985, Series A, No. 5, para. 34).

<sup>14</sup> Статья 10 (ч. 2) гласит: «Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной

миссия по распространению информации и идей, представляющих общественный интерес; если на прессе лежит задача распространять такую информацию и идеи, то общественность, со своей стороны, имеет право на их получение. В противном случае пресса не смогла бы выполнять свою основную функцию "сторожевого пса общественных интересов"<sup>15</sup>.

## 1.2. Обязательства государств-участников ОБСЕ в отношении свободы СМИ

Право на свободное выражение своего мнения неразрывно связано с правом на свободу массовой информации. Свобода массовой информации гарантируется различными документами Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), согласие с которыми выразила Кыргызская Республика.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе – крупнейшая региональная организация по безопасности, в состав которой входят 56 государств Европы, Азии и Северной Америки. Основываясь на Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975), организация ставит перед собой задачи выявления возможности возникновения конфликтов, их предотвращения, урегулирования и ликвидации последствий. К основным средствам обеспечения безопасности и решения основных задач организации относятся защита прав человека, развитие демократических институтов и мониторинг выборов.

Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) в Хельсинки<sup>16</sup> устанавливает, что «государства-участники будут действовать в соответствии с целями и принципами... Всеобщей декларации прав человека»<sup>17</sup>.

Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ<sup>18</sup> провозглашает, что

«государства-участники будут уважать права человека и основные свободы, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений, для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Они будут поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод, которые все вытекают из достоинства, присущего человеческой личности, и являются существенными для ее свободного и полного развития».

---

безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

<sup>15</sup> См. дело "Кастеллс против Испании" (Castells v. Spain, note 25, para. 43); «"Обсервер" и "Гардиан" против Соединенного Королевства» (The Observer and Guardian v. UK, 26 November 1991, Application No. 13585/88, para. 59); и «"Санди таймс" против Соединенного Королевства (II)» (The Sunday Times v. UK (II), 26 November 1991, Application No. 13166/87, para. 65). Тексты постановлений по этим делам на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/index.htm#2>.

<sup>16</sup> Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года. См. полный официальный текст на русск. яз. на <http://www.osce.org/item/4046.html?lc=ru> и в извлечениях, касающихся свободы выражения мнений на сайте Института проблем информационного права по адресу: [http://www.medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/zakl\\_akt.htm](http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/zakl_akt.htm).

<sup>17</sup> Часть VII Заключительного акта.

<sup>18</sup> Копенгагенское совещание Конференции по человеческому измерению СБСЕ, июнь 1990 г. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1. См. полный официальный текст на русск. яз. на <http://www.osce.org/item/13992.html?lc=ru>.

Здесь (пункт 9.1) также указывается на подтверждение государствами-участниками ОБСЕ того, что:

«каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения... Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Осуществление этого права может быть предметом лишь таких ограничений, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам»<sup>19</sup>.

В Хартии европейской безопасности ОБСЕ (1999) говорится:

«Мы вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободных потоков информации, а также доступа общественности к информации. Мы берём на себя обязательство предпринять все необходимые меры по созданию необходимой основы для функционирования свободных и независимых средств массовой информации и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потоков информации, которые мы считаем важнейшим компонентом любого демократического, свободного и открытого общества»<sup>20</sup>.

Наконец, на московском совещании Конференции СБСЕ по человеческому измерению (октябрь 1991 г.) государства-участники однозначно согласились с тем, что они

«вновь подтверждают право [каждого] на свободу выражения своего мнения, включая право на общение и право средств информации собирать, передавать и распространять информацию, новости и мнения. Любые ограничения, касающиеся осуществления этого права, будут предусматриваться законом и соответствовать международным стандартам. Они признают далее, что независимые средства информации являются важнейшим условием для свободного и открытого общества и ответственных за свои действия государственных систем и играют особую роль в деле охраны прав человека и основных свобод».

В документе Московского совещания также сказано, что государства-участники СБСЕ

«считают, что средства печати и телерадиовещания на их территории должны иметь неограниченный доступ к иностранным источникам новостей и информационным службам. Общественность будет пользоваться аналогичной свободой получения и передачи информации и идей без вмешательства со стороны государственных властей, независимо от границ, в том числе через иностранные публикации и программы телерадиовещания. Любые ограничения в осуществлении этого права будут устанавливаться законом и соответствовать международным стандартам»<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> См. официальный текст на русском языке на сайте ОБСЕ: [http://www.osce.org/fom/item\\_11\\_30426.html](http://www.osce.org/fom/item_11_30426.html).

<sup>20</sup> См. пункт 26 Хартии европейской безопасности, принятой на Стамбульском Саммите ОБСЕ, 1999 г. См. полный официальный текст на русск. яз. на сайте ОБСЕ: <http://www.osce.org/item/4051.html?lc=ru>.

<sup>21</sup> П. 26 и 26.1 документа Совещания конференции СБСЕ. См. официальный текст на русском языке на сайте ОБСЕ: [http://www.osce.org/fom/item\\_11\\_30426.html](http://www.osce.org/fom/item_11_30426.html). Обязательство устанавливать ограничения свободы массовой информации законом и в соответствии международным стандартам было также подтверждено всеми странами ОБСЕ в итоговом документе (п. 6.1.) симпозиума по культурному наследию государств-участников СБСЕ (июль 1991 г.). См. там же.

### 1.3. Допустимые ограничения свободы выражения мнения

Бесспорно, что право на свободу выражения мнений не является абсолютным: в определённых немногочисленных обстоятельствах оно может подвергаться ограничениям. Однако в силу основополагающего характера этого права ограничения должны быть точными и чётко определёнными в соответствии с принципами правового государства. Более того, ограничения должны преследовать законные цели и быть необходимыми в демократическом обществе.<sup>22</sup>

Право не может быть ограничено только из-за того, что некое конкретное заявление или выражение видится как оскорбительное или потому, что оно подвергает сомнению признанные догмы. В связи с этим Европейский суд по правам человека подчеркнул, что такие заявления достойны защиты:

«[Свобода выражения мнения] применима не только к "информации" или "идеям", которые встречаются благосклонно или рассматриваются как безобидные либо нейтральные, но и в отношении тех, которые задевают, шокируют или беспокоят государство или какую-либо часть населения. Таковы требования плюрализма, терпимости и либерализма, без которых нет "демократического общества"»<sup>23</sup>.

Впрочем, пределы, в которых допустимы законные ограничения свободы выражения мнений, установлены и в пункте 3 цитируемой выше статьи 19 МПГПП:

«Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

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

Заметим, что речь идёт не о *необходимости*, обязанности государств устанавливать соответствующие ограничения указанной свободы, а лишь о *допустимости*, возможности это делать при соблюдении определённых условий. Эта норма интерпретируется как установление тройственного критерия, требующего, чтобы любые ограничения: 1) были предписаны законом, 2) преследовали законную цель и 3) были необходимыми в демократическом обществе<sup>24</sup>. Этот международный стандарт подразумевает и то, что расплывчатые или нечётко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу действий, несовместимы с правом на свободу выражения мнения.

<sup>22</sup> См. п. II.26 доклада семинара экспертов СБСЕ по демократическим институтам Совету СБСЕ (Осло, ноябрь 1991 г.). Официальный текст на русском языке на сайте ОБСЕ: [http://www.osce.org/fom/item\\_11\\_30426.html](http://www.osce.org/fom/item_11_30426.html).

<sup>23</sup> Дело "Хендисайд против Соединенного Королевства" (Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para. 49). Текст постановления на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/52.htm>.

<sup>24</sup> См., например, п. 6.8 суждения Комитета ООН по правам человека по делу "Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы" (Rafael Marques de Morais v. Angola) № 1128/2002 от 18 апреля 2005 г.: <http://humanrights.law.monash.edu.au/undocs/1128-2002.html>.

Если происходит вмешательство в право на свободу массовой информации, то оно должно преследовать одну из целей, перечисленных в статье 19 (ч. 3). Их перечень является исчерпывающим, и следовательно, вмешательство, не связанное ни с одной из указанных в нём целей, представляет собой нарушение статьи 19 этого пакта. Кроме того, вмешательство должно быть «необходимым» для достижения одной из этих целей. Слово «необходимый» в данном контексте имеет особое значение. Оно означает, что для вмешательства должна существовать "насуточная общественная потребность"<sup>25</sup>; что причины, приводимые государством в качестве обоснования вмешательства, должны быть "относящимися к делу и достаточными" и что государство должно показать, что вмешательство соразмерно преследуемой цели. Как заявил Комитет ООН по правам человека, «требование о необходимости предполагает наличие элемента соразмерности в том смысле, что масштаб ограничения свободы выражения мнения должен быть соразмерным с той ценностью, на защиту которой направлено данное ограничение»<sup>26</sup>. Вводимые с соблюдением указанных условий ограничения должны быть пропорциональны преследуемой законной цели.

В этой связи напомним, что статья 18 (ч. 2) Конституции Кыргызской Республики гласит:

«Ограничения свобод и прав человека допускаются Конституцией и законами лишь в целях обеспечения свобод и прав других лиц, общественной безопасности и порядка, территориальной целостности, защиты конституционного строя. При этом сущность конституционных свобод и прав не может быть затронута».

В свою очередь, статья 14 (ч. 3 и 6) Конституции Кыргызской Республики защищает право на свободу информации, мысли, слова и печати следующим образом:

«Каждый имеет право... свободно собирать, хранить, использовать информацию и распространять её устно, письменно или иным способом...  
«Каждый имеет право на свободу мысли, слова и печати, а также на беспрепятственное выражение этих мыслей и убеждений. Никто не может быть принуждён к выражению своего мнения и убеждения».

Развивая эти положения, Статья 36 Конституции КР провозглашает:

«1. ...средства массовой информации свободны.  
2. Государство... заботится и создаёт необходимые условия для развития... средств массовой информации...».

#### **1.4. Регулирование деятельности СМИ**

В целях защиты конституционного права на свободу выражения мысли, слова и печати, а также на беспрепятственное выражение этих мыслей и убеждений крайне важно, чтобы СМИ имели возможность осуществлять свою деятельность независимо от государственного контроля. Это обеспечивает их функционирование в качестве «сторожевого пса общества» и доступ населения к широкому спектру мнений, особенно по вопросам, затрагивающим общественные интересы. Таким образом, первоочередной целью регулирования деятельности средств массовой информации в демократическом

<sup>25</sup> См., например, постановление по делу Европейского суда по правам человека "Хрико против Словакии" (Hrico v. Slovakia, 27 July 2004, Application No. 41498/99, para. 40) на сайте ЕСПЧ: <http://www.echr.coe.int/eng/Press/2004/July/ChamberJudgmentHricovSlovakia200704.htm>.

<sup>26</sup> См. суждение по делу "Рафаэль Маркиш ди Морайш против Анголы" (Rafael Marques de Morais v. Angola, note 31, para. 6.8).

обществе должно быть содействие развитию независимых и плюралистических СМИ, обеспечивающее тем самым осуществление права населения получать информацию из разнообразных источников.

Статья 2 МПГПП возлагает на государства ООН обязанность "принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте". Это означает, что от государств требуется не только воздерживаться от нарушения прав, но и принимать позитивные меры для обеспечения уважения прав, в том числе права на свободу выражения мнения. Фактически эти государства обязаны создавать условия, в которых могут развиваться разнообразные, независимые средства массовой информации, обеспечивающие право населения на информацию. Схожие требования содержит и норма части 2 статьи 36 Конституции Кыргызской Республики (см. выше).

Важный аспект позитивных обязательств государств по содействию свободе выражения мнения и свободе средств массовой информации состоит в необходимости развития плюрализма внутри самих СМИ и обеспечения равного доступа к СМИ для всех и для каждого. Европейский суд по правам человека отмечал:

«[Распространение] информации и идей, затрагивающих общие интересы... может успешно осуществляться только на основе принципа плюрализма»<sup>27</sup>.

Межамериканский суд по правам человека полагает, что свобода выражения мнения требует, чтобы «средства распространения информации были потенциально открыты для всех без какой-либо дискриминации или, точнее, что не должно быть лиц и групп, лишенных доступа к таким средствам»<sup>28</sup>.

Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека подчеркнул роль плюралистических СМИ в процессе национального строительства, отметив, что попытки принудить СМИ к пропаганде "национального единства" нарушают право на свободу выражения мнения:

«Законная задача защиты и, фактически, укрепления национального единства в сложной политической ситуации не может быть решена попытками заглушить голоса тех, кто отстаивает принципы многопартийной демократии и права человека»<sup>29</sup>.

Обязательство содействовать развитию плюрализма также подразумевает, что не должно существовать системы разрешительной регистрации (обязательной постановки на учёт, на переучёт) средств массовой информации, поскольку она легко может стать объектом злоупотреблений в целях подавления свободы СМИ. В Совместной декларации, с которой выступили в декабре 2003 года Специальный докладчик Организации Объединенных

---

<sup>27</sup> Дело "Информационсферайн Лентиа и другие против Австрии" (Informationsverein Lentia and Others v. Austria, 24 November 1993, Application No. 13914/88 and 15041/89, para. 38). Текст постановления на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/14.htm>

<sup>28</sup> Рекомендация "Обязательное членство в Ассоциации, предписываемое законом для занятия журналистикой" (note 27, para. 34).

<sup>29</sup> См. Суждение по делу "Вума Муконг против Камеруна" (Womah Mukong v. Cameroon) от 21 июля 1994 г., № 458/1991, п. 9.7: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/html/vws458.htm>

Наций по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Специальный докладчик Организации американских государств (ОАГ) по вопросу о праве на свободу выражения мнения, отмечает:

«Требование о специальной регистрации, предъявляемое к печатным СМИ, является излишним, ведёт к злоупотреблениям и должно быть отменено. В первую очередь вызывают сомнение системы регистрации, допускающие отказ в регистрации по собственному усмотрению, в которых предусмотрены материально-правовые условия в отношении печатных СМИ или которые контролируются зависимыми от правительства органами»<sup>30</sup>.

В связи с этим заметим, что сегодня общепризнано: любые органы, наделённые полномочиями по регулированию в области СМИ, должны быть полностью независимы от органов государственной власти и защищены от вмешательства со стороны политических и деловых кругов. В противном случае система регулирования СМИ легко может стать предметом злоупотребления в политических или коммерческих целях. Три специальных представителя заявили в связи с этим:

«Все публичные органы, осуществляющие официальные полномочия по регулированию СМИ, должны быть защищены от вмешательства, особенно политического или экономического характера, в том числе посредством порядка назначения их членов, который должен быть прозрачным, открытым для участия общественности и не контролируемым какой-либо конкретной политической партией»<sup>31</sup>.

Кроме того, в своём Специальном докладе Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ особо предупреждал об опасности, которую представляют нормы о регистрации<sup>32</sup>.

Практика регистрации СМИ была специально осуждена в резолюции «Преследования прессы в Республике Беларусь», принятой Парламентской Ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ) в 2004 году. Более того, впервые в документе столь высокого уровня было заявлено, что регистрация печатных СМИ *в принципе* противоречит положениям статьи 10 Европейской Конвенции о защите прав человека («Свобода выражения мнения»). Совет Европы потребовал от властей страны изменить соответствующие статьи закона о СМИ<sup>33</sup>.

Парламентская Ассамблея признаёт необходимым, чтобы ряд принципов в отношении свободы СМИ соблюдались в каждом демократическом обществе. Список таких принципов предлагает Резолюция № 1636 (2008) ПАСЕ «Индикаторы СМИ в демократическом обществе». Этот список помогает объективно проанализировать состояние среды для СМИ в том или ином государстве с точки зрения соблюдения свободы СМИ и с целью определить проблемные вопросы и потенциальные отставания. Это позволяет государствам вести дискуссию на европейском уровне в отношении

<sup>30</sup> См. [http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/27439\\_en.pdf.html](http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/27439_en.pdf.html).

<sup>31</sup> Там же.

<sup>32</sup> См. «Регистрация средств массовой информации в регионе ОБСЕ. Наблюдения и рекомендации» на русском яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: [http://www.osce.org/documents/rfm/2007/03/23735\\_ru.pdf](http://www.osce.org/documents/rfm/2007/03/23735_ru.pdf).

<sup>33</sup> См.: *Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 1372 (2004). Persecution of the press in the Republic of Belarus. para 5 and 14(iv)*. на официальной веб-странице Совета Европы: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta04/eres1372.htm>.

возможных действий по решению таких проблем. Парламентская Ассамблея в своей резолюции предлагает национальным парламентам регулярно проводить объективный и сравнительный анализ с целью выявления недостатков в законодательстве и политике СМИ и принятия мер, необходимых для их исправления. В контексте анализируемого Законопроекта обращаем внимание на следующие принципы:

«8.2. Государственные служащие не должны обладать большей защитой от критики и оскорбления, чем рядовые граждане, например, посредством уголовного закона, который предусматривает за это большую ответственность. За высказывания критических замечаний журналистов нельзя лишать свободы, а СМИ – закрывать;

8.8. Должна уважаться конфиденциальность журналистских источников информации;

8.18. Вопросы собственности СМИ и экономического влияния на СМИ должны быть гласными для всех. Должны применяться законодательные рычаги, препятствующие возникновению монополий СМИ и доминирующего положения на рынке СМИ. В дополнение следует принимать конкретные меры, поощряющие развитие плюрализма СМИ;

8.24. Органы исполнительной власти, парламент и суды должны быть открытыми для СМИ в разумной степени и без дискриминации»<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Полный текст Резолюции на русском языке см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: [http://medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/1636.htm](http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/1636.htm).

## **II. АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ "О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ"»**

Анализируемый Законопроект содержит шесть глав и 33 статьи. Ниже приводятся комментарии с соответствующими рекомендациями по приближению текста Законопроекта к соответствующим международным обязательствам Кыргызской Республики, общепризнанным принципам и нормам международного права в отношении свободы выражения мысли, слова и печати, а также права на беспрепятственное выражение этих мыслей и убеждений. При этом обращаем внимание на высказанные ранее замечания Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации в отношении законодательства Кыргызстана о СМИ<sup>35</sup>.

### **2.1. Сфера действия закона и основные понятия**

Важной особенностью Законопроекта стало появление статьи «Основные понятия, используемые в настоящем Законе» (ст. 1). Появление статьи с определениями основных категорий закона позволяет сделать его толкование однозначным и понятным. Такая статья в совокупности с нормой статьи 6 («Отношения, связанные с деятельностью средств массовой информации, регламентируются настоящим законом, другими законодательными актами Кыргызской Республики») позволяет применять данные определения в подзаконных актах, регулирующих деятельность СМИ.

Особого внимания заслуживает определение средства массовой информации как «периодического печатного издания, радио-, теле-, видео-, кинохроникальной программы, иной формы периодического распространения массовой информации». Это определение представляется более операбельным, чем действующее определение СМИ через, например, «теле- и радиовещание, кино- и видеостудии, аудиовизуальные записи и программы». В то же время вызывает удивление необходимость причисления к СМИ кинохроникальных программ, не имеющих, насколько нам известно, какого-либо распространения в современном Кыргызстане.

Некоторые положения статьи 1 («Основные понятия, используемые в настоящем Законе») вызывают опасения в связи с тем, что создают ограничения для свободы СМИ.

Например, п.7 статьи предполагает, что редакция средства массовой информации может представлять собой физическое лицо либо творческий коллектив, который, в свою очередь, должен являться структурным подразделением юридического лица. Тем самым запрещается создание редакцией собственного и самостоятельного юридического лица. В этой связи вызывает также сомнение положение статьи 3 Законопроекта, предполагающее, что «органы средств массовой информации» могут действовать только в форме юридических лиц. Если средства массовой информации представляют как органы, так и граждане, ведущие публичное распространение сообщений, то почему граждане не могут выступать в виде органов, например редакций? Если могут, то в чём смысл указанного ограничения?

---

<sup>35</sup> См. напр., Меморандум по Законам Кыргызской Республики "О средствах массовой информации" и "О защите профессиональной деятельности журналиста" (2005) на сайте ОБСЕ: [http://www.osce.org/documents/rfm/2005/11/16884\\_ru.pdf](http://www.osce.org/documents/rfm/2005/11/16884_ru.pdf).

Пункт 11 статьи 1 устанавливает, что учредитель (собственник) СМИ – это «физическое или юридическое лицо, учредившее средство массовой информации, принявшее на себя обязательства по его содержанию и создавшее организацию, осуществляющую выпуск данного средства массовой информации, либо заключившее договор с физическим или юридическим лицом о его выпуске». По этой норме учредителя, по сути, обязывают для выпуска СМИ либо создавать организацию, либо заключать договор с третьими лицами. Тем самым создаётся коллизия с нормами того же Законопроекта о праве физического лица самостоятельно выпускать СМИ, а также с нормами Гражданского кодекса КР о праве создавать юридическое лицо в любой форме, а не только в форме организации.

Наконец, пункт 12 статьи 1 Законопроекта определяет издателя как «юридическое лицо, независимо от формы собственности осуществляющее подготовку и выпуск печатной продукции». Тем самым отрицается возможность для издателя СМИ быть физическим лицом, что ограничивает права таких лиц, желающих самостоятельно выпускать СМИ. Здесь также возникает коллизия с пунктом 11 той же статьи Законопроекта, в соответствии с которым учредитель (собственник) СМИ вправе выступать в качестве физического лица и осуществлять его выпуск, а также со статьёй 8. Как представляется, этими положениями Законопроект неоправданно сужает возможности граждан и юридических лиц по реализации права на свободу мнений, убеждений и их свободное выражение, зафиксированные в международных обязательствах и в Конституции Кыргызской Республики.

Следует приветствовать появление в Законопроекте статьи, которая регламентирует недопустимость цензуры. Такой запрет отсутствует в новой Конституции страны, а в действующем Законе КР «О средствах массовой информации» он сформулирован предельно кратко: «Цензура средств массовой информации не допускается» (ст. 1). Законопроект (ст. 2) предусматривает следующие нормы:

«Цензура массовой информации, то есть требование от редакции средства массовой информации со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей не допускается.

Создание и финансирование организаций, учреждений, органов или должностей, в задачи либо функции которых входит осуществление цензуры массовой информации, - не допускаются».

Несмотря на положительный эффект, который должно произвести принятие этой нормы, следует обратить внимание на её разночтение с нормой статьи 4 («Недопустимость цензуры») Закона Кыргызской Республики «О защите профессиональной деятельности журналиста» (от 5 декабря 1997 года, № 88):

«В Кыргызской Республике цензура в сфере массовой информации не допускается. Никто не имеет права требовать от журналиста предварительно согласовывать сообщения и материалы, а также требовать изменить текст или полностью снять с печати (эфира) материал или сообщение. Не может быть ограничен доступ журналиста к информации, представляющей общественный интерес, затрагивающей права, свободы и законные интересы граждан».

Единообразие права предполагает сочетаемость норм разных законов. В данном случае желательно пойти по пути расширения статьи 2 Законопроекта за счёт включения в неё

положений статьи 4 Закона «О защите профессиональной деятельности журналиста». Речь идёт о таких нормах статьи 4 как запрет требования изменить текст, как приравнивание к цензуре ограничений на доступ журналиста к информации, а также за счёт расширения спектра запрещённых субъектов цензуры.

**Рекомендации:**

*Следует расширить понятие цензуры в Законопроекте путём использования элементов определения цензуры из Закона КР «О защите профессиональной деятельности журналиста».*

*Не следует допускать ограничений в Законопроекте прав редакций и учредителей выступать в любой форме субъектов правоотношений, а граждан – самостоятельно выпускать (издавать) печатные СМИ. Желательно оставить вопросы форм субъектов правоотношений в сфере СМИ и свободы договоров на усмотрение Гражданского кодекса КР.*

## **2.2. Право на учреждение и редактирование средств массовой информации**

Законопроект (ст. 7) вводит запрет на учреждение средств массовой информации в отношении иностранных физических и юридических лиц, лиц без гражданства. Кроме того, иностранным физическим и юридическим лицам, лицам без гражданства запрещается владеть, пользоваться, распоряжаться и (или) управлять более 49 процентами акций (долей, паев) юридического лица — собственника средства массовой информации в Кыргызской Республике.

Статья 9 («Редакция средства массовой информации») вводит запрет быть главным редактором лицам, имеющим на момент назначения судимость, которая не снята или не погашена в установленном законом порядке.

Напомним, что статья 19 Всеобщей декларации прав человека и статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах говорят о праве *каждого человека* на свободу убеждений и на свободное выражение их (см. раздел 1.1 настоящего Заключение). Не менее важно и то, что статья 2 МПГПП (см. раздел 1.4) предписывает государству обеспечивать уважение гарантированных в ней прав "в пределах его территории и под его юрисдикцией" без каких бы то ни было различий, в том числе на основании национального происхождения. Ограничение, касающееся "граждан", лишает неграждан, например беженцев или лиц без гражданства, права на публикацию информации, что не находит подтверждения в международном праве.

Схожие соображения имеют силу и в отношении граждан с судимостью. Такая судимость может возникнуть по причинам, не имеющим отношения к сфере морали и нравственности (каковые, видимо, служили обоснованием этой нормы). Введение дополнительного наказания судимого (понесшего ответственность) гражданина означает повторную ответственность за одно и то же деяние, к тому же не предусмотренное Уголовным Кодексом КР.

Вызывает сомнение и целесообразность предусмотренного ограничения 49 процентами доли иностранной собственности в средствах массовой информации. Хотя ограничения иностранной собственности порой присутствуют в законах о теле- и радиовещании, данный запрет Законопроекта относится ко *всем* СМИ. Вещание представляет собой особую форму массовой информации, где более строгие нормы бывают порой оправданы,

в первую очередь в связи с тем, что частотный спектр вмещает весьма ограниченное число вещателей, хотя цифровое вещание и позволит в будущем значительно расширить количество имеющихся наземных каналов вещания. Однако аргумент ограниченного спектра частот выглядит несостоятельным в отношении печатных СМИ. Впрочем, даже в секторе теле- и радиовещания сомнительна целесообразность ограничения доли иностранной собственности с точки зрения притока крайне необходимых иностранных инвестиций и знаний в сфере организации работы СМИ.

Процессы глобализации мировой экономики не могут не включать тенденцию глобализации средств массовой информации, в том числе кооперации и поглощения издательств и вещательных организаций. Развитие новых технологий (Интернета, спутникового ТВ и т.п.), действующих «поверх» национальных правил и ограничений, лишает указанные запреты части их смысла – иностранные лица всё равно получают доступ к воздействию на информационное поле граждан Кыргызстана. В силу этого мы считаем, что данные ограничения свободы массовой информации не имеют перспектив.

**Рекомендация:**

*Не должно существовать ограничений права выражения мнения через средства массовой информации на основании отсутствия гражданства или наличия судимости. Ограничение доли иностранной собственности может лишить сектор СМИ крайне необходимых ему иностранных инвестиций и опыта и должно быть пересмотрено.*

### **2.3. Регистрация и учёт СМИ**

Статьи 11-13 Законопроекта предусматривают порядок регистрации средств массовой информации. Заявление о регистрации СМИ и другие необходимые документы подаются в соответствующие государственные органы и подлежат рассмотрению ими. Запрещается выпуск СМИ до регистрации и без свидетельства о постановке на учёт, возможен отказ в регистрации средства массовой информации, основания которого не оговариваются. Получив свидетельство о постановке на учёт, собственник обязан приступить к выпуску продукции средства массовой информации в течение шести месяцев. В заявлении о регистрации средства массовой информации должны быть указаны: учредитель; название, язык, местонахождение средства массовой информации; программные цели и задачи; предполагаемые периодичность выпуска, максимальный объем средства массовой информации и источники финансирования. Средство массовой информации подлежит переучёту в случае смены собственника либо изменения организационно-правовой формы, переименования средства массовой информации, языка издания либо вещания, периодичности выпуска.

По сравнению с действующим Законом КР «О средствах массовой информации» вводится процедура постановки на учёт и необходимость переучёта СМИ. Даже если под учётом понимать уже существующую регистрацию СМИ, то требование переучёта способно ухудшить ситуацию со свободой СМИ в Кыргызстане.

Фактически статьи 11-13 продлевают действие режима регистрации (перерегистрации) в органах министерства юстиции, необходимость которой неоднократно вызывала серьезные сомнения экспертов ОБСЕ. В их замечаниях относительно законов о СМИ Кыргызстана и других стран региона предлагалось пересмотреть режим регистрации, поскольку он открывает доступ для злоупотреблений регистрирующим органом в

политических целях. Несмотря на положительный шаг Законопроекта – отмену регистрации для печатных СМИ тиражом менее 1000 экземпляров – требование о специальной регистрации, предъявляемое к печатным СМИ, является излишним и ведёт к злоупотреблениям (см. раздел 1.4.).

Мы подтверждаем ранее данную рекомендацию, которая состоит в том, что система регистрации и постановки на учёт, предусматриваемая Законопроектом, должна быть отменена. Мы возражаем против неё в связи с тем, что она создает почву для злоупотреблений, а в практическом отношении приводит к незаконному ограничению права на выпуск периодических печатных изданий (в том числе, к примеру, для беженцев и лиц без гражданства – см. также раздел 2.2).

Помимо этой принципиальной проблемы возникают также вопросы, чем обоснована необходимость представления информации о программных целях и задачах, языке, объёме и периодичности выпуска и почему необходима повторная регистрация в том же порядке в случае изменения организационно-правовой формы собственника или языка издания. Всё это создаёт дополнительные бюрократические препоны для будущих учредителей (собственников). Причём устанавливая их, Законопроект даже не предусмотрел, чтобы через заявление о регистрации обеспечить выполнение запрета иностранным физическим и юридическим лицам, лицам без гражданства прямо и (или) косвенно владеть, пользоваться, распоряжаться и (или) управлять более чем 49 процентами акций собственника средства массовой информации. В Законопроекте нет норм о запрете монополизации СМИ, так что вопросы о форме собственности и источнике финансирования также бесцельны. Если регистрация и учёт – чисто техническая процедура, то всё, что нужно для регистрации – это Ф.И.О. или наименование учредителя СМИ и контактные данные. Требование о представлении подробных сведений, касающихся содержания СМИ, а также всевозможные бюрократические препоны – всё это свидетельствует о том, что режим регистрации будет использоваться для осуществления надзора над СМИ. Таким образом, порядок регистрации является разрешительным, а не уведомительным.

При этом мы принимаем во внимание доклад Института Медиа Представителя Кыргызстана, в котором утверждается, что «с регистрацией и получением свидетельства каких-либо сложностей не происходит»<sup>36</sup>.

**Рекомендация:**

*Режим постановки на специальный учёт (регистрации) СМИ является излишним, ограничивающим свободу массовой информации и должен быть отменён.*

#### **2.4. Приостановление или прекращение деятельности средства массовой информации**

Статья 14 Законопроекта предусматривает возможность приостановления или прекращения деятельности средства массовой информации по решению суда в случае нарушения требований Закона КР «О средствах массовой информации» (повторяя тем самым статью 8 действующего закона).

<sup>36</sup> См. <http://medialaw.asia/document/633-637>.

Хотя свобода слова не является абсолютным правом, её ограничения должны соответствовать тройственному критерию, упомянутому в разделе 1.3 настоящего Заключения: они должны быть чётко определены в законе, преследовать законную цель и быть необходимыми в демократическом обществе. Как отмечается в этом разделе, нечёткие и слишком широко сформулированные ограничения представляют собой неправомерное нарушение свободы выражения мнения.

Законопроект далёк от следования трём критериям в данном вопросе. Например, он не указывает, в каких именно случаях нарушения требований Закона КР «О средствах массовой информации» суд вправе решать приостанавливать, а в каких случаях – прекращать деятельность средства массовой информации. И в чём заключается законная цель применять такую санкцию за любое нарушение любой нормы Закона КР «О средствах массовой информации»? Её нет, ведь санкция может последовать даже за такие нарушения, как не указание всех инициалов главного редактора, времени подписания в печать и др. выходных данных (ст. 16). Нарушение требований этой статьи является нарушением Закона и законным основанием для суда приостановить (прекратить) выпуск СМИ.<sup>37</sup> Мы допускаем, что нормы статьи 14 Законопроекта связаны с нарушением не любого положения, а только статьи 29 («Перечень информации, не подлежащей публичному распространению»), однако прямого на то указания Законопроект не содержит.

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

Возможность прекращения (приостановления) деятельности СМИ опровергается, что любопытно, другой нормой Законопроекта. Статья 31 указывает, что «за нарушение норм настоящего Закона могут быть привлечены к ответственности: средство массовой информации в лице руководителя и лицо, предоставившее информационный материал». Другими словами, ответственность всего органа СМИ, в том числе в виде приостановления (прекращения) его деятельности не предусмотрена.

В этой связи следует особо отметить необходимость учёта во всем тексте законопроекта столь важной для понимания сути закона нормы преамбулы:

«Закон направлен на свободное функционирование средств массовой информации, за исключением ограничений, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики о средствах массовой информации».

---

<sup>37</sup> Кстати, непонятно, как телерадиопрограмма в состоянии выполнить требование той же статьи 16 в отношении объявления данных адреса редакции, издательства и/или типографии «в соответствующей форме», если у неё нет типографии?

Фактически же положения о прекращении (приостановлении) деятельности СМИ в Законопроекте направлены на ограничения свободного функционирования средств массовой информации за исключением случаев, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики о средствах массовой информации.

**Рекомендация:**

*Исключить из Законопроекта возможность насильственного прекращения (приостановки) деятельности СМИ.*

## 2.5. Права журналистов

Законопроект вводит норму (ст. 20) в отношении права органов средств массовой информации на получение сведений. В ней устанавливается, что предоставление государственными органами, общественными объединениями и должностными лицами информации (сведений) по запросам работников средств массовой информации, создание условий для ознакомления с соответствующими документами осуществляются на основе законодательства Кыргызской Республики.

Эта норма сформулирована гораздо лучше положений статьи 15 действующего Закона Кыргызской Республики «О средствах массовой информации» тем, что вместо права (как сейчас) налагает обязанности на государственные органы предоставлять информацию по запросам журналистов. Она сформулирована лучше нормы статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О защите профессиональной деятельности журналиста», где говорится о праве получать лишь «общественно-значимую информацию», критерии которой не установлены. Однако если речь идёт о праве, оно не должно быть декларативным, а чётко прописанным в законе, должны быть прописаны параметры процедуры (сроки, обжалование и т.п.), ответственность за нарушение этого права и т.д. Ничего этого Законопроект не предусматривает.

То же самое можно сказать в отношении абсолютно декларативного права журналиста быть принятым должностным лицом в связи с осуществлением профессиональных журналистских обязанностей (ст. 25). Где прописаны обязанности должностного лица принять журналиста в связи с осуществлением профессиональных журналистских обязанностей? Таких норм нет.

Декларативным остаётся и право журналиста производить записи, в том числе с использованием необходимых технических средств, так как это право оговаривается согласием «респондента» (ст. 25). Во-первых, непонятно, кто такой респондент, этим понятием законодательство не оперирует: в каком смысле лицо респондирует? Оно отвечает на вопросы? Позирует? Участвует в акции? Во-вторых, чем мотивируется необходимость получения согласия? С согласия собеседника вести запись может любой гражданин, здесь нет специфики журналистских прав. Предполагаем, что авторы имели в виду необходимость ставить в известность о проведении записи, например во время телефонного интервью.

Законопроект позволяет по предъявлению удостоверения журналиста присутствовать в районах стихийных бедствий, на митингах и демонстрациях (ст. 25). Однако данное право представляется усечённым без права присутствовать в зонах военных действий, на

массовых мероприятиях, в том числе на митингах и демонстрациях, гарантированного Законом Кыргызской Республики «О защите профессиональной деятельности журналиста».

Представляется сомнительным и право журналиста на возмещение в судебном порядке морального и материального ущерба, причиненного действиями главного редактора, допустившего в представленной журналистом информации произвольное искажение авторского материала (ст. 25). Трудно представить, как правка журналистского материала может нанести журналисту материальный ущерб. Редактор выступает, по сути, представителем работодателя для журналиста. Правка означает возможность публиковаться, то есть получать гонорар, зарплату и т.п. У журналиста не должно быть других материальных интересов в публикации материалов в СМИ, кроме заявленных в самой его профессии – в противном случае возникает конфликт интересов. С учётом вышеизложенных аргументов, данная норма представляется нелогичной.

#### **Рекомендация:**

*Следует сформулировать права журналистов, направленные на получение информации, таким образом, чтобы они не были декларативными. Это означает необходимость определения ответственности за нарушение такого права, установления понятных процедур исполнения этого права, удаления из Законопроекта двусмысленностей.*

### **2.6. Ограничения прав журналистов и органов СМИ**

Статья 23 («Случаи неразглашения информации») Законопроекта запрещает органу средства массовой информации называть лицо, предоставившее сведения с условием неразглашения его имени, за исключением случаев, когда этого требует суд, а также предавать гласности любую информацию, касающуюся несовершеннолетнего правонарушителя, без согласия его законного представителя. По своей сути данные нормы стоят на страже законных интересов источников конфиденциальной информации и несовершеннолетних. Однако они не лишены существенных недостатков.

Тем самым возникает несоответствие Законопроекта международным стандартам в отношении права на конфиденциальность источников информации: в соответствии с Законопроектом любой суд при любых обстоятельствах вправе издать распоряжение о раскрытии источника на любом основании, что нарушает минимальные стандарты, установленные судами по правам человека и региональными органами по правам человека. Согласно международным правилам суд может обязать журналистов раскрыть источник в качестве крайней меры, то есть только если это необходимо при расследовании тяжкого преступления или для защиты лица в уголовном судопроизводстве. Нельзя не обратить внимание на то, что существующее в Законопроекте положение о запрете на разглашение тайны источников информации *органом СМИ* не дополнено положением о праве *журналиста* на сохранение тайны источников информации, ведь требование о её раскрытии может поступить к журналисту, а не к органу СМИ (это частично учтено в запрете требовать от журналиста «каких-либо сведений, полученных при исполнении профессиональных обязанностей», содержащемся в Законе КР «О защите профессиональной деятельности журналиста»).

Что касается защиты прав несовершеннолетних, в международном праве говорится о запрете на разглашение не любой информации о них, а лишь такой, которая позволяет идентифицировать детей и подростков.

Статья 26 Законопроекта позволяет лишить журналиста аккредитации, если им или редакцией... распространены не соответствующие действительности сведения, порочащие честь и достоинство организации, аккредитовавшей журналиста. Статья 33 Законопроекта устанавливает ответственность СМИ в случае распространения им не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство... организации. Тем временем Гражданский Кодекс Кыргызской Республики (ст. 18) не признаёт права на честь и достоинство у организаций (юридических лиц), а только деловой репутации. Тем самым указанные нормы лишены юридического смысла и должны быть изменены.

Законопроект (ст. 29) содержит перечень информации, не подлежащей публичному распространению. Некоторые из положений этого списка вызывают сомнения. В частности пункт в) статьи 29 запрещает «пропаганду жестокости», пункт г) – «оскорбление гражданской чести народов»; пункт ж) – «употребление выражений, считающихся нецензурными»; пункт з) – «распространение материалов, нарушающих нормы гражданской и национальной этики».

Эти понятия не являются чёткими и недвусмысленными в правовом отношении. Не существует определения *пропаганды жестокости*, её невозможно юридически установить в суде. Размыты границы понятия *нецензурных* выражений, особенно в связи с законодательным запретом цензуры. Нет установленных норм именно *гражданской* или *национальной* этики. Об этике какой нации идёт здесь речь? Граждан Кыргызстана?

Пункт к) статьи 29 устанавливает запрет на обнародование заведомо ложной информации. Вызывает серьёзные сомнения вводимый тем самым в Законопроект такой принцип деятельности средств массовой информации как достоверность распространяемой информации. Не следует забывать, что система СМИ в современном обществе состоит не только из качественных СМИ, но и из бульварных, массовых, «жёлтых» изданий и программ, склонных к преувеличениям, сенсациям, провокациям, шокированию публики. Введение в Законопроект обязательного для всех СМИ запрета на ложную информацию, даже не ограничивающую чьих-либо прав, означает необоснованный секвестр крупного сегмента СМИ. Читатели и зрители и без законодательных запретов относятся к скандальным материалам с определенной долей скепсиса, относятся к ним как к развлекательному компоненту СМИ.

В то же время скандальные материалы могут способствовать и на практике способствуют дискуссии в обществе о тех или иных важных социальных проблемах. В своём решении по знаменитому делу «*Нью-Йорк таймс*» против Салливана (1963)<sup>38</sup> Верховный суд США постановил, что ложь не может защищаться конституцией, сколь бы содержание материала ни было важным для реализации права на свободу слова. Но при этом суд ввёл и разграничил два понятия — «идейной клеветы» и «безыдейной клеветы». Он определил, что клевета безыдейная — это клевета ради клеветы, она действительно не защищается конституцией. В то же время свободное обсуждение общественно значимых вопросов очень важно для страны и должно быть защищено.

<sup>38</sup> Полный текст решения Верховного суда США на русском языке опубликован в книге «Правовые вопросы журналистики и телекоммуникаций в США» / Под. ред. А. Г. Рихтера (М.: Институт проблем информационного права, 2005), см. в Интернете по адресу: <http://www.medialaw.ru/publications/books/usa2/18.html>.

См. комментарий к нему в книге: Рихтер А. Г. Правовые основы журналистики. – М., 2009. С. 381-388.

Кроме того, это нововведение может противоречить общеизвестному (из постановления Европейского суда по правам человека) требованию защиты шокирующей информации (см. раздел 1.3.).

**Рекомендации:**

*Следует привести в большее соответствие с международными стандартами положение в отношении права на конфиденциальность источников информации.*

*Следует отменить нормы о защите чести и достоинства юридических лиц как не соответствующие гражданскому праву.*

*Следует устранить нечёткие и двусмысленные в правовом отношении определения информации, не подлежащей публичному распространению.*

*Следует отменить вводимый в Законопроект запрет на распространение ложной информации для деятельности всех средств массовой информации.*