



Представитель по
вопросам свободы СМИ



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

**КОММЕНТАРИИ
К ПРОЕКТУ КОНЦЕПЦИИ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
НА 2019-2023 ГОДЫ**

Подготовлено Дмитрием Головановым, юристом Сколковского института науки и технологий (г. Москва)

Май 2019 г.

Содержание

РЕЗЮМЕ, ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ	3
1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ, ВКЛЮЧАЯ ТРЕБОВАНИЯ К ВОЗМОЖНЫМ ОГРАНИЧЕНИЯМ ТАКОГО ПРАВА	9
1.1. Значение права на информацию	9
1.2. Международно-правовые стандарты в отношении СМИ	14
1.3. Ограничения права на информацию	17
2. АНАЛИЗ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О СВОБОДЕ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ, О РЕГУЛИРОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСОВ, ОБ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	21
3. АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИИ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ НА 2019-2023 ГОДЫ.....	27
3.1. Общий обзор документа	27
3.2. Комментарий основных положений документа.....	28

РЕЗЮМЕ, ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Проведя анализ проекта Концепции информационной безопасности Кыргызской Республики на 2019-2023 годы (далее также именуемой «Концепция»),¹ предлагаемой к принятию и реализации в Кыргызской Республике, в контексте обязательств Кыргызской Республики в рамках ОБСЕ в отношении свободы СМИ и свободы выражения мнения, положений международных договоров, признаваемых в качестве обязательных Кыргызской Республикой, а также с учетом сформулированных в решениях международных органов и организаций стандартов и рекомендаций, Конституции Кыргызской Республики, действующего национального законодательства и содержания стратегических документов, эксперт приходит к следующим общим заключениям.

Рассматриваемый документ, несмотря на наличие позитивных моментов, связанных, прежде всего с постановкой существующих проблем, сложившихся в сфере информационной безопасности, в значительной степени входит в противоречие с принципами и подходами, сложившимися в международном праве, его соглашениях и общих принципах. Некоторые позиции и представления Концепции информационной безопасности Кыргызской Республики на 2019-2023 годы не соотнесены с национальным законодательством в части регулирования свободы информации и деятельности СМИ. Наконец, существенным является наличие внутренних противоречий: части поставленных в Концепции проблем не коррелируют выдвинутые предложения по их разрешению в ходе применения правовых, экономических и организационных мер. Для устранения обозначенных несоответствий требуется доработка документа.

Среди достоинств документа необходимо выделить то, что он ориентирован на формирование современной информационной среды, в которой помимо традиционных средств производства и распространения информации действуют современные коммуникационные средства, в том числе «новые медиа». Это актуализирует документ и концентрирует его на насущных современных задачах развития общества. В этом русле выдержаны и отдельные приоритеты документа, одним из которых провозглашено развитие современных информационных технологий, отечественной индустрии информации, в том числе инфраструктуры телекоммуникаций, обеспечение потребностей внутреннего рынка ее продукцией и выход этой продукции на мировой рынок.

¹ Текст документа размещен на сайте Правительства Кыргызской Республики для ознакомления и обсуждения <http://www.gov.kg/?p=128759&lang=ru>

Среди позитивных сторон Концепции также следует выделить выявление и обозначение в документе проблем, которые характеризуют неудовлетворительное состояние отдельных секторов экономики, законодательства и правоприменения в сфере информационно-коммуникационных отношений. Тем самым, документ ориентирует государство и органы управления на осмысление и преодоление соответствующих сложностей. Констатация технического отставания информационной инфраструктуры государства, недостаточного развития законодательства и правоприменительной практики, низкой конкурентоспособности информационно-коммуникационной отрасли экономики, недостаточного уровня компетентности и взаимодействия правоприменительных органов свидетельствуют о комплексности подхода разработчиков документа к рассматриваемой в нем проблематике.

Позитивным является определение в Концепции в качестве одного из принципов обеспечения информационной безопасности следование как требованиям национального законодательства, так и общепризнанным принципам и нормам международного права. Помимо этого принципа, также следует отметить в качестве положительной стороны закрепление таких основополагающих принципов как уважение основных прав и свобод граждан, жизненно важных интересов личности, общества и государства в целом; взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению информационной безопасности; открытость и доступность информации о деятельности органов государственной власти по обеспечению информационной безопасности, за исключением случаев, когда такая открытость и доступность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики может нанести ущерб национальной безопасности Кыргызской Республики; эффективное взаимодействие государственных органов, организаций и граждан при решении задач по обеспечению информационной безопасности.

Нельзя не отметить, что формирование обозначенного перечня не является принципиальной новой разработкой Концепции, в этой части она воспроизводит положения закона Кыргызской Республики «О национальной безопасности». Тем не менее, следование логике закона в данном случае позволяет реализовывать требования о поддержании баланса в регулировании прав и интересов субъектов информационных отношений.

Вместе с тем, наряду с наличием позитивных и перспективных положений, Концепция включает значительное число правил и подходов, которые могут

приводить к ущемлению свободы информации, а также предопределять неэффективность действия стратегического документа.

К числу существенных негативных сторон документа следует отнести отход от принципа идеологического многообразия, ориентирование на приоритет таких категорий, как «государственная идеология» и «государственное мировоззрение». Выстраивание логики документа, исходя из оперирования ими, архаизирует его и ставит под вопрос эффективность регулирующего воздействия Концепции в принципе.

Документ предполагает разработку и принятие значительного числа мер, которые в силу самой постановки задачи будут ограничительными. Например, при постановке существующих проблем, указывается на отсутствие эффективно действующей системы блокирования «деструктивного» контента в сети Интернет. В числе мер правового характера по своей реализации, Концепция называет разработку правового регулирования в тех сферах, в которых оно не является достаточным. Из такой предпосылки очевидно следует, что значительное внимание при исполнении положений рассматриваемого документа должно быть уделено законодательству о блокировании противоправной информации в глобальной телекоммуникационной сети.

При этом, Концепция не содержит никаких ориентиров, которые должны приниматься во внимание при разработке соответствующего регулирования, в частности, не требует привлечения гражданского общества к работе по созданию норм и отслеживанию их реализации, не прописывает гарантии свободы информации, которые должны быть соблюдены при введении регулирования, наконец, не вносит предложений по формированию конкретных юридических механизмов ограничения доступа к противоправной информации в интернете. Подобная практика находится в противоречии с требованиями сформулированных в отношении «новых медиа» международных стандартов, согласно которым при введении правовых механизмов в отношении ограничения доступности информации в сети интернет, должны в максимально возможной степени сохраняться те же гарантии, которые действуют при распространении информации в традиционных средствах массовой информации.

Некоторые поставленные в Концепции проблемы предлагается решать способами, которые не очевидны с точки зрения их эффективности и при этом содержат потенциальные существенные риски для развития информационной сферы. В частности, заявляя в качестве проблемы недостаточную долю

отечественного контента и его неконкурентоспособность, концепция предлагает решать эту проблему не только с помощью такой меры, как государственная поддержка СМИ, производящих национальный контент, но и посредством консолидации государственных электронных и печатных СМИ, их укрупнения и усиления. Применение последних практик, с одной стороны, может вылиться в существенное нарушение конкуренции и деформацию информационного рынка Кыргызстана за счет получения государственными средствами массовой информации экономически необоснованных преимуществ, а с другой стороны, не дать желаемого эффекта.

В целом несбалансированность Концепции является весьма существенной недоработкой документа. Ставя во главу угла, бесспорно, важную цель, защиты информационной безопасности, она выстраивает всю логику отношений субъектов информационных отношений, подчиняя их интересы решению обозначенной цели, и, зачастую не учитывает самостоятельные интересы и общественную роль таких субъектов, необходимость сохранения свободы СМИ и свободы выражения мнения. В качестве такого примера искажения социальных норм, находящих отражение в правовых институтах, можно привести требование к средствам массовой информации обеспечивать противодействие информационным угрозам. Это не является функцией СМИ и не коррелирует принципу свободы информации. Кроме того, важно подчеркнуть, что Концепция вообще не рассматривает СМИ в качестве самостоятельного «игрока», субъекта информационных отношений. Средства массовой информации лишь только включены в систему обеспечения информационной безопасности, наряду с другими структурами и институтами. Тем самым, обоснованным является предположение, что средства массовой информации квалифицируются разработчиками Концепции как объект отношений, а не их субъект, имеющий собственные интересы, права и возможности действия. Это не соответствует роли и функции СМИ в современном обществе.

Результатом несбалансированности Концепции является то, что большинство решений, предлагаемых документом, сводятся к административным и организационным, таким, как увеличение штатов контролирующих органов, обеспечение финансирования работ, связанных с реализацией правовых и организационно-технических методов защиты информации, введение мониторинга производства отечественного контента. Мер стимулирующего

характера, направленных на развитие эффективных систем защиты информации, Концепция не предусматривает.

В качестве основных рекомендаций эксперт предлагает:

1. Сформулировать более сбалансированный подход к решению задач информационной безопасности. В текущей редакции документа уделено значительное внимание мерам, которые ориентированы на ограничение распространения информации. Несмотря на то, что в целом такое решение до некоторой степени необходимо, в той же степени важно, чтобы, в соответствии с обязательствами КР в отношении свободы СМИ и свободы выражения мнения в рамках ОБСЕ, такие меры не становились чрезмерными и не носили необоснованно ограничительный характер по отношению к правам и свободам человека и гражданина в информационной сфере. Их введение должно основываться на заранее прописанных гарантиях необходимости, соразмерности и пропорциональности ограничений, сопровождаться усилением контроля гражданского общества за действиями правоприменительных органов, а также повышением уровня информированности общества о мерах, предпринимаемых для противодействия информационным угрозам.
2. Исключить из Концепции положения, возлагающие на государство и средства массовой информации не присущие им функции и присваивающие избыточные атрибуты. В частности, необходимо изъять из документа ссылки на категории «государственная идеология» и «государственное мировоззрение» как не имеющие законодательного определения. Также не может быть возложена на информационные агентства и средства массовой информации обязанность по противодействию негативному информационному воздействию на граждан или ответственность за неосуществление соответствующей деятельности. Обратное противоречило бы обязательствам КР, принятым в отношении свободы СМИ в рамках ОБСЕ.
3. Пересмотреть категории угроз и обозначить их более точно, чтобы избежать противодействия явлениям, которые сами по себе не являются опасными. Сомнительно указание среди угроз на функционирование на приграничных территориях Кыргызской Республики теле- и радиоканалов

сопредельных государств, а также пропаганда образов массовой культуры. Несмотря на то, что в отдельных случаях воздействие обозначенных явлений на общественные отношения может быть негативным, объявление по общему правилу угрозой безопасности обозначенных процессов и явлений является несоразмерным и не находит соответствующего отражения в международном праве.

4. Реализовать в качестве приоритета концепции активное вовлечение гражданского общества в вопросы участия в выбор реализуемых мер по обеспечению информационной безопасности.
5. Устранить внутреннюю противоречивость Концепции и несбалансированность, привести средства ее реализации в соответствие с заявленными целями и ожидаемыми результатами.
6. Отказаться от использования в юридически значимом тексте категорий, не имеющих международно-правовой дефиниции, и недостаточно описанных в теоретических юридических трудах, таких как «групповое и общественное сознание», «массовая культура», «нравственные ценности».
7. Сформировать более конкретный план действий и сформировать требования к результатам реализации Концепции; в текущей редакции документа, непонятно, почему в нем указан такой временной горизонт планирования и какие результаты, по мнению разработчиков, должны быть получены к окончанию срока действия Концепции.

1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ, ВКЛЮЧАЯ ТРЕБОВАНИЯ К ВОЗМОЖНЫМ ОГРАНИЧЕНИЯМ ТАКОГО ПРАВА

1.1. Значение права на информацию

Право на информацию, под которым понимается право искать, получать и распространять информацию, признается одним из важнейших прав человека.

Оно имеет фундаментальное значение для функционирования демократии, является необходимым условием осуществления других прав и само по себе представляет неотъемлемую составляющую человеческого достоинства. Всеобщая декларация прав человека (далее именуемая «ВДПЧ»),² основополагающий документ о правах человека, принятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1948 году, в статье 19 защищает право на информацию следующим образом:

«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».

Международный пакт о гражданских и политических правах (далее именуемый «МПГПП»)³ – договор, имеющий обязательную юридическую силу для Кыргызстана и вступивший в силу для республики 7 января 1995 года,⁴ гарантирует право на свободу убеждений и их выражение в формулировке, весьма близкой к ВДПЧ, в статье, также имеющей номер 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...».

² Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года, См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

³ 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 языке на сайте ООН: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.

⁴ Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 12 января 1994 года № 1406-ХП «О присоединении Кыргызской Республики к международным договорам по правам человека». Текст на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/50679>.

Следует особо подчеркнуть, что положения МПГПП ни сами по себе, ни в рамках реализации на национальном уровне не должны носить декларативный характер, в этой связи статья 2 этого международного соглашения обязывает государства принимать законодательные меры, которые «могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте».

В соответствии со статьей 40 МПГПП участвующие в нем государства обязуются представлять в Комитет ООН по правам человека доклады о принятых ими мерах по претворению в жизнь прав, признаваемых в Пакте, и о прогрессе, достигнутом в использовании этих прав. Доклад обязательно предоставляется в течение одного года после вступления в силу Пакта в отношении соответствующих государств – участников. Комитет изучает доклады, представляемые участвующими в Пакте государствами, и препровождает государствам-участникам свои доклады и такие замечания общего порядка, которые он считает целесообразными.⁵

Кыргызская Республика не только является участником указанных соглашений, но и предпринимает меры, направленные на имплементацию положений международных соглашений в национальную правовую систему. Часть 3 статьи 6 Конституции Кыргызской Республики включает международно-правовые обязательства в систему национального права:

«Вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики.

Нормы международных договоров по правам человека имеют прямое действие и приоритет над нормами других международных договоров».

Право на информацию имеет существенное значение при построении информационного общества – процесса, осуществляемого в рамках осознанного глобального движения, поддерживаемого и поощряемого ООН. Базовые подходы к сегодняшнему состоянию общества и перспективам его развития нашли отражение в принятом Генеральной Ассамблеей ООН Итоговом документе совещания высокого уровня Генеральной Ассамблеи, посвященного общему обзору хода осуществления решений Всемирной встречи на высшем уровне по

⁵ Кыргызской Республикой соответствующие доклады были предоставлены, Комитетом были представлены замечания, в том числе, касающиеся свободы выражения мнения.

вопросам информационного общества, утвержденном Резолюцией от 16 декабря 2015 года.⁶

Документ исходит из того, что осуществление традиционных прав человека в информационном обществе, не должно быть каким-либо образом ущемлено в связи с расширенным проникновением информации в жизнь людей. В частности, в Резолюции подтверждается приверженность ООН статье 19 Всеобщей декларации прав человека, обязательствам, которые были приняты в статье 19 государствами, являющимися участниками МПГПП. Отдельно в документе подчеркивается статус средств массовой информации в современном обществе:

«Мы особо указываем на необходимость уважения независимости средств массовой информации. Мы считаем, что коммуникация является одним из основополагающих социальных процессов, базовой потребностью человека и основой всего социального уклада и, следовательно, центральным элементом информационного общества. Каждый человек, где бы он ни находился, должен иметь возможность для участия, и никто не должен лишаться преимуществ, предоставляемых информационным обществом».

Резолюция указывает, что права, которыми люди пользуются в обычной жизни, должны защищаться и при пользовании Интернетом. В этой части документ находит развитие в Резолюции 32/13 Совета по правам человека «Поощрение, защита и осуществление прав человека в Интернете» (принята 1 июля 2016 г.), которая провозгласила следующий подход: «Те же самые права, которые человек имеет в офлайновой среде, должны также защищаться в онлайн-среде, в частности свобода выражения мнений, которая применима независимо от границ и в рамках любых выбираемых человеком средств массовой информации, в соответствии со статьями 19 ВДПЧ и МПГПП».⁷

В числе задач, стоящих перед странами ООН, Ассамблея выделяет необходимость «существенного расширения доступа к информационно-коммуникационным технологиям» и рекомендует всем заинтересованным сторонам попытаться обеспечить универсальный и недорогостоящий доступ к Интернету для всех.

⁶ Текст документа доступен в сети Интернет по адресу: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/125>

⁷ Текст документа доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=57e9166b4>

Также одной из существенных составляющих становления информационного общества является трансформация системы государственного управления. Как указывает Генеральная Ассамблея ООН в Резолюции:

«Мы признаем также, что информационно-коммуникационные технологии способствуют расширению доступа к социальным благам и вовлечению в жизнь общества всех его членов, наделяя граждан, предприятия и правительства новыми возможностями для пополнения знаний и обмена ими, а также для участия в процессах принятия решений, касающихся их жизни и работы ... мы являемся свидетелями прорывных достижений в области государственного управления, в том числе в области оказания государственных услуг, образования, здравоохранения и занятости, а также коммерческой деятельности, сельского хозяйства и науки, которые стали возможны благодаря информационно-коммуникационным технологиям, и увеличения числа лиц, имеющих доступ к услугам, и все более широкого использования данных, которые раньше были недоступны, в том числе по причине дороговизны».

Право на информацию гарантируется и целым рядом документов ОБСЕ, согласие с которыми выразила Кыргызская Республика, такими как Заключительный акт общеевропейского совещания в Хельсинки,⁸ Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению,⁹ Парижская хартия, согласованная в 1990 году,¹⁰ заключительный документ встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Будапеште в 1994 году,¹¹ Декларация встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле.¹² Итоговый документ Венской встречи 1986 представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к

⁸ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года. Текст акта доступен на русском языке на сайте ОБСЕ по адресу: <http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>.

⁹ Копенгагенское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, июнь 1990 года. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1, 10.2.

¹⁰ Парижская хартия для новой Европы. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, ноябрь 1990 года. См. на русском яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: <http://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/2541028/>.

¹¹ На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, Будапешт, 1994 год, пункты 36–38. См. на русском яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: <https://www.osce.org/ru/mc/39558?download=true>

¹² Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле, 1999 год, пункт 27. См. также пункт 26 Хартии европейской безопасности, принятой на той же встрече. Текст на русском яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: <http://www.osce.org/ru/mc/39573?download=true>

дальнейшим шагам после Совещания,¹³ в частности, провозглашает следующие принципы обеспечения государствами права на информацию:

«(34) Они <Государства-участники> будут продолжать прилагать усилия с целью содействовать постоянному расширению знаний и пониманию жизни в их государствах, тем самым способствуя росту доверия между их народами. Они будут предпринимать дальнейшие усилия для облегчения более свободного и широкого распространения всех форм информации, поощрения сотрудничества в области информации и улучшения условий работы журналистов.

В этой связи и согласно Международному пакту о гражданских и политических правах, Всеобщей декларации прав человека и их соответствующим международным обязательствам относительно поиска, получения и распространения всех форм информации они будут обеспечивать, чтобы отдельные лица могли свободно выбирать свои источники информации. В этом контексте они будут (...) – разрешать отдельным лицам, учреждениям и организациям при уважении прав на интеллектуальную собственность, включая авторское право, получать, обладать, воспроизводить и распространять информационные материалы всякого рода.

С этой целью они будут устранять любые ограничения, не совместимые с вышеупомянутыми обязательствами по международному праву и международными обязательствами

(35) Они будут использовать все возможности, предоставляемые современными средствами связи, включая кабельную и спутниковую, для обеспечения более свободного и более широкого распространения всех форм информации. Они будут также поощрять сотрудничество и обмены между их соответствующими учреждениями, организациями и техническими экспертами и работать в направлении гармонизации технических стандартов и норм. Они будут учитывать воздействие этих современных средств связи на их средства массовой информации».

¹³ Итоговый документ Венской встречи 1986 года представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после Совещания. Выдержки из документа доступны на русском языке в сети Интернет по адресу: <http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14744>

Международные организации, их органы, а также международные суды ясно указывают, что право на информацию является одним из важнейших прав человека. На своей самой первой сессии в 1946 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла резолюцию 59 (I),¹⁴ которая, касаясь свободы информации, гласит:

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

Под свободой информации в этой и во всех последующих резолюциях высший орган ООН понимает «право повсеместно и беспрепятственно передавать и опубликовывать информационные сведения» во имя мира и мирового прогресса. Основным принципом свободы информации с точки зрения этой резолюции ООН является «обязанность стремиться к выявлению объективных фактов и к распространению информации без злостных намерений».

Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека – орган, созданный в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи для осуществления надзора за соблюдением МПГПП, – определил:

«Право на свободу выражения мнения имеет важнейшее значение в любом демократическом обществе».¹⁵ Комитет неоднократно подчеркивал в своих решениях и обзорах практики, государства-участники МПГПП обязаны «обеспечивать включение в свое внутреннее законодательство прав, содержащихся в статье 19 Пакта, в соответствии с руководящими указаниями, предоставленными Комитетом».¹⁶

1.2. Международно-правовые стандарты в отношении СМИ

Свободная, не подлежащая цензуре и ограничениям пресса, или другие средства информации в демократическом обществе являются важным элементом обеспечения свободы мнений и их выражения, а также реализации других предусмотренных международными документами прав.

Сходная позиция сформулирована в Стамбульской хартии европейской безопасности ОБСЕ:

¹⁴ Организация Объединенных Наций. Шестьдесят пятое пленарное заседание, 14 декабря 1946 года Текст на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://medialaw.asia/document/-430>

¹⁵ Дело «Дэ Хун Пак против Республики Кореи» (Tae-Hoon Park v. Republic of Korea, 20 October 1998, Communication No. 628/1995, para. 10.3).

¹⁶ См., в частности, Замечания общего порядка № 34 Комитета по правам человека (para 8).

«Мы [государства-участники] вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободного потока информации, а также доступа общественности к информации. Мы обязуемся принять все необходимые меры для обеспечения основных условий для функционирования свободных и независимых СМИ и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потока информации, который мы рассматриваем как существенную составляющую любого демократического, свободного и открытого общества».

Свободные СМИ, как неоднократно 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».¹⁷

Широкая общественность в свою очередь имеет право получать продукт деятельности средств информации.

Важный аспект позитивных обязательств государств по содействию свободе выражения мнения и свободе средств массовой информации состоит в необходимости развития плюрализма внутри СМИ и обеспечения равного доступа к СМИ для всех.

Рекомендация № R (99) 1 Комитета Министров Совета Европы государствам-участникам относительно мер по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации содержит следующие ориентиры для стран участников Совета Европы в отношении поддержания содержательного разнообразия средств массовой информации:

«1. Общий принцип

Государства-участники должны рассмотреть возможные меры, призванные обеспечить доступность для населения разнообразия

¹⁷ Замечание общего порядка № 25 Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека, 12 июля 1996 года. Текст документа доступен в сети Интернет по адресу: http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9_ru.pdf

содержания средств массовой информации, отражающего различные политические и культурные взгляды. При этом они должны помнить о важности гарантирования редакционной независимости средств массовой информации и о той ценности, которую наравне с этим могут иметь меры, принятые самими средствами массовой информации на добровольной основе.

2. Сектор вещательных средств массовой информации

Там, где это уместно и выполнимо, государства-участники должны рассмотреть вопрос принятия мер, призванных стимулировать создание и передачу вещательными организациями разнообразного содержания. Такой мерой может стать, например, включение в лицензию на вещание требования о том, что вещатель должен производить или заказывать у независимых производителей определенный объем оригинальных программ, особенно программ новостей или текущих событий.

Кроме того, при определенных обстоятельствах, таких как занятие вещателем доминирующего положения на конкретной территории, государства-участники могут предусмотреть договоренности о совместном использовании частоты для обеспечения доступа к эфиру других вещателей.

Государства-участники должны изучить вопрос принятия правил, направленных на сохранение плюралистического местного радиовещательного и телевизионного ландшафта. При этом особое внимание следует уделять обеспечению того, чтобы сетевая деятельность, понимаемая как централизованное предоставление программ и связанных с этим услуг, не подвергала опасности плюрализм».

Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций 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».¹⁸

¹⁸ Дело «Муконг против Камеруна» (Mukong v. Cameroon, 21 July 1994, Communication No. 458/1991, para. 9.7).

Комитет по правам человека ООН особенно подчеркивает, что государствам-участникам МПГПП следует учитывать масштабы изменений в информационных и коммуникационных технологиях, таких как электронные системы распространения информации на базе Интернета и мобильной связи, которые существенно изменили методы общения во всем мире. Сегодня создана новая глобальная сеть для обмена идеями и мнениями, которая не обязательно опирается на традиционные средства массовой информации. Следует принять все необходимые меры для укрепления независимости этих новых СМИ и обеспечить к ним доступ для населения.

1.3. Ограничения права на информацию

Право на информацию не является абсолютным: в определенных и немногочисленных обстоятельствах оно может подвергаться ограничениям. Однако в силу основополагающего характера этого права ограничения должны быть точными и четко определенными в соответствии с принципами правового государства. Более того, ограничения должны преследовать определенные законом цели.

В статье 19(3) МПГПП установлены четкие пределы, в которых допустимы законные ограничения права на информацию. Она гласит:

«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».

Вмешательство должно преследовать одну из целей, перечисленных в статье 19(3); этот перечень является исчерпывающим, и, следовательно, любое иное вмешательство представляет собой нарушение статьи 19.

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 потребность государства или общества»; 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. Любая оценка необходимости того или иного ограничения должна основываться на объективных факторах.¹⁹

Как заявил Комитет 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».²⁰ В своем замечании общего порядка № 27 Комитет также отметил, что «ограничительные меры должны соответствовать принципу соразмерности; они должны являться уместными для выполнения своей защитной функции; они должны представлять собой наименее ограничительное средство из числа тех, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат... Принцип соразмерности должен соблюдаться не только в законодательстве, в котором предусматриваются ограничения, но и административными и судебными властями в процессе применения законодательств».²¹

В продолжение этой концепции Комитет подчеркивает, что пункт 3 статьи 19 МПГПП ни при каких условиях не может служить оправданием для того, чтобы заставить замолчать каких-либо защитников многопартийной демократии, демократических принципов и прав человека²².

В комментариях Комитета по правам человека ООН содержится его трактовка толкования каждой из правомерной целей для введения ограничений. В частности, в отношении цели защиты национальной безопасности или общественного порядка, либо здоровья или нравственности населения Комитет указывает на необходимость весьма тщательно подходить к обеспечению строгого соблюдения требований о необходимости и соразмерности вводимых ограничений в процессе разработки и применения законов о государственной измене²³ и аналогичных актов, касающихся национальной безопасности, служебной тайны, борьбы с подрывной деятельностью или иных сфер. Например

¹⁹ См. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах Документ ООН E/CN.4/1985/4, Приложение (1985). Текст документа доступен на русском языке в сети Интернет по адресу: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/O8500000001>.

²⁰ Решение Комитета ООН по правам человека по делу "Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы" (note 31, para. 6.8).

²¹ Замечание общего порядка № 27, пункт 14. См. также сообщения № 1128/2002, Маркес против Анголы, № 1157/2003, Коулман против Австралии.

²² См. сообщение Комитета по правам человека ООН № 458/91, Муконг против Камеруна, Соображения приняты 21 июля 1994 года.

²³ Заключительные замечания в отношении Гонконга (CCPR/C/HKG/CO/2).

нарушение принципа соразмерности «представляет собой ссылки на такие законы, с тем чтобы удержать или утаить от широкой общественности информацию, представляющую законный общественный интерес и не угрожающую национальной безопасности, а также чтобы преследовать журналистов, исследователей, защитников окружающей среды, правозащитников или других лиц за распространение такой информации».²⁴

В своем замечании общего порядка № 22 Комитет отметил, что «понятие нравственности складывается на основе многих общественных, философских и религиозных традиций, и, следовательно, установление ограничений ... в целях защиты нравственности не должно основываться на принципах, вытекающих исключительно из одной единственной традиции». Любые подобные ограничения должны рассматриваться в контексте универсального характера прав человека и принципа недопущения дискриминации. Таким образом, хотя государство и имеет значительную широту усмотрения при решении вопроса о введении ограничений ради защиты общественной морали, оно не может устанавливать их бесконтрольно, не сверяясь с общими принципами законодательства, существующим регулированием, общественными настроениями и запросами.

Вмешательство в право на информацию должно быть предусмотрено «законом». Как указывает Комитет по правам человека ООН, норма, которая квалифицируется как «закон», должна быть сформулирована достаточно четко, с тем чтобы дать лицу, исполняющему норму, возможность соответствующим образом следить за своим поведением, а информация о ней должна быть доступна широким слоям населения.²⁵ Закон не должен наделять лиц, которым поручено его осуществление, неограниченными дискреционными полномочиями устанавливать ограничения на право свободного выражения мнений.²⁶ Законы должны предоставлять лицам, которым поручено их исполнение, достаточные руководящие указания для того, чтобы они могли определить, на какие формы выражения мнений установлены определенные ограничения, а на какие нет. Расплывчатые или нечетко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу действий для исполнительной власти, несовместимы с правом на информацию и не могут признаваться установленными законом (правило, известное также как принцип «формальной определенности»).

²⁴ Заключительные замечания в отношении Российской Федерации (CCPR/CO/79/RUS).

²⁵ См. сообщение № 578/1994, *де Грот против Нидерландов*, Соображения приняты 14 июля 1995 года.

²⁶ См. замечание общего порядка № 27.

Помимо общих правил о подходах к ограничению права на свободу выражения мнения, выработанных в отношении применения статьи 19 МПГПП, Комитетом по правам человека сформированы так называемые «узкие» пределы ограничения свободы выражения мнений в ряде конкретных сфер. Такие пределы подразумевают дополнительные критерии, которым должно соответствовать государство при введении ограничений.

Особое внимание при анализе рискованных точек установления чрезмерного регулирования Комитет по правам человека уделил вопросу обеспечения соответствия законодательных и административных основ, регулирующих деятельность СМИ, положениям пункта 3 статьи 19 МПГПП. Согласно позиции Комитета, системы регулирования должны принимать во внимание различия между печатными и вещательными СМИ и Интернетом с учетом точек соприкосновения различных форматов СМИ. Запрет на выпуск газет и других печатных СМИ при отсутствии особых условий, закрепленных в пункте 3 статьи 19, является нарушением этой статьи. Запрет на выпуск какого-либо конкретного издания может быть установлен лишь в том случае, если конкретные, неразрывно связанные с данным изданием материалы могут быть на законных основаниях запрещены в соответствии с пунктом 3.

Как указал Комитет, любые ограничения на функционирование сайтов, блогов и любых других платформ 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, в то время, как общие запреты на функционирование определенных сайтов и систем несовместимы с пунктом 3. Кроме того, недопустимым является запрет на публикацию сайтами или системами распространения информации каких-либо материалов исключительно по той причине, что они могут содержать критику правительства или социально-политической системы, которой придерживается правительство.

2. АНАЛИЗ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О СВОБОДЕ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ, О РЕГУЛИРОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСОВ, ОБ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Конституция Кыргызской Республики, утвержденная на всенародном референдуме 27 июня 2010 года, удостоилась высокой оценки тех положений, которые посвящены правам и свободам человека и гражданина. Так, Европейская Комиссия за демократию через право Совета Европы заявила, что проект Конституции в разделе о правах и свободах человека «заслуживает похвалы ввиду наличия далеко идущих обещаний».²⁷ Сходная позитивная оценка была дана и Комитетом по правам человека ООН при рассмотрении доклада страны о выполнении Международного пакта о гражданских и политических правах в 2014 год.²⁸

Статья 31 Конституции КР гарантирует каждому право на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати, устанавливает запрет на принуждение к выражению своего мнения или отказу от него. Статья 33 провозглашает право каждого свободно искать, получать, хранить, использовать информацию и распространять ее устно, письменно или иным способом.

Весьма прогрессивной частью конституционного регулирования является тенденция поиска баланса права на свободу выражения мнения и иными конституционными ценностями. Среди них следует выделить:

1) Обозначение целей, ради которых могут быть ограничены права граждан: для защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц.

2) Провозглашение принципа соразмерности: ограничения должны быть соразмерными указанным в Конституции целям (статья 20, часть 2); не могут устанавливаться ограничения прав и свобод в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией (статья 20, часть 3).

3) Наличие четкого запрета на принятие «подзаконных нормативных правовых актов», касающихся прав и свобод человека (статья 20, часть 2). Ограничивать права человека могут только Конституция и законы, принятые Парламентом.

Также Основной закон Кыргызстана в статье 20 разделяет права человека на

²⁷ Заключение № 582 / 2010 от 08 июня 2010 года, доступно в сети интернет [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)015-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)015-rus)

²⁸ Информация о докладе Кыргызстана о выполнении положений Международного пакта о гражданских и политических правах доступна в сети Интернет по адресу: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=625&Lang=en

две основные категории. Права первой не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах. К ним, в частности, относится свобода мысли и мнения, являющиеся личными и неотчуждаемыми правами человека, а равно право на выбор религиозных и иных убеждений.

Права второй группы (в которую входят все, которые не определены в первом разделе) могут быть ограничены при условии обеспечения соразмерности ограничений в соответствии с механизмом, заложенным в Основном законе. Так, свобода выражения мнения и свобода информации, а равно избирательные права граждан **могут** подвергаться ограничениям при соблюдении четырех вышеуказанных принципов поиска баланса прав.

Кроме того, положение пункта 4 статьи 20 Конституции устанавливает следующие принципиальные положения: отдельные аспекты реализации прав и свобод (которые сами по себе могут быть очерчены некоторыми пределами) не могут быть ограничены ни при каких условиях. Это положение формулируется с использованием двойного отрицания: «Не подлежат никаким ограничениям установленные настоящей Конституцией гарантии запрета...». Далее следует список запретов, которые не могут быть отменены или ограничены в применении ни при каких условиях. К их числу, среди прочего, относится запрет на принуждение к выражению мнения или отказу от него.

Конституционные положения находят отражение в отраслевом законодательстве. Так, Закон КР «О средствах массовой информации»,²⁹ согласно его преамбуле, направлен на свободное функционирование средств массовой информации. Журналисты вправе собирать и распространять информацию (статья 20), отказываться от подписи под материалами, отредактированными без их согласия, отказаться от подготовки материалов, противоречащих их убеждениям. Закон предусматривает ограниченный и закрытый перечень информации, не подлежащей распространению (статья 23). Медийный закон не регулирует какие-либо аспекты деятельности, связанные с распространением средств массовой информации в сети интернет.

Несмотря на то, что вопрос о роли государства в создании правил для лиц и структур, использующих сеть Интернет для поиска, получения и обработки информации, получает все более громкое звучание в общественной дискуссии Кыргызской Республики, до сих пор законотворческие органы не сформировали

²⁹ Закон Кыргызской Республики «О средствах массовой информации» от 02 июля 1992 года № 938-XII. Текст документа доступен в сети Интернет по адресу: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/819>

нормативного массива такого объема, чтобы можно было характеризовать государственный контроль Сети, основанный на правовой базе, как сколь-нибудь значительный.

Может представлять интерес для анализа ограничений в сфере Интернет-отношений правоприменительная практика Кыргызстана. В частности, согласно данным средств массовой информации, имело место несколько случаев ограничения доступа к Интернет-ресурсам. Например, в начале 2012 года был заблокирован доступ к сайту fergana.ru. Провайдеры, технически обеспечившие действие ограничений, подчинились распоряжению Государственного агентства связи, которое отреагировало таким образом на запрос премьер-министра. В свою очередь, основанием для появления запроса было Постановление Парламента от 17 июня 2011 года «Об информации временной депутатской комиссии по выявлению и расследованию обстоятельств и условий, приведших к трагическим событиям, произошедшим в республике в апреле - июне 2010 года, и даче им политической оценки»,³⁰ содержащее политическую оценку событий 2010 года. В пункте 30 указанного документа было обозначено указание Генеральной прокуратуре, Министерству юстиции «принять меры по блокированию сайта Фергана.ру на информационном пространстве республики».

Действия Жогорку Кенеша, направленные на ограничение доступа к Интернет-ресурсу, были подвергнуты критике со стороны Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ.³¹ В заявлении от 27 февраля 2012 года было подчеркнуто, что меры воздействия были применены во внесудебном порядке к ресурсу, который занимался распространением новостей в политической сфере. Это создало существенную угрозу свободе доступа к информации в стране. В письме спикеру Кенеша Представитель отметил, что парламент должен принимать законы или резолюции, которые не нацелены на ограничение свободы массовой информации, в том числе действующих онлайн, а, наоборот, гарантируют, что Интернет остается свободной площадкой для обмена информацией и идеями. Тем не менее, сайт оставался заблокированным на протяжении года.

В 2014 году блокировке был подвергнут новостной ресурс www.kloop.kg.³² Основанием стало размещение ресурсом материала под названием «Видео

³⁰ Текст документа доступен в сети Интернет по адресу: <http://kenesh.kg/RU/Pages/ViewNews.aspx?id=8&NewsID=2678>

³¹ Текст заявления на английском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.osce.org/fom/88480>

³² См. подробнее информацию об обстоятельствах произошедшей блокировки на сайте <http://kloop.kg/blog/2014/12/22/altynaj-isaeva-o-blokirovke-sajtov-polnomochiyah-provajderov-i-nezakonnyh-trebovaniyah-vlastej/>

Исламского государства: дети из Казахстана угрожают убивать неверных». Генеральная прокуратура Кыргызстана вынесла предписание Государственному агентству связи о принятии соответствующих мер по дальнейшему ограничению доступа к «экстремистскому» материалу. Агентство сначала направило письма провайдером с требованием, чтобы они ограничили доступ к видеоматериалу, размещенному на сайте Kloor.kg, и проинформировали об исполнении предписания. Однако, спустя короткое время, Агентство отозвало свое предписание. Свое решение оно пояснило тем, что Генеральная прокуратура не предоставила решение суда о признании материала экстремистским.

Такая непоследовательность действий по блокированию Интернет-ресурсов предопределяется недостаточно полной нормативной базой, существующей в настоящее время.

Вопросы обеспечения национальной безопасности регулируются Законом от 26 февраля 2003 года № 44 «О национальной безопасности»,³³ который содержит описание целого ряда принципов, на которых строится система безопасности Кыргызстана. В частности, статья 5 обозначенного закона устанавливает следующие общие принципы обеспечения национальной безопасности:

- соблюдение Конституции Кыргызской Республики, законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики, а также общепризнанных принципов и норм международного права;
- уважение основных прав и свобод человека;
- единство, взаимосвязь и адекватность системы мер обеспечения национальной безопасности угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства;
- приоритет политических и экономических мер обеспечения национальной безопасности;
- соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства;
- взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению национальной безопасности;
- интеграция с международными системами безопасности;
- открытость и доступность информации о деятельности органов государственной власти по обеспечению национальной безопасности, за

³³ Закон Кыргызской Республики «О национальной безопасности» от 26 февраля 2003 года № 44. Текст документа доступен в сети Интернет по адресу: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1168>

исключением случаев, когда такая открытость и доступность в соответствии с законом может нанести ущерб национальным интересам обеспечения безопасности.

Статья 7 Закона, следуя принципам, заложенным в конституционных нормах, устанавливает базовые правила ограничения прав и свобод человека и гражданина при выполнении действий, направленные на обеспечение национальной безопасности. Согласно им,

«не допускается ограничение прав и свобод человека и гражданина, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией, настоящим Законом и иными законами Кыргызской Республики в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям. Законом не могут устанавливаться ограничения прав и свобод в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией Кыргызской Республики.

Граждане, общественные и иные организации и объединения имеют право получать разъяснения по поводу ограничения их прав и свобод от органов, обеспечивающих национальную безопасность. По их требованию такие разъяснения даются в письменной форме в установленные законодательством Кыргызской Республики сроки».

Наконец, следует отметить, что статья 10 Закона относит к компетенции Президента КР утверждение Концепции национальной безопасности. Такой документ был утвержден в 2012 году³⁴ и содержит целый ряд положений, касающихся информационной безопасности. К ним можно отнести следующие:

- 1) Концепция национальной безопасности относит к числу внутренних угроз недостаточное развитие информационно-коммуникационных технологий и слабую защиту информационного пространства страны. При решении этой проблемы документ ориентирует на следующий принцип: «усиление законодательных и практических мер против цензуры, необходимо сопровождать созданием правовых норм и механизмов, обеспечивающих эффективное противодействие противоправным проявлениям в информационной сфере». Кроме того, Концепция отмечает, что внимание,

³⁴ Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 9 июня 2012 года №120. Текст документа доступен в сети Интернет по адресу: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61367>

которое уделяется вопросам формирования и реализации единой государственной политики по обеспечению информационной безопасности, координации деятельности органов власти и управления Кыргызской Республики по ее укреплению, является недостаточным. Мероприятия, нацеленные на защиту информационной сферы, не обеспечены в должной мере финансовыми ресурсами.

- 2) Перспективной задачей развития законодательства в сфере обеспечения информационной безопасности, согласно Концепции национальной безопасности, должно стать создание эффективных государственных механизмов по обеспечению информационной безопасности, а также участия в этой деятельности гражданского общества, а в сфере государственной безопасности, среди прочего – формирование национальной информационной политики и разработка национальной стратегии по информационным технологиям, совершенствование системы информационного обеспечения во всех сферах жизнедеятельности и регионах страны и усиление координации деятельности органов власти и управления Кыргызской Республики по укреплению информационной безопасности.
- 3) В Концепции национальной безопасности предполагается описание тех ролей, которые должны выполнять субъекты отношений по поводу обеспечения национальной безопасности. В частности, средства массовой информации обеспечивают объективное освещение и способствуют открытому обсуждению проблем национальной безопасности; формируют общественное мнение по проблемам ее обеспечения. В это же время организации и граждане участвуют в выявлении, предупреждении и нейтрализации угроз национальной безопасности, обсуждении вопросов практического обеспечения национальной безопасности; осуществляют общественный контроль за деятельностью системы обеспечения национальной безопасности.

3. АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИИ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ НА 2019-2023 ГОДЫ

3.1. Общий обзор документа

Концепция информационной безопасности Кыргызской Республики на 2019-2023 годы доступна для публичного обсуждения на сайте Правительства. Правовая природа этого документа не является полностью определенной: действующий Закон КР «О нормативных правовых актах»³⁵ не включает концепцию в число нормативно-регулирующих документов. Рядом законов предусмотрено принятие концепций по определенным темам, однако принятие концепции информационной безопасности напрямую из закона не вытекает.

Исходя из заявляемого в самом документе позиционирования, концепция представляет собой совокупность официальных взглядов на обеспечение национальной безопасности Кыргызской Республики в информационной сфере. При этом она исходит из того, что принимается в соответствии с нормативными актами, действующими в Кыргызской Республики, и должна соответствовать им, а также нормам международного права. Учитывая вышеизложенное, можно заключить, что Концепция является стратегическим документом, который призван обосновывать мнение органа, принявшего его, на существующие отношения в определенной сфере и отражать видение направлений развития той сферы, в которой действует Концепция.

Из действующих законодательных актов наиболее приближенным к Концепции видится Закон КР «О национальной безопасности». Также представляется, что рассматриваемая Концепция должна соотноситься с Концепцией национальной безопасности. Впрочем, документы не ссылаются друг на друга и не устанавливают субординации, поэтому эксперт исходит из того, что их можно сравнивать, но нельзя применять принцип подчинения одного документа другому.

Рассматриваемый проект Концепции имеет в качестве предмета вопросы информационной безопасности. Концепция ориентирована на среднесрочный горизонт планирования, ее действие распространяется на период с 2019 по 2023 год. При этом следует отметить, что никаких привязанных к окончанию срока

³⁵ Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах» от 20 июля 2009 года № 241. Текст документа доступен в сети Интернет по адресу: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591>

действия документа количественных или качественных показателей не обозначено. Поэтому не вполне понятно, каково значение установления временных ограничений действия Концепции.

Концепция включает 5 разделов (нормы объединены по темам «общие положения», «описание ситуации и угрозы», «организационные условия обеспечения информационной безопасности», реализация документа, международное сотрудничество) и состоит из 32 пунктов. В настоящем докладе экспертом обзор проведен по вопросам, способным в наиболее существенной степени затронуть информационные отношения.

3.2. Комментарий основных положений документа

3.2.1. Концепция ориентируется на учет сформированности современной информационной-телекоммуникационной среды, в которой помимо традиционных средств производства и распространения информации действуют современные коммуникационные средства, включая интернет-ресурсы и иные аналогичные субъекты информационных отношений. В силу самого факта реализации такого подхода можно говорить об актуализации документа и фокусировании его на насущных современных задачах развития общества.

В этом русле выдержаны и отдельные приоритеты документа, одним из которых провозглашено развитие современных информационных технологий, отечественной индустрии информации, в том числе инфраструктуры телекоммуникаций, обеспечение потребностей внутреннего рынка ее продукцией и выход этой продукции на мировой рынок. Впрочем, нельзя не отметить, что заявленные Концепцией приоритеты и задачи зачастую остаются декларативными положениями, им не находится коррелирующих мер по реализации, в том случае, когда документом предлагается реакция в виде регулирующего или административного воздействия, на современные вызовы, она, как правило, несет существенный ограничительный потенциал и требует подробной проработки (см. рекомендации ниже).

3.2.2. Среди позитивных сторон Концепции также следует выделить выявление и обозначение проблем, которые характеризуют неудовлетворительное состояние отдельных секторов экономики, законодательства и правоприменения в сфере информационно-коммуникационных отношений. Тем самым, документ претендует на статус

объективного, ориентирует государство и органы управления на осмысление и преодоление соответствующих сложностей.

В частности, Концепция называет среди угроз для информационной безопасности отставание Кыргызской Республики от многих стран мира по уровню информатизации деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и хозяйствующих субъектов, а также увеличение технологического отрыва других государств, усиливающее зависимость Кыргызской Республики от использования зарубежной техники и программного обеспечения для защиты критической информационной инфраструктуры (пункты 14, 15).

Такой подход свидетельствует о комплексности взгляда разработчиков документа на рассматриваемую в нем проблематику. Нельзя не отметить, что в части описания проблем, характеризующих отрасль информационно-коммуникационных технологий, Концепция находится в едином русле с Концепцией национальной безопасности, хотя последняя делает более объемно и сбалансированно.

3.2.3. К позитивным характеристикам Концепции могут быть отнесены сформулированные и зафиксированные в ней принципы. В частности, в качестве одного из принципов обеспечения информационной безопасности провозглашено следование нормам как национального законодательства, так и общепризнанным принципам и нормам международного права при формировании реализации информационной политики. Помимо этого, также следует отметить закрепление таких основополагающих принципов как уважение основных прав и свобод граждан, жизненно важных интересов личности, общества и государства в целом; взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению информационной безопасности; открытость и доступность информации о деятельности органов государственной власти по обеспечению информационной безопасности, за исключением случаев, когда такая открытость и доступность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики может нанести ущерб национальной безопасности Кыргызской Республики; эффективное взаимодействие государственных органов, организаций и граждан при решении задач по обеспечению информационной безопасности (пункт 21).

Формирование обозначенного перечня принципов не является принципиальной новеллой Концепции, в этой части она воспроизводит положения Закона Кыргызской Республики «О национальной безопасности», а именно его

статьи 5. Следование логике закона в данном случае позволяет реализовывать на уровне общего подхода требования о поддержании баланса в регулировании прав и интересов субъектов информационных отношений.

3.2.4. Концепция неоднократно называет в качестве угроз информационной безопасности отсутствие надлежащего регулирования и правоприменительной практики, в особенности в сфере современных коммуникационных технологий. Существенное беспокойство разработчиков документа вызывают такие проблемы, как сложность контроля интернет-ресурсов, использующих шифрованный метод обмена данными между пользователями, распространение в сети Интернет противоправного контента материалов деструктивного характера, а также «иной идеологии, нарушающие нравственные устои общества», несовершенство законодательства по своевременному ограничению доступа к материалам деструктивного характера в сети Интернет, а также отсутствие законодательной базы, по вопросам регулирования взаимоотношений в сети Интернет, несовершенство правоприменительной практики в отношении распространения противоправной информации, деятельность в информационном пространстве Кыргызской Республики (включая сеть Интернет) информационных агентств, средств массовой информации и иных информационных структур, искажающих информацию о внутренней и внешней политике Кыргызской Республики.

Решение комплекса обозначенных проблем видится авторам Концепции в совершенствовании законодательной базы по регулированию взаимоотношений в информационной сфере Кыргызской Республики (в том числе информационно-телекоммуникационной сети Интернет).

Приведенный при рассмотрении обозначаемой проблемы посыл разработчиков Концепции относится к регулированию интернета, но в целом он является более широким: Концепция ставит задачей введение нового регулирования, при чем не только устраняющего «пробелы», но и внедряющего принципиально новые нормы и инструменты.

Негативный момент предлагаемого подхода состоит в следующем: из описания вызовов и угроз очевидно, что борьба с ними будет осуществляться через ограничения прав. Например, ограничение доступа к сайту, содержащему предположительно незаконную информацию, будет означать ограничение права гражданина на поиск информации, а владельца сайта – на распространение информации. Для обеспечения правомерности введения ограничения должны применяться следующие правила, следующие из международно-правового

регулирования, прежде всего из положений статьи 19 МПГПП: наличие нормативного основания для вмешательства, наличие законной цели ограничения, пропорциональность (соразмерность). В случае, если такие требования не будут соблюдены, возникнет риск ущемления прав субъектов информационных отношений, а в более широком понимании – неправомерного ограничения свободы информации.

Этому подходу коррелирует как национальное конституционное законодательство, так и положения статьи 7 Закона «О национальной безопасности».

Стоит также отметить, что имевшие место до сих пор случаи ограничения распространения информации через сеть интернет в Кыргызстане, включающие внесудебную блокировку ресурсов, а равно ограничение доступа к контенту с применением неформальных процедур, вызвавшие активное противодействие со стороны профессионального сообщества, свидетельствуют о том, что в настоящее время критерии соразмерности и необходимости ограничений нельзя признать выработанными. Для формирования практики ограничения информации в интернете должно происходить активное привлечение институтов гражданского общества, представителей индустрии, которые должны быть допущены к определению правовых границ допустимого поведения в современной информационной среде на самой ранней стадии – еще при разработке и принятии законодательных актов.

Рекомендация:

Сформулировать более сбалансированный подход к решению задач информационной безопасности. В текущей редакции документа уделено значительное внимание мерам, которые ориентированы на ограничение распространения информации. Несмотря на то, что в целом такое решение до некоторой степени необходимо, в той же степени важно чтобы меры не становились чрезмерными и не носили ограничительный характер по отношению к правам и свободам человека и гражданина в информационной сфере. Их введение должно основываться на заранее прописанных гарантиях необходимости, соразмерности и пропорциональности ограничений, сопровождаться усилением контроля гражданского общества за действиями правоприменительных органов, а также повышением уровня информированности общества о мерах, предпринимаемых для противодействия

информационным угрозам.

3.2.5. К числу существенных негативных сторон документа следует отнести введение им концепций и обязанностей участников информационных отношений, не предусмотренных действующим законодательством.

В частности, таковым можно признать фактически закрепленный отход на государственном уровне от следования принципу идеологического многообразия.

При описании проблем в сфере информационной безопасности (п. 12 документа) одной из ключевых Концепция называет «угрозу подмены государственной идеологии и мировоззрения посредством навязывания идей через средства массовой коммуникации». Из такой постановки вопроса следует, что разработчики концепции считают юридически обоснованным существование государственной идеологии и мировоззрения как категорий, которые должны доминировать в обществе.

Выстраивание логики документа, исходя из существования таких категорий как государственные «идеология» и «мировоззрение», ставит под вопрос эффективность регулирующего воздействия Концепции в принципе. Это обусловлено двумя основными факторами: во-первых, стандартом и аксиомой существования современного демократического общества является провозглашение фундаментальных принципов политического и идеологического плюрализма, в рамках которых государственная идеология не может существовать как доминирующая информационная концепция; во-вторых, законодательство Кыргызской Республики, а равно стратегические документы, принятые в государстве не утверждают в качестве официальной, то есть государственной какой-либо идеологии. Более того, использование слова «идеология» в национальном законодательстве имеет преимущественно негативную коннотацию и относится к радикальным или нишевым идейным течениям, стремящимся доминировать в обществе вопреки принципам свободы слова и информации (например, в законе КР «О противодействии терроризму»³⁶ терроризм определен как в числе прочего «идеология насилия»).

Еще одно неоднозначное положение концепции – указание в качестве угрозы информационной безопасности «недостаточной эффективности деятельности национальных информационных агентств и средств массовой информации по

³⁶ См. Закон КР «О противодействии терроризму» от 8 ноября 2006 года № 178. Текст документа доступен в сети Интернет по адресу: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1971/90?mode=tekst>

противодействию негативному информационному воздействию на население Кыргызской Республики» (пункт 16). Из этой формулировки следует, что по мнению разработчиков Концепции, на средства массовой информации возложена обязанность осуществлять указанное противодействие. Однако это не соответствует той роли и функции, которые СМИ выполняют в современном обществе. Она состоит в поиске, производстве и распространении информации, а не противодействии каким-либо тенденциям и процессам. В рамках обеспечения безопасности в информационной сфере СМИ должны воздерживаться от распространения информации, рассматриваемой в качестве опасной в силу предписаний закона и нести ответственность за нарушение такой обязанности.

Выполнение заявленной в Концепции функции может быть возложено на государственные органы, общественные структуры, заинтересованные в осуществлении такой деятельности, но не на средства массовой информации.

Рекомендация:

Исключить из Концепции положения, возлагающие на государство и средства массовой информации не присущие им функции и присваивающие избыточные атрибуты. В частности, необходимо изъять из документа ссылки на категорию «государственная идеология и мировоззрение» как несуществующую. Также не может быть возложена на информационные агентства и средства массовой информации обязанность по противодействию негативному информационному воздействию на граждан или ответственность за неосуществление соответствующей деятельности.

3.2.6. В текущей редакции Концепции к числу угроз в информационной сфере отнесены такие явления, которые сами по себе не несут опасности, и противодействие которым может привести к нарушению основных принципов свободы распространения информации.

В частности, угрозами названы функционирование на приграничных территориях Кыргызской Республики теле- и радиоканалов сопредельных государств, а также пропаганда образов массовой культуры (п. 15, 16). Обозначение первой категории в качестве угрозы может быть сочтено в целом не соответствующим принципу свободы информации, как он описан в МПГПП и разъяснениях и толкованиях этого документа. Статья 19 гарантирует право на свободу слова и передачу информации «независимо от государственных границ».

Безусловно возможна ситуация, когда трансграничная передача информации несет угрозу безопасности, так как осуществляется систематически с использованием запрещенного законом контента. Однако для того, чтобы институализировать подобную угрозу, ее следует корректно и полноценно описать, а не признавать угрозой любое трансграничное сообщение информации. Иное означает возможность произвольного и чрезмерно широкого применения ограничительных мер, не соответствующее требованиям соразмерности.

Еще менее обоснованным выглядит указание в качестве угрозы пропаганды образов массовой культуры. Такая категория, как «массовая культура» не получала ни описания, ни негативной оценки ни в международных регулирующих актах, ни в национальном законодательстве. Как и в приведенном выше примере, касающемся трансграничного вещания, в случае если в принципе возможно говорить о негативном воздействии отдельных проявлений массовой культуры, необходимо описание конкретных проявлений, которые рассматриваются государственными органами, отвечающими за формирование политики информационной безопасности как негативные.

Рекомендация:

Пересмотреть категории угроз и таргетировать их более точно, чтобы избежать противодействия явлениям, которые сами по себе не являются опасными. Угрозами названы функционирование на приграничных территориях Кыргызской Республики теле- и радиоканалов сопредельных государств, а также пропаганда образов массовой культуры. Несмотря на то, что в отдельных случаях воздействие обозначенных явлений на общественные отношения может быть негативным, объявление по общему правилу угрозой обозначенных процессов и явлений является несоразмерным.

3.2.7. Одним из непоследовательно описанных в Концепции процессов, является вовлечение общества в разработку и реализацию политики по обеспечению информационной безопасности. Документ утверждает в качестве принципа деятельности органов государственной власти по его реализации эффективное взаимодействие государственных органов, организаций и граждан при решении задач по обеспечению информационной безопасности (пункты 18, 22). Однако никаких форм взаимодействия, порядка учета мнения гражданского общества при принятии решений документ не содержит. Согласно пункту 19

Концепции, организационную основу системы обеспечения информационной безопасности «составляют государственные органы, принимающие в соответствии с законодательством Кыргызской Республики участие в решении задач по обеспечению информационной безопасности».

Между тем, общество должно не только знать о том, как обеспечивается информационная безопасность через инструменты доступа к информации о деятельности органов власти, но и формировать соответствующую повестку для обсуждения и принимать активное участие в нормотворческой деятельности. Этот подход, в числе прочего, получил отражение в Концепции национальной безопасности, которая провозглашает одним из перспективных направлений развития законодательства в сфере обеспечения информационной безопасности создание эффективных государственных механизмов по обеспечению информационной безопасности, а также участия в этой деятельности гражданского общества.

Рекомендация:

Реализовать в качестве приоритета концепции активное вовлечение гражданского общества, в том числе через организации саморегулирования, в вопросы участия в выбор реализуемых мер по обеспечению информационной безопасности.

3.2.8. Некоторые поставленные в Концепции проблемы предлагается решать способами, которые не очевидны с точки зрения их эффективности и при этом содержат потенциальные существенные риски для развития информационной сферы. В частности, заявляя в качестве проблемы недостаточное количество отечественного контента и его неконкурентоспособность, Концепция предлагает решать эту проблему не только с помощью такой меры, как государственная поддержка СМИ, производящих национальный контент (при этом важно подчеркнуть, что это только косвенно подразумеваемая мера, так как она зафиксирована в показателях эффективности реализации Концепции, но не названа среди конкретных обязательств государства, которые должны быть исполнены в рамках экономических мер), но и посредством консолидации государственных региональных электронных и печатных СМИ, их укрупнения и усиления (пункт 23 Концепции). Применение последних практик, с одной стороны, может вылиться в существенное нарушение конкуренции и деформацию

информационного рынка Кыргызстана за счет получения государственными средствами массовой информации экономически необоснованных преимуществ, а с другой стороны, не дать эффекта: сама Концепция не обосновывает логику того, как консолидация государственных медийных активов улучшит ситуацию в сфере производства отечественного контента.

Еще одной проблемой концепции является очевидное несоответствие задач, поставленных ею, способам решения. В частности, выделяя в качестве объективно существующей проблемы отсутствие достаточного числа высококвалифицированных специалистов в сфере защиты информации, документ не предполагает в качестве меры решения финансирование обучения специалистов или совершенствование системы подготовки кадров. Вместо этого Концепция предлагает в качестве решения «увеличение квалифицированными специалистами штата государственного органа, уполномоченного проводить политику в информационной сфере». Очевидно, что если речь идет о недостатке специалистов в сфере в целом, то привлекать к работе в органах власти специалистов будет невозможно, за их неимением. Следование логике, заложенной в Концепции, будет способствовать еще большему отставанию сектора информационно-коммуникационных технологий в Кыргызстане.

Рекомендация:

Выполнить переработку документа, устранить внутреннюю противоречивость Концепции и несбалансированность, привести средства ее реализации в соответствие с заявленными целями и ожидаемыми результатами.

3.2.9. Концепция имеет ряд технико-юридических ошибок, которые оказывают влияние на ее действительность в целом. Несмотря на то, что документ является декларативным в силу своей природы, его понятийный аппарат и словоупотребление должны соответствовать нормам юридической лексики и требованиям к технике составления документов. Фигурирование в юридически значимом тексте выражений, которые не имеют нормативного определения, и не являются общепонятными, существенно снижает его регулирующий потенциал, так как означает возможности чрезмерно широкого или иного некорректного толкования. В частности, такими выражениями в рассматриваемом документе являются следующие: «групповое и общественное сознание», «массовая культура», «нравственные ценности».

