

ПРОМЕЖУТОЧНАЯ СОВМЕСТНАЯ ОЦЕНКА ПРОЕКТА ЗАКОНА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ (ПО СОСТОЯНИЮ НА 13 МАЯ 2023 ГОДА)

Кыргызская Республика

Данный правовой анализ был подготовлен совместно Бюро Представителя ОБСЕ по свободе СМИ и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. В подготовке данной Совместной оценки приняли участие д-р Канстанцин Джехтсиару, профессор права в области прав человека и заместитель декана по исследованиям и воздействию факультета права и социальной справедливости Ливерпульского университета; г-жа Невена Кривокапич Мартинович, адвокат, специализирующаяся на СМИ, интеллектуальной собственности и праве в области информационных технологий; и г-жа Тамара Отиашвили, старший правовой эксперт по правам человека и демократическому управлению.

На основе неофициального перевода Законопроекта на английский язык, выполненного по заказу Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека.



Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

Офис Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ

ул. Миодова, 10, PL-00-251, Варшава
Офис: +48 22 520 06 00,
Факс: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

Вальнерштрассе, 6, 1010, Вена,
Австрия
Офис: +43 1 514 36 6800
<https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media>

РЕЗЮМЕ И ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Право на свободу выражения мнения, получение и распространение информации является одним из ключевых прав человека, поскольку оно играет основополагающую роль в укреплении демократии. Оно закреплено в нескольких ключевых документах по правам человека, включая Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) и Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения. Полное осуществление этого права, из которого вытекает свобода СМИ, является одной из основ свободного, демократического, толерантного и плюралистического общества, в котором отдельные лица и группы с различным происхождением и убеждениями могут высказывать свое мнение, привлекая внимание к маргинализированным или недопредставленным группам. Любое ограничение этого права должно соответствовать строгому критерию, предусмотренному статьей 19(3) МПГПП, а именно: оно должно быть предусмотрено законом и быть необходимым для уважения прав или репутации других лиц либо для охраны государственной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), здоровья или нравственности населения. Кроме того, такие ограничения не должны носить дискриминационный характер.

БДИПЧ и Офис Представителя по свободе СМИ приветствуют просьбу Омбудсмана Кыргызской Республики рассмотреть проект Закона Кыргызской Республики о средствах массовой информации (далее — Законопроект) и отмечают ряд положительных его характеристик, особенно в отношении запрета цензуры и монополизации СМИ, а также гарантий журналистских свобод. Однако, хотя Законопроект декларирует свою приверженность свободе выражения мнения, ряд положений вызывает серьезные опасения, поскольку они могут не соответствовать международно признанным стандартам свободы выражения мнения и передовой практике в регионе ОБСЕ.

Прежде всего, система регулирования, предусмотренная Законопроектом, не учитывает различия между печатным и вещательным сегментами и Интернетом в соответствии с международными рекомендациями и передовой практикой. В частности, пресса и онлайн-СМИ должны быть исключены из сферы применения обязательной регистрации; вместо этого можно предложить *добровольную* процедуру регистрации или уведомления для прессы и онлайн-СМИ, которая могла бы обеспечить дополнительные преимущества для зарегистрированных СМИ. Более того, некоторые ограничения содержания, предложенные в Законопроекте, являются проблематичными с точки зрения свободы выражения мнения, поскольку они, как представляется, не преследуют законной цели и/или не сформулированы четким и конкретным образом. В частности, использование слишком широких терминов, таких как «экстремизм» или запрет на «пропаганду однополых браков», может подорвать реализацию права на свободу выражения мнения, получение и распространение информации, а также принципа недискриминации.

В целом, государства должны воздерживаться от введения необоснованных и чрезмерных ограничений на содержание СМИ. Кроме того, Законопроект содержит положения, которые могут ограничить способность СМИ работать независимо и расследовать важные вопросы, так как вводит жесткие требования по регистрации для всех СМИ. Законопроект также не устанавливает независимого органа по регулированию СМИ, а вместо этого регулирование СМИ полностью сосредоточено в руках государственных органов. Наконец, предлагаемая система санкций, которая может привести к приостановлению или прекращению деятельности, применяемых на неопределенных и широких основаниях, скорее всего, окажет сдерживающее воздействие на свободу СМИ.

В частности, БДИПЧ и Офис Представителя по вопросам свободы СМИ дают следующие рекомендации для обеспечения соответствия Законопроекта международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ в области человеческого измерения:

- A. более строго ограничить сферу действия Законопроекта путем более узкого определения ключевых терминов и обеспечения того, чтобы закон регулировал только *профессиональные* СМИ, исключая из сферы его действия непрофессиональные издания, личные блоги и персональные страницы в социальных сетях; [п. 22]
- B. полностью пересмотреть статью 33 об обязанностях журналистов с целью содействия самоконтролю журналистов и СМИ, обеспечив при этом, чтобы право журналистов не раскрывать свои источники было сформулировано как позитивное право; [п. 25]
- C. сделать процесс аккредитации журналистов простым, прозрачным и инклюзивным, и чтобы при этом правила были публично обнародованы, а основания для отказа четко определены с возможностью эффективного обжалования; [п. 28]
- D. сузить сферу действия ограничений по содержанию, включенных в Статью 5 Законопроекта, в том числе путем:
 - 1. удаления упоминания «экстремистских материалов» в Статье 5(1)(3) и запрета на «*пропаганду однополых браков*» в Статье 5(1)(4); [пп. 34 и 39]
 - 2. более четкого и узкого определения подстрекательства к терроризму; [п. 35]
- E. Указать в статье 5(1)(6), что ограничения допустимы только тогда, если в отдельных случаях раскрытие определенных данных или информации может нанести существенный вред защищаемым интересам и если этот вред перевешивает общественный интерес в раскрытии, обеспечивая при этом, что любой запрет, направленный на защиту чести или достоинства, не распространяется на высказывания, сделанные в рамках добросовестного обсуждения или публичных дебатов по вопросам религии, образования,

научных исследований, политики или другим вопросам, представляющим общественный интерес; [п. 44]

- Ф. провести переоценку ограничений в статье 23(5), касающихся владения СМИ, и сузить рамки ограничения владения СМИ иностранными гражданами до того, что считается оправданным и пропорциональным, пересмотрев при этом общий запрет на владение СМИ лицами с двойным гражданством (статья 23(5)) и систему предварительного разрешения на ввоз и распространение иностранных периодических изданий (статья 49(4)); [п. 50-51]
- Г. Что касается регистрации:
1. помимо лицензирования или регистрации, связанных с использованием дефицитных инфраструктурных технологий, следует пересмотреть требование о регистрации, чтобы предусмотренная процедура представляла собой простое уведомление, а не предварительное разрешение; [пп. 57 и 62]
 2. использовать ступенчатый и дифференцированный подход к управлению СМИ в зависимости от типа СМИ, подлежащих регулированию, исключив при этом прессу и онлайн-СМИ из сферы обязательной регистрации и обеспечив, чтобы процедура регистрации требовала только представления строго необходимой и уместной информации/документов; [пп. 63-64]
- Н. значительно расширить в статье 21 период бездействия, который может послужить основанием для приостановления или прекращения деятельности, например, до одного года или более, уточнив при этом основания для прекращения деятельности, перечисленные в статье 29, и обеспечив, чтобы приостановление и прекращение деятельности СМИ рассматривались как крайняя мера наказания и были соразмерны нарушениям, совершенным данным СМИ; [пп. 65-70]
- И. рассмотреть возможность создания отдельного независимого органа по регулированию СМИ, который был бы эффективным и независимым как с точки зрения закона, так и на практике; [п. 76]
- Ж. предусмотреть освобождение от ответственности лиц, раскрывающих секретную информацию, когда общественная польза от обладания секретной информацией перевешивает возможный вред от ее раскрытия, если только эти лица не совершили мошенничество или другое преступление для получения информации; [п. 80] и
- К. подумать над исключением из Законопроекта упоминаний о государственных СМИ, рассмотрев при этом возможность преобразования всех государственных СМИ в настоящие общественные СМИ, а также разработки и принятия специального законодательства с этой целью. [п. 82]

Эти и дополнительные рекомендации включены по всему тексту данной Оценки и выделены жирным шрифтом.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ	6
II. СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ ПРОМЕЖУТОЧНОЙ СОВМЕСТНОЙ ОЦЕНКИ	6
III. ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	7
1. Соответствующие международные стандарты по правам человека и Обязательства ОБСЕ по человеческому измерению.....	7
2. История вопроса	10
3. Сфера применения Законопроекта и определения.....	11
3.1. <i>Определение СМИ</i>	12
3.2. <i>Статус и обязанности журналиста</i>	14
3.3. <i>Аккредитация журналистов</i>	16
4. Ограничения свободы выражения мнения.....	18
4.1. <i>Ограничения, основанные на определении понятия «экстремизм»</i>	19
4.2. <i>Запрет на пропаганду однополых браков</i>	21
4.3. <i>Ограничение, основанное на нарушении права на частную жизнь</i>	23
4.4. <i>Другие ограничения</i>	26
5. Положения, касающиеся регистрации СМИ	29
5.1. <i>Обязательная регистрация</i>	29
5.2. <i>Отказ и прекращение регистрации</i>	33
6. Отсутствие независимого регулирующего органа СМИ.....	35
7. Доступ к информации	37
8. Государственные СМИ	40
9. Рекомендации, связанные с процессом подготовки и принятия Законопроекта	40
ПРИЛОЖЕНИЕ: Проект Закона Кыргызской Республики о средствах массовой информации	

I. ВВЕДЕНИЕ

1. 2 мая 2023 года *Акыйкатчы* (Омбудсмен Кыргызской Республики) направил в Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (далее — БДИПЧ) запрос о проведении правовой экспертизы проекта Закона Кыргызской Республики о средствах массовой информации (далее — Законопроект).
2. 10 мая 2023 года БДИПЧ предоставило ответ на указанный запрос, подтвердив готовность Бюро подготовить юридическую оценку соответствия данного проекта поправок международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ в области человеческого измерения. Учитывая предмет запроса, БДИПЧ пригласило Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ (ПВССМИ), чтобы подготовить совместно данный правовой обзор.
3. Рассматриваемый Законопроект является пятой версией Законопроекта, обнародованной Администрацией Президента 13 мая 2023 года. Учитывая, что Законопроект до его принятия может быть подвергнут дальнейшим изменениям в ближайшие недели или месяцы, БДИПЧ и ПВССМИ ОБСЕ решили подготовить Промежуточную совместную оценку и оставить за собой возможность подготовки Окончательной совместной оценки, возможно, по пересмотренной версии Законопроекта после его общественного обсуждения. Таким образом, содержание данной Промежуточной совместной оценки не препятствует любому будущему письменному анализу и рекомендациям, которые БДИПЧ и ПВССМИ ОБСЕ могут подготовить в будущем.
4. Настоящая Промежуточная совместная оценка была подготовлена в ответ на вышеуказанный запрос. БДИПЧ и ПВССМИ ОБСЕ провели эту оценку в рамках своих полномочий по оказанию помощи государствам – участникам ОБСЕ в выполнении их обязательств в рамках ОБСЕ.

II. СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ ПРОМЕЖУТОЧНОЙ СОВМЕСТНОЙ ОЦЕНКИ

5. Сфера применения настоящей Промежуточной совместной оценки охватывает только Законопроект, представленный на рассмотрение. Будучи ограниченной, Совместная оценка не представляет собой полный и всеобъемлющий обзор всей правовой и институциональной структуры, регулирующей свободу выражения мнения, доступ к информации и СМИ в Кыргызской Республике.
6. Промежуточная совместная оценка поднимает ключевые вопросы и указывает на проблемные области. В интересах краткости она в большей степени сосредоточена на положениях, требующих изменений или улучшений, чем на положительных аспектах Законопроекта. Последующий правовой анализ основан на международных и региональных стандартах, нормах и рекомендациях в области прав человека, а также на соответствующих обязательствах ОБСЕ в области человеческого измерения. Промежуточная совместная оценка также подчеркивает, по мере необходимости, положительный опыт других государств

– участников ОБСЕ в этой области. Ссылаясь на национальное законодательство, БДИПЧ не выступает за какую-либо конкретную модель страны; оно, скорее, фокусируется на предоставлении четкой информации о применимых международных стандартах, иллюстрируя при этом, как они реализуются на практике в определенных национальных законах. К любому примеру страны всегда следует подходить с осторожностью, поскольку он не обязательно может быть воспроизведен в другой стране и всегда должен рассматриваться в свете более широкой национальной институциональной и правовой базы, а также контекста страны и политической культуры.

7. Более того, в соответствии с *Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин*¹ (далее — КЛДЖ), *Планом действий ОБСЕ 2004 года по продвижению гендерного равенства*² и обязательствами по учету гендерных аспектов в деятельности, программах и проектах ОБСЕ Совместная оценка включает, по мере необходимости, гендерную перспективу и перспективу разнообразия.
8. Настоящая Промежуточная совместная оценка основана на неофициальном переводе Законопроекта на английский язык, выполненном по заказу БДИПЧ, который прилагается к данному документу. Возможны ошибки, связанные с переводом. Был заказан перевод Оценки на русский язык, но в случае расхождений преимущественную силу имеет английская версия.
9. Учитывая вышесказанное, БДИПЧ и ПВССМИ ОБСЕ хотели бы подчеркнуть, что данная Промежуточная совместная оценка не может лишить БДИПЧ и ПВССМИ ОБСЕ возможности формулировать дополнительные письменные или устные рекомендации либо комментарии по соответствующим вопросам в адрес Кыргызской Республики в будущем.

III. ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ ПО ЧЕЛОВЕЧЕСКОМУ ИЗМЕРЕНИЮ

10. Право на свободу выражения мнения, получение и распространение информации является правом человека, имеющим решающее значение для функционирования демократии, и играет центральную роль в достижении других прав и основных свобод человека. Полное осуществление этого права является одной из основ свободного, демократического, толерантного и плюралистического общества, в котором отдельные лица и группы с различным происхождением и убеждениями могут высказывать свое мнение, привлекая внимание к маргинализированным или недопредставленным группам.

¹ [Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин](#) (далее — КЛДЖ), принятая резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи 18 декабря 1979 года. Кыргызская Республика присоединилась к Конвенции 10 февраля 1997 года.

² См. [План действий ОБСЕ по продвижению гендерного равенства](#), принятый решением № 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), п. 32.

Подчеркивая важность защиты права на свободное выражение мнения и доступ к информации, следует также сбалансировать его с защитой репутации и законных общественных интересов, как это предусмотрено международными договорами по правам человека.

11. Право на свободу выражения мнения, получение и распространение информации закреплено в статье 19 Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ).³ Статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) Организации Объединенных Наций (ООН) также предусматривает, что *«каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений»* и что *«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, в форме произведений искусства или иными способами по своему выбору»*.⁴ Статья 19 МПГПП устанавливает принцип нейтралитета, отмечая, что эти права могут осуществляться независимо от носителя информации. В Общем комментарии № 34 к статье 19 МПГПП Комитет ООН по правам человека далее уточняет, что *«[с]вобода выражения мнения является необходимым условием для реализации принципов прозрачности и подотчетности, которые, в свою очередь, необходимы для продвижения и защиты прав человека»*. Сфера действия статьи 19 МПГПП охватывает даже выражения, которые *«могут рассматриваться как глубоко оскорбительные, хотя такие выражения могут быть ограничены в соответствии с положениями пункта 3 статьи 19 и статьи 20»*.⁵ Право на свободу выражения мнения не является абсолютным и может быть ограничено при определенных обстоятельствах. Ограничения права на свободу выражения мнения должны быть совместимы с требованиями, изложенными в статье 19(3) МПГПП, то есть они должны быть предусмотрены законом (критерий законности), преследовать одну из законных целей, исчерпывающе перечисленных в тексте Статьи 19(3)⁶ (критерий правомерности), быть необходимыми и соразмерными и представлять собой наименее интрузивную меру из тех, которые достаточно эффективны для достижения обозначенной цели (критерий необходимости и соразмерности). Кроме того, в соответствии со статьей 26 МПГПП, они должны быть недискриминационными. Вышеупомянутое требование законности ограничений свободы выражения мнения означает, что соответствующий закон должен быть конкретным, определенным и предсказуемым, а также должен быть сформулирован достаточно точно, чтобы позволить человеку соответствующим образом регулировать свое поведение.⁷ Ограничения должны применяться только

³ См. [Всеобщая декларация прав человека \(ВДПЧ\)](#).

⁴ См. [Международный пакт ООН о гражданских и политических правах](#) (МПГПП), принятый Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 года. Кыргызская Республика присоединилась к Конвенции 7 октября 1994 года.

⁵ См. Комитет ООН по правам человека, [Общий комментарий № 34](#) к статье 19 МПГПП, ССРР/С/ГС/34, п. 11.

⁶ Т.е. (а) для соблюдения прав или репутации других лиц; (б) для защиты национальной безопасности или общественного порядка (ordre public), здоровья или нравственности населения.

⁷ См. Комитет ООН по правам человека. [Общий комментарий № 34](#) к статье 19 МПГПП, ССРР/С/ГС/34, п. 25, в котором говорится: *«чтобы считаться «законом», норма должна быть сформулирована достаточно точно, чтобы позволить человеку регулировать свое поведение соответствующим образом, и она должна быть доступна для общественности. Закон не может предоставлять неограниченную свободу действий по ограничению свободы выражения мнений тем, кому поручено его исполнение. Законы должны предоставлять лицам, ответственным за их исполнение, достаточные указания, чтобы они могли определить, какие виды выражения мнения подлежат ограничению, а какие — нет.»* См. также, например, Венецианская комиссия, [Контрольный список по верховенству права](#), CDL-AD(2016)007, п. 58. Также см. Европейский суд по правам человека. [The Sunday Times против Соединенного Королевства \(№ 1\)](#), № [6538/74](#), где Суд постановил, что *«закон должен быть сформулирован с достаточной точностью, чтобы гражданин мог регулировать свое поведение, имея возможность предусмотреть, что является разумным и какие последствия может вызвать то или иное действие»*.

для тех целей, для которых они были предписаны, и должны быть непосредственно связаны с конкретной потребностью (потребностями), на которой они основаны.

12. Несмотря на то что Кыргызская Республика не является государством – членом Совета Европы (СЕ), она является членом Европейской комиссии за демократию через право СЕ (Венецианская комиссия), и, следовательно, статья 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ),⁸ прецедентное право Европейского суда по правам человека в области свободы выражения мнения и свободы СМИ, а также другие документы СЕ также имеют значение для подготовки настоящей Совместной оценки и могут служить полезными справочными документами в сравнительной перспективе.⁹ В частности, для целей регулирования СМИ весьма актуален ряд Рекомендаций СЕ, особенно *Рекомендация о новом определении СМИ*¹⁰ и *Рекомендация о принципах управления СМИ и коммуникациями*.¹¹
13. На уровне ОБСЕ существует ряд обязательств в области свободы выражения мнения, доступа к информации и свободы СМИ. В частности, Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года (Копенгагенский документ 1990 года) провозглашает право каждого человека на свободу выражения мнения и гласит, что *«[э]то право будет включать свободу придерживаться мнения, получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственной власти и независимо от государственных границ. Осуществление этого права может быть подвергнуто только таким ограничениям, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам»*.¹² Государства – участники ОБСЕ также подтвердили *«право на свободу выражения мнения, включая право на общение и право СМИ собирать, сообщать и распространять информацию, новости и мнения»* в пункте 24 Документа Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Московский документ 1991 года).¹³ Более того, в 1994 году государства – участники ОБСЕ подтвердили, что *«свобода выражения мнения является фундаментальным правом человека и основным компонентом демократического общества»*, взяли на себя обязательство *«считать своим руководящим принципом защиту этого права»* и подчеркнули в этой связи, что *«независимые и плюралистические средства массовой информации необходимы для свободного и открытого общества и подотчетных систем управления»*.¹⁴
14. В своем решении 3/18, принятом 7 декабря 2018 года, Совет министров ОБСЕ призвал государства – участники ОБСЕ *«1. Полностью выполнять все обязательства ОБСЕ и свои международные обязательства, связанные со свободой выражения мнения и свободой СМИ, в том числе путем уважения,*

⁸ См. https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (ЕКПЧ), которая вступила в силу 3 сентября 1953 года.

⁹ См. <СМИ: свобода выражения мнения (coe.int)>.

¹⁰ См. *Рекомендация СЕ СМ/Rec(2011)7 Комитета Министров государствам-членам о новом определении СМИ* (принята Комитетом Министров 21 сентября 2011 года на 1121-м заседании заместителей Министров).

¹¹ См. *Рекомендация СЕ СМ/Rec(2022)11 Комитета Министров государствам-членам о принципах управления СМИ и коммуникациями* (принята Комитетом Министров 6 апреля 2022 года на 1431-м заседании заместителей Министров).

¹² См. СБСЕ/ОБСЕ. *Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ* (Копенгаген, 29 июня 1990 года).

¹³ См. СБСЕ/ОБСЕ. *Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ*. (Москва, 3 октября 1991 года).

¹⁴ См. СБСЕ/ОБСЕ. *Будапештский документ СБСЕ 1994 года: на пути к подлинному партнерству в эпоху* (Будапешт, 21 декабря 1994 года), глава VIII, п. 36.

продвижения и защиты свободы поиска, получения и распространения информации независимо от государственных границ; 2. Привести свои законы, политику и практику, относящиеся к свободе СМИ, в полное соответствие с международными обязательствами и обещаниями, пересмотреть и, при необходимости, отменить или изменить их, чтобы они не ограничивали возможности журналистов выполнять свою работу независимо и без неоправданного вмешательства (...).¹⁵

15. ПВССМИ ОБСЕ также имеет особые полномочия на наблюдение за соответствующими событиями в сфере СМИ во всех государствах – участниках ОБСЕ, а также на защиту и содействие полному соблюдению принципов и обязательств ОБСЕ в отношении свободы выражения мнения и свободных СМИ. ПВССМИ ОБСЕ совместно с мандатариями по вопросам свободы выражения мнения от ООН, Африканской комиссии по правам человека и народов (Африканский союз) и Организации американских государств (совместно именуемыми «Международные мандатарии по вопросам свободы выражения мнения») приняли ряд совместных деклараций, которые предлагают практическое руководство, охватывающее текущие универсальные проблемы свободы выражения мнения и свободы СМИ.¹⁶ Важно отметить, что *Декларация 2023 года о свободе СМИ и демократии* описывает более широкие правовые и практические рамки, необходимые для того, чтобы СМИ могли выполнять свою важнейшую наблюдательную функцию в демократическом обществе.¹⁷ Ряд отчетов и руководящих документов, опубликованных ПВССМИ ОБСЕ, включая [Специальный доклад о правовом преследовании и злоупотреблении судебной системой в отношении СМИ](#) (2021), [Руководство по безопасности журналистов](#) (3-е изд., 2020) и [Ресурсное руководство по безопасности журналисток в Интернете](#) (2020), также являются актуальными для настоящей Совместной оценки.

2. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

16. Разработка Законопроекта была инициирована Администрацией Президента Кыргызской Республики в сентябре 2022 года с целью замены существующего Закона о средствах массовой информации 1992 года. 28 сентября 2022 года первый проект был размещен на сайте Кабинета Министров для проведения общественных консультаций. 7 декабря 2022 года Администрация Президента создала рабочую группу с участием представителей государства, гражданского общества и СМИ. Из информации, предоставленной БДИПЧ и ПВССМИ ОБСЕ, следует, что комментарии/материалы, полученные по Законопроекту, не являются общедоступными, и нет четкого указания, в какой степени такие предложения, полученные от медиасообщества, организаций гражданского общества, юристов и других, были приняты во внимание и отражены в пересмотренном Законопроекте. В связи с этим, в качестве положительной

¹⁵ См. [Решение Совета министров ОБСЕ № 3. Безопасность журналистов](#) от 12 декабря 2018 года, стр. 3.

¹⁶ См. Специальный докладчик ООН по вопросам свободы мнений и их выражения, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специальный докладчик ОАГ и Специальный докладчик Африканской комиссии по вопросам свободы выражения мнений и доступа к информации (далее «Международные мандатарии по вопросам свободы выражения мнений»), [Совместные декларации](#).

¹⁷ См. Международные мандатарии по вопросам свободы выражения мнения, 2023 [Совместная декларация о свободе СМИ и демократии](#).

практики, обеспечивающей открытый, прозрачный, инклюзивный и свободный для участия процесс законотворчества, органы власти, ответственные за организацию консультаций, должны своевременно предоставлять содержательную и качественную обратную связь по результатам каждой публичной консультации, включая четкие обоснования включения или невключения определенных предложений.¹⁸ 15 мая 2023 года новая (пятая) версия Законопроекта была размещена для дальнейших консультаций; отзывы принимались до 15 июня 2023 года.

17. В сентябре 2020 года после третьего цикла Универсального периодического обзора (УПО) власти Кыргызстана поддержали предыдущую рекомендацию УПО «укреплять демократические институты путем защиты свободы выражения мнения и свободы СМИ, как онлайн, так и офлайн» и «создать благоприятные условия для свободы СМИ и свободы мнений и их выражения, как онлайн, так и офлайн, в том числе путем приведения соответствующих национальных законов в полное соответствие с [МПГПП] и международными обязательствами в области прав человека».¹⁹ В своих последних Заключительных замечаниях по третьему периодическому докладу Кыргызстана Комитет ООН по правам человека конкретно рекомендует «[п]ересмотреть национальные правовые и институциональные рамки, которые могут необоснованно ограничивать свободу СМИ, включая Закон о Национальной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики и Законопроект о СМИ, чтобы обеспечить их соответствие положениям статьи 19 Пакта, изложенным Комитетом в его Общем комментарии № 34 (2011) о свободе мнений и их выражения».²⁰ Наконец, стоит подчеркнуть, что 20 июня 2023 г. Специальный докладчик ООН по вопросам поощрения и защиты права на свободу мнений и их свободное выражение опубликовал письмо, в котором выразил ряд опасений относительно данного Законопроекта, в том числе в отношении сферы применения Законопроекта, обязательной регистрации всех форм СМИ, ограничений в отношении иностранных СМИ и собственности на СМИ, а также аккредитации и регламентации работы журналистов.²¹

3. СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОПРОЕКТА И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

18. Прежде всего следует отметить, что Законопроект включает ряд положений, которые в принципе являются позитивными. Это включает запрет цензуры (статьи 1, 8 и 53) и монополизации СМИ (статья 14); запрет незаконного препятствования или вмешательства в деятельность СМИ/журналистов, в частности со стороны учредителя(ей) СМИ (статья 4); запрет на незаконное препятствование распространению материалов СМИ (статья 1(3)); обязательство государства защищать честь, достоинство, здоровье, жизнь и имущество

¹⁸ См., например, БДИПЧ и Венецианская комиссия. *Совместные руководящие принципы по свободе объединения*. CDL-AD(2014)046, п. 22. См. также Венецианская комиссия. *Контрольный список по верховенству права*, CDL-AD(2016)007, раздел II.A.5, а также п. 5.8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года и п. 18.1 Московского документа ОБСЕ 1991 года. См. также *Рекомендации по расширению участия ассоциаций в процессах принятия государственных решений* (2015), подготовленные экспертами гражданского общества при поддержке Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, п. 16.

¹⁹ В 2023 году Кыргызской Республике было рекомендовано представить добровольный среднесрочный отчет о выполнении рекомендаций 2020 года. Следующий цикл обзора УПО должен состояться в 2025 году.

²⁰ См. Комитет ООН по правам человека. *Заключительные замечания по третьему периодическому докладу Кыргызстана*, ССРР/С/КГЗ/СО/3, 9 декабря 2022 года, п. 46 (d).

²¹ См. Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, *Письмо OL KGZ 3/2023*, 20 июня 2023 года.

журналистов (статья 33(4)); а также специальные положения о доступе журналистов и СМИ к информации (статья 31). Однако, несмотря на то что Законопроект декларирует свою приверженность стандартам свободы выражения мнения, есть ряд положений, вызывающих серьезные опасения, о чем более подробно говорится ниже.

3.1. Определение СМИ

19. Законопроект направлен на создание определенных всеобъемлющих регулирующих структур, которые будут регулировать все виды СМИ, от вещательных до онлайн-ресурсов. В частности, статья 2(2) отмечает, что Закон будет применяться к *«СМИ, учрежденным на территории Кыргызской Республики, и к СМИ, учрежденным за пределами Кыргызской Республики, только в той мере, в какой это касается распространения их продукции на территории Кыргызской Республики»*. Формулировка этого положения является расплывчатой, без каких-либо других указаний на связующие факторы, кроме простой доступности иностранных СМИ. Считается, что такой подход противоречит передовой практике юрисдикционного самоограничения и легко может либо оказаться неэффективным (когда принимающая страна не имеет средств для эффективного осуществления юрисдикции), либо подтолкнуть международные СМИ к соблюдению наиболее ограничительного набора национальных правил (так называемый эффект гонки на износ) в ущерб свободе передавать и получать информацию. В Хартии европейской безопасности ОБСЕ (Стамбул, 1999) государства – участники ОБСЕ подтвердили *«важность (...) свободного потока информации, а также доступа общественности к информации [и] обязуются предпринять все необходимые меры для обеспечения основных условий для (...) беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потока информации»*.²² СЕ рекомендует, чтобы государства принципиально *«осуществляли юрисдикцию в отношении иностранных материалов, которые не являются незаконными по международному праву, только в ограниченных обстоятельствах, в частности, когда существует явная и тесная связь между материалами или распространителем и государством, предпринимаящим действия»*.²³ Рекомендуется внести поправки в Законопроект, с тем чтобы конкретизировать и ограничить юрисдикцию действия Закона, уточнив, что в принципе он применяется только к СМИ, учрежденным в Кыргызской Республике, и в то же время обеспечить возможность пресечения распространения или доступности распространяемых иностранных материалов, незаконных с точки зрения международного права (см. п. 32 ниже).
20. Статья 3(2) определяет «средство массовой информации» как *«периодическое печатное издание, информационное агентство, телевизионный канал, радиоканал, телевизионную программу, радиопрограмму, видеопрограмму, кинохроникальную программу, иную форму периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием), включая сайты в телекоммуникационной интернет-сети»*. Согласно статье 3(14)

²² См. ОБСЕ. *Стамбульский документ 1999 года* (Хартия европейской безопасности: III. Наш общий ответ), п. 26.

²³ См. *Верховенство закона в Интернете и в более широком цифровом мире. Документ, опубликованный Комиссаром Совета Европы по правам человека*, 2014, стр. 11.

«сетевое СМИ» определяется как «электронное издание, созданное с использованием специализированных технических и программных средств и предназначенное для распространения массовой информации в электронной цифровой форме через общедоступные телекоммуникационные сети, имеющее постоянное наименование, текущий номер и обновляемое не реже одного раза в шесть месяцев». «Веб-сайт» определяется в статье 3(19) как «электронная платформа, созданная с использованием специализированных технических и программных средств, представляющая физическое или юридическое лицо в Кыргызской Республике, на которой владелец может публиковать информацию с намерением донести ее до широкой аудитории». Статья 3(21) определяет Интернет как «глобальную информационную и телекоммуникационную сеть, которая соединяет информационные системы и телекоммуникационные сети разных стран через глобальное адресное пространство на основе использования интернет-протокола и протокола передачи данных». Непонятно, почему в Законопроекте, посвященном управлению средствами массовой информации, делается попытка определить такие общие термины, как Интернет или веб-сайт. Более того, из текста Законопроекта также неясно, намерено ли правительство считать каждый сайт в Интернете средством массовой информации, что, скорее всего, будет не только неэффективным, но и явно не соответствующим стандартам свободы СМИ. **Кроме того, эти определения довольно широки и могут создать правовую неопределенность. Таким образом, рекомендуется убрать определения в статьях 3(19) и 3(21).**

21. Статья 9 Законопроекта вносит некоторую ясность относительно сферы действия Закона, утверждая, что *«средства массовой информации охватывают периодические печатные издания, теле- и радиопередачи, веб-сайты в телекоммуникационной интернет-сети и другие электронные СМИ, а также информационные агентства, зарегистрированные как СМИ и занимающиеся сбором, обработкой и распространением информационных сообщений и материалов»*. Однако ссылка на *«сбор, обработку и распространение сообщений и материалов на основе информации»* недостаточно сужает определение и любой пост в социальных сетях может считаться частью *«распространения сообщений и материалов на основе информации»*. В целом, **эти определения являются широкими, не сужают категории СМИ, попадающих под действие Закона, и предоставляют практически неограниченную свободу действий административным органам, на которые возложена государственная регистрация и регулирование СМИ, в решении вопроса о степени применения Закона.**²⁴ Кроме того, если их читать в совокупности с требованиями по регистрации СМИ и соответствующими санкциями в случае несоблюдения (см. раздел 5 ниже), отсутствие правовой определенности потенциально может привести к произвольному толкованию и непоследовательному применению.
22. Хотя требование о регистрации СМИ может быть оправдано в некоторых случаях, оно не должно быть обязательным, например, для персональных блогов, поскольку это ограничило бы право на свободу выражения мнения, предусмотренное международными документами. На онлайн-контент распространяется тот же режим соблюдения прав человека, что и на

²⁴ См. [Контрольный список Венецианской комиссии по вопросам верховенства права](#), стр. 17.

традиционные СМИ.²⁵ Таким образом, все формы аудиовизуальных материалов, а также электронные и интернет-способы выражения мнения защищены правом на свободу выражения мнения.²⁶ Любое регулирование, отвечающее требованиям современных реалий СМИ, должно постоянно гарантировать свободу выражения мнения и защищать ее на максимально возможном уровне, при этом допускаются только узко определенные, необходимые и соразмерные ограничения. Комитет ООН по правам человека подтвердил, «что те же права [...], в частности свобода выражения мнения, что и вне Сети, должны быть защищены и в Сети», и призвал к «принятию национальной государственной политики в отношении Интернета, целью которой является всеобщий доступ и осуществление прав человека».²⁷ Явное ограничение сферы действия Закона профессиональными СМИ поможет обеспечить более надежные гарантии свободы выражения мнения пользователей Интернета и гарантирует, что Законопроект не будет налагать неоправданных ограничений и бремени в соответствии с общим принципом, согласно которому основные права в равной степени применяются как вне Сети, так и в Сети. **Законопроект должен уточнить, что его целью является регулирование только профессиональных СМИ, исключая из сферы его действия непрофессиональные издания, личные блоги и личные страницы в социальных сетях.**

23. Более того, сфера применения Законопроекта и вышеупомянутые определения создают ситуацию правовой неопределенности, что может привести к непоследовательному применению Закона. В этом отношении рекомендация СЕ о новом определении СМИ и рекомендация о принципах управления СМИ и коммуникациями могут стать полезным руководством, поскольку они содержат показатели, позволяющие учесть многообразную реальность медиа-индустрии и разработать нормативную базу с различными уровнями обязанностей и ответственности, пропорциональными размеру и влиятельности различных СМИ.²⁸

РЕКОМЕНДАЦИЯ А

Более строго ограничить сферу действия Законопроекта путем более узкого определения ключевых терминов и обеспечения регулирования законом только *профессиональных* СМИ, исключив из сферы его действия непрофессиональные издания, персональные блоги и личные страницы в социальных сетях.

3.2. Статус и обязанности журналиста

24. Статья 3(9) Законопроекта определяет журналиста как «лицо, которое редактирует, создает, собирает или готовит сообщения и материалы для редакции зарегистрированного СМИ и связано с ним трудовыми или иными

²⁵ См. Совет ООН по правам человека, [Права в Интернете 2012 Резолюция 20/8 о поощрении, защите и использовании прав человека](#), A/HRC/RES/20/8, 16 июля 2012 г., п. 1, в котором говорится, что «те же права, что и вне Сети, должны быть защищены и в Сети, в частности, свобода выражения мнения, которая применима независимо от границ и посредством любых средств массовой информации по выбору человека».

²⁶ См. Комитет ООН по правам человека. [Общий комментарий № 34](#) к статье 19 МПГПП, ССРП/С/СР/34, п. 12.

²⁷ См. [Резолюцию Комитета ООН по правам человека](#) о поощрении, защите и осуществлении прав человека в Интернете, A/HRC/47/L.22, п. 15.

²⁸ См. [Комитет Министров Совета Европы, «Рекомендация СМ/Rec\(2011\)7 о новом определении СМИ»](#), принятая 21 сентября 2011 года, и [Рекомендация СМ/Rec\(2022\)11 Комитета Министров СЕ государствам-членам о принципах управления СМИ и коммуникациями](#) (принята Комитетом Министров 6 апреля 2022 года на 1431-м заседании заместителей Министров).

договорными отношениями или занимается такой деятельностью по его разрешению». Статья 30 далее определяет статус журналистов как «штатных сотрудников редакций» и «авторов, не связанных с редакцией трудовыми или иными договорными отношениями, но признаваемых ею в качестве внештатных авторов или корреспондентов при выполнении заданий редакции».

25. Статья 33 Законопроекта перечисляет ряд обязанностей журналиста, среди которых соблюдение устава, проверка точности информации, поиск и сохранение конфиденциальности информации, а также отказ от задания или его принятие. **Все обязанности журналистов, упомянутые в данной статье, должны быть предметом саморегулирования и/или договорных отношений между журналистами и СМИ, а не предметом правового регулирования.** Попытки регулирования такого широкого спектра обязанностей или профессиональных стандартов на практике также могут оказаться неэффективными, поскольку маловероятно, что государственный аппарат сможет обеспечить достаточный потенциал для контроля и обеспечения соблюдения этих норм. В этой связи важно подчеркнуть, что государства – участники ОБСЕ поощряют «*принятие добровольных профессиональных стандартов журналистами, саморегулирование СМИ и другие соответствующие механизмы для обеспечения повышения профессионализма, точности и соблюдения этических норм среди журналистов*».²⁹ Общеизвестно, что путем продвижения саморегулирования и профессиональных стандартов можно укрепить редакционную свободу и независимость СМИ, одновременно повысив плюрализм СМИ и разнообразие высказываний, проблематики и мнений.³⁰ Следует отметить, что защита журналистских источников информации, упомянутая в статье 33, должна быть сформулирована как позитивное право, а не как негативная обязанность. Действительно, право журналистов не раскрывать свои источники является важнейшим столпом свободы прессы и должно строго охраняться.³¹ **Рекомендуется полностью пересмотреть статью 33, стремясь к развитию саморегулирования журналистов и СМИ, обеспечивая при этом, чтобы право журналистов не раскрывать свои источники было сформулировано как позитивное право** (см. также подраздел 6 ниже о саморегулировании СМИ в целом).
26. Важно также подчеркнуть, что права журналистов и защита, предоставляемая журналистам международными стандартами в области прав человека, не должны распространяться только на журналистов, связанных со СМИ трудовыми или иными договорными отношениями (или признанных редакцией в качестве ее внештатных авторов или корреспондентов при выполнении заданий редакции). В этом отношении такая защита должна распространяться и на других субъектов, выполняющих «журналистские функции». Это могут быть различные другие организации или лица, заслуживающие защиты, включая неправительственные организации, правозащитников, а также блогеров и популярных пользователей социальных сетей, которые также могут быть приравнены к «общественным наблюдателям» с точки зрения защиты, предоставляемой правом на свободу

²⁹ См., например, ОБСЕ. [Решение СМ № 13/06 о борьбе с нетерпимостью и дискриминацией и содействию взаимному уважению и пониманию](#); а также [Решение СМ № 10/07 о толерантности и недискриминации: продвижение взаимного уважения и понимания](#).

³⁰ См., например, ПВССМИ ОБСЕ. [Руководство по безопасности журналистов](#) (3-е изд., 2020), стр. 65.

³¹ См., например, ПВССМИ ОБСЕ. [Руководство по безопасности журналистов](#) (3-е изд., 2020), стр. 65. См. также для сравнения Европейский суд по правам человека. [Гудвин против Соединенного Королевства \[GC\]](#), № 17488/90, 27 марта 1996 года, п. 39.

выражения мнения.³² Комитет ООН по правам человека ясно дает понять, что обязанности государств по защите журналистов и тех, кто выполняет журналистские функции, не ограничиваются профессиональными журналистами, работающими на полную ставку, или теми, кто пользуется признанием или благосклонностью официальных лиц, но также блогерами и другими лицами, которые готовят и публикуют информацию в интересах общества в печатных изданиях, в Интернете или в других местах.³³ Аналогично на уровне СЕ под термином «журналист» понимается любое физическое или юридическое лицо, которое регулярно или профессионально занимается сбором и распространением информации среди населения с помощью любых средств массовой коммуникации.³⁴ Это позволяет более широко понимать лиц, которые занимаются журналистской деятельностью, с целью защиты от посягательств на их свободу мнения и выражения, закрепленную в статье 19 МПГПП.

РЕКОМЕНДАЦИЯ В

Полностью пересмотреть статью 33 об обязанностях журналистов с целью содействия саморегулированию журналистов и СМИ, обеспечив при этом, чтобы право журналистов не раскрывать свои источники было сформулировано как позитивное право.

3.3. Аккредитация журналистов

27. Согласно статье 32 Законопроекта аккредитации подлежат только журналисты, работающие в тех СМИ, которые зарегистрированы в установленном законом порядке (статья 32(1)), а органы государственной власти и местного самоуправления должны аккредитовать уполномоченных журналистов в соответствии с «правилами аккредитации, установленными этими органами» (статья 32(2)). Эта статья не устанавливает никаких стандартов, на основании которых аккредитационные органы должны определять свои правила аккредитации, и не содержит никаких упоминаний о средствах правовой защиты в случае отказа в аккредитации.
28. Аккредитация в принципе не должна использоваться как инструмент для ограничения права СМИ на доступ к информации, ее основная цель скорее техническая — обеспечить наличие достаточного места в определенном помещении для СМИ, желающих посетить пресс-конференцию или другие подобные мероприятия.³⁵

В этой связи вызывает опасения тот факт, что государственные органы или учреждения могут применять собственные правила аккредитации, не предусматривая необходимых гарантий против возможных злоупотреблений,

³² См., например, [Межамериканская декларация принципов свободы выражения мнения](#), одобренная Межамериканской комиссией по правам человека на 108-й очередной сессии, от 19 октября 2000 года; а также Европейский суд по правам человека. [Венгерский Хельсинкский комитет против Венгрии](#), заявление № 18030/11, 8 ноября 2016 года, п. 166. См. также, например, БДИПЧ. [Срочные комментарии по проекту уголовных преступлений против чести и репутации в Республике Сербской](#) (11 мая 2023 года), п. 55.

³³ См. Комитет ООН по правам человека. [Общий комментарий № 34](#) к статье 19 МПГПП, ССР/С/СР/34, п. 44.

³⁴ См., например, [Совет Европы. Рекомендация № R \(2000\) Z](#), 8 марта 2000 года, в разделе «Определения».

³⁵ См. Комитет ООН по правам человека. [Общий комментарий № 34](#) к статье 19 МПГПП, ССР/С/СР/34, п. 44, где говорится, что «Ограниченные схемы аккредитации допустимы только в тех случаях, когда это необходимо для предоставления журналистам привилегированного доступа к определенным местам и/или событиям».

направленных на ограничение доступа СМИ к информации. Как подчеркивает ОБСЕ, «[р]уководящие принципы по выдаче аккредитации должны быть разработаны с целью продвижения плюрализма, должны быть прозрачными и доступными для общественности, должны применяться беспристрастно и без произвольных исключений. Наряду с отказом в аккредитации должно быть предусмотрено право заявителя оспорить причины отказа».³⁶ **Хотя Законопроект сам по себе не должен регулировать процедуру аккредитации, он должен требовать, чтобы процесс аккредитации был простым, прозрачным и инклюзивным, правила должны быть публично раскрыты, а основания для отказа четко определены с предоставлением возможности эффективного обжалования.**

29. Статья 3(17) определяет аккредитационный орган как «государственный орган, орган местного самоуправления, общественное объединение, организацию или учреждение». Соответственно, Статья 32 исключает сторонние организации из своего руководства по процессу аккредитации. **Рекомендуется устранить несоответствие между статьей 3(17) и статьей 32 Законопроекта относительно аккредитующих органов.**
30. Наконец, исходя из текста Законопроекта, немного непонятным остается следующее: 1) только журналист зарегистрированного СМИ может быть аккредитован и, соответственно, получить доступ на мероприятие, или 2) аккредитация предназначена не для регулирования доступа, а для предоставления дополнительных преимуществ аккредитованным журналистам (например, получение ранних уведомлений о предстоящих мероприятиях или стенограмм встреч), в то время как другие (неаффилированные) журналисты могут получить доступ на мероприятия и без аккредитации. В первом случае все неаккредитованные журналисты будут неоправданно ущемлены в возможности осуществлять свою профессиональную деятельность и получать доступ к информации. В таком случае, это положение в сочетании с требованиями к регистрации (см. подраздел 5 ниже), которые дают определенные дискреционные полномочия государственным органам, может привести к произвольному одобрению аккредитации. Это противоречит принципам разнообразия СМИ и рекомендации ОБСЕ, которая гласит, что «[а]ккредитация не должна быть основанием, на котором государственные органы решают, разрешить ли конкретному журналисту присутствовать и освещать общественное мероприятие».³⁷ **Рекомендуется, чтобы неаффилированные журналисты также имели право на аккредитацию.**

РЕКОМЕНДАЦИЯ С

Сделать процесс аккредитации журналистов доступным, прозрачным и инклюзивным, при этом правила должны быть публично обнародованы, а основания для отказа четко определены с предоставлением

³⁶ ОБСЕ, *Специальный отчет: аккредитация журналистов в регионе ОБСЕ. Наблюдения и рекомендации*, 26 октября 2006 года, стр. 5.

³⁷ Там же. (Специальный отчет: Аккредитация журналистов в регионе ОБСЕ. Наблюдения и рекомендации), стр. 7.

возможности эффективной апелляции, обеспечивая при этом, чтобы неаффилированные журналисты также имели право на аккредитацию.

4. ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ

31. Законопроект предусматривает широкий спектр ограничений по содержанию, некоторые из них *prima facie* (на первый взгляд) не отвечают требованиям Статьи 19 МПГПП и Статьи 10 ЕКПЧ, особенно те, которые сформулированы в крайне расплывчатых и чрезмерно широких выражениях. Среди вызывающих наибольшую обеспокоенность — некоторые ограничения, включенные в статью 5 о «недопустимости злоупотребления свободой выражения мнения, свободой слова и печати, а также правом получать и распространять информацию», которая содержит ряд ограничений свободы выражения мнения со стороны СМИ.
32. Эти ограничения вызывают опасения в отношении свободы выражения мнения. Общей целью демократических законов о СМИ должно быть установление надлежащих гарантий свободы СМИ и мер защиты от возможных нарушений этой свободы со стороны государства и/или частных лиц. Ограничения свободы выражения мнения, применяемые к СМИ, должны соответствовать международным стандартам и не должны быть шире тех, которые носят общий характер и распространяются на всех. В то же время, признавая, что статья 24(3) Уголовного кодекса Кыргызской Республики³⁸ исключает возможность привлечения к уголовной ответственности юридических лиц, для предотвращения юридического пробела важно, чтобы закон о СМИ включал исчерпывающий перечень оснований для потенциальной ответственности СМИ и соответствующих санкций, при условии, что они соответствуют международным стандартам в области прав человека. В этой связи следует подчеркнуть, что международное право в области прав человека признает ограниченное количество типов выражения, которые государства должны запретить или сделать наказуемыми (по закону),³⁹ при условии, что положения

³⁸ См. <Уголовный Кодекс Кыргызской Республики от 28 октября 2021 года № 127 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22.06.2023 г.), Уголовный Кодекс Кыргызской Республики от 28 октября 2021 года № 127 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22.06.2023 г.) — ПАРАГРАФ-WWW (zakon.kz)>.

³⁹ К ним относятся: «*прямое и публичное подстрекательство к совершению геноцида*», которое должно быть наказуемо в соответствии со статьей III (с) Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, к которой Кыргызская Республика присоединилась 5 сентября 1997 года; «*пропаганда войны*» и «*пропаганда национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющая собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию*», которые должны быть запрещены в соответствии со статьей 20 (1) и (2) МПГПП (см. также ПВССМИ ОБСЕ, [Неофициальный документ о пропаганде и свободе СМИ](#) (2015), особенно в отношении пропаганды войны и ненависти, ведущей к насилию и дискриминации); «*любое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, подстрекательство к расовой дискриминации, а также [...] подстрекательство к [актам насилия] против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения*», что должно быть преступлением, наказуемым по закону в соответствии со статьей 4 (а) МКЛРД; «*публичное провоцирование к совершению актов терроризма*», когда оно совершается незаконно и преднамеренно, что должно быть уголовно наказуемо (см. Совет Безопасности ООН [Резолюция 1624 \(2005\)](#)); «*материалы сексуальной эксплуатации детей*», которые подлежат уголовной ответственности в соответствии со статьями 2 (с) и 3 (1) (с) [Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии](#)», доступ к которому Кыргызская Республика получила 12 февраля 2003 года. Международные рекомендации также призывают государства, по мере необходимости, принять законы и меры «*для четкого запрета и установления уголовной ответственности за насилие в Интернете в отношении женщин, в частности распространение интимных изображений без согласия, домогательство и преследования*», включая «*угрозу распространения изображений или контента*

закона будут интерпретироваться в строгом соответствии с международными стандартами свободы выражения, особенно когда речь идет о «подстрекательстве».⁴⁰ За рамками этих очень ограниченных и узко определенных исключений государства по умолчанию должны воздерживаться от запрета на выражение мнения.

4.1. Ограничения, основанные на определении понятия «экстремизм»

33. Статья 5(1)(3) Законопроекта запрещает распространение «*материалов, публично подстрекательских к террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, а также других экстремистских материалов*». Некоторые термины, используемые в этом положении, такие как «экстремист» или публичное подстрекательство к террористической деятельности или ее оправдание, могут сделать применение данного положения непредсказуемым и потенциально подверженным произвольному толкованию. Ограничения, сформулированные расплывчато и слишком широко, не будут соответствовать требованию МПГПП «предписано законом», поскольку законы должны быть сформулированы достаточно точно и предсказуемо, а ограничения должны рассматриваться как «необходимые в демократическом обществе».⁴¹
34. Что касается конкретно ссылки на «*другие экстремистские материалы*», то следует подчеркнуть, что на международном уровне нет консенсуса относительно нормативного определения «*экстремизма*»/«*экстремиста*» или «*насильственного экстремизма*».⁴² БДИПЧ, Венецианская комиссия и другие международные органы выразили опасения по поводу «*экстремизма*» как юридического понятия и расплывчатого и неточного характера таких терминов.⁴³ Как отмечает БДИПЧ, «*расплывчатость таких терминов может позволить*

без согласия», которая должна быть признана незаконной; см. Специальный докладчик ООН по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях, [Доклад об онлайн-насилии в отношении женщин и девочек с точки зрения прав человека](#) (18 июня 2018 года), A/HRC/38/47, пп. 100-101. [Рекомендация относительно общей политики № 7](#) Европейской комиссии против расизма и нетерпимости (ЕКРН) рекомендует признать уголовным преступлением публичное подстрекательство к насилию, ненависти или дискриминации, угрозы в адрес отдельного лица или группы лиц по причинам расы, цвета кожи, языка, религии, гражданства или национального либо этнического происхождения, когда эти действия совершаются преднамеренно. См. также Комитет министров Совета Европы. [Рекомендация CM/Rec\(2022\)16 о борьбе с языком вражды](#), принятая Комитетом министров 20 мая 2022 года, п. 11.

⁴⁰ Что касается запрета на подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (статья 20 МПГПП и статья 4 МКЛРД), то к нему также применяются строгие условия Статьи 19 МПГПП, см. Комитет ООН по правам человека (ПГПП), [Общий комментарий № 34 к статье 19: Свободы мнений и их выражения](#), 12 сентября 2011 года, п. 11 и КЛРД, [Общая рекомендация № 35](#) (2013), пп. 19-20. Такие формы выражения будут запрещены и наказуемы по закону только в том случае, если: (1) высказывание направлено на подстрекательство к неизбежному насилию; и (2) существует вероятность подстрекательства к такому насилию; и (3) существует прямая и непосредственная связь между высказыванием и вероятностью или возникновением такого насилия; принятие во внимание ряда факторов для определения того, является ли выражение достаточно серьезным, чтобы оправдать ограничительные правовые меры, включая контекст, говорящего (включая статус человека или организации), намерения, содержание или форму, объем высказывания и вероятность причинения вреда (включая неизбежность); см. КЛРД, [Общая рекомендация № 35](#) (2013), пп. 13-16; см. также [Рабатский план действий по запрету пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию](#), в Докладе Верховного комиссара ООН по правам человека о запрете подстрекательства к национальной, расовой или религиозной ненависти, Генеральная Ассамблея ООН, 11 января 2013 г., Приложение, п. 29; и Международные мандатарии по свободе выражения мнений, [Совместная декларация о свободе выражения мнений и противодействию насильственному экстремизму](#) (2016), п. 2(d).

⁴¹ См. Комитет ООН по правам человека. [Общий комментарий № 34](#) к статье 19 МПГПП, CCPR/C/GC/34, п. 46.

⁴² См. Специальный докладчик ООН по вопросам поощрения и защиты прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом (далее «Специальный докладчик ООН по вопросам борьбы с терроризмом и прав человека»), Тематический отчет за 2015 год, [A/HRC/31/65](#), 22 февраля 2016 г., пп. 11 и 21, отмечая, что «[н]есмотря на многочисленные инициативы по предотвращению или противодействию насильственному экстремизму, не существует общепринятого определения насильственного экстремизма, который остается неясным понятием».

⁴³ См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Совместная оценка проекта Закона Узбекистана о свободе совести и религиозных организациях](#), 12 октября 2020 года, п. 30; См. также Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом и правам человека, [Доклад 2020 года о воздействии политики и практики, направленных на предотвращение и противодействие насильственному экстремизму, на права человека](#), 21 февраля 2020 года, A/HRC/43/46, пп. 12-14.

государствам принимать крайне интрузивные, непропорциональные и дискриминационные меры, о чем свидетельствуют выводы международных механизмов мониторинга прав человека, которые указывают на постоянные проблемы, в частности, с обвинениями в так называемом «экстремизме» и последствиями для прав на свободу религии или убеждений, выражения мнения, ассоциации и мирных собраний, а также на случаи незаконных арестов, задержаний, пыток и других видов жестокого обращения [...]».⁴⁴ В связи с этим Комитет ООН по правам человека в своих Заключительных замечаниях по третьему отчету Кыргызской Республики за 2022 год выразил обеспокоенность по поводу «чрезмерно широких и расплывчатых определений, содержащихся в национальном законодательстве о борьбе с терроризмом, в частности определения экстремизма, и отсутствия достаточных гарантий для предотвращения произвольного использования контртеррористических мер для ограничения законного осуществления прав и свобод, гарантированных Пактом, включая свободу религии, выражения мнения и объединений».⁴⁵ **Рекомендуется убрать ссылку на «экстремистские материалы» из статьи 5(1)(3) Законопроекта.**

35. Что касается конкретно «подстрекательства к терроризму», то [Резолюция Совета Безопасности ООН 1624 \(2005\)](#) прямо призывает государства запретить такое подстрекательство.⁴⁶ Однако запрет и уголовная ответственность за преступления, связанные только с выражением мнения, должны носить исключительный характер, и, соответственно, состав преступления и составляющие элементы должны быть четко определены и строго ограничены, чтобы не допустить необоснованных ограничений, которые все чаще встречаются в практике борьбы с терроризмом.⁴⁷ Чтобы соответствовать правам человека, преступление «подстрекательства к терроризму или актов терроризма» должно быть предусмотрено законом с использованием точной формулировки и (а) прямо указывать на намерение передать сообщение и намеренное побуждение к совершению террористического акта посредством этого сообщения; и (b) быть ограничено подстрекательством к поведению, которое действительно является террористическим по своей природе; и (c) включать фактический (объективный) риск того, что подстрекаемый акт будет совершен; и (d) сохранять применение правовой защиты или принципов, ведущих к исключению уголовной ответственности в определенных случаях,⁴⁸ например, когда высказывания были

⁴⁴ См. БДИПЧ и ПВССМИ ОБСЕ. Совместный [правовой анализ проекта Закона о СМИ Республики Узбекистан](#), стр. 18–19. См. также там же (БДИПЧ и Венецианская комиссия. [Совместная оценка проекта Закона Узбекистана о свободе совести и религиозных организациях](#), 12 октября 2020 года, п. 30.

⁴⁵ См. Комитет ООН по правам человека. [Заключительные замечания по третьему периодическому докладу Кыргызстана](#), ССР/С/КГЗ/СО/3, 9 декабря 2022 года, п. 19.

⁴⁶ См. также Совет Безопасности ООН. [Резолюция 1624 \(2005\)](#), 14 сентября 2005 года, документ ООН S/RES/1624 (2005), п. 1, которая призывает государства законодательно запретить подстрекательство к совершению террористических актов.

⁴⁷ См., например, ПВССМИ ОБСЕ, ОБСЕ. [Специальный отчет: Аккредитация журналистов в регионе ОБСЕ. Замечания и рекомендации](#), 26 октября 2006 года, часть III; и Комитет ООН по правам человека. [Заключительные замечания по третьему периодическому докладу Кыргызстана](#), ССР/С/КГЗ/СО/3, 9 декабря 2022 года, п. 19. См. также, например, Комиссар СЕ по правам человека. [Злоупотребление антитеррористическим законодательством угрожает свободе выражения мнения](#) (4 декабря 2018 года).

⁴⁸ См. типовой состав преступления подстрекательства к терроризму, представленный Специальным докладчиком ООН по борьбе с терроризмом в [Отчете за 2010 год «Десять областей передового опыта в борьбе с терроризмом»](#), A/HRC/16/51, 22 декабря 2010 г., п. 31. Как прямо заявили Международные мандатарии по вопросам свободы выражения мнения, «[п]одстрекательство следует понимать как прямой призыв к участию в терроризме, совершенный с намерением содействовать терроризму и в контексте, в котором этот призыв имеет прямую причинно-следственную связь с увеличением фактической вероятности совершения террористического акта»; см. Специальный докладчик ООН по свободе мнений и их выражения, Представитель ОБСЕ по свободе СМИ и Специальный докладчик ОАГ по свободе выражения,

сделаны в рамках добросовестного обсуждения или публичной дискуссии по вопросам религии, образования, научных исследований, политики, искусства или другим вопросам, представляющим общественный интерес.⁴⁹ Следовательно, **определение и толкование публичного подстрекательства к террористической деятельности должно соответствовать этим требованиям и, как минимум, подразумевать прямое и публичное подстрекательство.**⁵⁰

4.2. Запрет на пропаганду однополых браков

36. Согласно статье 5(1)(4) запрещается *«распространять материалы, пропагандирующие порнографию, однополые браки, материалы, наносящие вред здоровью и нравственности населения, культ насилия и жестокости»*. Это положение в его нынешней формулировке является чрезмерно широким и расплывчатым и, как следствие, может вызвать самоцензуру и оказать сдерживающее воздействие на свободу СМИ.
37. Во-первых, использование такого термина, как «пропаганда», представляется не только очень широким, но и довольно двусмысленным и расплывчатым.⁵¹ Пропаганду определенных вопросов можно понимать по-разному. Даже фактологический отчет об однополых браках, сделанный посредством рецензируемых статей, может быть расценен как разновидность пропаганды. Статья 52 (освобождение от ответственности за распространяемые материалы) не содержит такого исключения, что указывает на то, что такой контент будет рассматриваться как способ злоупотребления свободой выражения мнения.
38. Более того, запрет на «пропаганду однополых браков», очевидно, связан с вопросом сексуальной ориентации и, следовательно, будет дискриминационным по признаку сексуальной ориентации и неоправданно ограничит право на свободу выражения мнения и проведение кампаний за признание прав ЛГБТИ-сообщества, которое защищено правом на свободу выражения мнения.⁵² Как подчеркнула Венецианская комиссия, иной подход в противном случае *«негативно сказался бы на основных принципах демократического общества, характеризующихся плюрализмом, терпимостью и широтой взглядов, а также справедливым и надлежащим отношением к меньшинствам»*.⁵³ Кроме того, это

Совместная декларация 2005 года, подраздел об антитеррористических мерах. См. также, например, Международные мандатарии по вопросам свободы выражения мнения. *Совместная декларация 2011 года о свободе выражения мнения и Интернете*, раздел 8 о безопасности и свободе выражения мнения, пункт 1 (d). См. также БДИПЧ ОБСЕ. *Руководство по предотвращению терроризма и противодействию насильственному экстремизму и радикализации, ведущей к терроризму: Подход, основанный на охране общественного порядка* (2014), стр. 42; и БДИПЧ, *Руководство по устранению угроз и проблем «иностранных боевиков-террористов» в рамках прав человека* (2018); стр. 53 и 55. См. также Принцип 6 из *Йоханнесбургских принципов по свободе выражения мнения и национальной безопасности* (1995), принятых 1 октября 1995 года группой экспертов по международному праву, национальной безопасности и правам человека и одобренных Специальным докладчиком ООН по вопросам свободы мнений и их выражения. Для сравнения см. также статью 5 *Конвенции Совета Европы 2005 года о предупреждении терроризма* относительно «публичного провоцирования к совершению актов терроризма», которое определяется как *«распространение или иное доведение до всеобщего сведения сообщения с намерением подстрекать к совершению террористического преступления, когда такое поведение, независимо от того, пропагандирует ли оно непосредственно террористические преступления или нет, создает опасность того, что одно или несколько таких преступлений могут быть совершены»*.

⁴⁹ См., например, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. *Правовой анализ предложенного Законопроекта С-51, Канадского антитеррористического закона, 2015: потенциальное влияние на свободу выражения мнения* (май 2015 года), стр. 9—10.

⁵⁰ См. Комитет ООН по правам человека. *Заключительные замечания по третьему периодическому докладу Кыргызстана, CCPR/C/KGZ/CO/3*, 9 декабря 2022 года, п. 20.

⁵¹ См., например, Венецианская комиссия. *Оценка по вопросу запрета так называемой пропаганды гомосексуализма в свете недавнего законодательства в некоторых государствах – членах Совета Европы*, CDL-AD(2013)022-е, п. 28.

⁵² См., например, Венецианская комиссия. *Оценка по вопросу запрета так называемой пропаганды гомосексуализма в свете недавнего законодательства в некоторых государствах – членах Совета Европы*, CDL-AD(2013)022-е.

⁵³ Там же, п. 48.

положение, похоже, ставит в равные условия пропаганду порнографии и однополых браков. В то время как первая может быть законно ограничена, вторая является обоснованным предметом обсуждения, который не должен быть исключен из сферы защиты свободы выражения мнения. Такое ограничение также противоречит принципам, закрепленным в Общем комментарии № 34 Комитета ООН по правам человека, который принимает позитивное обязательство государств защищать права пользователей СМИ и поощряет независимые и разнообразные СМИ, особенно когда речь идет о меньшинствах.⁵⁴

39. Существует целый ряд судебных и иных решений международных правозащитных организаций, подтверждающих этот тезис. В некоторой степени сопоставимое правовое положение существует в России, где Закон запрещает «пропаганду гомосексуализма среди несовершеннолетних». Этот Закон был признан несовместимым с международными стандартами в области прав человека. Комитет ООН по правам человека пришел к выводу, что *«[о]тмечая, что государство-участник ссылается на стремление к защите нравственности, здоровья, прав и законных интересов несовершеннолетних, Комитет считает, что государство-участник не доказало, что ограничение права на свободу выражения мнения в отношении «пропаганды гомосексуализма» — в отличие от пропаганды гетеросексуальности или сексуальности в целом — среди несовершеннолетних основано на разумных и объективных критериях. Более того, не было представлено никаких доказательств, которые бы указывали на существование факторов, оправдывающих такое разграничение»*.⁵⁵ Европейский суд по правам человека также признал нарушение статьи 10 ЕКПЧ, где он постановил, что *«[п]равительство не смогло продемонстрировать, каким образом свобода выражения мнения по вопросам ЛГБТ обесценит или иным образом негативно повлияет на реальные и существующие «традиционные семьи» или поставит под угрозу их будущее. Суд последовательно отказывался одобрить политику и решения, которые воплощают предвзятое отношение гетеросексуального большинства к гомосексуальному меньшинству»*.⁵⁶ Подобным образом Венецианская комиссия пришла к выводу, что *«законодательные положения, запрещающие «пропаганду гомосексуализма», несовместимы с ЕКПЧ и международными стандартами в области прав человека»*.⁵⁷ **Рекомендуется исключить запрет на «пропаганду однополых браков» из статьи 5(1)(4) Законопроекта.**
40. Интерпретация и применение на практике статьи 5(1)(4) Законопроекта, в которой упоминаются *«материалы, вредящие [...] нравственности населения»*, также может быть проблематичным. В своих Общих комментариях № 34 Комитет ООН по правам человека предостерег от использования такого основания для ограничения свободы выражения мнения, отметив, что *«понятие морали основывается на многих социальных, философских и религиозных традициях; следовательно, ограничения... с целью защиты морали должны основываться на принципах, не вытекающих исключительно из одной традиции»* и что *«[л]юбые такие ограничения должны пониматься в свете универсальности прав человека»*

⁵⁴ См. Комитет ООН по правам человека. *Общий комментарий № 34* к статье 19 МПГПП, ССРП/С/СР/34, п. 14.

⁵⁵ См. Комитет ООН по правам человека. *Федотова против России, сообщение № 1932/2010*, п. 10.6. См. также Европейский суд по правам человека. *Федотова и другие против России*, № 40792/10 и 2 других, 13 июля 2021 года, пп. 52-54.

⁵⁶ См. Европейский суд по правам человека. *Баев и другие против России*, № 67667/09, 20 июня 2017 года, пп. 67–71, и там же (Федотова и другие против России), п. 53.

⁵⁷ См., например, Венецианская комиссия. *Оценка по вопросу запрета так называемой пропаганды гомосексуализма в свете недавнего законодательства в некоторых государствах – членах Совета Европы*, CDL-AD(2013)022-е, п. 83.

и принципа недискриминации».⁵⁸ Как подчеркнули БДИПЧ и Венецианская комиссия в своей совместной оценке по проекту Конституции Кыргызской Республики, к «морали» как потенциальному основанию для ограничения прав человека и основных свобод следует подходить с осторожностью «из-за вероятного широкого и по сути субъективного толкования таких терминов».

РЕКОМЕНДАЦИЯ D

Сузить сферу действия ограничений по содержанию, включенных в статью 5 Законопроекта, в том числе путем:

1. удаления упоминания «экстремистских материалов» в Статье 5(1)(3) и запрета на «пропаганду однополых браков» в статье 5(1)(4); и
2. более четкого и узкого определения подстрекательства к терроризму.

4.3. Ограничение, основанное на нарушении права на частную жизнь

41. Согласно статье 5(1)(6) запрещается «*посягать на частную жизнь отдельных лиц, нарушать их честь и достоинство, наносить ущерб их деловой репутации*». Статья 5(1)(7) далее запрещает «*раскрывать информацию о частной жизни физического лица без его согласия, кроме случаев, когда это разрешено законом или необходимо для защиты общественных интересов и/или если приняты меры для предотвращения несанкционированной идентификации третьих лиц*».
42. В данном положении говорится о посягательстве на честь и достоинство, которое запрещается. Необходимо подчеркнуть, что право на свободу выражения мнения защищает все формы идей, информации или мнений, включая те, которые «оскорбляют, потрясают или беспокоят» государство или любую часть населения,⁵⁹ и даже «глубоко оскорбительные» высказывания.⁶⁰ В то же время, Статья 19(3)(а) МПГПП и Статья 10(2) ЕКПЧ также ссылаются на защиту репутации или прав других лиц как на законное основание для ограничения права на свободу выражения мнения. Статья 17(2) МПГПП также предусматривает, что каждый человек имеет право на защиту со стороны закона от «*незаконных посягательств на [его] честь и репутацию*». Общий комментарий № 16 Комитета ООН по правам человека к статье 17 МПГПП далее предусматривает, что «*[п]редусматривается также, что каждый человек должен иметь возможность эффективно защищать себя от любых незаконных посягательств, которые имеют место, и иметь эффективное средство правовой защиты против лиц, ответственных за такие посягательства*». Важно отметить, что защита права на частную жизнь не является абсолютной, и ограниченное вмешательство в частную жизнь может быть оправдано для защиты прав и интересов других лиц или в общественных интересах. В этой связи Комитет ООН по правам человека подчеркнул, что «*защита частной жизни в любом случае относительна*» и может быть ограничена, особенно когда знания о

⁵⁸ См. Комитет ООН по правам человека, [Общий комментарий № 34](#) к статье 19 МПГПП, CCPR/C/GC/34, п. 32.

⁵⁹ См. Международные мандатарии по вопросам свободы выражения мнения, [Совместная декларация о свободе выражения мнения и «фальшивых новостях», дезинформации и пропаганде](#) (2017), п. 7 преамбулы. См. также Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом, [Тематический отчет за 2015 год](#), A/HRC/31/65, 22 февраля 2016 года, п. 38. См. также, например, Европейский суд по правам человека [Хэндисайд против Соединенного Королевства](#), № 5493/72, 7 декабря 1976 года), п. 49; и [Бодрожич против Сербии](#), № 32550/05, 23 июня 2009 года, пп. 46 и 56.

⁶⁰ См. Комитет ООН по правам человека (МПГПП). [Общий комментарий № 34 к статье 19: свободы мнений и их выражения](#), 12 сентября 2011 года, пп. 11 и 38.

частной жизни человека «необходимы в интересах общества».⁶¹ Кроме того, «законодательство должно подробно определять точные обстоятельства, при которых такое вмешательство может быть разрешено».⁶²

43. На уровне СЕ, чтобы выражение нарушало право на неприкосновенность частной жизни, по мнению Европейского суда по правам человека, оно должно соответствовать определенному порогу «серьезности».⁶³ Что касается используемого языка, то Суд неоднократно напоминал, что операторам СМИ должно быть разрешено использовать «определенную степень преувеличения, провокации или резкости».⁶⁴ Когда свобода выражения мнения вступает в конфликт с правом на уважение частной жизни, гарантированным статьей 8, при оценке соразмерности вмешательства Европейский суд по правам человека уравнивает различные интересы, принимая во внимание несколько критериев, включая вклад выражения мнения в дискуссию, представляющую общий интерес; общественный статус лица, подвергшегося высказыванию; предшествующее поведение лица, являющегося объектом критики; защиту правды (когда выражение мнения содержит фактические утверждения); содержание, форму и последствия выражения / публикации; строгость санкций.⁶⁵
44. В свете вышесказанного, несмотря на то что раскрытие определенной информации действительно влияет на право на уважение частной жизни, оскорбительные высказывания сами по себе не являются противозаконными в соответствии с международным правом. Например, журналистское расследование, как правило, требует определенной степени вмешательства в право на уважение частной и семейной жизни. В особенности государственные органы должны уважать право журналистов распространять информацию по вопросам, представляющим общественный интерес, в частности прибегая к некоторой степени преувеличения или провокации, при условии, что они действуют в соответствии со стандартами и принципами ответственной журналистики.⁶⁶ Как также отметил Комитет ООН по правам человека, одного лишь факта, что выражение считается оскорбительным для общественного деятеля, недостаточно для обоснования ограничения, запрета или наказания.⁶⁷ Таким образом, статья 5(1)(б) ограничит свободу выражения мнения и может оказать сдерживающее воздействие на свободу СМИ, в том числе при освещении вопросов, представляющих общественный интерес. **Рекомендуется пересмотреть статью 5(1)(б), чтобы предусмотреть определенную степень пропорциональности, не ограничивая чрезмерно ни право на свободу**

⁶¹ См. Комитет ООН по правам человека. *Общий комментарий № 16*: статья 17 (право на частную жизнь), право на уважение частной жизни, семьи, жилища и корреспонденции, а также защиту чести и репутации, 8 апреля 1988 года, п. 7.

⁶² Там же п. 8 (Общий комментарий № 16).

⁶³ См. Европейский суд по правам человека. *Денисов против Украины*, № 76639/11, 25 сентября 2018 года, п. 112, также, цитируя консолидированную прецедентную практику, такую как *А. против Норвегии*, пп. 63–64; *Поланко Торрес и Мовилья Поланко против Испании*, № 34147/06, 21 сентября 2010 года, пп. 40 и 44; *Delfi AS против Эстонии*, № 64569/09, 2015, п. 136; *Бедат против Швейцарии*, № 56925/08, п. 72. В качестве примера, раздел 1 Закона Соединенного Королевства о диффамации 2013 года гласит следующее: «Заявление не является диффамационным, если его публикация не нанесла или не может нанести серьезный ущерб репутации истца».

⁶⁴ См. Европейский суд по правам человека. *Кулис против Польши*, № 15601/02, 18 марта 2008 года, п. 47.

⁶⁵ См., например, Европейский суд по правам человека., *Иерусалим против Австрии*, № 26958/95, 27 февраля 2001 года, п. 40; *Руоканен и другие против Финляндии*, № 45130/06, 6 апреля 2010 года, п. 52; *Линдон, Отчаковски-Лоран и Жюли против Франции* [GC], №№ 21279/02 и 36448/02, 22 октября 2007 года, п. 59. См. также Венецианская комиссия. *Краткий обзор Amicus Curiae для Конституционного суда Грузии по вопросу диффамации умерших*, CDL-AD(2014)040, п. 23.

⁶⁶ См., например, БДИПЧ. *Срочные комментарии по проекту уголовных преступлений против чести и репутации в Республике Сербской* (11 мая 2023 года), п. 31. См. также, например, Венецианская комиссия. *Оценка законодательства о диффамации в Италии*, CDL-AD(2013)038, п. 81.

⁶⁷ См. Комитет ООН по правам человека. *Общий комментарий № 34* к статье 19 МПГПП, CCPR/C/GC/34, п. 38.

выражения мнения, ни право на неприкосновенность частной жизни. Этого можно достичь, например, уточнив, что такие ограничения допустимы только в том случае, если в отдельных случаях раскрытие определенных данных или информации способно нанести существенный вред защищаемым интересам и если этот вред перевешивает общественный интерес, связанный с раскрытием информации. В положении можно также указать, что запрет не распространяется на высказывания, сделанные в рамках добросовестного обсуждения или публичных дебатов по вопросам, представляющим общественный интерес, таким как религия, образование, научные исследования, политика или некоторые другие вопросы, представляющие общественный интерес.

45. Кроме того, статья 17 МПГПП требует от государственных органов обеспечить адекватную правовую защиту прав на частную жизнь и репутацию. Обязанность, которую государства несут в соответствии со статьей 17, состоит в трехстороннем обязательстве предоставить жертве нарушения статьи 17 МПГПП (а) надлежащую компенсацию, включая утраченный заработок, ущерб репутации и судебные издержки, связанные с судебным разбирательством; (б) соответствующие меры удовлетворения с целью восстановления репутации, чести, достоинства и профессионального положения, и (в) принять меры для предотвращения подобных нарушений в будущем. С этой целью эффективные средства защиты от клеветнических заявлений могут состоять в полном опровержении газетной статьи или решении гражданского суда, устанавливающим невинность оклеветанного лица.⁶⁸
46. Статья 55 Законопроекта предусматривает, что *«[м]оральный вред, включающий немущественный вред, причиненный гражданину вследствие распространения СМИ дезинформации, порочащей его честь, достоинство, деловую репутацию, либо причинение иных форм немущественного вреда, подлежит возмещению по решению суда. Средства массовой информации, привлеченные журналисты, а также ответственные должностные лица и лица, признанные виновными, обязаны предоставить компенсацию в размере, установленном судом».*
47. Это положение оставляет за судами право определять размер морального ущерба и не устанавливает никаких ограничений на максимальную сумму, которая может быть присуждена. Хотя такое ограничение может быть предусмотрено другим законодательством, например гражданским кодексом, для **обеспечения правовой определенности рекомендуется включить перекрестную ссылку на соответствующее законодательство которое должно предусматривать разумные ограничения компенсации.** Если такого ограничения не существует, то в соответствующую законодательную базу следует внести изменения, предусматривающие разумное ограничение максимальной суммы компенсации, которая может быть присуждена в таких случаях. Действительно, в своем Общем комментарии № 34 к статье 19 МПГПП Комитет ООН по правам человека конкретно рекомендует государствам устанавливать такие разумные ограничения на требование к ответчику возместить расходы выигравшей стороны.⁶⁹

⁶⁸ См. *Г-н Феликс Энрике Чира Варгас-Мачука против Перу, сообщение № 906/2000*, Док. ООН ССРР/С/75/D/906/2000 (2002), п. 9.

⁶⁹ См. Комитет ООН по правам человека. *Общий комментарий № 34* к статье 19 МПГПП, ССРР/С/ГС/34, п. 47.

Неопределенность суммы компенсации может оказать сдерживающее воздействие на свободу СМИ.

РЕКОМЕНДАЦИЯ Е

Указать в статье 5(1)(6), что ограничения допустимы только в том случае, если в отдельных случаях раскрытие определенных данных или информации может нанести существенный вред защищаемым интересам и если этот вред перевешивает общественный интерес в раскрытии, обеспечивая при этом, что любой запрет, направленный на защиту чести или достоинства, не распространяется на высказывания, сделанные в рамках добросовестного обсуждения или публичных дебатов по вопросам религии, образования, научных исследований, политики или другим вопросам, представляющим общественный интерес.

4.4. Другие ограничения

48. Статья 5(2) Законопроекта предусматривает, что *«[з]апрещается распространение материалов, нарушающих принцип презумпции невиновности физического лица»*. Это положение не следует интерпретировать как не допускающее репортажей о подозрениях в коррупции со стороны государственных служащих или о других вопросах, представляющих общественный интерес. В более общем смысле, как подчеркивается в Совместной декларации 2003 года, *«никакие ограничения на репортажи о текущих судебных разбирательствах не могут быть оправданы, за исключением случаев, когда возникает существенный риск причинить серьезный ущерб справедливости этих разбирательств и когда угроза для права на справедливое судебное разбирательство или презумпции невиновности перевешивает ущерб свободе выражения мнения»*.⁷⁰
49. Статья 10(4) запрещает учреждение средства массовой информации иностранными гражданами и лицами без гражданства. Статья 23(5) дополнительно устанавливает, что *«[г]ражданин Кыргызской Республики, имеющий двойное гражданство, гражданин иностранного государства, иностранное юридическое лицо и юридическое лицо в Кыргызской Республике с иностранными инвестициями, где доля (вклад) иностранных инвестиций в уставном капитале составляет 50 и более процентов, не имеют права выступать учредителями теле- и радиоканалов, теле- и радиопрограмм, видеопрограмм и веб-сайтов в телекоммуникационной интернет-сети»*.
50. Хотя ограничение на иностранное владение СМИ существует в ряде государств – участников ОБСЕ, эти ограничения обычно касаются вещательных СМИ.⁷¹ При

⁷⁰ Международные мандатарии по вопросам свободы выражения мнения, [Совместная декларация о свободе выражения мнения](#) (2002).

⁷¹ Законодательство о владении иностранными СМИ в странах – членах ЕС показывает, что 23 государства – члена ЕС (кроме Австрии, Кипра, Франции, Польши и Испании) не устанавливают никаких ограничений на владение СМИ иностранцами; даже там, где есть какое-то ограничение, оно не распространяется на граждан или компании из стран ЕС. Например, во Франции компании/граждане стран, не входящих в ЕС/ЕЭП, не могут прямо или косвенно владеть более 20 % доли капитала или прав голоса теле-/радиоканала, вещающего на французском языке в цифровых наземных сетях; Польша не устанавливает никаких

условии, что сфера применения Законопроекта достаточно широка, полный запрет всем иностранным гражданам владеть или основывать любой тип СМИ будет противоречить праву на свободу выражения мнения. Также вызывает беспокойство тот факт, что лица с двойным гражданством не могут быть учредителями теле-, радиоканалов, теле- и радиопрограмм, видеопрограмм и веб-сайтов в телекоммуникационной интернет-сети. Если двойное гражданство как таковое законодательно признано и разрешено в стране, то особенно непонятно, почему это может вызвать существенные ограничения в объеме прав и свобод обладателей двойного гражданства, что будет равносильно прямой дискриминации по признаку гражданства без четкого обоснования. Для сравнения, в деле *Танасе против Молдовы* (2010)⁷² Европейский суд по правам человека счел, что законодательные положения, не позволяющие избранным депутатам с несколькими гражданствами занимать места в парламенте, были несоразмерными, отметив, в частности, что государственные органы не предоставили объяснения, почему возникли опасения относительно преданности лиц с двойным гражданством,⁷³ признав при этом, что иной подход может быть оправдан, когда особые исторические или политические соображения делают необходимой более ограничительную практику.⁷⁴ В принципе граждане государства, обладающие другим гражданством, должны иметь те же права и обязанности, что и другие граждане указанных государств.⁷⁵ **Рекомендуется пересмотреть ограничения, касающиеся владения СМИ, и сузить сферу действия ограничения для иностранных граждан до того, что считается оправданным и пропорциональным. Более того, рекомендуется пересмотреть общий запрет на владение СМИ лицами с двойным гражданством.**

51. Статья 49 Законопроекта определяет условия распространения информации иностранными СМИ. В частности, статья 49(4) требует предварительного разрешения на распространение *«продукции иностранного периодического издания, не зарегистрированного в Кыргызской Республике, место постоянного проживания учредителя или редакции которого находится за пределами Кыргызской Республики, а также финансируемого иностранными государствами, юридическими лицами или гражданами»*. Следует повторить, что в Хартии ОБСЕ по европейской безопасности (Стамбул, 1999) государства – участники ОБСЕ обязались *«предпринять все необходимые шаги для обеспечения основных условий для (...) беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потока информации»*.⁷⁶ Механизм получения предварительного разрешения перед распространением/импортом материалов иностранного происхождения в качестве превентивной меры рискует создать систему цензуры и поставить под угрозу саму суть свободы распространения

ограничений для газет и устанавливает максимальный лимит в 49 % собственности для лиц, не являющихся гражданами ЕС, в секторе вещания; см., напр., Ресурсный центр по свободе СМИ в Европе, <<https://www.rcmediafreedom.eu/Multimedia/Infographics/Foreign-media-ownership-in-Europe>>; см. также в качестве справочного материала Европейская Комиссия. SEC(2007) 32. Рабочий документ сотрудников Комиссии: *плюрализм СМИ в странах – членах Европейского Союза*.

⁷² Европейский суд по правам человека. *Танасе против Молдовы* [GC], № 7/08, 27 апреля 2010 года, п. 180.

⁷³ Там же, п. 174 (Европейский суд по правам человека. *Танасе против Молдовы*, 27 апреля 2010 года).

⁷⁴ Там же, пп. 172 и 180 (Европейский суд по правам человека. *Танасе против Молдовы*, 27 апреля 2010 года).

⁷⁵ В качестве примера, статья 17 *Европейской конвенции о гражданстве*, ETS № 166, вступившей в силу 1 марта 2000 года для тех государств, которые ее ратифицировали, предусматривает, что *«[г]раждане государства-участника, обладающие другим гражданством, имеют на территории того государства-участника, в котором они проживают, те же права и обязанности, что и другие граждане этого государства-участника»*.

⁷⁶ См. ОБСЕ. *Стамбульский документ 1999 года* (Хартия европейской безопасности: III. Наш общий ответ), п. 26.

информации.⁷⁷ Как было подчеркнуто выше, ограничение права на свободу выражения мнения и на поиск, получение и распространение информации должно соответствовать строгим требованиям, предусмотренным МПГПП, и сомнительно, что система предварительного разрешения будет считаться соразмерной. Это положение может повлиять не только на распространение периодических изданий, принадлежащих иностранным СМИ, но и на образовательные материалы, распространяемые во время профессиональных встреч, тренингов, тем самым ограничивая возможность СМИ получать профессиональную поддержку в случае и по мере необходимости. Это также противоречило бы статье 48 Законопроекта, которая предусматривает международное сотрудничество и участие *«в международном сотрудничестве в сфере СМИ посредством соглашений с физическими и юридическими лицами иностранных государств, а также международными организациями»*. **Рекомендуется отменить требование о получении предварительного разрешения на распространение иностранных периодических изданий.**

52. Статья 10 Законопроекта запрещает лицу, признанному недееспособным, учреждать СМИ. Отмечается, что были высказаны опасения относительно системы лишения дееспособности в Кыргызской Республике и ее влияния на осуществление прав человека.⁷⁸ Также неясно, какую цель преследуют такие ограничения. Кроме того, Кыргызская Республика является государством – участником Конвенции ООН о правах лиц с инвалидностью (КПИ).⁷⁹ В этой связи статья 12 КПИ четко гласит, что лица с интеллектуальными или психосоциальными нарушениями должны обладать правоспособностью и участвовать в политической и общественной жизни наравне с другими.⁸⁰ В Общем комментарии № 1 к статье 12 КПИ о равном признании перед законом говорится, что правоспособность является ключом к доступу к полному и эффективному участию в жизни общества и в процессах принятия решений и должна быть гарантирована всем лицам с инвалидностью, включая лиц с интеллектуальными нарушениями, лиц с аутизмом и лиц с фактическими или предполагаемыми психосоциальными нарушениями, а также детей с инвалидностью, при посредничестве их организаций.⁸¹ Кроме того, правоспособность признается как *«неотъемлемое право, предоставляемое всем людям, включая лиц с инвалидностью»*.⁸² Вместо системы правовой недееспособности, государства должны стремиться помочь лицам с инвалидностью реализовать свою правоспособность, предоставляя им доступ к различным видам механизмов поддержки принятия решений.⁸³ Далее, в соответствии со статьей 21 КПИ, государства-участники принимают все соответствующие меры для обеспечения того, чтобы лица с инвалидностью могли

⁷⁷ См., например, ЮНЕСКО. Свобода выражения мнения и общественный порядок: учебное пособие (2015), стр. 21, где говорится, что право на свободу выражения мнения включает *«право импортировать газеты из других стран или использовать Интернет для доступа к контенту со всего мира [...] на это право могут быть наложены ограниченные ограничения, но они должны соответствовать стандартам международного права»*.

⁷⁸ См., например, ПРООН. *Продвижение прав лиц с инвалидностью в Центральной Азии: институциональный опыт и дальнейшие действия*, стр. 34. См. также, например, UNICEF, *Дети и подростки с ограниченными возможностями в Кыргызстане* (2021), стр. 47-49.

⁷⁹ См. *Конвенция ООН о правах лиц с инвалидностью* (КПИ) от 13 декабря 2006 года, вступившая в силу 3 мая 2008 года. Кыргызская Республика ратифицировала КПИ 16 мая 2019 года.

⁸⁰ См. *Конвенция ООН о правах лиц с инвалидностью* (КПИ) от 13 декабря 2006 года, вступившая в силу 3 мая 2008 года. Кыргызская Республика ратифицировала КПИ 16 мая 2019 года.

⁸¹ См. пп. 8 и 9 КПИ. *Общий комментарий № 1* (2014).

⁸² Там же, п. 7 КПИ. *Общий комментарий № 1* (2014).

⁸³ См. БДИПЧ и ПВССМИ ОБСЕ. Совместный *правовой анализ проекта Закона о СМИ Республики Узбекистан*, стр. 23.

осуществлять право на свободу выражения и убеждений, включая свободу искать, получать и распространять информацию и идеи наравне с другими и с помощью всех форм коммуникации по своему выбору. Статья 27 КПИ также подчеркивает признание наравне с другими права лиц с инвалидностью на труд, которое включает право на возможность зарабатывать на жизнь трудом, свободно выбранным или принятым на рынке труда и в рабочей среде, которая является открытой, инклюзивной и доступной для лиц с инвалидностью.

53. В свете вышесказанного, и хотя это выходит за рамки настоящей Совместной оценки, процесс лишения человека дееспособности в Кыргызской Республике должен быть пересмотрен и переосмыслен как таковой.

РЕКОМЕНДАЦИЯ F

Провести переоценку ограничений в статье 23(5), касающихся владения СМИ, и сузить сферу действия ограничения на владение СМИ иностранными гражданами до той, которая считается оправданной и пропорциональной, при этом пересмотреть общий запрет на владение СМИ лицами с двойным гражданством (статья 23(5)) и систему предварительного разрешения на ввоз и распространение иностранных периодических изданий (статья 49(4)).

5. ПОЛОЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ РЕГИСТРАЦИИ СМИ

54. Глава 3 Законопроекта предписывает правила и условия регистрации СМИ. Обязанности по регистрации СМИ распределены между Министерством цифрового развития в случае интернет-СМИ и Министерством юстиции (и Министерством цифрового развития) в случае других СМИ. Оба министерства ведут реестр зарегистрированных СМИ в порядке, установленном Кабинетом Министров Кыргызской Республики (статья 16(7)).
55. Статья 16(2) также гласит, что регистрация сетевых СМИ осуществляется в порядке, установленном Кабинетом Министров; однако в дальнейших статьях упоминается Министерство цифрового развития, которое регулирует регистрацию «традиционных» СМИ. Таким образом, неясно, применяются ли те же положения к интернет-СМИ или существуют дополнительные правила, которые необходимо учитывать. **Это необходимо прояснить.** Важно, чтобы это дополнительное постановление правительства не привело к неоправданному усложнению процедуры в том виде, в котором она описана в Законопроекте, и не создало ненужных препятствий для регистрации СМИ. В то время как обычно вещатели проходят определенные процедуры лицензирования для получения доступа к частотам (с соблюдением процедурных гарантий и предосторожностей), **регистрация прессы в принципе должна быть простой и добровольной** (см. также подраздел 6 относительно отсутствия независимого регулятора).

5.1. Обязательная регистрация

56. В целом, обязанность СМИ проходить регистрацию создает дополнительное бремя для учредителей, особенно для небольших онлайн-изданий с

ограниченными институциональными и финансовыми возможностями. Как подчеркнул Комитет ООН по правам человека, системы регулирования должны учитывать различия между печатным и вещательным секторами и Интернетом, а также обращать внимание на то, как различные СМИ переплетаются.⁸⁴ Что касается Законопроекта, то разработчики не приняли во внимание различия между печатным и вещательным секторами, а также Интернетом.⁸⁵ Это приведет к тому, что эти различные организации будут отнесены к одной категории СМИ с точки зрения процесса регистрации в компетентном органе.

57. В целом, требование получения лицензии будет оправдано только в том случае, если распространитель нацелен на использование дефицитных инфраструктурных технологий (таких как наземные частоты)⁸⁶, но не в других случаях (например, кабельных и спутниковых), где в принципе согласно передовой практике ОБСЕ, Европейского Союза и Совета Европы, достаточно простого уведомления компетентного телекоммуникационного органа.⁸⁷ Следовательно, **Законопроект должен проводить различие между печатными, вещательными и интернет-СМИ, а требование о получении лицензии должно быть сохранено только для использования технологий с дефицитной инфраструктурой (таких как наземные частоты), в то время как для других должна применяться простая система уведомления.**
58. Лицензирование или регистрация сами по себе не обязательно могут быть проблематичными при условии, что процедура не является ни неоправданно обременительной, ни подверженной произвольному толкованию. В этом отношении, как подчеркнул Комитет ООН по правам человека в Общем комментарии № 34, государства должны избегать навязывания обременительных условий лицензирования и лицензионных сборов для вещательных СМИ, включая общественные и коммерческие станции, а критерии применения таких условий и лицензионных сборов должны быть разумными и объективными, четкими, прозрачными, недискриминационными и иным образом соответствовать международным стандартам в области прав человека.⁸⁸ Примеры других государств-участников показывают, что некоторые страны (Канада, Германия, Нидерланды, Норвегия, Украина, Великобритания и США) отказались от требования регистрации для печатных СМИ. В Соединенном Королевстве регистрация требуется только для средств теле- и радиовещания. Однако за этим следят независимые органы, а не государственные.⁸⁹ Аналогично в Украине регистрацию должны проходить только радио- и телевещательные СМИ, в то время как регистрация онлайн-СМИ является добровольной и предоставляет определенные льготы.⁹⁰
59. В соответствии со статьей 16(4) Законопроекта регистрация должна быть завершена Министерством юстиции в течение пяти рабочих дней со дня подачи заявления, и зарегистрированное СМИ должно начать свою деятельность в течение шести месяцев, в противном случае регистрация будет аннулирована (статья 16(11)). То, что Министерство юстиции должно принять решение, а не

⁸⁴ См. Комитет ООН по правам человека. *Общий комментарий № 34* к статье 19 МПГПП, ССРП/С/СР/34, п. 39.

⁸⁵ Согласно статье 19 Законопроекта печатные СМИ освобождаются от регистрации при тираже менее ста (100) экземпляров.

⁸⁶ См. Комитет ООН по правам человека. *Общий комментарий № 34* к статье 19 МПГПП, ССРП/С/СР/34, п. 39.

⁸⁷ См., например, ПВССМИ ОБСЕ. *Правовой анализ Закона Республики Армения «Об аудиовизуальных средствах массовой информации»* (принят 16 июля 2020 года), стр. 4.

⁸⁸ См. Комитет ООН по правам человека. *Общий комментарий № 34* к статье 19 МПГПП, ССРП/С/СР/34, п. 39.

⁸⁹ См. *Закон о СМИ Соединенного Королевства*.

⁹⁰ См. статью 50 *Закона Украины о медиа*.

просто рассмотреть заявку на регистрацию, может указывать на то, что предполагаемая процедура, скорее всего, будет представлять собой систему предварительного разрешения, а не процедуру уведомления и что Министерство может иметь определенные дискреционные полномочия, с помощью которых оно может посчитать заявку неподходящей и отказать в регистрации. Хотя регистрация может предоставить СМИ определенные права (в том числе в Интернете), законодательные положения должны быть ясными, точными и предсказуемыми, чтобы избежать риска дискреционного или произвольного применения и возможного злоупотребления этими правилами со стороны властей для неоправданного ограничения свободы выражения мнения.⁹¹ Требования/условия также должны быть разумными и объективными, прозрачными и недискриминационными.⁹²

60. Процедура регистрации изложена в статье 17 Законопроекта, в которой перечисляется ряд сведений, которые необходимо приложить к заявлению. Некоторые из этих сведений, например о форме и периодичности издания, предполагаемой территории распространения СМИ или возможных предметах и темах, которые будут освещаться, выходят за рамки того, что может быть необходимо для целей регистрации, и создают ненужное бремя для учредителей, особенно учитывая широкое понимание понятия «СМИ», предусмотренное Законопроектом. В то же время, предоставление такой информации было бы оправдано для вещательных СМИ в целях лицензирования, учитывая необходимость для государства обеспечить плюрализм и удовлетворение информационных потребностей различных сообществ в процессе лицензирования при распределении ограниченного количества частот. Кроме того, перечисление этих деталей дает Министерству юстиции дискреционные полномочия отказать в регистрации, как это предусмотрено статьей 20 Законопроекта. **Рекомендуется пересмотреть такие требования, чтобы убедиться, что они действительно необходимы для достижения поставленной цели.** Это не наносит ущерба рекомендациям и передовому опыту, направленным на обеспечение большей прозрачности производства материалов в легкодоступной форме для информирования общественности, при этом управление СМИ и коммуникациями должно быть направлено на защиту и развитие плюрализма СМИ.⁹³
61. В отличие от этого, согласно статье 19, регистрация не требуется для «СМИ, учрежденных органами государственной власти и местного самоуправления исключительно для публикации своих официальных сообщений и материалов, нормативных правовых актов». Это ставит государственные СМИ в более выгодное положение по сравнению с частными.
62. Более того, статья 18 Законопроекта требует обновления регистрации, например, в связи с изменением формы собственности или названия СМИ. Несмотря на то что эта же статья предусматривает, что деятельность СМИ не должна приостанавливаться во время процесса обновления регистрации, сам процесс накладывает дополнительное бремя на СМИ, поскольку обновление регистрации

⁹¹ См. *Обеспечение независимого регулирования для интернет-/гражданских СМИ*: проект LSE по политике в области СМИ, 2014. См. также БДИПЧ и ПВССМИ ОБСЕ. Совместный *правовой анализ проекта закона о СМИ Республики Узбекистан*, ноябрь 2020 года, глава 4.

⁹² См. Комитет ООН по правам человека. *Общий комментарий № 34* к статье 19 МПГПП, ССРП/С/ГС/34, п. 39.

⁹³ Рекомендация СМ/Рес(2022)11 Комитета Министров СЕ государствам-членам о принципах управления СМИ и коммуникациями (принята Комитетом Министров 6 апреля 2022 года на 1431-м заседании заместителей Министров), пп. 8-9.

происходит по тем же процедурам, что и первоначальная регистрация. Хотя эта процедура может быть полезным инструментом для предотвращения и борьбы с концентрацией прав собственности на СМИ, которая наносит ущерб плюрализму СМИ, цель и условия отказа в случае выявления чрезмерной концентрации СМИ должны быть сформулированы более четко, с надлежащими способами правовой защиты, с помощью которых можно было бы оспорить отказ; в противном случае **более простая процедура уведомления о смене владельцев СМИ была бы предпочтительнее**. В связи с этим возникает сомнение в том, что требование ко всем СМИ уплатить пошлину является достаточно обоснованным, тем более что точная сумма остается неясной и может оказаться чрезмерной. **В свете вышесказанного, помимо лицензирования, связанного с использованием дефицитных инфраструктурных технологий, требование о наличии решения Министерства о регистрации должно быть полностью пересмотрено, чтобы обеспечить, что предполагаемая процедура является равносильной простому уведомлению, а не предварительному разрешению.**

63. Как подчеркивалось выше, в регулировании СМИ должен применяться поэтапный и дифференцированный подход к управлению СМИ в зависимости от типа СМИ, подлежащих регулированию. В этом отношении требование о регистрации СМИ, которое в качестве формы распространения контента использует только веб-сайт, противоречит передовой международной практике. Как заявлял в прошлом ПВССМИ ОБСЕ, «[г]осударства не должны навязывать обязательную регистрацию интернет-СМИ в качестве предварительного условия для их работы, что может иметь очень негативное влияние на свободу СМИ», поскольку такая практика может серьезно ограничить доступ общественности к различным источникам информации.⁹⁴ **Для работы веб-сайта может потребоваться регистрация доменного имени в соответствующем органе, но никаких других обязательств по регистрации не существует.** Также признается, что саморегулирование интернет-СМИ и возможность для интернет-СМИ отказаться от участия в таком саморегулировании и выбрать принадлежность к такому режиму саморегулирования в целом является хорошим вариантом как способ предотвращения широкого вмешательства правительств в содержание СМИ в Интернете, позволяя при этом СМИ выполнять свою роль наблюдателя.⁹⁵
64. **Рекомендуется сузить круг типов СМИ, требующих регистрации, исключив из сферы обязательной регистрации прессу и интернет-СМИ. Также рекомендуется обеспечить, чтобы процедура регистрации была как можно более простой и требовала только совершенно необходимую и уместную информацию/документы**

⁹⁴ [Представитель ОБСЕ по свободе СМИ выражает обеспокоенность по поводу новой системы регистрации и угрозы потенциального закрытия онлайн-порталов в Албании](#), 18 октября 2018 года.

⁹⁵ См., например, ПВССМИ ОБСЕ. [Руководство по саморегулированию интернет-СМИ](#) (2013), стр. 77–78; см. также, например, [Обеспечение независимого регулирования для интернет-/гражданских СМИ](#): проект LSE по политике в области СМИ, 2014.

РЕКОМЕНДАЦИЯ G

G.1. Помимо лицензирования или регистрации, связанных с использованием дефицитных инфраструктурных технологий, следует пересмотреть требование о регистрации, чтобы убедиться, что предполагаемая процедура равнозначна простому уведомлению, а не предварительному разрешению.

G.2. Использовать поэтапный и дифференцированный подход к управлению СМИ в зависимости от типа СМИ, подлежащих регулированию, исключив при этом прессу и онлайн-СМИ из сферы применения обязательной регистрации и обеспечив, чтобы процедура регистрации требовала только предоставления абсолютно необходимой и уместной информации/документов.

5.2. Отказ и прекращение регистрации

65. Согласно статье 21 Законопроекта регистрация СМИ может быть признана недействительной, если (1) СМИ не издавалось (не выходило в эфир) более шести месяцев или (2) устав редакции или заменяющий его договор не был принят и/или утвержден в течение двух месяцев со дня первой публикации (выхода в эфир). Это положение может быть проблематичным. Хотя понятно, что должен быть какой-то способ снятия с регистрации СМИ, которые существуют только на бумаге или не функционируют в течение длительного периода, принуждение медиакомпаний прекратить свою деятельность всего через шесть месяцев бездействия не оправдано. **Как минимум период бездействия, который может привести к приостановке или прекращению деятельности СМИ, должен быть значительно увеличен, например до одного года или более.**
66. Статья 29(1) Законопроекта предусматривает, что деятельность «средства массовой информации может быть прекращена или приостановлена только по решению собственника (учредителя) или по решению суда в порядке гражданского судопроизводства, возбужденного уполномоченным государственным органом». Статья 29(3) дополнительно предусматривает, что суд «может прекратить деятельность СМИ, если редакция неоднократно нарушает требования настоящего Закона в течение 12 месяцев, несмотря на письменные предупреждения, вынесенные учредителю и/или редакции (редактору) Министерством юстиции, Министерством цифрового развития или Генеральной прокуратурой Кыргызской Республики. Кроме того, невыполнение постановления суда о приостановлении деятельности СМИ также может быть основанием для прекращения деятельности по решению суда».
67. Из формулировки Статьи 29(3) неясно, какое количество нарушений или предупреждений в течение двенадцатимесячного периода может послужить основанием для прекращения регистрации СМИ. **Это должно быть четко указано в законе.** Также неясно, будет ли суд проверять обоснованность предупреждений или просто удостоверится в существовании таких предупреждений и подтвердит прекращение деятельности. Более того, с учетом формулировок Законопроекта неясно, могут ли сами предупреждения быть обжалованы и могут ли суды рассматривать их обоснованность, хотя это может

быть отдельно регламентировано соответствующим административным или гражданским процессуальным кодексом. В любом случае, важно, чтобы каждое предупреждение государственных органов могло быть подвергнуто судебной проверке. В одном деле Европейский суд по правам человека постановил, что автоматическое прекращение регистрации СМИ судом на основании двух предупреждений без рассмотрения их содержания привело к нарушению статьи 10 ЕКПЧ. По мнению Суда, действие этого положения национального законодательства несоразмерно повлияло на свободу прессы и участие заявителя в осуществлении этой свободы.⁹⁶

68. Сфера административного усмотрения для приостановления (которое впоследствии может привести к прекращению) является еще более широкой (статья 29(4)). Основания для приостановления судом включают (1) необходимость обеспечения запретительной меры в связи с иском и (2) случаи нарушения Конституции и национального законодательства. Настоящим БДИПЧ ссылается на выводы и рекомендации из *Совместной оценки по проекту Конституции Кыргызской Республики (2021)*, в котором с обеспокоенностью отмечается, что статья 10(4) Конституции, касающаяся средств массовой информации, включает расплывчатую ссылку на защиту молодого поколения или на противоречие «морально-этическим ценностям и общественному сознанию народа Кыргызской Республики» в качестве потенциального основания для ограничения свободы выражения мнения и СМИ (и потенциально других свобод). В *Оценке* говорится, что такое положение представляется неоправданно широким и расплывчатым для соблюдения принципа правовой определенности.⁹⁷ Более того, содержание статьи 29(4) Законопроекта подразумевает, что любое (пусть даже небольшое и незначительное) нарушение национального законодательства может привести к приостановлению государственной регистрации СМИ. Помимо того, что это положение не соответствует принципу законности, предусмотренному в статье 19(3) МПГПП, поскольку основания для приостановления регистрации являются чрезмерно широкими и расплывчатыми, а значит, не предсказуемыми, оно не соответствует принципу пропорциональности, согласно которому санкция должна быть соразмерна тяжести нарушения. Требование соразмерного реагирования на нарушения является требованием международного права в области прав человека, которое подчеркивалось в многочисленных решениях Европейского суда по правам человека и других международных институтов по правам человека.⁹⁸
69. В результате СМИ могут быть наказаны, а их работа может быть приостановлена или прекращена за обсуждение правомерных вопросов, представляющих общественный интерес. Например, СМИ может быть ликвидировано за участие в законных дебатах, к примеру, по поводу однополых браков. Эти законодательные положения могут оказать сдерживающее воздействие на свободу выражения мнения, заставляя СМИ воздерживаться от участия в независимых и критических репортажах и подрывая роль СМИ как общественных наблюдателей.⁹⁹ Как отметила Венецианская комиссия, одна лишь угроза серьезных санкций может

⁹⁶ См. Европейский суд по правам человека. *Мухин против России*, № 3642/10, 14 декабря 2021 года, п. 185.

⁹⁷ См. БДИПЧ и Венецианская комиссия. *Совместная оценка проекта Конституции Кыргызской Республики (2021)*, п. 140.

⁹⁸ См., например, Комитет ООН по правам человека. *Общий комментарий № 34* к статье 19 МПГПП, ССРР/С/СР/34, п. 11. См. также Европейский суд по правам человека. *Times Newspapers Ltd против Соединенного Королевства*, №№ 3002/03 и 23676/03, 10 марта 2009 года, п. 47; и *Голстой-Милославский против Соединенного Королевства*, № 18139/91, 13 июля 1995 года, п. 49.

⁹⁹ См. Европейский суд по правам человека. *Гиневски против Франции*, № 64016/00, 31 января 2006 года, п. 55.

оказать подавляющее воздействие на журналистов и СМИ, особенно если санкции налагаются за нарушение нечетких требований.¹⁰⁰

70. **Рекомендуется уточнить основания для прекращения деятельности, обеспечив при этом, чтобы приостановление и прекращение деятельности СМИ рассматривались как крайняя мера наказания и были соразмерны совершенным нарушениям.**

РЕКОМЕНДАЦИЯ Н

Значительно расширить в статье 21 период бездействия, который может послужить основанием для приостановления или прекращения деятельности, например до одного года или более, уточнив при этом основания для прекращения деятельности, перечисленные в статье 29, и обеспечив, чтобы приостановление и прекращение деятельности СМИ рассматривались как крайняя мера наказания и были соразмерны нарушениям, совершенным данным СМИ.

6. ОТСУТСТВИЕ НЕЗАВИСИМОГО РЕГУЛИРУЮЩЕГО ОРГАНА СМИ

71. Как уже упоминалось в подразделе 5, за регистрацию СМИ и определенную форму надзора отвечают Министерство цифрового развития и Министерство юстиции. Законопроект не предусматривает создание независимого регулирующего органа, а вместо этого регулирование СМИ полностью сосредоточено в руках государственных органов. Ни один из этих государственных органов не отвечает необходимым критериям независимости регулятора СМИ, рекомендованным на международном уровне.¹⁰¹ Более того, предлагаемое «одновременное» участие нескольких государственных учреждений в вопросах регулирования СМИ неизбежно создаст определенную путаницу в вопросах разделения обязанностей / областей ответственности между ними и может привести к непоследовательному применению закона о СМИ и других соответствующих законодательных актов.
72. Что касается лицензирования, то в случае дефицита инфраструктурных технологий, как упоминалось выше, международная передовая практика предусматривает, что государства-участники должны создать независимый орган лицензирования, наделенный полномочиями рассматривать заявки и выдавать лицензии вещателям.¹⁰² Что касается регулирующих органов для сектора вещания, в частности, государства должны *«обеспечить создание и беспрепятственное функционирование регулирующих органов для сектора вещания, разработав для этого соответствующую законодательную базу. Правила и процедуры, руководящие или влияющие на функционирование регулирующих органов, должны четко подтверждать и защищать их*

¹⁰⁰ См. Венецианская комиссия. [Оценка законодательства о СМИ \(Закон CLXXXV о медиауслугах и СМИ, Закон CIV о свободе прессы и законодательство о налогообложении доходов СМИ от рекламы\) Венгрии](#), CDL-AD(2015)015-е, 22 июня 2015 года, п. 38.

¹⁰¹ См., например, Комитет ООН по правам человека. [Общий комментарий № 34](#) к статье 19 МПГПП, CCPR/C/GC/34, п. 39. См. для сравнения также Совет Европы. [Рекомендация Rec\(2000\)23 Комитета министров государствам-членам о независимости и функциях регулирующих органов для вещательного сектора](#) (принята Комитетом министров 20 декабря 2000 года на 735-м заседании заместителей министров).

¹⁰² См. Комитет ООН по правам человека. [Общий комментарий № 34](#) к статье 19 МПГПП, CCPR/C/GC/34, п. 39.

*независимость».*¹⁰³ Этот принцип был дополнительно подтвержден Комитетом министров СЕ в *Декларации о независимости и функциях регулирующих органов (2008)*, в приложении к которой содержится подробная информация о существующей законодательной базе государств-членов (на тот момент) и руководство по лучшей практике и подходящей правовой и институциональной базе для создания независимых регулирующих органов.¹⁰⁴

73. Хотя вышеупомянутые рекомендация и декларация касаются именно сектора вещания, на международном уровне тот же принцип был выдвинут в отношении всего сектора СМИ, независимо от технологии, используемой для передачи информации.
74. **В любом случае признается, что любой институт, контролирующий СМИ, должен быть независимым и беспристрастным, и в то же время отмечается, что саморегулирование СМИ представляется решением для повышения подотчетности СМИ и общественного доверия к ним, обеспечивая при этом большую гибкость, чем государственное регулирование, и поддерживая свободу слова и профессиональные стандарты.**¹⁰⁵ Как подчеркивается в Совместной декларации международных мандатариев по свободе выражения мнений 2023 года, *«государства должны обеспечить, чтобы все государственные органы, осуществляющие полномочия в области регулирования печатных, вещательных, других СМИ и/или телекоммуникаций, включая органы, принимающие жалобы от населения, были независимыми, прозрачными и эффективно функционирующими по закону и на практике. Они должны быть защищены от неправомерного вмешательства, особенно политического или коммерческого характера. Правовой статус этих органов должен быть четко определен, а их институциональная автономия и независимость гарантированы и защищены законом. Это должно включать в себя открытый для участия и прозрачный процесс назначения руководящих и высших управленческих структур этих органов, возможность нанимать собственный квалифицированный персонал, четкий мандат и полномочия по регулированию, а также публичную подотчетность и надлежащее финансирование.»*¹⁰⁶ Кроме того, как подчеркивалось в предыдущих оценках Представителя ОБСЕ по свободе СМИ и БДИПЧ, *«любой законный регулятор СМИ должен обладать политической, функциональной, управленческой и финансовой независимостью от правительства, а также от политических, коммерческих и других интересов»* и *«[с]истема назначения членов этого органа должна обеспечивать разнообразие представительства и предотвращать политическую зависимость и конфликт интересов».*¹⁰⁷ Соответственно, важно обеспечить открытый для участия и

¹⁰³ См. [Комитет министров Совета Европы. Рекомендация Rec\(2000\)23](#) о независимости и функциях регулирующих органов для вещательного сектора, 20 декабря 2000 года, п. 1.

¹⁰⁴ См. Комитет министров СЕ. [Декларация о независимости и функциях регулирующих органов](#), 26 марта 2008 года.

¹⁰⁵ См., напр., Международные мандатарии по вопросам свободы выражения мнения. [Совместная декларация о свободе выражения мнения и реагировании на конфликтные ситуации](#), 4 мая 2015 года, п. 4(а), примечание 9; БДИПЧ и ПВССМИ ОБСЕ. Совместный [правовой анализ проекта Закона о СМИ Республики Узбекистан](#), ноябрь 2020 года, глава 2; и Венецианская комиссия. [Албания: оценка проекта поправок к Закону № 97/2013 о службе аудиовизуальных СМИ](#), CDL-AD(2020)013, пп. 34-37. Что касается саморегулирования СМИ, то см., например, ЮНЕСКО. [Важность саморегулирования СМИ для поддержания свободы выражения мнения](#) (2011); ПВССМИ ОБСЕ. [Руководство по саморегулированию интернет-СМИ](#) (2013); и [Руководство по саморегулированию СМИ](#) (2008). См. также Венецианская комиссия. [Албания: оценка проекта поправок к Закону № 97/2013 о службе аудиовизуальных СМИ](#), CDL-AD(2020)013, пп. 34-37; и Международные мандатарии по вопросам свободы выражения мнения. [Совместная декларация о свободе СМИ и демократии](#) (2023), стр. 9.

¹⁰⁶ См. Международные мандатарии по вопросам свободы выражения мнения. [Совместная декларация 2023 года о свободе СМИ и демократии](#).

¹⁰⁷ См., например, БДИПЧ и ПВССМИ ОБСЕ. Совместный [правовой анализ проекта Закона о СМИ Республики Узбекистан](#), ноябрь 2020 года, глава 2.

прозрачный процесс назначения в руководящие и высшие управленческие структуры этих органов.¹⁰⁸

75. В государствах – участниках ОБСЕ есть ряд примеров, когда регулирование СМИ было поручено независимым органам.¹⁰⁹ Кроме того, важно, чтобы СМИ разрабатывали, устанавливали и поддерживали посредством прозрачных и открытых для участия процессов эффективные механизмы саморегулирования для соблюдения кодексов поведения; такие политики и механизмы должны включать всеобъемлющие принципы равенства для предотвращения дискриминации и борьбы с ней в медиаконтенте, а также способствовать гендерному балансу и разнообразию в рабочей силе медиасектора на всех уровнях, включая принятие решений, при одновременном внедрении политики и механизмов подачи жалоб в случае дискриминации и преследования.¹¹⁰
76. В свете вышесказанного, **рекомендуется рассмотреть вопрос о создании отдельного независимого органа по регулированию СМИ и обеспечить независимость регулирования СМИ с точки зрения закона и на практике.**

РЕКОМЕНДАЦИЯ I

Рассмотреть возможность создания отдельного независимого органа по регулированию СМИ, который был бы эффективным и независимым как с точки зрения закона, так и на практике.

7. ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

77. Право искать, получать и распространять информацию является частью права на свободу выражения мнения и имеет фундаментальное значение для участия людей в общественных делах и обеспечения прозрачности и подотчетности правительства. Это право напрямую закреплено в статье 19 МПГПП. В Общем комментарии № 34 Комитета ООН по правам человека далее говорится, что для реализации этого права государства-участники должны принять необходимые процедуры посредством законодательства о свободе информации.¹¹¹
78. Законодательство, регулирующее доступ к информации, должно обеспечивать своевременную обработку запросов на информацию. Органы власти должны указывать причины любого отказа в предоставлении доступа к информации, а также должны быть предусмотрены меры для подачи апелляций на отказ в предоставлении доступа, равно как и на отсутствие ответа на запросы.¹¹² Таким образом, доступ к информации должен предоставляться в доступной, быстрой, эффективной и практичной форме; подача информационного запроса не должна требовать заполнения каких-либо излишних данных.

¹⁰⁸ См. Международные мандатарии по вопросам свободы выражения мнения. [Совместная декларация о свободе СМИ и демократии](#) (2023), стр. 4(а).

¹⁰⁹ См. примеры в Европейском Союзе, в частности: Европейская аудиовизуальная обсерватория и EPRA. [Органы регулирования СМИ и проблемы сотрудничества](#) (2021), глава 3.

¹¹⁰ См. Международные мандатарии по вопросам свободы выражения мнения. [Совместная декларация о свободе СМИ и демократии](#) (2023), стр. 9(е) и (ф).

¹¹¹ Комитет ООН по правам человека. [Общий комментарий № 34](#) к статье 19 МПГПП, CCPR/C/GC/34, п. 19. См. также для сравнения Европейский суд по правам человека. [Венгерский Хельсинкский комитет против Венгрии](#) [GC], № 18030/11, 8 ноября 2016 года, п. 111.

¹¹² См. [Оценка БДИПЧ по проектам законов Республики Казахстан о доступе к информации](#), 18 апреля 2012 года, п. 11.

79. Законопроект предусматривает право СМИ и сотрудников СМИ на доступ к информации, что является положительным моментом. Статья 39 Законопроекта отмечает, что граждане имеют право на получение своевременной и достоверной информации через СМИ о деятельности государственных и органов, организаций, общественных объединений, и их должностных лиц. Государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, предприятия, организации и учреждения, независимо от форм собственности, равно как и их должностные лица, также обязаны предоставлять СМИ информацию о своей деятельности по запросу редакций. Однако статья 41 накладывает ограничения на предоставление информации, когда «*информация подпадает под категорию государственной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны*». Несмотря на то что причины отказа должны быть указаны (статья 41(1)), в этих случаях нет надлежащих перекрестных ссылок на соответствующее законодательство, чтобы прояснить терминологию или предоставить дополнительные необходимые детали. Определенная информация может на законном основании быть секретной по соображениям национальной безопасности или защиты других преимущественных интересов, перечисленных в статье 19(3) МПГПП.¹¹³ В то же время, как отмечается в Руководстве БДИПЧ по защите правозащитников, национальная безопасность часто используется для оправдания чрезмерной секретности информации, что ограничивает доступ к информации, представляющей общественный интерес, и создает еще одно препятствие для разоблачителей и журналистов-расследователей, пытающихся пролить свет на предполагаемую коррупцию и нарушения прав человека со стороны государственных субъектов.¹¹⁴ Следовательно, законы о секретности должны давать точное определение национальной безопасности и предусматривать узкое и четкое определение запрета на раскрытие информации, которое необходимо и соразмерно необходимости защиты национальной безопасности. Они должны четко указывать критерии, которые необходимо использовать при определении того, может ли информация быть объявлена секретной, чтобы предотвратить злоупотребление ярлыком «секретно» для целей предотвращения раскрытия информации, которая представляет общественный интерес.¹¹⁵ Более того, раскрытие информации не должно быть ограничено, если правительство не продемонстрирует «*реальный и идентифицируемый риск нанесения значительного ущерба законным интересам национальной безопасности*»¹¹⁶, который перевешивает интерес общества к информации, подлежащей раскрытию.¹¹⁷ Если раскрытие информации не вредит законным государственным интересам, нет оснований для ее засекречивания или сокрытия.¹¹⁸ Более того, необходимо внедрить четкие и прозрачные процедуры, чтобы избежать чрезмерного засекречивания документов, неоправданно

¹¹³ См., например, Международные мандатарии по вопросам свободы выражения мнения. [Совместная декларация 2004 года](#) (6 декабря 2004 года), подраздел «Законодательство о секретности», п. 3.

¹¹⁴ БДИПЧ. [Руководящие принципы по защите правозащитников](#) (2014), п. 144.

¹¹⁵ См., например, Международные мандатарии по вопросам свободы выражения мнения. [Совместная декларация 2004 года](#) (6 декабря 2004 года), подраздел «Законодательство о секретности», п. 3.

¹¹⁶ См., например, Специальный докладчик ООН по вопросам свободы мнений и их выражения. [Отчет о защите источников и осведомителей](#) (2017), A/70/361, п. 47; и [Глобальные принципы национальной безопасности и права на информацию](#) (Тшванские принципы), разработанные и принятые 12 июня 2013 года большим собранием экспертов из международных организаций, гражданского общества, научных кругов и практиков в области национальной безопасности, принцип 3(b).

¹¹⁷ См., например, Специальный докладчик ООН по вопросам свободы мнений и их выражения. [Отчет о защите источников и осведомителей](#) (2017), A/70/361, п. 10.

¹¹⁸ См. Комитет ООН по правам человека. [Общий комментарий № 34](#) к статье 19 МПГПП, CCPR/C/GC/34, п. 30.

длительных сроков до рассекречивания и неоправданных ограничений в доступе к историческим архивам.¹¹⁹

80. В свете вышесказанного расплывчатые запреты на основании секретности без должной ссылки на существенную роль, которую играют СМИ в демократическом обществе, и их обязанность распространять — в соответствии со своими обязательствами и ответственностью — информацию и идеи по всем вопросам, представляющим общественный интерес, могут неоправданно повлиять на свободу выражения мнения.¹²⁰ В этом контексте важно обеспечить адекватную защиту «информаторов» (т.е. лиц, раскрывающих конфиденциальную или секретную информацию, хотя они находятся под официальным или иным обязательством сохранять конфиденциальность или секретность), раскрывающих информацию о нарушениях закона, о неправомерных действиях государственных органов или злоупотреблении государственной должностью, о серьезной угрозе здоровью, безопасности или окружающей среде, о нарушениях прав человека или международного гуманитарного права — вся такая информация предположительно считается информацией, представляющей общественный интерес.¹²¹ Эти люди должны быть защищены от юридических, административных или связанных с работой санкций, если они действуют «добросовестно» при раскрытии информации.¹²² Как указывают Международные мандатарии по вопросам свободы выражения мнения, лица, не являющиеся государственными чиновниками или служащими, включая журналистов и представителей гражданского общества, никогда не должны нести ответственность за публикацию или дальнейшее распространение этой информации, если они не ставят никого в неминуемую ситуацию серьезного вреда, независимо от того, произошла ли утечка информации, если только они не совершили мошенничество или другое преступление для получения этой информации.¹²³ **Как минимум, Законопроект должен освободить человека от ответственности за раскрытие секретной информации в случае, если общественный интерес в получении секретной информации перевешивает возможный вред от ее раскрытия, если только этот человек не совершил мошенничество или другое преступление для получения этой информации.**
81. Статья 42 Законопроекта гласит, что редакция СМИ не имеет права разглашать в распространяемых сообщениях и материалах информацию, предоставленную физическими или юридическими лицами на условиях конфиденциальности. Она также обязана сохранять конфиденциальность источника информации. Это фундаментальное право СМИ сформулировано как обязанность, а не как право. Это необходимая гарантия, которая должна быть обеспечена для создания благоприятной среды для СМИ. Кроме того, совершенно очевидно, что конфиденциальность должна быть защищена; однако для защиты этого права потребуются дополнительные разъяснения. Европейский суд по правам человека

¹¹⁹ БДИПЧ. [Руководство по защите правозащитников](#) (2014), п. 146.

¹²⁰ См. Европейский суд по правам человека. [Аксель Шпрингер АГ против Германии](#), № 39954/08, 7 февраля 2012 года, п. 79.

¹²¹ См., например, Международные мандатарии по вопросам свободы выражения мнения. [Совместная декларация 2004 года](#) (6 декабря 2004 года), подраздел «Законодательство о секретности», п. 4. См. также БДИПЧ. [Руководство по защите правозащитников](#) (2014), п. 148; и см., например, Специальный докладчик ООН по свободе мнений и их выражения. [Отчет о защите источников и осведомителей](#) (2017), А/70/361, пп. 10 и 63.

¹²² См., например, Международные мандатарии по вопросам свободы выражения мнения. [Совместная декларация 2004 года](#) (6 декабря 2004 года), подраздел «Законодательство о секретности», п. 4. См. также для сравнения Европейский суд по правам человека. [Халет против Люксембурга](#), № 21884/18, 14 февраля 2023 года, пп. 128-130.

¹²³ См., например, Международные мандатарии по вопросам свободы выражения мнения. [Совместная декларация 2004 года](#) (6 декабря 2004 года), подраздел «Законодательство о секретности», п. 2.

подчеркнул важность четких и ясных процессуальных гарантий в контексте защиты журналистских источников.¹²⁴

РЕКОМЕНДАЦИЯ J

Предусмотреть освобождение от ответственности человека, раскрывающего секретную информацию, когда общественный интерес в получении секретной информации перевешивает возможный вред от ее раскрытия, если только этот человек не совершил мошенничество или другое преступление для получения информации.

8. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СМИ

82. Как следует из текста Законопроекта, в Кыргызской Республике будет сохранена система государственных СМИ, причем государственным СМИ будут предоставлены определенные привилегии по сравнению с негосударственными. Такой подход не соответствует передовой международной практике в данной области. В последней Совместной Декларации 2023 года Международные мандатарии по свободе выражения мнений подчеркнули, что все правительственные или государственные СМИ должны быть без промедления преобразованы в общественные СМИ.¹²⁵ Для государства действительно первоочередной задачей является обеспечение того, чтобы все СМИ, получающие преимущественно государственное финансирование, были независимыми в политическом, финансовом и управленческом плане и образовывали функциональную систему общественных СМИ. Поэтому рекомендуется **рассмотреть возможность исключения ссылок на государственные СМИ из текущего Законопроекта, рассмотреть возможность преобразования всех государственных СМИ в действительно общественные СМИ, а также разработать и принять специальное законодательство с этой целью.**

РЕКОМЕНДАЦИЯ K

Подумать над исключением ссылок на государственные СМИ из действующего Законопроекта, рассмотреть возможность преобразования всех государственных СМИ в действительно общественные СМИ, а также разработать и принять с этой целью специальное законодательство.

9. РЕКОМЕНДАЦИИ, СВЯЗАННЫЕ С ПРОЦЕССОМ ПОДГОТОВКИ И ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОПРОЕКТА

83. Государства – участники ОБСЕ обязались обеспечить, чтобы законодательство было «*принято по итогам публичной процедуры и [чтобы] нормативные акты были опубликованы, что является условием их применимости*» (Копенгагенский

¹²⁴ См. Европейский суд по правам человека. *Sanoma Uitgevers B.V. против Нидерландов*, № 38224/03, 14 сентября 2010 года, п. 88.

¹²⁵ См. [Совместную декларацию 2023 года о свободе СМИ и демократии](#)

документ 1990 года, п. 5.8).¹²⁶ Более того, в ключевых обязательствах указано, что «[з]аконодательство будет сформулировано и принято в результате открытого процесса, отражающего волю народа, либо непосредственно, либо через его избранных представителей» (Московский документ 1991 года, п. 18.1).¹²⁷ Контрольный список Венецианской комиссии по верховенству права также подчеркивает, что общественность должна иметь реальную возможность внести свои предложения.¹²⁸

84. Понятно, что составители попытались создать рабочую группу с участием представителей СМИ и гражданского общества, что в принципе можно только приветствовать, хотя, как подчеркивалось выше, похоже, что отсутствует надлежащий механизм обратной связи и неясно, в какой степени были учтены комментарии / предложения, полученные в этих случаях. Более того, похоже, что разработчики Законопроектов установили довольно короткие сроки для представления отзывов/комментариев.
85. Чтобы консультации по законопроектам были эффективными, они должны быть инклюзивными и включать консультации и комментарии общественности, включая гражданское общество. Они также должны предоставлять заинтересованным сторонам достаточно времени для подготовки и представления рекомендаций по законопроектам, в то время как хорошей практикой является своевременное предоставление государственными органами содержательных и качественных отзывов о результатах каждой общественной консультации, включая четкое обоснование включения или невключения определенных предложений.¹²⁹ Для того чтобы гарантировать эффективное участие, механизмы консультаций должны позволять вносить предложения на ранней стадии *и на протяжении всего процесса*,¹³⁰ то есть не только когда проект готовится соответствующими министерствами, но и когда он обсуждается в парламенте (например, путем организации общественных слушаний). Хотя готовность организовывать общественные консультации на протяжении всего законотворческого процесса можно только приветствовать, способы проведения таких общественных консультаций и отсутствие адекватного и своевременного механизма обратной связи могут вызвать сомнения в том, были ли или будут ли общественные консультации значимыми и инклюзивными, как упоминалось выше.
86. В свете вышеизложенного **органам государственной власти рекомендуется обеспечить проведение всесторонних, широких и значимых консультаций по Законопроекту, в том числе с представителями гражданского общества и СМИ, обеспечивая женщинам и мужчинам равные возможности для участия. Согласно вышеизложенным принципам такие консультации должны проводиться своевременно и содержательно, на всех этапах законотворческого процесса, в том числе до начала работы парламента. В качестве важного элемента надлежащего законотворчества следует также создать последовательную систему мониторинга и оценки реализации**

¹²⁶ См. [Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года](#).

¹²⁷ См. [Московский документ ОБСЕ 1991 года](#).

¹²⁸ См. Венецианская комиссия. [Контрольный список по верховенству права](#), CDL-AD(2016)007, часть II.A.5.

¹²⁹ См., например, [Рекомендации по расширению участия ассоциаций в процессах принятия государственных решений](#) (от участников Форума гражданского общества, организованного БДИПЧ ОБСЕ в рамках Дополнительного совещания по человеческому измерению 2015 года относительно свободы мирных собраний и ассоциаций), Вена, 15–16 апреля 2015 года.

¹³⁰ См., например, *ист.*, указ. в сноске 90, раздел II, подраздел G о праве на участие в общественных делах ([Руководящие принципы БДИПЧ/ОБСЕ 2014 года по защите правозащитников](#)).

Закона и его воздействия, которая позволит постоянно оценивать действие и эффективность Законопроекта после его принятия.¹³¹

[КОНЕЦ ТЕКСТА]

¹³¹ См., например, ОЭСР. [*Международная практика в области постфактумной оценки*](#) (2010).