



address: 720010, 39 Umetalieva str., Bishkek
mail: lc.adilet@gmail.com
tel.: +996 (312) 39-22-96
tel./fax: +996 (312) 65-35-13

ADILET
ПРАВОВАЯ КЛИНИКА

адрес: 720010, г. Бишкек, ул. Уметалиева, 39
почта: lc.adilet@gmail.com
тел.: +996 (312) 39-22-96
тел./факс: +996 (312) 65-35-13

АНАЛИЗ
проекта Закона Кыргызской Республики
«О средствах массовой информации»
(опубликован на официальном сайте Кабинета Министров
Кыргызской Республики 28 сентября 2022 года)

г. Бишкек, 10 октября 2022 года

Настоящий анализ открыт для государственных, правоохранительных, судебных органов, органов местного самоуправления, международных, неправительственных, правозащитных организаций, СМИ, гражданских активистов, практикующих юристов, студентов учебных заведений, а также всех иных заинтересованных лиц.

В связи с высоким значением положений проекта Закона «О средствах массовой информации» для надлежащей реализации и защиты фундаментальных прав человека на свободу выражения мнения, включая свободу СМИ, а также во избежание некорректного цитирования, способного привести к неверному пониманию содержания настоящей работы, при использовании анализа следует указывать ссылку на ОФ «Правовая Клиника «Адилет» (<http://adilet.kg/>).

I. Введение

1. В октябре 2020 года в Кыргызской Республике произошла смена власти на фоне массовых акций протеста в связи с недовольством общества результатами парламентских выборов, имевших место 4 октября 2020 года. Новым политическим руководством республики была инициирована конституционная реформа, 11 апреля 2021 года на референдуме (всеобщем голосовании) принят Закон Кыргызской Республики «О Конституции Кыргызской Республики» (далее – Конституция), вступивший в силу 5 мая 2021 года.

2. Новая Конституция республики внесла значительные изменения в систему государственного устройства, представители гражданского общества, включая правозащитников, экспертов, юристов, правоведов, отмечали о серьезном дисбалансе в системе сдержек и противовесов в сторону усиления исполнительной власти, составной частью которой отныне является Президент. Указывалось о наличии в тексте Основного закона целого ряда регрессивных положений, негативно влияющих на защиту и реализацию фундаментальных прав человека, принципов верховенства права и правовой определенности. Отмечалось о том, что имеют место прямо противоречащие друг другу положения, касающиеся возможностей ограничения прав человека. Конституцией провозглашается также, что в целях защиты подрастающего поколения мероприятия, противоречащие моральным и нравственным ценностям, общественному сознанию народа Кыргызской Республики, могут ограничиваться законом (часть 4 статьи 10).

3. Конституционной реформе сопутствовали масштабные процессы ревизии многих отраслей законодательства, и эта работа ведется властями по сей день. Структура органов государственной власти претерпевала значительные изменения, сферы ответственности, функции и полномочия различных государственных органов неоднократно пересматривались.

4. Конституционная реформа, а также процессы транзита власти сопровождались серьезным давлением на демократические институты, которое продолжается по сей день. Особым ущемлениям подвергаются свобода объединения, свобода мирных собраний и свобода выражения мнения. В июне 2021 года во внеочередном порядке были неожиданно приняты поправки в Закон «О некоммерческих организациях», налагающие

дополнительные, дискриминационные требования об отчетности НКО¹. При этом, 22 марта 2022 года Кабинетом Министров утверждены соответствующие формы отчетности и принято ретроспективное решение, обязывающее НКО республики предоставить информацию о своей деятельности за 2021 год не позднее 1 апреля 2022 года, т.е. в течение менее чем 10 дней². Подобные решения, налагающие новые обязательства в отношении общественных отношений, имевших место ранее, т.е. обратная сила нормативных правовых актов, противоречат базовым принципам верховенства права, защищаемым международным правом и Конституцией Кыргызской Республики (часть 5 статьи 6). В августе 2021 года принят Закон «О защите от недостоверной (ложной) информации», предоставляющий органам исполнительной власти неправомерно широкие дискреционные полномочия по обращениям о диффамации, позволяющие налагать жесткие ограничения на свободу слова, вплоть до блокирования деятельности СМИ при отсутствии справедливых и прозрачных механизмов проверки обоснованности, необходимости и соразмерности подобных решений.

5. Помимо двух указанных законодательных актов из большого количества других важных решений, направленных на сужение демократического пространства, ужесточилась также государственная политика и риторика в отношении свободы выражения мнений. Различные проявления инакомыслия все чаще приводят к возбуждению уголовных дел и другим формам давления, журналисты, правозащитники, блогеры, активисты подвергаются жестким преследованиям как со стороны органов государственной власти, так и негосударственных институтов. В январе 2022 года журналист-расследователь Болот Темиров был задержан (впоследствии отпущен под подписку о невыезде на срок следствия) сотрудниками Министерства внутренних дел по подозрению в хранении наркотических средств, которые, как заявляли очевидцы, были подброшены ему сотрудниками силовых структур. Уголовное преследование Б.Темирова последовало после публикации им серии журналистских расследований о возможных коррупционных проявлениях со стороны заместителя Председателя Кабинета Министров, председателя Государственного комитета национальной безопасности К.Ташиева. Впоследствии Б.Темиров был оправдан судом по трем из четырех пунктов предъявленного обвинения³. 3 октября 2022 года СМИ сообщили о назначении гражданке В.Е.П. наказания в виде одного года лишения свободы в исправительной колонии строгого режима по факту возбуждения расовой, национальной и иной вражды (розни), содержащейся в посте в социальных сетях. Специалисты и правозащитники назвали приговор суда тревожным звонком, поскольку человек был осужден к реальному лишению свободы за публикацию поста, в котором, как сообщается, отсутствуют признаки уголовно наказуемого деяния⁴.

II. Предмет заключения.

1

<https://kloop.kg/blog/2021/07/07/zhaparov-podpisal-popravki-v-zakon-o-nekommercheskih-organizatsiyah-chto-eto-znachit/>

² Постановление Кабинета Министров КР «О мерах по реализации требований Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» от 22 марта 2022 года № 147

³ <https://rus.azattyk.org/a/32055988.html>

⁴ https://24.kg/proisshestvija/246905_devushka_napisala_vTwitter_negativnyiy_post_okyirgyizah_ipoluchila_god_k_olonii/

6. 28 сентября 2022 года на официальном сайте Кабинета Министров в целях организации общественного обсуждения размещен проект Закона «О средствах массовой информации» (далее – законопроект), предполагающий замену действующего Закона⁵. Инициатором выступает Служба информационной политики Администрации Президента.

7. Действующий в настоящее время Закон «О средствах массовой информации» (равно как и иницируемый проект) является одним из базовых документов в правовой системе Кыргызской Республики, поскольку регулирует важнейшие вопросы, связанные с реализацией фундаментальных прав человека на свободу выражения мнения, включая вопросы доступа к информации и деятельности СМИ. В этой связи, рассматриваемый законопроект имеет чрезвычайно высокое значение для общества и государства, поскольку его положения как напрямую, так и опосредованно затрагивают жизнь каждого кыргызстанца.

8. Принимая во внимание, что рассматриваемым законопроектом предполагается внести большое количество изменений в вопросах правового регулирования деятельности СМИ по сравнению с действующим Законом о СМИ, в настоящем анализе будут изложены комментарии к положениям проекта, содержащим, на наш взгляд, наиболее высокие риски ненадлежащего соблюдения прав и свобод человека, а также принципов демократического и правового государства.

9. Законопроект исследуется на предмет соответствия положениям международных договоров, общепризнанных принципов и норм международного права, а также Конституции и законодательству Кыргызской Республики. В ходе работы применяются международные стандарты прав человека, гарантируемые Всеобщей Декларацией прав человека⁶, Международным пактом о гражданских и политических правах⁷, а также иными международно-правовыми документами. В работе также используются документы так называемого «мягкого права», т.е. подготовленные представителями авторитетных институтов в области прав человека рекомендации, руководства, правила и другие документы, в которых более подробно раскрывается содержание международных стандартов для их правильного понимания и соблюдения. К числу подобных документов относятся, например, Замечания общего порядка № 34 к статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах⁸, принятые Комитетом ООН по правам человека, Руководящие принципы по свободе объединений БДИПЧ ОБСЕ⁹ и др.

⁵ Официальный сайт Кабинета Министров Кыргызской Республики – <https://www.gov.kg/ru/npa/s/4126>

⁶ Всеобщая декларация прав человека принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года.

⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года.

⁸ Замечания общего порядка № 34 к статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, приняты на 102-й сессии Комитета ООН по правам человека в 2011 году.

⁹ Руководящие принципы по свободе объединений подготовлены экспертами БДИПЧ ОБСЕ и Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия). Документ утвержден на 101-й пленарной сессии Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), г. Венеция, 13-14 декабря 2014 года.

10. Важно учитывать, что согласно Конституции Кыргызской Республики вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики. Порядок и условия применения международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права определяются законом (часть 3 статьи 6). В Кыргызской Республике признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, а также вступившими в силу в установленном законодательством порядке международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика. (статья 55). В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О международных договорах Кыргызской Республики» международные договоры подлежат неукоснительному соблюдению и обязательному исполнению Кыргызской Республикой с момента вступления в силу (статьи 31 и 32).

11. Кыргызстан присоединился к 8 из 9 основных международных договоров в области прав человека, включая Международный пакт о гражданских и политических правах¹⁰. В соответствии с данным Пактом каждое участвующее в нем государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в Пакте, без какого бы то ни было различия. Если это уже не предусмотрено существующими законодательными или другими мерами, каждое участвующее в обозначенном Пакте государство обязуется принять необходимые меры в соответствии со своими конституционными процедурами и положениями Пакта для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в Пакте (статья 2). Каждое участвующее в Пакте государство обязуется¹¹:

- обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве;

¹⁰ Всего договоров 9, поскольку Всеобщая Декларация прав человека 1948 года к их числу не относится. Однако, ее положения находят свое отражение в других международных документах, обладающих обязательной юридической силой. Учитывая чрезвычайно важное историческое значение Всеобщей Декларации прав человека, этот документ представляет собой свод общепризнанных принципов и норм международного права.

Закон КР «О присоединении Кыргызской Республики к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации» от 26 июля 1996 года № 48.

Постановление Жогорку Кенеша КР «О присоединении Кыргызской Республики к международным договорам по правам человека» от 12 января 1994 года № 1406-ХII.

Постановления ЗС Жогорку Кенеша КР от 25 января 1996 года 3 № 320-1 и СНП Жогорку Кенеша КР от 6 марта 1996 года П № 257-1.

Закон КР «О присоединении Кыргызской Республики к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» от 26 июля 1996 года N 46.

Постановление Жогорку Кенеша КР «О присоединении к Конвенции о правах ребенка» от 12 января 1994 года № 1402-ХII.

Закон КР «О присоединении Кыргызской Республики к Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 года» от 15 апреля 2003 года № 80.

Закон КР «О ратификации Конвенции ООН о правах инвалидов, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 13 декабря 2006 года и подписанной 21 сентября 2011 года» от 13 марта 2019 года № 34.

¹¹ Пункт 3 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года

- ☐ обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты;
- ☐ обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются.

12. Кыргызская Республика является также участницей Венской Конвенции о праве международных договоров¹², которая, в частности, устанавливает, что каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться (статья 26 *Pacta sunt servanda*). При этом, участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора (статья 27). Таким образом, республика добровольно приняла на себя обязательства надлежащим образом имплементировать международные стандарты прав человека в свое национальное законодательство, а также соблюдать их на практике.

III. Общие положения.

13. Законопроект представляет собой документ, в значительной степени отличающийся от действующего в настоящее время Закона «О средствах массовой информации» (далее – Закон о СМИ), который был принят в 1992 году и с тех пор шесть раз подвергался изменениям.

14. В справке-обосновании к законопроекту указывается, что необходимость обновления закона вызвана моральным устареванием действующего Закона «О средствах массовой информации», исчерпанием его правового ресурса, несоответствиям реалиям современного общества. Отмечается, что законопроект преследует четыре цели: 1) необходимость приведения законодательства о СМИ в соответствие с действующей Конституцией и законодательством, включая Гражданский кодекс; 2) необходимость устранения образовавшегося правового пробела ввиду отсутствия регулирования вопросов распространения СМИ в цифровых телекоммуникационных сетях, в том числе, в сети «Интернет»; 3) необходимость урегулирования правовыми нормами вновь сформировавшихся общественных отношений в сфере экономики рынка СМИ; 4) необходимость полномасштабной имплементации норм международных договоров в отечественное законодательство.

15. Проведенный анализ показал наличие серьезных рисков неправомерных и недопустимых отступлений от гарантий прав человека на свободу выражения мнения, защищаемых международными договорами, участницей которых является наша страна, общепризнанными принципами и нормами международного права, а также Конституцией Кыргызстана. Отдельные положения законопроекта ставят под угрозу свободную

¹² Кыргызская Республика присоединилась к Венской Конвенции о праве международных договоров в соответствии с Законом КР «О присоединении Кыргызской Республики к Венской Конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года».

деятельность независимых СМИ и журналистов, включая зарубежные СМИ, в том числе, ввиду предоставления государству необоснованно широких возможностей по регулированию и вмешательству в деятельность СМИ. Предусматривается ввести целый ряд различных оснований и требований, содержащих также чрезвычайно расплывчатые формулировки ограничений и запретов, несоблюдение которых может приводить к ликвидации СМИ. Существенным образом усложняются процедуры регистрации СМИ, статус которых будет распространяться также на сетевые издания, т.е. на веб-сайты. Помимо этого, ряд предлагаемых проектом норм, в том числе, направленных на существенные ограничения свободы выражения мнения, не соответствует базовому принципу правовой определенности, что может приводить к нарушениям международных и национальных стандартов прав человека. В отдельных положениях усматривается применение дискриминационного подхода в предлагаемом правовом регулировании.

IV. Ограничения прав иностранных субъектов на учреждение (создание) СМИ.

16. Законопроектом существенным образом сужается круг субъектов, наделяемых правом учреждения СМИ, по сравнению с действующим Законом о СМИ. Предусматривается, что учредителем (соучредителем) СМИ может выступать гражданин Кыргызской Республики, объединение граждан, государственный орган, орган местного самоуправления, иное юридическое лицо. Устанавливается прямой запрет на учреждение СМИ гражданином, не достигшим восемнадцатилетнего возраста, либо отбывающим наказание в местах лишения свободы по приговору суда, либо признанным судом недееспособным; объединением граждан, юридическим лицом, деятельность которого запрещена в соответствии с законодательством республики; а также гражданином иностранного государства или лицом без гражданства (статья 6). Помимо этого, устанавливается, что гражданин Кыргызской Республики, имеющий двойное гражданство, гражданин иностранного государства, иностранное юридическое лицо, а равно юридическое лицо Кыргызской Республики с иностранным участием, доля (вклад) иностранного участия в уставном капитале которого составляет 50 процентов и более, также не смогут выступать учредителями телеканалов, радиоканалов, теле-, радио-, видеопрограмм, веб-сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (часть 6 статьи 15). Таким образом, предлагается установить абсолютный запрет на создание СМИ иностранными субъектами.

17. Основополагающие права и свободы человека, включая право на свободу выражения мнения и свободу СМИ, находятся под защитой ключевых международно-правовых документов. Всеобщая Декларация прав человека гарантирует каждому человеку право на свободу убеждений и на свободное выражение их, уточняя, что это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ (статья 19). Международный пакт о гражданских и политических правах также предоставляет каждому человеку право беспрепятственно придерживаться своих мнений, а также право на свободное выражение своего мнения, которое включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и

идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору (статья 19).

18. Раскрывая суть свободы выражения мнений, Комитет ООН по правам человека отмечает в Замечаниях общего порядка № 34 к статье 19 обозначенного Пакта, что «свобода мнений и свобода их выражения являются неотъемлемыми условиями всестороннего развития личности. Они имеют ключевое значение для любого общества. Они являются основополагающими элементами любого свободного и демократического общества. Эти две свободы тесно взаимосвязаны, поскольку свобода выражения мнений стимулирует обмен и формирование мнений. Право на свободное выражения мнений является обязательным условием соблюдения принципов гласности и отчетности, которые, в свою очередь, крайне необходимы для поощрения и защиты прав человека (пункты 2, 3)».

19. Следует обратить особое внимание на тот факт, что международные стандарты прав человека прямо указывают о том, что гарантии свободы выражения мнения не зависят от государственных границ. Свобода слова принадлежит каждому человеку и не должна зависеть от географического расположения, принадлежности к гражданству и других обстоятельств. Авторитетные эксперты Комитета ООН по правам человека, отмечают, что «свободная, не подлежащая цензуре и ограничениям пресса, или другие средства информации в любом обществе являются важным элементом обеспечения свободы мнений и их выражения, а также реализации других предусмотренных Пактом прав. Она является одним из краеугольных камней демократического общества. В Пакте закреплено право, в соответствии с которым средства массовой информации могут получать сведения, на которые они опираются при выполнении своих функций. Особое значение имеет свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями народа. Это предполагает свободу прессы и других средств информации, которые могли бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность. Широкая общественность в свою очередь имеет право получать продукт деятельности средств информации. Государствам-участникам следует уделять особое внимание поощрению независимости и разнообразия средств информации, поскольку это является средством защиты прав пользователей СМИ, в том числе представителей этнических и языковых меньшинств, а также средством получения более широкого спектра информации и идей¹³».

20. Государственное регулирование того или иного права, включая свободу слова, является по сути его ограничением в связи с чем, международные стандарты прав человека устанавливают целую систему принципов и правил относительно допустимости и пределов такого вмешательства. Комитет ООН по правам человека указывает по данному вопросу, что «ограничения могут устанавливаться исключительно при соблюдении особых условий, предусмотренных в пункте 3: ограничения «должны быть

¹³ Пункты 13, 14 Замечаний общего порядка № 34 к статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятых на 102-й сессии Комитета ООН по правам человека в 2011 году.

установлены законом»; они могут устанавливаться лишь на основаниях, предусмотренных в подпунктах а) и б) пункта 3, и должны строго отвечать требованию необходимости и соразмерности. Не допускаются никакие ограничения, установленные на основаниях, не содержащихся в пункте 3, даже если такие основания будут оправдывать ограничения в отношении других прав, защищаемых Пактом. Ограничения могут устанавливаться лишь для тех целей, для которых они предназначены, и они должны быть прямо связаны с конкретной целью, достижение которой они преследуют, и быть ей соразмерны»¹⁴.

21. Разъясняя правила допустимого ограничения прав человека, Комитет ООН отмечает, что «государство-участник должно предоставлять правовое обоснование любого ограничения, установленного на осуществление права свободного выражения мнений. Если в отношении какого-либо конкретного государства-участника Комитету необходимо рассмотреть вопрос о том, законом ли установлено конкретное ограничение, то государству-участнику следует представить текст закона и подробную информацию о мерах, которые подпадают под действие данного закона»¹⁵.

22. Конституция Кыргызской Республики гарантирует аналогичные международным стандарты прав человека на свободу выражения мнений и свободу СМИ, а также правила, соблюдение которых обязательно при ограничении указанных свобод. Обозначенные правовые положения законопроекта, лишаящие иностранных физических и юридических лиц, а также лиц без гражданства права учреждать (создавать) СМИ, вызывают серьезные вопросы относительно соответствия Конституции Кыргызстана, обладающей высшей юридической силой и прямым действием (часть 1 статьи 6). В частности, Основной закон прямо запрещает принятие законов, ограничивающих свободу слова, печати и средств массовой информации (часть 1 статьи 63). Более того, Конституция Кыргызстана гарантирует каждому право на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати (часть 2 статьи 32). Важно отметить, что Конституция гарантирует право на свободу слова и печати каждому человеку, т.е. этим правом наделяются все члены человеческой семьи независимо от принадлежности человека к гражданству Кыргызской Республики или иного государства. Следует также обратить внимание, что согласно Основному закону конституционные законы, законы и другие нормативные правовые акты принимаются на основе Конституции (часть 2 статьи 6). В целях надлежащей и более точной реализации обозначенного базового принципа верховенства права Законом «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» установлена четкая иерархия, согласно которой нормативный акт не должен противоречить нормативному правовому акту, имеющему по сравнению с ним более высокую юридическую силу (статья 6).

23. Необходимо обратить внимание на тот факт, что в справке-обосновании к законопроекту отсутствует какая-либо информация относительно установления запрета на создание СМИ иностранными физическими и юридическими лицами, а также апатридами, что является нарушением требований, предъявляемых к справке-обоснованию, установленных Законом «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»

¹⁴ Пункт 22 Замечаний общего порядка № 34 к статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятых на 102-й сессии Комитета ООН по правам человека в 2011 году.

¹⁵ Пункт 27 Замечаний общего порядка № 34 к статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятых на 102-й сессии Комитета ООН по правам человека в 2011 году.

(статья 25). Таким образом, инициатором законопроекта не предоставлено никакого обоснования в отношении предлагаемых оснований для столь серьезных ограничений свободы выражения мнения, равно как и не указаны цели подобного вмешательства.

24. Исходя из текста законопроекта единственным критерием для рассматриваемого запрета является принадлежность физического лица к гражданству иностранного государства, отсутствие гражданства какого-либо государства либо факт учреждения (создания, регистрации) юридического лица на территории другого государства согласно его национальному законодательству. В этой связи, возникают вполне обоснованные вопросы относительно явно дискриминационного подхода в предлагаемом правовом регулировании. К примеру, по общим правилам, установленным законодательством о государственной регистрации юридических лиц, не предусмотрено подобных ограничений для других форм юридических лиц.

25. Всеобщая Декларация прав человека устанавливает всеобщее равенство всех людей перед законом, указывая, что каждый человек имеет право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации (статья 7). Важно отметить, что в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства (статья 26). В Замечаниях общего порядка № 18, принятых Комитетом ООН по правам человека, отмечается, что «...что выражение «дискриминация», как оно используется в Пакте, следует понимать как означающее любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, которое основано на признаках расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства и которое имеет целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления всеми лицами, на равных началах, всех прав и свобод»¹⁶.

26. Помимо перечисленных выше международно-правовых документов Конституция Кыргызстана также запрещает любые проявления дискриминации, устанавливая, что Кыргызская Республика обеспечивает всем лицам, находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией, защиту их прав и свобод. Никто не может подвергаться дискриминации по признаку пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других

¹⁶ Пункт 7 Замечаний общего порядка № 18 «Недискриминация», принятых на 37-й сессии Комитета ООН по правам человека в 1989 году.

обстоятельств. Лица, допустившие дискриминацию, несут ответственность в соответствии с законом (часть 1 статьи 24).

27. Анализ обозначенных правовых норм законопроекта, устанавливающих запрет на учреждение (создание) СМИ со стороны иностранных субъектов, показывает их несоответствие требованиям международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, а также Конституции Кыргызстана. Предлагаемое государственное вмешательство в свободу выражения мнения явно выходит за рамки допустимых ограничений прав человека, поскольку отсутствует объективная необходимость подобного ограничения в демократическом обществе, а установление абсолютного запрета не вызывает сомнений в его несоразмерности. Принимая во внимание вышеизложенное, а также учитывая обязательный к исполнению характер указанных выше положений международно-правовых документов и Конституции Кыргызской Республики, обозначенные выше положения законопроекта, устанавливающие запрет на учреждение (создание) СМИ иностранными субъектами и апатридами, необходимо исключить.

V. Ограничения прав граждан Кыргызстана на доступ к информации, распространяемой зарубежными СМИ

28. Наряду с положениями проекта, лишаящими иностранных субъектов права создавать СМИ на территории Кыргызстана, Администрация Президента предлагает также очень серьезные ограничения фундаментальных прав граждан Кыргызстана на доступ к информации, распространяемой зарубежными СМИ. Предлагается установить, что распространение зарубежного телеканала или зарубежного радиоканала на территории Кыргызской Республики будет допускаться после его регистрации в соответствии с требованиями данного Закона. Для распространения продукции зарубежного периодического печатного издания, не зарегистрированного в Кыргызской Республике и имеющего место постоянного пребывания учредителя или редакции вне ее пределов, а равно финансируемого иностранными государствами, юридическими лицами или гражданами, необходимо получить разрешение уполномоченного государственного органа, если порядок распространения не установлен межгосударственным договором, заключенным Кыргызской Республикой. Разрешение на распространение продукции зарубежного периодического печатного издания оформляется на бланке, являющемся документом строгой отчетности и защищенной от подделок полиграфической продукцией, по форме, установленной Правительством Кыргызской Республики (части 3, 4, 5 статьи 47). Более того, законопроектом предусматривается установить, что представительства зарубежных СМИ в Кыргызстане будут создаваться с разрешения Министерства иностранных дел, если иное не предусмотрено межгосударственным договором, заключенным Кыргызской Республикой (часть 1 статьи 48).

29. Помимо перечисленного выше предусматривается внедрение института аккредитации корреспондентов зарубежных СМИ, которая будет производиться Министерством иностранных дел в соответствии со статьей 25 законопроекта. Однако, упомянутая статья не содержит критериев и требований для подобной аккредитации, что

может приводить к произвольному и, как следствие, неправомерному ограничению свободы выражения мнения. Предлагаются также правовые положения о том, что на корреспондентов зарубежных СМИ, аккредитованных в Кыргызской Республике, независимо от их гражданства распространяется профессиональный статус журналиста, т.е. они будут иметь права и нести обязанности журналиста, установленные данным законопроектом (части 4, 6 статьи 48).

30. Таким образом, согласно законопроекту, граждане Кыргызской Республики смогут получать свободный доступ лишь к тем зарубежным СМИ, которым Кабинет Министров разрешит осуществлять свою деятельность в нашей стране.

31. Как было указано выше, любое регулирование или вмешательство в реализацию фундаментальных прав человека представляет собой его ограничение, которое допускается при строгом соответствии ряду обязательных правил. В данном случае также представляется неясным, чем именно вызвана необходимость и какие цели преследует идея внедрения обозначенных ограничений, что является недопустимым в демократическом и правовом государстве и делает невозможным точное соблюдение ключевого принципа соразмерности, что несовместимо с международными стандартами прав человека и требованиями Конституции Кыргызстана.

32. В то же время в законопроекте отсутствуют критерии, на основании которых уполномоченные государственные органы должны будут принимать положительное или отрицательное решение относительно регистрации зарубежного СМИ или корреспондента. Важно отметить, поскольку такое решение может приводить к запрету деятельности зарубежного СМИ на территории Кыргызстана, основания, критерии, сроки и другие важные правила, регулирующие порядок принятия упомянутых решений, должны быть предусмотрены на уровне закона (часть 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах). Конституцией Кыргызстана также установлено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Такие ограничения могут быть введены также с учетом особенностей военной или иной государственной службы. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям. Запрещается принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина. Законом не могут устанавливаться ограничения прав и свобод человека в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией (части 2, 3, 4 статьи 23).

33. Относительно аккредитации корреспондентов зарубежных СМИ уместным представляется привести позиции высококвалифицированных экспертов Комитета ООН по правам человека, отмечающих по данному вопросу, что «журналистские функции выполняет широкий круг лиц, в том числе профессиональные штатные репортеры и аналитики, блогеры и другие лица, которые публикуются в печатных изданиях, Интернете или где-либо еще, поэтому существование общих государственных систем регистрации журналистов или выдачи им лицензий является несовместимым с пунктом 3. Ограничения

на аккредитацию допустимы лишь в случаях, когда для журналистов необходимо предоставить привилегированный доступ в некоторые места или на некоторые события. Такие ограничения не должны носить дискриминационный характер и должны применяться в соответствии со статьей 19 и другими положениями Пакта на основе объективных критериев и с учетом того, что журналистские функции выполняет широкий круг лиц»¹⁷.

34. Комитет ООН указывает также, что «как правило, несовместимыми с пунктом 3 являются попытки ограничить право журналистов и других лиц, которые стремятся использовать свое право на свободное выражение мнений (к ним, например, относятся те, кто желают посетить правозащитные мероприятия), на перемещение за пределы государства-участника, ограничивать въезд иностранных журналистов в государство-участник из определенных стран или ограничивать право на свободное передвижение журналистов и исследователей по вопросам прав человека в рамках государства-участника (в том числе в затронутые конфликтом районы, районы природных катастроф и места, где, по утверждениям, нарушаются права человека). Государствам-участникам следует признать, что исключительная привилегия журналистов не разглашать источники информации является составным элементом права на свободное выражение мнений, и обеспечивать ее соблюдение»¹⁸.

35. Следует также обратить внимание на тот факт, что в законопроекте речь идет о зарубежных СМИ, однако представляется неясным, каким образом будет регулироваться деятельность СМИ, включая их корреспондентов, учредителями, собственниками которых выступают международные организации или негосударственные транснациональные корпорации.

36. Принимая во внимание выявленные несоответствия стандартам прав человека на свободу выражения мнения, а также правилам их допустимого ограничения, регламентируемым упомянутыми выше международными договорами и Конституцией Кыргызстана, представляется целесообразным исключить из текста законопроекта все положения, устанавливающие возможность ограничения прав граждан Кыргызстана на доступ к информации, распространяемой зарубежными СМИ (обязательная регистрация зарубежных СМИ и аккредитация их корреспондентов).

37. Подытоживая блок, ограничивающий права иностранных физических и юридических лиц на учреждение (создание) СМИ, а также права граждан Кыргызстана на доступ к информации, публикуемой зарубежными СМИ, считаем необходимым отметить, что столь значительное, несоразмерное вмешательство государства в свободу выражения мнения в перспективе содержит высокую вероятность изоляции информационного пространства Кыргызстана от внешнего мира. Учитывая складывающиеся тенденции по существенному и стремительному сокращению демократического пространства, возникают вполне обоснованные опасения о том, что этот законопроект в числе прочих

¹⁷ Пункт 44 Замечаний общего порядка № 34 к статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятых на 102-й сессии Комитета ООН по правам человека в 2011 году.

¹⁸ Пункт 45 Замечаний общего порядка № 34 к статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятых на 102-й сессии Комитета ООН по правам человека в 2011 году.

инициатив нацелен на установление жестких запретов в отношении плюрализма мнений, являющегося неотъемлемой частью любого демократического общества. Усматриваются попытки установить цензуру с тем, чтобы не допускать публичного распространения какой-либо информации, которая была бы нежелательной для узких интересов лиц, обладающих государственной властью.

VI. Ужесточение процедур регистрации и перерегистрации СМИ.

38. Законопроект вносит существенные изменения в процедуры регистрации и перерегистрации СМИ по сравнению с правилами, установленными действующим Законом о СМИ. Так, проектом предусматривается, что редакция СМИ осуществляет свою деятельность после его государственной регистрации, за исключением случаев освобождения от регистрации, предусмотренных этим же документом. Веб-сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» подлежит регистрации как сетевое издание, которое будет являться одной из форм СМИ в соответствии с рассматриваемым законопроектом. Заявление о регистрации СМИ подается учредителем в Министерство юстиции, принимающее соответствующее решение в месячный срок. СМИ считается зарегистрированным со дня принятия решения о его регистрации (части 1-5 статьи 7).

39. Законопроектом определяется исчерпывающий перечень различных сведений, подлежащих предоставлению в уполномоченный государственный орган в заявлении о регистрации СМИ, включающий помимо прочего следующую информацию о:

- ☐ об учредителе (соучредителях);
- ☐ наименовании (названии) СМИ;
- ☐ языке (языках) распространения массовой информации;
- ☐ адресе редакции;
- ☐ форме периодического распространения массовой информации;
- ☐ предполагаемой территории распространения продукции;
- ☐ примерной тематике и (или) специализации;
- ☐ предполагаемой периодичности выпуска, максимальном объеме СМИ;
- ☐ источниках финансирования;
- ☐ о том, в отношении каких других СМИ заявитель является учредителем, собственником, главным редактором (редакцией), издателем или распространителем;
- ☐ доменном имени веб-сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для сетевого издания.

40. Законопроектом предлагается также установить, что несоответствие действительности сведений, указанных в заявлении, повлечет отказ в государственной регистрации (пункт 2 части 1 статьи 11 законопроекта). Более того, смена учредителя, изменение состава соучредителей, а равно наименования (названия), языка распространения, формы периодического распространения массовой информации, территории распространения его продукции допускается лишь при условии

перерегистрации СМИ. Перерегистрация СМИ осуществляется в том же порядке, что и их регистрация (части 1, 2 статьи 9).

41. Само по себе требование закона о регистрации СМИ не выходит за рамки допустимых ограничений свободы слова, равно как и общие сведения, препровождаемые в уполномоченный государственный орган, к примеру, данные об учредителях, названии СМИ, адресе редакции и др.

42. Однако, характер предлагаемых законопроектом требований относительно перечня информации, направляемой СМИ в уполномоченный государственный орган при регистрации, демонстрирует стремление государства установить тотальный контроль за всем медиа сектором. Объем информации, которое государство желает получать от СМИ, выступающий обязательным условием для создания СМИ, существенно превышает объем требований, предъявляемых к другим юридическим лицам, как коммерческим, так и некоммерческим. По общим правилам, установленным Законом «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)», не предусмотрено требований о предоставлении информации об источниках финансирования и о том, в отношении каких других юридических лиц заявитель является учредителем или собственником. В связи с чем, указанные требования могут представлять собой проявление дискриминации, запрещенной международными документами и Конституцией Кыргызстана.

43. Деятельность СМИ, в особенности, освещающих общественно-политические процессы, является важным элементом общественного контроля, в том числе, направленным на обеспечение подотчетности органов власти. В этой связи, риски проявления дискриминационного подхода, способные приводить к отказу в регистрации СМИ, существенным образом усиливаются в связи с необходимостью указания примерной тематики и специализации СМИ.

44. В соответствии с международным правом чисто технические требования относительно регистрации могут сами по себе не являться нарушением гарантии свободы выражения мнения, если они удовлетворяют следующим условиям:

- ☐ в регистрации не может быть отказано после представления необходимых сведений;
- ☐ система регистрации не налагает существенных условий на печатные средства массовой информации;
- ☐ система регистрации не является излишне обременительной; а также
- ☐ система регистрации находится в ведении органа, независимого от государства¹⁹.

45. Уместным представляется также отметить, что учреждение (создание) СМИ является одним из способов реализации права каждого человека на свободу объединения, которое находится под защитой основных международно-правовых документов и

¹⁹ Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression, 18 December 2003

Конституции Кыргызстана (статья 20 Всеобщей Декларации прав человека, статья 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, статьи 8, 35 Конституции Кыргызской Республики). Свобода объединений – это право человека, жизненно необходимое для функционирования демократии, а также важнейшее условие реализации других основных свобод²⁰. В этой связи, международные стандарты прав человека предусматривают, чтобы процедуры создания и упразднения (прекращения деятельности) коммерческих и некоммерческих юридических лиц были, в целом, одинаковыми. В Руководящих принципах по свободе объединений БДИПЧ ОБСЕ отмечается, что «законодательство должно обеспечить, чтобы процедура уведомления или регистрации была как можно более простой и, во всяком случае, не более обременительной, чем процедура, предусмотренная для других образований, – скажем, для коммерческих предприятий». Например, подход, основанный на принципе «единого окна», или возможность регистрации через Интернет позволяют коммерческим предприятиям и другим образованиям, в том числе объединениям, пройти регистрацию очень быстро, эффективно и успешно. При взимании каких-либо регистрационных пошлин необходимо учитывать желательность содействия созданию объединений и их некоммерческий характер. Поэтому пошлины не должны устанавливаться в размерах, которые будут препятствовать регистрации или делать ее практически нецелесообразной»²¹.

46. В Руководящих принципах по свободе объединений БДИПЧ ОБСЕ указывается, что «при разработке законодательства, касающегося осуществления права на свободу объединений, необходимо стремиться к тому, чтобы способствовать созданию объединений и обеспечить условия для достижения ими своих целей. Помимо этого, законы должны быть составлены достаточно ясно и точно, с тем чтобы они давали возможность соответствующим исполнительным органам правильно их применять»²².

47. В связи с изложенным, в целях недопущения формирования условий для неправомерного и произвольного ограничения свободы выражения мнений и свободы СМИ, что является недопустимым в демократическом и правовом государстве, положения законопроекта, касающиеся вопросов регистрации СМИ, представляется необходимым привести в соответствие с обозначенными выше положениями международных и конституционных стандартов прав человека. Следует как минимум исключить требования о предоставлении сведений о примерной тематике и (или) специализации, о предполагаемой периодичности выпуска, максимальном объеме СМИ, об источниках финансирования, о том, в отношении каких других СМИ заявитель является учредителем, собственником, главным редактором (редакцией), издателем или распространителем. При этом, уважая фундаментальное право каждого человека на свободу выражения мнения и на свободу ассоциации, следует не допускать установления чрезмерных, излишних, обременительных и сложных правил создания СМИ.

VII. Отказ в государственной регистрации СМИ.

²⁰ См. Сборник заключений Венецианской комиссии по вопросам свободы объединений, 2014.

²¹ Пункт 156 Руководящих принципов по свободе объединений БДИПЧ ОБСЕ.

²² Пункт 20 Руководящих принципов по свободе объединений БДИПЧ ОБСЕ.

48. Статьей 11 законопроекта регламентируются основания и порядок принятия уполномоченным государственным органом решения об отказе в государственной регистрации СМИ. Однако, эта статья, как и законопроект в целом не содержат положений, предоставляющих заинтересованным лицам право на обжалование указанного решения, что является существенным отступлением от международных и национальных стандартов прав человека, гарантирующих, в том числе, право на судебную защиту.

49. Согласно Международному пакту о гражданских и политических правах каждое участвующее в Пакте Государство обязуется обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в данном Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве. При этом, на государства-участников налагается также обязанность обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты (подпункты а), b) пункта 3 статьи 2).

50. В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц при исполнении служебных обязанностей (статья 35). Кроме того, каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, предусмотренных Конституцией, законами, международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, общепризнанными принципами и нормами международного права (часть 1 статьи 61).

51. В этой связи, законопроект необходимо дополнить соответствующими положениями, предоставляющими заинтересованным лицам право на обжалование в административном и/или судебном порядке решения об отказе в государственной регистрации СМИ. В таких положениях должны быть также определены сроки, достаточные для подготовки необходимых документов, и указан точный порядок обжалования.

52. Помимо этого, законопроектом предлагается установить, что заявление о государственной регистрации СМИ возвращается заявителю без рассмотрения с указанием основания возврата:

- ☐ если заявление подано с нарушением требований данного законопроекта;
- ☐ если заявление от имени учредителя подано лицом, не имеющим на то полномочий;
- ☐ если не уплачена государственная пошлина.

После устранения нарушений заявление принимается к рассмотрению (часть 3 статьи 11).

53. Следуя логике обозначенных выше рекомендаций, в целях надлежащего обеспечения прав заинтересованных лиц на учреждение (создание) СМИ, в законопроекте необходимо определить точные сроки, в течение которых уполномоченный

государственный орган будет обязан вернуть заявление без рассмотрения, а также предоставить заинтересованным субъектам право на обжалование решения возврате заявления без рассмотрения.

VIII. Отдельные вопросы распределения прав и обязанностей между органами СМИ.

54. Законопроектом устанавливается система внутренней структуры СМИ, включая вопросы распределения прав и обязанностей между органами СМИ, к числу которых относятся учредитель (соучредители), редакция издательство и др.

55. Не вдаваясь во внутренние аспекты взаимоотношений между указанными субъектами, представляется целесообразным обратить внимание на отдельное положение законопроекта, согласно которому устанавливается, что учредитель может передать свои права и обязанности третьему лицу с согласия редакции и соучредителей. В случае ликвидации или реорганизации учредителя – объединения граждан, предприятия, учреждения, организации, государственного органа его права и обязанности в полном объеме переходят к редакции, если иное не предусмотрено уставом редакции (часть 4 статьи 15).

56. В данном случае законопроектом вводится регулирование прав и обязанностей органов СМИ, существенным образом влияющее на его судьбу. Возникают довольно серьезные вопросы относительно объективности предлагаемого подхода, предполагающего наступление аналогичных правовых последствий в случаях ликвидации и реорганизации СМИ, которые по своей природе и смыслу сильно отличаются друг от друга.

57. Гражданским кодексом Кыргызстана установлено, что ликвидация юридического лица влечет его прекращение без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам (часть 1 статьи 96). Такая ликвидация приводит к определенным последствиям в зависимости от оснований принятия этого решения и способности ликвидируемого субъекта исполнить все имеющиеся обязательства.

58. Реорганизация юридического лица может быть произведена различными способами, включая слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование, каждый из которых приводит к особым правовым последствиям с точки зрения вопросов правопреемства (часть 1 статьи 92 Гражданского кодекса). Например, при слиянии юридических лиц права и обязанности каждого из них переходят к вновь возникшему юридическому лицу в соответствии с передаточным актом. При разделении юридического лица его права и обязанности переходят к вновь возникшим юридическим лицам в соответствии с разделительным балансом. При преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида (изменении организационно-правовой формы) к вновь возникшему юридическому лицу переходят права и обязанности реорганизованного юридического лица в соответствии с передаточным актом (статья 93).

59. В связи с изложенным, в целях недопущения ущемления прав и законных интересов заинтересованных лиц, что существенным образом влияет на надлежащую реализацию фундаментальных прав человека на свободу выражения мнения, а также, следуя базовым принципам верховенства права и правовой определенности, представляется целесообразным пересмотреть положения законопроекта, касающиеся регламентации прав и обязанностей органов СМИ, включая часть 4 статьи 15, и привести их в соответствие с Гражданским кодексом Кыргызстана.

IX. Статус сетевых СМИ (веб сайтов).

60. В соответствии с законопроектом наряду с традиционными СМИ предлагается наделить статусом СМИ также *сетевые издания* (веб-сайты), под которыми будут пониматься сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», зарегистрированные в качестве СМИ (пункт 15 статьи 2).

61. В условиях динамического развития современных технологий невозможно переоценить особую роль тех возможностей, которые интернет предоставляет человечеству, в особенности в сфере распространения и поиска информации, а также деятельности СМИ. Стремительное развитие интернет-журналистики и масштабное расширение аудитории интернет-изданий не может оставить эту область общественных отношений без государственного регулирования. С этой точки зрения, в настоящее время назрела необходимость обновления действующего законодательства Кыргызстана относительно определения статуса сетевых изданий.

62. Вместе с тем, вмешательство в деятельность СМИ через законодательное регулирование со стороны государственных органов должно основываться на широкомасштабных исследованиях и подробном анализе специфики и особенностей сетевых изданий, которые заметно отличаются от традиционных СМИ, как, например, телерадиовещание и печатные издания. Данный подход кроме того предполагает изучение сложившейся на сегодняшний день международной практики регулирования деятельности интернет-СМИ. При этом результатом подобных исследований должно стать не доскональное копирование опыта других государств, а принятие таких законодательных и институциональных решений, которые будут в полной мере соответствовать уникальной культуре, традициям и укладу общественных отношений в Кыргызстане, а также обеспечивать надлежащее соблюдение обязательств республики в рамках подписанных международных документов и Конституции.

63. Комитет ООН по правам человека также обратил особое внимание на вопросы реализации права на свободу выражения и обмена мнениями через всемирную сеть, обозначив, что «любые ограничения на работу вебсайтов, блогов и любых других подобных систем распространения электронной и иной информации, основанных на Интернет-технологиях, в том числе систем, обеспечивающих работу подобных средств коммуникации, таких как системы доступа к сети Интернет или поисковые системы, допустимы в той мере, в какой они совместимы с пунктом 3. Допустимые ограничения должны основываться главным образом на содержании конкретных материалов; общие запреты на функционирование определенных сайтов и систем несовместимы с пунктом 3.

Кроме того, несовместимым с пунктом 3 является запрет на публикацию сайтами или системами распространения информации каких-либо материалов исключительно по той причине, что они могут содержать критику правительства или социально-политической системы, которой придерживается правительство»²³.

64. Принимая во внимание, что сетевым изданиям предлагается предоставить статус СМИ, по данному вопросу представляются актуальными изложенные выше комментарии и рекомендации относительно статуса СМИ, вопросов регистрации и перерегистрации, ограничений свободы выражения мнения.

65. Закономпроект также устанавливается категория «специализированного средства массовой информации», под которым будет пониматься такое средство массовой информации, для регистрации или распространения продукции которого данным закономпроект установлены специальные правила (пункт 7 статьи 2). Однако, в рассматриваемом проекте отсутствуют какие-либо положения, регламентирующие специальные правила регистрации специализированного СМИ. Имеется единственное упоминание о запрете использования в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов, относящихся к специальным средствам массовой информации, скрытых вставок и иных технических приемов и способов распространения информации, воздействующих на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье, а равно распространение информации об общественном объединении или иной организации, включенных в опубликованный перечень общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным законом, без указания на то, что соответствующее общественное объединение или иная организация ликвидированы или их деятельность запрещена.

66. Исходя из предлагаемых формулировок представляется абсолютно неясным, что именно должно относиться к специальным СМИ. Возможно, разработчики законопроекта стремятся включить в число СМИ (в составе категории «специальных СМИ») информационные компьютерные файлы и программы обработки информационных текстов. Указанные положения законопроекта явно не отвечают принципу правовой определенности, являющемуся особенно важным при регулировании вопросов ограничения прав человека.

67. В целях недопущения правовой неопределенности, способной приводить к произвольному и неправомерному ограничению прав человека, а также злоупотреблениям властью считаем необходимым пересмотреть положения законопроекта, касающиеся понятия, статуса, прав и обязанностей специализированных СМИ.

Х. Ограничения свободы выражения мнения в деятельности СМИ.

²³ Пункт 43 Замечаний общего порядка № 34 к статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятых на 102-й сессии Комитета ООН по правам человека в 2011 году.

68. Законопроектом устанавливается целый ряд ограничений свободы выражения мнения в деятельности СМИ. В частности, статья 4 проекта под названием «Недопустимость злоупотребления свободой слова и печати» запрещает использование СМИ:

- для распространения материалов, содержащих публичные призывы к насильственному захвату власти или насильственному изменению конституционного строя Кыргызской Республики;

- для пропаганды войны, разжигания национальной, расовой, региональной и религиозной вражды;

- для распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов;

- для распространения материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости;

- для распространения материалов, подвергающих граждан дискриминации по признаку пола, расы, языка, инвалидности, этнической и региональной принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств личного и общественного характера;

- для вмешательства в личную жизнь граждан, посягательство на их честь и достоинство, деловую репутацию;

- для распространения информации о частной жизни человека без его согласия, кроме случаев, установленных законом;

- для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну.

69. Запрещается использование в радио-, теле-, видео-, кинопрограммах, документальных и художественных фильмах, а также в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов, относящихся к специальным средствам массовой информации, скрытых вставок и иных технических приемов и способов распространения информации, воздействующих на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье, а равно распространение информации об общественном объединении или иной организации, включенных в опубликованный перечень общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным законом, без указания на то, что соответствующее общественное объединение или иная организация ликвидированы или их деятельность запрещена (часть 2 статьи 4).

70. Запрещаются распространение в СМИ, а также в информационно-телекоммуникационных сетях сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования, местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, пропаганда каких-либо преимуществ использования отдельных наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, а также распространение иной информации, распространение которой

запрещено законами (часть 3 статьи 4).

71. При этом, неоднократные нарушения указанных требований в течение двенадцати месяцев являются основанием для принудительно прекращения деятельности СМИ, осуществляемого в судебном порядке (часть 3 статьи 21 законопроекта).

72. Большинство из перечисленных выше ограничений совместимы с международными и национальными стандартами прав человека. К примеру, Международный пакт о гражданских и политических правах налагает на государства-участников обязательства устанавливать запрет на уровне закона в отношении всякой пропаганды войны и выступлений в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (статья 20). В соответствии с Конституцией Кыргызстана не допускаются действия, направленные на насильственный захват и незаконное удержание государственной власти, присвоение полномочий государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц (часть 2 статьи 5).

73. Однако, отдельные формулировки, определяющие злоупотребления со стороны СМИ, являются чрезвычайно расплывчатыми и нечеткими и грубо нарушают принцип правовой определенности. В частности, представляется абсолютно неясным, что именно означает запрет использования в СМИ скрытых вставок и иных технических приемов и способов распространения информации, воздействующих на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье. Возникает ряд серьезных вопросов относительно, субъектов, которые будут уполномочены определять были ли допущены со стороны СМИ указанные нарушения, в каком порядке и на основании каких критериев будут проводиться подобные проверки и др.

74. Особую настороженность вызывают положения части 3 статьи 4 законопроекта. Во-первых, здесь устанавливается запрет на распространение некоторых категорий сведений не только в СМИ, но также в информационно-телекоммуникационных сетях. Из этой формулировки следует, что с помощью рассматриваемого законопроекта Администрация Президента инициирует введение государственного регулирования не только в отношении сетевых изданий, т.е. веб сайтов, которые, как предполагается, будут признаваться СМИ и приобретать этот статус после прохождения процедуры государственной регистрации. Таким образом, эти запреты будут распространяться на весь потенциал информационно-телекоммуникационных сетей, к примеру, все другие веб сайты, не являющиеся СМИ, социальные сети, мессенджеры. Однако, эти положения выходят за рамки сферы регулирования рассматриваемого законопроекта, определяемой его названием, преамбулой, а также содержанием, согласно которому лишь определенные веб сайты будут приравниваться к СМИ.

75. Во-вторых, обозначенные выше риски существенным образом усугубляются в связи с нормой, предлагаемой в окончании части 3 статьи 4 законопроекта, согласно которой не только в СМИ, но и в информационно-телекоммуникационных сетях не допускается распространение иной информации, распространение которой запрещено

законами. Предлагаемое правовое регулирование не выдерживает никакой критики ввиду грубых отступлений от положений международно-правовых документов и Конституции Кыргызстана, устанавливающих допустимые основания и пределы ограничений прав человека. Исследуемые нормы не соответствуют базовым принципам верховенства права и правовой определенности. Формально предлагаемый запрет может охватывать самые разные формы жизнедеятельности физических лиц, блогеров, правозащитников, активистов и других субъектов в процессе реализации свободы выражения, которые фактически никак не относятся к деятельности СМИ.

76. Комитет ООН по правам человека отмечает относительно вопросов ограничения свободы выражения мнения о том, что «ограничения не должны быть чрезмерно широкими». В своем замечании общего порядка № 27 Комитет отметил, что «ограничительные меры должны соответствовать принципу соразмерности; они должны являться уместными для выполнения своей защитной функции; они должны представлять собой наименее ограничительное средство из числа тех, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат; и они должны являться соразмерными защищаемому интересу». Принцип соразмерности должен соблюдаться не только в законодательстве, в котором предусматриваются ограничения, но и административными и судебными властями в процессе применения законодательства. При соблюдении принципа соразмерности необходимо также учитывать конкретную форму выражения мнения и средства его распространения. Например, в Пакте придается весьма большое значение беспрепятственному выражению мнений во время политических дискуссий, проводимых в демократическом обществе с участием государственных и политических деятелей»²⁴.

77. Недостаточно четкая определенность правовых границ для признания действий СМИ злоупотреблением свободой слова предоставляет органам власти необоснованно повышенную дискрецию полномочий по ограничению прав и свобод человека. Создаются благоприятные условия, способствующие превышению полномочий должностных лиц и преследованиям не только СМИ, но и физических лиц под видом проявлений злоупотребления свободой слова. Все эти обстоятельства в их совокупности могут приводить к произвольным и несоразмерным ограничениям права на свободу выражения мнения, что недопустимо в демократическом правовом государстве.

78. Во избежание формирования условий для произвольного и неправомерного ограничения фундаментальных прав человека обозначенные выше положения, устанавливающие границы в реализации свободы выражения мнения, необходимо существенным образом пересмотреть и привести в соответствие с международно-правовыми документами и Конституцией Кыргызстана, включая базовые принципы верховенства права и правовой определенности. В законопроекте следует четко обозначить конкретные действия, определяющие границы свободы выражения мнения и свободы СМИ. Предлагаем исключить из части 2 статьи 4 проекта положения о запрете использования скрытых вставок и иных технических приемов и способов распространения информации, воздействующих на подсознание людей и (или)

²⁴ Пункт 34 Замечаний общего порядка № 34 к статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятых на 102-й сессии Комитета ООН по правам человека в 2011 году.

оказывающих вредное влияние на их здоровье. Кроме того, в части 3 статьи 4 законопроекта необходимо исключить нормы о правовом регулировании свободы слова в информационно-телекоммуникационных сетях и запрете распространения иной информации, распространение которой запрещено законами.

XI. Принудительное приостановление и/или прекращение деятельности СМИ.

79. Законом проектом предусматривается, что деятельность СМИ может быть прекращена или приостановлена только по решению учредителя либо судом в порядке гражданского судопроизводства по иску Министерства юстиции или Генеральной прокуратуры. Основанием для прекращения судом деятельности СМИ являются неоднократные в течение двенадцати месяцев нарушения редакцией требований статьи 5 законопроекта, по поводу которых Министерством юстиции либо органом прокуратуры были вынесены письменные предупреждения учредителю и (или) редакции (главному редактору), а равно неисполнение акта суда о приостановлении деятельности средства массовой информации (части 1, 3 статьи 21). При этом, каких-либо иных конкретных мер ответственности для СМИ законопроектом не предусмотрено.

80. Таким образом, Администрация Президента предлагает очень жесткую систему санкций в отношении СМИ, которая позволяет принудительно прекращать работу СМИ в случае допущения более одного раза в течение одного года нарушения требований законопроекта, определяющих случаи злоупотреблений свободой слова, о которых было указано выше. Важно особо отметить о том, что законопроектом не учитываются вопросы тяжести отступлений от требований закона, которые потенциально могут быть допущены со стороны СМИ, что представляет собой серьезный правовой пробел, поскольку любые меры ответственности должны быть соразмерными совершенным противоправным деяниям.

81. Принудительная ликвидация СМИ представляет собой серьезное ограничение основополагающих прав и свобод человека, находящихся под защитой международно-правовых документов и Конституции Кыргызстана, в связи с чем, к этому вопросу необходимо относиться с особенной внимательностью и аккуратностью. Все требования международных стандартов прав человека, должны соблюдаться в полном объеме, в особенности в ситуациях, когда решается вопрос применения существенных ограничений. В Руководящих принципах по свободе объединений БДИПЧ ОБСЕ указывается, что «санкции, представляющие собой фактическое приостановление деятельности, запрещение или роспуск объединения, носят исключительный характер. Их следует применять только в тех случаях, когда нарушение влечет за собой серьезную угрозу безопасности государства или определенных групп либо подрывает основополагающие демократические принципы. В любом случае, окончательное решение о введении жестких санкций такого рода или об их пересмотре должен принимать судебный орган»²⁵.

²⁵ Пункт 239 Руководящих принципов по свободе объединений БДИПЧ ОБСЕ.

82. Следуя базовому принципу соразмерности допустимого ограничения прав человека, представляется целесообразным существенным образом пересмотреть систему ответственности для СМИ. В законодательстве следует предусматривать различные по степени тяжести меры ответственности, которые должны быть адекватными допущенным нарушениям. К примеру, в случае незначительного нарушения требований законодательства и/или прав отдельных лиц соразмерным представляется объявление предупреждения в отношении СМИ. Если же СМИ совершено более тяжелое нарушение, на него могут быть наложены штрафные санкции, которые, однако, не должны быть чрезмерно высокими. В случае более жесткого и грубого нарушения законодательства деятельность СМИ может быть временно приостановлена. Принудительное прекращение работы СМИ может иметь место лишь в исключительных случаях, когда органы власти представляют неопровержимые доказательства особо тяжких последствий, причинения серьезного вреда интересам общества, государства, отдельных групп или лиц. Помимо этого, в законопроекте следует более подробно расписать процедуры привлечения к различным мерам ответственности, в том числе, субъектов, наделяемых правом инициирования вопроса о привлечении СМИ к ответственности, субъектах, принимающих решение о наложении конкретной меры ответственности, сроках рассмотрения подобных вопросов, правах СМИ на обжалование подобных решений и т.д.

83. Вместе с тем, в соответствии с базовыми принципами верховенства права и правовой определенности, а также в целях обеспечения прав представителей СМИ на доступ к справедливому правосудию, считаем необходимым в обязательном порядке предусмотреть в законопроекте более детальную регламентацию процедур, связанных с инициированием и судебным рассмотрением вопроса о прекращении деятельности СМИ. Как минимум, важно установить сроки, в течение которых СМИ должно будет выполнить требования Министерства юстиции или Генеральной прокуратуры, изложенные в письменном предупреждении в связи с возможным нарушением закона. Кроме того, СМИ должно быть предоставлено право на обжалование подобных письменных предупреждений, предъявляемых указанными государственными органами, с целью защиты от незаконных и необоснованных претензий.

84. Помимо этого, законопроектом устанавливается возможность приостановления деятельности СМИ в двух случаях: при необходимости обеспечения иска о прекращении деятельности СМИ либо при нарушении законодательства о выборах (часть 4 статьи 21).

85. Аналогичным образом, учитывая, что приостановление деятельности СМИ является значительным ограничением свободы выражения мнения, данная мера должна отвечать требованиям, касающимся допустимого вмешательства в реализацию фундаментальных прав человека, а также принципу правовой определенности.

86. Законодательство о выборах имеет особое значение для демократии, принципов формирования органов власти, отношений между обществом и властными институтами. В то же время, законодательная база в этой сфере содержит большой пласт различных правовых норм, регламентирующих права и обязанности граждан, должностных лиц государственных органов, юридических лиц и других субъектов, включая СМИ. В целях

недопущения произвольного, следовательно, недопустимого ограничения свободы выражения мнения в законопроекте следует привести исчерпывающий и конкретный перечень нарушений законодательства о выборах, совершение которых может приводить к приостановлению деятельности СМИ.

87. Вместе с тем, в законопроекте не определена дальнейшая судьба СМИ после принятия судом решения о приостановлении его деятельности, что наряду с отсутствием сроков такого приостановления фактически приравнивает данную меру ответственности с прекращением деятельности СМИ. В этой связи, значительно повышаются риски, способные приводить к необоснованным и несоразмерным ограничениям фундаментальных прав человека на свободу выражения мнения и свободу СМИ.

88. Принимая во внимание вышеизложенное, указанные правовые пробелы законопроекта необходимо устранить, предусмотрев в документе точные и максимально допустимые сроки приостановления деятельности СМИ, которые не должны быть продолжительными. Актуальным также представляется определить конкретные основания или обстоятельства для возобновления деятельности СМИ до истечения срока, на который его работа была приостановлена, к примеру, в случае выполнения каких-либо действий или когда отпадают обстоятельства, служившие основанием для приостановления и т.д.

89. Помимо упомянутого выше законопроектом также вводится институт приостановления выпуска СМИ. В частности, предлагается следующее: «Если в период избирательной кампании, кампании референдума главный редактор или редакция радио- и телепрограммы, периодического печатного издания, иной организации, осуществляющей выпуск средства массовой информации (далее - организация, осуществляющая выпуск средства массовой информации) допустит повторное нарушение законодательства Кыргызской Республики о выборах и референдумах, Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики вправе обратиться в суд с ходатайством приостановления выпуска средства массовой информации, использованного в целях совершения указанных нарушений» (часть 1 статьи 22).

90. Обозначенные выше позиции и комментарии относительно институтов приостановления и прекращения деятельности СМИ являются актуальными и для механизмов приостановления выпуска СМИ. Несовершенство анализируемой нормы, обусловленное отступлениями от принципа правовой определенности, приводит к абсолютной неясности относительно понятия «выпуск средства массовой информации». Непонятно, о чем именно в данном случае идет речь, об организации, осуществляющей выпуск СМИ, т.е. о редакции, издательстве или информационном агентстве, либо же здесь имеется в виду отдельный материал, опубликованный в СМИ, например, новостное сообщение, видеорепортаж и др.

91. Учитывая, что неточности правового регулирования могут приводить к произвольному ограничению основополагающих прав человека на свободу слова и свободу СМИ, что недопустимо в демократическом и правовом государстве, содержание статьи 22 законопроекта необходимо существенным образом пересмотреть, приняв во

внимание обозначенные выше рекомендации.

92. В дополнение к вышеназванным механизмам принудительного прекращения деятельности СМИ законопроектом вводится еще один подобный инструмент в виде признания свидетельства о государственной регистрации СМИ недействительным. Предусматривается, что такое свидетельство может быть признано недействительным Министерством юстиции только в случаях:

- ☐ если свидетельство о регистрации получено обманным путем;
- ☐ если средство массовой информации не выходит в свет (в эфир) более трех месяцев;
- ☐ если устав редакции или заменяющий его договор не принят и (или) не утвержден в течение двух месяцев со дня первого выхода в свет (в эфир) данного средства массовой информации;
- ☐ если имела место повторная регистрация данного средства массовой информации (статья 13, часть 11 статьи 7).

93. В данном случае представляются вновь актуальными изложенные выше комментарии и рекомендации относительно недопустимости установления чрезмерно жестких ограничений свободы слова и свободы СМИ в случаях незначительных отступлений от требований законопроекта, не влекущих серьезных и фактических последствий либо иного ущерба правам и охраняемым законом интересам других лиц.

94. На СМИ и, в частности, на учредителя возлагается обязанность приступить к производству продукции в течение трех месяцев со дня выдачи свидетельства о государственной регистрации. В случае пропуска этого срока свидетельство регистрации СМИ признается недействительным, что влечет прекращение его прав и обязанностей, т.е. это представляет собой принудительное прекращение деятельности СМИ не в судебном, но в административном порядке. Кроме того, предлагается ликвидировать СМИ в случае, если устав редакции или заменяющий его договор не принят и (или) не утвержден в течение двух месяцев со дня первого выхода в свет (в эфир) данного СМИ.

95. В первую очередь, представляется неясным, какие цели преследуют инициаторы законопроекта, устанавливая обязанность СМИ по выходу в свет (в эфир) не менее одного раза в три месяца. Более того, отзыв свидетельства о регистрации СМИ за несоблюдение указанных обязанностей является явно несоразмерной мерой, усугубляемой непонятными целями подобных обязательств.

96. Таким образом, предлагаемые обязанности СМИ и меры ответственности не соответствуют требованиям международных стандартов и Конституции Кыргызстана относительно допустимых ограничений основополагающих прав человека на свободу выражения мнения ввиду отсутствия необходимости подобных ограничений, целесообразной в демократическом обществе, а также по причине явной несоразмерности предлагаемых санкций.

97. Вместе с тем, в данном случае возникают вполне обоснованные вопросы

относительно соответствия предлагаемых обязанностей СМИ базовому принципу гражданского права, гарантирующему автономию воли субъектов правоотношений. В частности, гражданское законодательство основывается на признании равенства, автономии воли и имущественной самостоятельности участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты (часть 1 статьи 2 Гражданского кодекса).

98. В связи с изложенным, в целях приведения положений законопроекта в соответствие с обозначенными выше требованиями международно-правовых документов, Конституции и гражданского законодательства Кыргызстана представляется целесообразным исключить из текста законопроекта правовые нормы, согласно которым свидетельство о государственной регистрации СМИ будет признаваться недействительным в случаях если СМИ не выходит в свет (в эфир) более трех месяцев, а также если устав редакции или заменяющий его договор не принят и (или) не утвержден в течение двух месяцев со дня первого выхода в свет (в эфир) данного СМИ (пункты 2, 3 статья 13, часть 1 статьи 7).

ХII. Переходные положения, связанные с вступлением законопроекта в силу.

99. Законопроектом предусмотрено, что он вступает в силу с 1 апреля 2023 года (часть 1 статьи 54). Документ был размещен для общественного обсуждения 28 сентября 2022 года, следовательно, он может быть внесен в Жогорку Кенеш по истечении месячного срока, т.е. не ранее 29 октября текущего года. Таким образом, Парламенту и другим органам власти отводится 5 месяцев для его рассмотрения в случае, если указанный выше срок не будет изменен. Эти обстоятельства говорят о стремлении Администрации Президента форсировать принятие законопроекта в ускоренном порядке в связи с чем, возрастают риски неправомерных отступлений от международных и национальных стандартов прав человека на участие в управлении государством, принятии законов и других важных решений.

100. Особо примечателен тот факт, что частью 3 статьи 54 Кабинету Министров поручается:

- ☐ до 1 апреля 2023 года привести свои нормативные правовые акты в соответствие с этим законопроектом.
- ☐ - до 1 апреля 2023 года внести в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики проекты законов, вытекающие из данного законопроекта.

101. Исходя из части 1 статьи 54 законопроекта Администрация Президента планирует, что рассматриваемый документ вступит в силу к этому же сроку, т.е. 1 апреля 2023 года. При этом, упомянутая правовая норма обязывает Кабинет Министров, во-первых, принять к этому времени все необходимые постановления и другие решения либо откорректировать их, во-вторых, разработать и внести конкретные законопроекты, необходимые для реализации положений исследуемого проекта закона. Парадокс

заключается в том, что юридическая сила указанных поручений возникнет только 1 апреля 2023 года, однако, Кабинет Министров должен будет выполнить их в тот же день.

102. Вполне возможно, что в данном случае имеет место техническая ошибка и эти сроки будут в дальнейшем изменены. В то же время, эти, вероятно, ошибочные положения в их совокупности со сроками вступления законопроекта в силу, а также поручением Кабинету Министров о проведении регистрации (перерегистрации) всех СМИ по новым правилам, существенно отличающимся от действовавших на протяжении целых десятилетий, в целом демонстрируют приоритеты государственной политики в отношении СМИ и медиа пространства. Кроме того, эти положения могут говорить о том, что органы исполнительной власти фактически уже приступили к разработке соответствующих документов, о которых указывается в этом поручении.

103. В этой связи, а также, принимая во внимание высокую важность сферы регулирования законопроекта для прав и законных интересов отдельных лиц, общества и государства в целом, возникает необходимость в активизации общественного мониторинга и общественного контроля за надлежащим обеспечением всех законодательных процедур, включая общественное обсуждение, а также принятие и рассмотрение поступающих предложений и рекомендаций.

104. Законопроектом предусмотрено, что он вступает в силу с 1 апреля 2023 года и до 1 июня 2023 года все СМИ должны будут пройти перерегистрацию. При этом, СМИ, не прошедшие перерегистрацию, считаются ликвидированными (части 3, 4 статьи 54).

105. Таким образом, СМИ Кыргызстана, а также всем другим субъектам, которые будут признаваться СМИ в соответствии с положениями исследуемого законопроекта, отводится только два месяца для прохождения процедуры перерегистрации. Следует также учитывать, что рассмотрение заявления о регистрации СМИ и принятие соответствующего решения осуществляются Министерством юстиции в месячный срок (часть 4 статьи 7 законопроекта). Столь краткие временные рамки наряду с целым массивом существенных изменений правового регулирования деятельности СМИ вполне объективно содержат в себе признаки неправомерных отступлений от международных и конституционных стандартов свободы выражения мнения и свободы СМИ. Законопроект значительным образом расширяет круг субъектов, относящихся к категории СМИ, которые должны будут пройти государственную регистрацию. Кроме того, меняется порядок регистрации с увеличением перечня сведений, подлежащих предоставлению в уполномоченный государственный орган. Помимо этого, возрастают риски необоснованного признания СМИ ликвидированными в связи с резким увеличением нагрузки на регистрирующий орган, сотрудники которого могут не уложиться в отводимые сроки. Возникают также вопросы относительно статуса и деятельности действующих в настоящее время СМИ, чьи заявления будут находиться на рассмотрении и которым по состоянию на 1 июня 2023 года еще не будут выданы свидетельства о регистрации (перерегистрации).

106. В этой связи, в целях недопущения формирования условий, способствующих нарушениям международных и конституционных гарантий фундаментальных прав

человека на свободу выражения мнения, представляется необходимым увеличить срок, отводимый заинтересованным субъектам и Кабинету Министров для прохождения регистрации (перерегистрации), предоставив не менее 6 месяцев.