

ARTICLE 19



# Кыргызстан: Реформа законов о СМИ

2020



Данный проект  
финансируется  
Европейским Союзом



MEDIA  
DIALOGUE



ИНСТИТУТ  
МЕДИА  
ПОЛИСИ

Впервые опубликовано АРТИКЛЬ 19 в 2020 году  
© АРТИКЛЬ 19, 2020

АРТИКЛЬ 19  
Центр свободы слова  
Фаррингтон роуд, 60  
Лондон, EC1R 3GA  
Великобритания  
[www.article19.org](http://www.article19.org)

A19/ECA/2021/008/Russian

Данный анализ был написан и подготовлен АРТИКЛЬ 19. Мы благодарны Институту Медиа Полиси за то, что он позволил нам использовать и развивать в этом анализе их существующие исследования.

Эта работа предоставляется под лицензией Creative Commons «Атрибуция-Некоммерчески-СохранениеУсловий 3.0» (CC BY-NC-SA 3.0). Вы можете свободно копировать, распространять и демонстрировать эту работу, а также создавать производные работы при условии, что:

- 1) указано авторство АРТИКЛЬ 19;
- 2) данная работа не будет использована в коммерческих целях;
- 3) распространение любой работы, сделанной на основе этой, должно производиться под лицензией, идентичной данной.

Для получения доступа к полному тексту настоящей лицензии перейдите по ссылке: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/legalcode>

АРТИКЛЬ 19 будет признателен за получение копии любых материалов, в которых используется информация из данного отчета.



Данный проект  
финансируется  
Европейским Союзом



**MEDIA**  
DIALOGUE



**ИНСТИТУТ  
МЕДИА  
ПОЛИСИ**

Перевод данной публикации был подготовлен при финансовой поддержке Европейского Союза в рамках проекта Медиа Диалог. Содержание публикации является предметом ответственности АРТИКЛЬ 19 и не обязательно отражает точку зрения Европейского Союза.

# Содержание

Введение	4
Применимые международные стандарты в области свободы выражения мнений	6
Ограничения права на свободу выражения мнений	6
Регулирование СМИ	7
Общие наблюдения	8
Необходимость дифференцированного подхода	8
Межсекторальные вопросы	9
Ограниченная полезность Закона о СМИ в долгосрочной перспективе	10
Закон о свободе выражения мнений: альтернатива	11
Определение СМИ	11
Области, требующие особого внимания	14
Разнообразие и плюрализм	14
Защита источников	16
Права и обязанности журналистов	18
Запрещённый контент	19
Приостановление деятельности или закрытие СМИ	20
Диффамация	21
Потребность в усиленной защите в вопросах, представляющих общественный интерес	21
Другие освобождения от ответственности	22
Право на исправление и право на ответ	23
Выводы	25
Об АРТИКЛЬ 19 и Институте Медиа Полиси	26
Сноски	27

# Введение

Настоящий информационный документ призван помочь национальным заинтересованным сторонам Кыргызстана в предпринимаемых ими усилиях по продвижению реформы законов о СМИ в стране. Он был подготовлен АРТИКЛЬ 19 в партнерстве с Институтом Медиа Полиси, неправительственной организацией из Кыргызстана, занимающейся вопросами свободы выражения мнений и свободы СМИ, чьи экспертные исследования и анализ легли в его основу.

По просьбе Института Медиа Полиси анализ существующего законодательства, включенного в данный информационный документ, преимущественно сводится к Закону о средствах массовой информации 1992 года (Закон о СМИ). Закон о СМИ нацелен на создание общей основы для работы всех национальных СМИ. Он дополняется другими, более узкоспециализированными законами, касающимися прав журналистов, аудиовизуальных средств массовой информации и общественного вещания. Также на свободное и независимое функционирование СМИ в Кыргызстане оказывают непосредственное влияние различные законы, не касающиеся конкретно СМИ. К ним относятся Закон о доступе к информации и положения Гражданского кодекса о диффамации. Обширное антитеррористическое и «антиэкстремистское» законодательство налагает жесткие и весьма проблемные ограничения на свободу выражения мнений и, следовательно, медиа-контент.

Данный информационный документ посвящен областям нормативного регулирования, которые имеют отношение ко всем СМИ. В рамках настоящего документа они обсуждаются главным образом в той мере, в какой они касаются конкретных положений Закона о СМИ.

АРТИКЛЬ 19 рекомендует, чтобы в среднесрочной и долгосрочной перспективе заинтересованные стороны на национальном уровне рассмотрели вопрос о том, является ли рамочный закон, направленный на регулирование всех форм средств массовой информации, полезным законодательным инструментом. Нет сомнений в том, что Закон о СМИ в его нынешней форме во многих отношениях несовершенен. В текущих условиях Кыргызстана АРТИКЛЬ 19 понимает, что краткосрочное устранение этих недостатков с целью обеспечения надлежащей защиты медиа-организаций и журналистов может заключаться в реформировании действующего законодательства. Однако мы считаем, что в конечном итоге более эффективной стратегией реформирования законодательства о СМИ было бы сосредоточение на разработке или совершенствовании более специализированного законодательства, посвященного конкретным видам средств массовой информации (например, телерадиовещанию) или конкретным вопросам, связанным со СМИ (например, условия для наступления ответственности для интернет-посредников), а также законодательства о СМИ, касающегося межотраслевых вопросов, имеющих особое отношение к СМИ (например, диффамация или ограничения контента).

Дополнительно АРТИКЛЬ 19 рекомендует национальным законодателям и политикам:

- Принять дифференцированный подход к регулированию СМИ, сосредоточив внимание на разработке отдельных режимов регулирования для печатных, телерадиовещательных и электронных СМИ;
- Только телерадиовещательные средства массовой информации должны подлежать законодательному регулированию, однако лишь в степени, в которой это строго необходимо, и с минимальным вмешательством. При этом внутренние методы работы средств массовой информации и их обязанности должны саморегулироваться (по крайней мере, частично). Это также включает пересмотр регулирования СМИ от ограничений и управления средствами массовой информации и их работниками до защиты и обеспечения их институциональной независимости, безопасности и свободы выражения мнений;
- Разработать законодательные меры для обеспечения плюрализма средств массовой информации, особенно путем регулирования права собственности на СМИ посредством закона о конкуренции. Это должно включать требования в отношении прозрачности владения СМИ и их финансирования, а также защиты редакционной независимости СМИ от влияния их владельцев;
- Принять дополнительные законодательные меры для защиты способности СМИ выполнять свои функции общественного контроля. Это включает в себя значительно более строгий механизм защиты источников, чем тот, который в настоящее время предусмотрен в Законе о СМИ. Это также предусматривает дополнительную защиту от исков о диффамации в отношении заявлений по вопросам, представляющим общественный интерес;
- Отменить все ограничения на контент для СМИ, в то же время существенно пересмотрев ограничения на выражение мнения, которые в настоящее время существуют в законодательстве, не связанном со СМИ (например, Уголовный кодекс и Закон о противодействии экстремистской деятельности). Все ограничения должны соответствовать строгому критерию соразмерности согласно статье 19(3) МПГПП;
- Обеспечить, чтобы приостановка деятельности и закрытие средств массовой информации могли использоваться только в крайнем случае, в самых исключительных обстоятельствах и только для особо вопиющего незаконного поведения.

Эти общие рекомендации подробно изложены в анализе ниже. Однако сама широта затрагиваемых вопросов не позволяет данному информационному документу в полной мере оценить сложность некоторых из них. АРТИКЛЬ 19 готов предоставить дополнительный углубленный анализ конкретных аспектов регулирования СМИ по мере необходимости.

# Применимые международные стандарты в области свободы выражения мнений

Законодательство о СМИ включает ряд международных стандартов в области прав человека, которые составляют основу правового анализа, включенного в настоящий информационный документ.

Право на свободу выражения мнений гарантировано в международном праве в области прав человека, в частности, во **Всеобщей декларации прав человека** (ВДПЧ),<sup>1</sup> и наделено юридической силой в **Международном пакте о гражданских и политических правах** (МПГПП), который налагает юридические обязательства на участвующие в Пакте государства касательно ряда прав человека, изложенных в ВДПЧ.<sup>2</sup> Ратифицировав МПГПП, Кыргызстан обязан воплотить его положения в жизнь через национальное законодательство.

Свобода выражения мнений дополнительно гарантируется в различных документах Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), согласованных Кыргызстаном, таких как Хельсинкский Заключительный акт,<sup>3</sup> Заключительный документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ,<sup>4</sup> Парижская Хартия, согласованная в 1990 г.,<sup>5</sup> Заключительный документ Будапештского саммита ОБСЕ 1994 года<sup>6</sup> и Декларация Стамбульского саммита.<sup>7</sup>

Похожие гарантии свободы выражения мнений содержатся в региональных соглашениях по правам человека.<sup>8</sup> Хотя решения и авторитетные заявления, принятые региональными правозащитными органами, не являются обязательными для Кыргызстана, они предоставляют важные сравнительные доказательства содержания и применения права на свободу выражения мнения, которые могут использоваться для обоснования толкования статьи 19 МПГПП.

## Ограничения права на свободу выражения мнений

Сфера применения права на свободу выражения мнений широка. Она требует от государств гарантировать всем людям свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любого рода независимо от государственных границ, любыми способами по своему выбору. Однако право на свободу выражения мнений не является абсолютным. В соответствии со статьей 19(3) МПГПП, высказывания могут быть ограничены в некоторых исключительных обстоятельствах, при условии, что ограничения, какими бы они ни были:

- **Предусмотрены законом:** соответствующие законодательные акты должны быть сформулированы с достаточной точностью, чтобы люди могли соответствующим образом регулировать свое поведение;

- **Преследуют правомерную цель:** перечень правомерных целей является исчерпывающим и включает уважение прав или репутации других лиц, охрану национальной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), здоровья или нравственности населения;
- **Необходимы и соразмерны в демократическом обществе:** если менее интрузивная мера способна достичь той же цели, что и более ограничительная, должна применяться наименее ограничительная мера.<sup>9</sup>

Кроме того, статья 20(2) МПГПП предусматривает, что всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом. Подстрекательство к насилию – это больше, чем просто выражение взглядов, которые люди не одобряют или считают оскорбительными.<sup>10</sup> «В этом контексте «выступление в пользу» (пропагандирование) следует понимать как намерение публично продвигать ненависть к защищаемой группе. Статья 20(2) запрещает такое пропагандирование только в том случае, если оно достигает уровня подстрекательства, что, в свою очередь, подразумевает намерение говорящего побуждать других к совершению актов дискриминации, вражды или насилия. Хотя запрещенный исход может в действительности и не произойти, термин «подстрекательство» четко подразумевает, что пропаганда ненависти должна создавать «непосредственную угрозу дискриминации, враждебности или насилия против лиц, принадлежащих к [целевой группе]».<sup>11</sup> Комитет по правам человека пояснил, что ограничения, налагаемые в соответствии со статьей 20, должны соответствовать критерию из трех частей, изложенному в статье 19(3). Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) в рамках Организации Объединенных Наций (ООН) разработало Рабатский план действий, дабы установить шесть критериев, которые необходимо учитывать при введении ограничений на высказывания в соответствии со статьей 20(2) МПГПП.<sup>12</sup>

## Регулирование СМИ

Гарантия свободы выражения мнений касается в первую очередь средств массовой информации. Международные органы по правам человека неоднократно подчеркивали «первоочередную роль прессы в правовом государстве»<sup>13</sup> и ее важнейшую роль в демократическом обществе.<sup>14</sup>

Регулирование СМИ вызывает определенные проблемы. С одной стороны, право на свободу выражения мнения требует, чтобы правительство воздерживалось от вмешательства, в то время как, с другой стороны, статья 2 МПГПП обязывает государства «принимать такие законодательные или иные меры, которые необходимы для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте». Это означает, что государства должны также предпринимать позитивные шаги для обеспечения соблюдения прав, в том числе права на свободу выражения мнений.

Для защиты права на свободу выражения мнений необходимо, чтобы СМИ было позволено действовать без государственного контроля. Это обеспечивает роль средств массовой информации в качестве общественного наблюдателя и дает общественности доступ к широкому кругу мнений, особенно по вопросам, представляющим общественный интерес. Это имеет важные последствия для моделей регулирования СМИ.

# Общие наблюдения

## Необходимость дифференцированного подхода

Следует начать с того, что АРТИКЛЬ 19 отмечает спорность вопроса о том, есть ли какое-либо конкретное преимущество в единственном законе, который призван обеспечить общую нормативно-правовую базу для всех форм средств массовой информации. По нашему опыту, законы, которые регулируют все виды СМИ одним законодательным актом, часто являются для правительств инструментом чрезмерного ограничения, а не защиты права на свободу выражения мнений и информации. Такие законы не характерны для стран с сильным прогрессивным законодательством о СМИ.

За исключением вещательных СМИ, средства массовой информации рассматриваются как обычная коммерческая деятельность, которая должна регулироваться не отдельно, а с помощью законов общего применения, таких как гражданские и хозяйственные либо торговые кодексы. Это не означает, что нет никаких ограничений на то, что может публиковать пресса. Например, запреты на контент, который подстрекает к насилию или дискриминации, сексуально эксплуатирует несовершеннолетних или нарушает торговую марку, можно найти практически в каждой стране. Но эти правила обычно содержатся в законах общего применения, а не в специальном законодательстве. Учитывая важную роль прессы в демократическом обществе, само собой разумеется, что журналисты и их публикации не должны подвергаться более строгим ограничениям права на самовыражение, чем обычные люди.

Важные различия между печатными, телерадиовещательными и электронными СМИ требуют различного режима регулирования для каждой из этих категорий.<sup>15</sup> Прежде всего, регулирование СМИ должно основываться на принципах крайней необходимости и минимального вмешательства.<sup>16</sup> Для печатных СМИ (и, в более широком смысле, для текстовых СМИ) это означает, что саморегулирование является предпочтительной моделью, оставляя отрасли возможность разрабатывать этические стандарты СМИ и нести ответственность за их соблюдение. Соответственно, законодательство о печатных СМИ должно в значительной степени сводиться к возможности саморегулирования.

Вещательные средства массовой информации (то есть телевидение и радио) обычно подвергаются более строгому государственному регулированию, поскольку спектр вещания является ограниченным общественным ресурсом. Здесь государству необходимо обеспечить, чтобы спектр вещания использовался и управлялся в общественных интересах для трансляции разнообразных и многочисленных программ и передач. Это в первую очередь достигается путем создания независимого, прозрачного и ответственного регулирующего органа для справедливого и прозрачного распределения частот вещания в соответствии с политикой вещания, направленной на максимальное увеличение плюрализма и разнообразия СМИ. Однако аргументы, которые оправдывают регулирование и лицензирование телерадиовещателей, гораздо менее актуальны для печатных СМИ; нет никаких технических ограничений на количество публикаций, которые могут существовать одновременно, а газеты и журналы не так всепроникающи, как вещательные СМИ.



Интернет-СМИ похожи на печатные СМИ в том смысле, что не существует ограничений на количество интернет-сайтов, которые могут существовать одновременно, поэтому не существует обоснований для режима регулирования цифровых СМИ, основанного на лицензировании. Тем не менее, цифровые медиа не должны регулироваться простым расширением уже существующих режимов регулирования, применяемых к другим типам СМИ.<sup>17</sup> Здесь требуется индивидуальный подход, учитывающий уникальные способы распространения информации в Интернете. Это особенно важно для интернет-посредников, которые играют важную роль в функционировании электронных СМИ, но сами к ним не относятся, например, поставщики технических услуг (такие как поисковые системы или платформы для обмена медиаконтентом), которые позволяют распространять контент электронных СМИ, но не осуществляют редакторский контроль над этим контентом.

Еще одна уникальная особенность Интернета, которая должна быть отражена в его регулировании, заключается в том, что границы между субъектами СМИ и субъектами, не относящимися к СМИ, являются очень переменчивыми и часто размытыми. Это делает введение жесткого определения СМИ для целей регулирования нецелесообразным и контрпродуктивным, особенно в контексте защиты журналистских прерогатив, прав и привилегий и установления ответственности за незаконный контент.

Необходимость дифференцированного подхода к регулированию СМИ предусмотрена собственным законодательством Кыргызстана. В дополнение к Закону о СМИ два отдельных закона регулируют телерадиовещательные СМИ и общественное вещание соответственно. Не существует сопоставимого законодательства, посвященного цифровым СМИ. Однако, как было показано выше, этот пробел нельзя адекватно устранить, просто расширив сферу применения Закона о СМИ (в настоящее время цифровые средства массовой информации не подпадают под определение «средств массовой информации» в законе).

## Межсекторальные вопросы

Существуют определенные проблемы, которые затрагивают все типы СМИ. Однако некоторые из них не являются исключительными для средств массовой информации, поэтому они могут, должны рассматриваться и обычно рассматриваются в законодательстве, не связанном со средствами массовой информации. Главными среди них являются диффамация (и защита от неправомерного использования законов о диффамации, чтобы заставить замолчать правомерную критику), ограничение контента, такое как уголовные и гражданские меры по борьбе с языком вражды, право на доступ к информации и защита источников. В то время как Закон о СМИ затрагивает все эти вопросы, они в основном регулируются другими нормативно-правовыми актами (за исключением защиты источников).

Другие межсекторальные вопросы более специфичны для СМИ (в их широком понимании). Хотя они в равной мере необходимы для надлежащего функционирования всех типов СМИ, для каждого типа может потребоваться или рекомендоваться некоторая адаптация. Эти вопросы возникают в контексте прав, привилегий, прерогатив (которые позволяют СМИ свободно и независимо выполнять свою функцию надзора), владения СМИ и ответственности СМИ. В частности, они включают в себя:

- Защиту редакционной независимости (что требует эффективного разделения между владением или контролем над СМИ и принятием решений, касающихся контента);
- Особую защиту способности СМИ проводить расследования;
- Обеспечение плюрализма СМИ и разнообразия контента, в том числе посредством регулирования владения СМИ;
- Обязанности средств массовой информации, такие как уважение неприкосновенности частной жизни людей, защита презумпции невиновности и неприкосновенности уголовного судопроизводства, а также предоставление возмещения ущерба третьим лицам, которые пострадали от предвзятости вследствие действий СМИ.

Закон о СМИ затрагивает некоторые из этих вопросов в ограниченной и некорректной форме. Тем не менее, большинство из них остаются полностью без внимания.

## Ограниченная полезность Закона о СМИ в долгосрочной перспективе

В своем нынешнем виде Закон о СМИ не убедителен в своей полезности как единственный инструмент регулирования СМИ. За некоторыми исключениями, его содержание попадает в одну из следующих категорий:

- Специфические для СМИ вопросы, но также рассматриваемые в других относящихся к деятельности СМИ законах, зачастую более подробно;
- Вопросы, имеющие особое значение, но относящиеся не только к средствам массовой информации, также более подробно и всесторонне рассматриваемые в законодательстве, не связанном со средствами массовой информации;
- Вопросы, имеющие особое значение, но относящиеся не только к средствам массовой информации, которые недостаточно регламентированы в национальном законодательстве, но должны решаться в законах, не относящихся к СМИ;
- Вопросы, связанные с внутренними методами работы СМИ, которые не должны регулироваться законом и должны решаться непосредственно средствами массовой информации;
- Положения, которые являются избыточными в силу того, что они слишком общие или тривиальные, чтобы привести к каким-либо конкретным юридическим последствиям.

Более того, некоторые вопросы, имеющие решающее значение для регулирования СМИ, такие как прозрачность права собственности и обеспечение плюрализма и разнообразия СМИ, вообще не рассматриваются в Законе о СМИ.

АРТИКЛЬ 19 признает, что многочисленные недостатки и пробелы в национальном законодательстве о СМИ требуют безотлагательного внимания, и национальные заинтересованные стороны стремятся решить эти вопросы посредством реформы действующего законодательства. Однако АРТИКЛЬ 19 еще раз подчеркивает, что в долгосрочной перспективе попытки рассмотреть их в рамках единого всеобъемлющего законодательного акта будут нецелесообразными и нанесут ущерб способности средств массовой информации выполнять свои функции общественного наблюдателя. Каждая из основных категорий средств массовой информации (то есть печатные, вещательные и электронные СМИ) имеет свои собственные нормативные потребности и требует своего собственного режима регулирования. В то же время межсекторальные вопросы, которые имеют отношение ко всем СМИ, могут и, в большинстве случаев, должны решаться в законах, не специализирующихся на СМИ.

## Закон о свободе выражения мнений: альтернатива

В качестве способа создания универсальной основы для свободного и независимого функционирования средств массовой информации мы призываем директивные органы Кыргызстана рассмотреть альтернативу закону о СМИ в форме закона о свободе выражения мнений.

Прекрасным примером последнего является Закон Грузии о свободе слова и выражения 2004 года.<sup>18</sup> Разработанный с целью конкретизировать конституционную защиту свободы выражения мнений, этот инновационный закон дает широкое определение свободы выражения мнений, определяет важность свободных и открытых дебатов, запрещает цензуру и включает юриспруденцию в области прав человека во внутреннее законодательство. Он устанавливает очень строгие стандарты ограничений свободы выражения, схожие с теми, которые разработаны в соответствии с МПГПП, содержит конкретные правила конфиденциальности, в том числе принцип журналистской конфиденциальности, и разрабатывает новый, прогрессивный законодательный режим для диффамации.

## Определение СМИ

**Статья 1** Закона о СМИ «определяет» средства массовой информации, предоставляя исчерпывающий список субъектов, услуг и продуктов, которые рассматриваются как «средства массовой информации». В частности, это относится к «газетам, журналам, приложениям к ним, альманахам, книгам, бюллетеням, разовым изданиям, предназначенным для публичного распространения», а также «теле- и радиовещание, кино и видеостудии, аудиовизуальные записи и программы, выпускаемые государственными органами, информационными агентствами, политическими, общественными и другими организациями, частными лицами».

Определение «СМИ» Закона о СМИ упускает конкретные типы публикаций, широкие категории средств массовой информации, средства производства, услуги и медиа-

контент, не раскрывая при этом каких-либо заметных основополагающих критериев их включения, кроме публичного распространения. Некоторые из включенных элементов не должны упоминаться как СМИ, поскольку представляют собой просто определенные формы контента, генерируемого СМИ (например, радио- и телепрограммы), либо не предусматривают периодическое или регулярное обновление и актуализацию контента (например, книги и иные разовые публикации). В то же время некоторые из новых средств массовой информации, такие как блоги или каналы Youtube, не учитываются. На самом деле, сомнительно, что определение вообще охватывает какие-либо цифровые СМИ, так как неочевидно, что ссылка на «газеты» и «журналы» подразумевалась или интерпретируется в настоящее время как включающая публикации, которые существуют только в онлайн-формате.

Независимо от вопросов, поднятых конкретными компонентами, включенными в вышеприведенное «определение», АРТИКЛЬ 19 подчеркивает, что любая попытка определить СМИ посредством перечисления их конкретных форм в корне ошибочна. Вместо этого следует принять более гибкий и детальный подход к концептуализации СМИ. Любое рабочее определение с целью обеспечения защиты свободы СМИ должно быть сосредоточено на критериях и показателях, а не на номенклатуре, в то время как ссылки на конкретные типы действующих субъектов или служб средств массовой информации должны включаться только в неисключительном порядке в качестве иллюстрации.

В сравнительной перспективе АРТИКЛЬ 19 отмечает, что Рекомендация СМ/Rec(2011)7 Комитета министров государствам-членам о новом понятии СМИ дает лучшее и наиболее подробное руководство для современного определения СМИ. Он рекомендует чтобы понятие СМИ охватывало:

Всех участников, связанных с производством и распространением среди потенциально большого количества людей контента (например, информации, анализа, комментариев, мнений, образования, культуры, искусства и досуга в печатной, аудио-, визуальной, аудиовизуальной или иной форме), и способы применения, которые направлены на то, чтобы содействовать интерактивным массовым коммуникациям (например, в социальных сетях) или другой основанной на контенте широкомасштабной интерактивной деятельности (например, игры в режиме «он-лайн»), при этом сохраняя (во всех этих случаях) редакционный контроль или надзор над контентом.<sup>19</sup>

Однако практическая ценность предоставления общего определения в законодательстве ограничена, учитывая, что границы между СМИ и субъектами, не относящимися к СМИ, контентом СМИ и контентом, к ним не относящимся, являются нечеткими и в эпоху Интернета часто размываются. В рекомендации изложены шесть критериев, призванных помочь лицам, определяющим политику на национальном уровне, определить, следует ли рассматривать конкретные виды деятельности, услуги или субъектов в качестве средств массовой информации для целей регулирования. Три из них считаются необходимыми (то есть отсутствие какого-либо из них, как правило, лишает Интернет-ресурс возможности рассматриваться как «СМИ»). Эти критерии:

- Цель и основные задачи средств массовой информации, а именно «речь идет о предоставлении или распространении контента среди широких кругов населения и обеспечении пространства для различной интерактивной деятельности». Одним из важных дополнительных показателей является периодическое или регулярное обновление или актуализация контента;
- Редакционный контроль (то есть собственный редакционный контроль со стороны СМИ или надзор за содержанием и ответственность за редакционные решения);
- Охват и распространение среди широкой аудитории. Хотя не существует единого или общего понимания того, что составляет широкую/массовую аудиторию, рекомендуется, чтобы в дополнение к фактическому уровню охвата и распространения брались во внимание размер рынка, потенциальной аудитории или пользовательской базы и потенциальное воздействие.

Отсутствие следующих критериев не может автоматически исключать возможность веб-сервиса рассматриваться как СМИ, но в случае наличия они имеют значительный вес. Эти критерии включают в себя:

- Намерение действовать в качестве СМИ. Намерение может проявиться через самообозначение как СМИ, принятие методов работы, типичных для СМИ, профессиональных стандартов СМИ или принятие практических мер для массовой коммуникации. Однако одного намерения недостаточно для того, чтобы воспринимать субъект или его сервисы как СМИ;
- Приверженность профессиональным стандартам. Этот критерий проявляется в профессиональных ценностях, сформулированных в декларациях, уставах и кодексах, во внутренних политиках деятельности, положениях и инструкциях о персонале, в механизмах ответственности, таких как процедуры подачи жалоб, и в желании субъекта воспользоваться предлагаемой средствами массовой информации защитой и привилегиями;
- Общественные ожидания в отношении доступности, плюрализма и разнообразия контента, надежности, профессиональных и этических стандартов, а также ответственности и прозрачности.

Все вышеперечисленные критерии должны применяться гибко, в зависимости от конкретных ситуаций в контексте быстро развивающихся технологий связи.

# Области, требующие особого ВНИМАНИЯ

В этом разделе АРТИКЛЬ 19 исследует степень рассмотрения в Законе о СМИ упомянутых выше ключевых межсекторальных вопросов. Он также объясняет, как следует подходить к законодательному регулированию этих вопросов в принципе. Положения Закона о СМИ обсуждаются выборочно, только в той степени, в которой они имеют отношение к рассматриваемому вопросу. Следовательно, упущение определенных частей Закона в приведенном ниже анализе ни в коей мере не означает их одобрения.

## Разнообразие и плюрализм

Свобода выражения мнений заключается не только в требовании от Государства воздерживаться от ненужного вмешательства. Государство также обязано принимать позитивные меры для защиты и поощрения этой свободы. Одним из таких позитивных обязательств является продвижение плюрализма и разнообразия медиа контента. Как пояснил Комитет по правам человека, статья 19 МПГПП подразумевает, что:

Государства не должны обладать монополией на СМИ и должны поощрять их разнообразие. Вследствие этого государствам-участникам следует принять все необходимые меры в соответствии с Пактом для того, чтобы предупредить случаи монополизации, ненадлежащее доминирование в СМИ частных медиагрупп или сосредоточение СМИ в их руках, что может негативно сказаться на разнообразии источников информации и взглядов.<sup>20</sup>

Плюрализм СМИ и разнообразие контента достигаются путем сочетания политики и институциональных решений. На законодательном уровне это решается главным образом посредством регулирования владения средствами массовой информации (в законодательстве о СМИ, а также в другом законодательстве, таком как закон о конкуренции).

АРТИКЛЬ 19 отмечает, что понятия «владелец» или «владение» отсутствуют в Законе о СМИ. Однако статья 5 определяет, кому принадлежит право на учреждение средства массовой информации. Оно принадлежит «государственным органам, общественным объединениям, трудовым коллективам и гражданам Республики Кыргызстан». В статье 5 далее говорится, что средства массовой информации могут создаваться совместно несколькими учредителями, за исключением государственных органов, которым не разрешается учреждать средства массовой информации совместно с негосударственными субъектами. АРТИКЛЬ 19 понимает, что на практике «учреждение» информационной организации является синонимом ее владения и, по-видимому, наоборот (т.е. когда средства массовой информации приобретаются новыми владельцами, последние рассматриваются как ее новые «учредители»), хотя ничего из этого не прописано в законе.

Несколько других положений Закона относятся к «учредителям» (то есть к владельцам), затрагивая вопросы финансирования, прозрачности, прав и обязанностей, но не полностью соответствуют необходимой степени регулирования:

- В **статье 3** учредители перечисляются в качестве одного из возможных источников финансирования средств массовой информации (наряду с доходами от платных услуг, спонсорской помощи и «прочих поступлений»), но в закон не включены дальнейшие разъяснения по вопросу финансирования средств массовой информации;
- **Статья 7** перечисляет учредителя(-ей) среди информации, которая должна быть предоставлена в процессе регистрации. **Статья 10** указывает сведения об учредителях среди информации, которую средства массовой информации обязаны обнародовать (путем включения ее в печатные копии или раскрытия ее другими способами, в форме, соответствующей виду СМИ);
- **Статья 16** предусматривает, что никто не может принуждать СМИ к публикации материалов, которые были отклонены редакцией или учредителем(-ями). Это, однако, не проливает свет на то, насколько основатель/владелец может влиять на редакционную политику и решения;
- Наконец, **статья 25**, на несколько загадочном языке, предусматривает, что учредители «в лице руководителя [средства массовой информации]» находятся в числе лиц, которые «за нарушение норм настоящего Закона могут быть привлечены к ответственности». Юридическое значение этого положения совершенно неясно, поскольку Закон не объясняет, какую форму может принять такая индивидуальная ответственность и, единственными предусмотренными в нем санкциями являются санкции, нацеленные на средства массовой информации в целом (то есть приостановление деятельности и закрытие).

Полезное сравнительное руководство для надлежащего регулирования владения средствами массовой информации с целью плюрализма и разнообразия можно найти в своде стандартов, разработанных Советом Европы. Рекомендация CM/Rec(2018)1[1] о плюрализме средств массовой информации и прозрачности владения средствами массовой информации призывает государства «разработать и внедрить всеобъемлющую нормативную базу, которая учитывает особенности владения средствами массовой информации и контроля над ними и адаптирована к текущему состоянию медиа-отрасли».<sup>21</sup> Ключевые элементы этой нормативной базы включают в себя:

- Использование положений закона о конкуренции, касающихся слияний и поглощений, для предотвращения приобретения отдельными субъектами значительного рыночного преимущества в общенациональном медиа-секторе или на конкретном медиарынке или в секторе;<sup>22</sup>
- Продвижение режима прозрачности владения СМИ.

Требования прозрачности «должны быть конкретными и включать требование к средствам массовой информации, действующим в пределах юрисдикции государства, раскрывать информацию о праве собственности непосредственно общественности на своем веб-сайте или в другой публикации и сообщать эту информацию независимому национальному органу, регулирующему СМИ, или другому определенному органу, которому поручено собирать и сопоставлять информацию и делать ее доступной для общественности».<sup>23</sup>

В рекомендации также подчеркивается, что в отношении источников финансирования средств массовой информации необходим высокий уровень прозрачности, чтобы предоставить полную картину источников потенциального вмешательства в их редакционную и операционную независимость. С этой целью она рекомендует государствам «принять и внедрить законодательство или другие не менее эффективные меры, предусматривающие раскрытие информации об источниках финансирования СМИ, полученного через государственные механизмы финансирования (реклама, гранты и займы)».<sup>24</sup>

Ни один из этих вопросов не отражен в Законе о СМИ, за исключением прозрачности, которая частично рассматривается в статье 10. Особенно беспокоит отсутствие каких-либо мер, направленных на защиту редакционной независимости государственных СМИ от контроля или вмешательства со стороны их владельцев/учредителей. Опять же, рекомендация Совета Европы содержит полезные указания по этому вопросу:

Учитывая, что основными демократическими задачами средств массовой информации являются привлечение власти к ответственности и содействие прозрачности, состояние пребывания СМИ в собственности политических партий или лиц, которые активно участвуют в политике, и, в особенности, любых лиц на выборных должностях, должно подлежать усиленному контролю и балансировке как саморегулируемая система, направленная на обеспечение редакционной независимости и прозрачности владения. Внедрение редакционных решений должно быть несовместимым с использованием политической власти. Несовместимость этих функций должно признаваться принципиально. Необходимо четко определить критерии несовместимости и ряд соответствующих мер для решения конфликтов интересов.<sup>25</sup>

## Защита источников

Одной из важнейших функций потенциального законодательства о СМИ является защита их роли общественного наблюдателя и, следовательно, их способности расследовать вопросы, имеющие общественное значение. В основе этой защиты лежит право не разглашать личность источника (иными словами, защита конфиденциальности источника). Оно в основном обусловлено правом искать, получать и распространять информацию, гарантированного статьей 19 Международного пакта о гражданских и политических правах.<sup>26</sup> Журналист может быть принужден к раскрытию личности своих источников только в действительно исключительных обстоятельствах (расследование наиболее тяжких преступлений или предотвращение нанесения серьезного ущерба физической неприкосновенности других лиц) и только на основании судебного решения.



Эффективная защита конфиденциальности источника также требует дополнительных мер защиты в контексте наблюдения, обысков и изъятий. Комитет министров Совета Европы рекомендует, чтобы перехват сообщений и наблюдение не применялись, если их цель – обойти защиту конфиденциальности источника.<sup>27</sup> Этот подход поддерживается практиками на национальном уровне.<sup>28</sup> Национальные законы также предусматривают дополнительные гарантии в отношении обысков журналистов и их домов или офисов, включая их документы, жесткие диски и другие цифровые устройства. Они стремятся защитить журналистов от обысков и изъятия их работ.<sup>29</sup>

Защита от принудительного раскрытия источников не должна ограничиваться лицом, непосредственно публикующим информацию, но также должна применяться к редакторам, издателям и другим лицам, участвующим в работе. Эта защита (как и любые другие журналистские привилегии и права) не должна предоставляться только профессиональным журналистам. Скорее, его следует применять функционально, охватывая любое физическое или юридическое лицо, «которое регулярно или профессионально участвует в сборе и распространении информации для общественной ответственности, используя любое средство массовой коммуникации».<sup>30</sup>

Закон о СМИ обеспечивает некоторую полезную защиту способности журналистов выполнять свою работу, но он далек от совершенства. Защита источников кратко рассматривается в **статье 18**, которая гласит, что организации средств массовой информации «не вправе называть лицо, предоставившее сведения с условием неразглашения его имени, за исключением случаев, когда этого требует суд». Таким образом, закон рассматривает защиту личности источника как обязанность СМИ, а не как право. Это не является проблемой само по себе. Фактически, это полезно распространяет защиту непосредственно на источники, поэтому им не нужно полагаться на добрую волю журналиста, чтобы скрыть свою личность. Тем не менее, положение очень несовершенно в других отношениях.

Во-первых, это относится к СМИ, но не к журналистам в отдельности. Это может быть весьма полезно в ситуациях, когда журналист-репортер формально работает в медиа-организации, поскольку он охватывает как журналиста (как сотрудника), так и организацию в целом. Тем не менее, это исключает независимых журналистов или других лиц, которые формально не работают в средствах массовой информации, но должны иметь возможность пользоваться этой защитой из-за характера их работы. Однозначно необходимо, чтобы эта привилегия прямо распространялась на отдельных журналистов/работников СМИ вне зависимости от их профессиональной принадлежности.

Во-вторых, статья 18 допускает принудительное раскрытие, когда этого «требуется суд». Хотя обязательное участие судебной власти является существенной гарантией, этого недостаточно, если в законе не указаны обстоятельства, при которых суд может выдвинуть такое требование. Как упоминалось выше, конфиденциальность источников может быть нарушена только при очень серьезных и исключительных обстоятельствах. В соответствии с международными и региональными стандартами в области прав человека<sup>31</sup> и в сопоставимых национальных законах<sup>32</sup> любые требования о получении защищенной информации должны строго ограничиваться ситуациями, соответствующими следующим критериям:

- Информация необходима для предотвращения неминуемого нанесения телесных повреждений или для доказательства невиновности какой-либо стороны;
- Информация абсолютно необходима для решения основного вопроса в деле, касающегося вины или невиновности, и запрос такой информации ограничен по объему;
- Информацию невозможно получить другими способами при условии, что другие способы получения информации уже были испробованы соответствующими органами и они должны доказать, что исчерпали все другие возможные способы получения информации;
- Запрос сделан основной стороной в деле, коей является физическое или юридическое лицо с прямым законным интересом; и
- Судья считает, что общественный интерес к раскрытию источника намного перевешивает общественный интерес к свободному потоку информации.<sup>33</sup>

Таким же образом законодательство Кыргызстана должно быть четким и точным в отношении оснований для вынужденного раскрытия, ограничивающих их, по крайней мере, серьезными преступлениями и серьезными угрозами физической неприкосновенности людей. Закон также должен предусматривать дополнительную защиту конфиденциальности источника в контексте слежки и обысков.

## Права и обязанности журналистов

**Статья 20** Закона о СМИ касается «прав и обязанностей» журналистов. Хотя в целом изложение прав журналистов является позитивным, некоторые из «прав», включенных в это положение, не имеют никакой юридической ценности, поскольку они относятся к рутинным элементам журналистской работы, не требующей прямого санкционирования для ее выполнения, и не подкреплены какими-либо соответствующими обязательствами перед третьими лицами.

Действительно полезные права, содержащиеся в этой статье, которые существенно поддерживают способность журналистов проводить расследования, связаны со свободой передвижения (право на доступ в кризисные районы и районы, где проходят общественные собрания), с доступом к информации (право быть принятым должностным лицом в связи с журналистской работой) и личной безопасностью (право автора скрывать свою личность).

Сомнительно, что журналистские обязанности в Законе изложены должным образом. Эти обязанности (проверять достоверность информации и указывать источники, когда они этого просят) относятся к журналистским методам работы. Хотя никто и не оспаривает, что СМИ должны стремиться к точности, на практике это должно быть вопросом саморегулирования, а не предписания закона. АРТИКЛЬ 19 отмечает, что более расширенный перечень обязанностей представлен в Законе о защите профессиональной деятельности журналиста. В связи с этим следует серьезно рассмо-

треть вопрос об исключении из законодательства всех положений о журналистских обязанностях в пользу режима саморегулирования. В любом случае, обязанности должны быть очень ограничены в отношении ущемления права журналистов критиковать или публиковать анонимно, если они того пожелают.

## Запрещённый контент

В **статье 23** Закона о СМИ перечислены виды высказываний, которые СМИ не могут распространять. Этот обширный список частично дублирует ограничения, предусмотренные в других законодательных актах, в том числе в Уголовном кодексе, но также включает дополнительные категории запрещенного контента. К последним относятся, среди прочего, такие высказывания, как «оскорбление гражданской чести народов» и «оскорбление религиозных чувств верующих и служителей культа». Они также включают «заведомо ложную информацию», без упоминания какого-либо конкретного вреда, причиненного распространением такой информации.

Большинство из этих ограничений, как те, которые дублируются в национальном законодательстве, так и те, которые являются уникальными для этой статьи закона, не соответствуют международным стандартам. Некоторые из них специально разработаны против обоснованных, хотя и потенциально шокирующих или оскорбительных высказываний (включая примеры, упомянутые выше). Другие же нацелены на высказывания, которые могут быть правомерно ограничены в соответствии с международным правом, но сформулированы слишком широко и таким образом не соответствуют необходимому критерию.

Ограничения становятся еще более проблематичными из-за того, что медиа-организация может быть навсегда закрыта за нарушение любого из них (статья 8 допускает принудительное закрытие медиа-организации в качестве наказания за любое нарушение Закона о СМИ). Этот факт сам по себе делает большинство этих ограничений несоразмерными и, следовательно, несовместимыми с правом на свободу выражения мнения, независимо от каких-либо отдельных вопросов, возникающих в связи с их основной областью применения.

Ограничения на свободу выражения мнения, налагаемые на контент, являются одной из самых проблемных областей законодательства Кыргызстана с точки зрения свободы выражения мнений и оказывают глубоко негативное влияние на свободное и независимое функционирование СМИ. Тем не менее, для целей настоящего анализа нет необходимости предоставлять подробное их рассмотрение. Достаточно сказать, что все ограничения контента должны быть полностью удалены из законодательства о СМИ, включая Закон о СМИ. Не должно быть ограничений контента, специфичных для СМИ. Также в законах о СМИ не должны дублироваться общие ограничения, существующие в другом законодательстве (например, запрет разжигания ненависти, подстрекательства к насилию или дискриминации). Как указали Специальные докладчики по вопросам свободы выражения мнений в своей Совместной декларации 2003 года, «законы, касающиеся СМИ, не должны дублировать уже предусмотренные законом ограничения контента, поскольку это не является необходимым и может привести к злоупотреблениям».<sup>34</sup>

## Приостановление деятельности или закрытие СМИ

**Статья 8** Закона о средствах массовой информации предусматривает, что деятельность средства массовой информации может быть принудительно приостановлена или прекращена по решению суда в случае нарушения «требований настоящего закона». Закон не содержит каких-либо дополнительных критериев для применения этих санкций или каких-либо других разъяснений, которые могут помочь определить, когда эти санкции могут быть целесообразны. Как и не предусматривает никаких других возможных санкций.

Приостановление и прекращение деятельности являются самыми суровыми санкциями, которые могут быть наложены на медиа-организацию. Чтобы соответствовать критерию соразмерности, предусмотренному в статье 19(3) МПГПП, они должны быть разрешены только в самых исключительных обстоятельствах, связанных с очень серьезным противоправным поведением, когда менее строгие меры не будут достаточными. Однако Закон о СМИ не предусматривает каких-либо менее ограничительных альтернатив, в то время как, по всей видимости, предоставляет государству полную свободу действий при принятии решения о приостановке или прекращении деятельности средства массовой информации за нарушение, каким бы тривиальным оно ни было, любого из содержащихся в нем требований, а также при выборе между этими двумя мерами. При такой широкой свободе действий государства обязательное участие судебных органов не может служить реальной защитой от произвольного или несоразмерного применения данного положения.

Следует отметить, хотя это и не входит в рамки данного анализа, что санкции против средств массовой информации также предусмотрены в других законодательных актах (в частности, в Законе о противодействии экстремистской деятельности). Однако санкции в соответствии со статьей 8 Закона о СМИ налагаются исключительно за нарушение самого Закона о СМИ. Требования, которые Закон о СМИ налагает на средства массовой информации, ограничиваются регулированием контента, включая ограничения контента в соответствии со статьей 23, регулированием того, что по сути является внутренними методами работы, и аналогичные положения, направленные скорее на ограничение, а не защиту работы СМИ. Поскольку по изложенным выше причинам рекомендуется исключить эти требования из законодательства о СМИ, эта же рекомендация логически распространяется на любые санкции, предусмотренные за их нарушение.

Однако в тех случаях, когда включение санкций целесообразно, важно предусмотреть и приоритизировать наименее интрузивные альтернативы, тогда как закрытие, приостановление деятельности и аналогичные обременительные меры должны быть разрешены только в качестве крайней меры. Закон также должен обеспечивать, чтобы санкции были надлежащими и соразмерными серьезности совершенного нарушения, при этом общее предпочтение отдается мерам, основанным на саморегулировании.

## Диффамация

Чтобы быть признанной диффамацией, высказывание должно соответствовать нескольким критериям одновременно. Оно должно быть ложно. Оно должно быть фактическим. Оно должно причинять вред. Этот вред должен быть нанесен репутации соответствующего лица, что, в свою очередь, означает, что данное утверждение должно быть прочитано, услышано или увидено другими.

В Кыргызстане ключевым законодательным положением по вопросу диффамации является статья 18 Гражданского кодекса. Хотя в ней не изложены все основные элементы диффамационного заявления, перечисленного выше, они были прослежены в нем судами.

### Потребность в усиленной защите в вопросах, представляющих общественный интерес

Государственные чиновники и другие влиятельные лица могут легко использовать законы о диффамации, чтобы наказать навязчивых журналистов и подавить честные репортажи. Это может оказать существенное сдерживающее воздействие на способность СМИ выступать в качестве общественного стража. Вот почему важно, чтобы заявления по вопросам, представляющим общественный интерес, были обеспечены повышенной защитой от исков о диффамации. Такая усиленная защита проявляется в распределении бремени доказывания и так называемой защите разумной публикации.

Когда заявление связано с общественным интересом, бремя доказывания того, что оно является клеветническим, включая доказательство его фактической ложности, должно быть возложено на истца, а не на ответчика. Этот принцип хорошо известен во многих национальных юрисдикциях, и он был подтвержден тремя Специальными докладчиками по вопросам свободы выражения мнений в их Совместной декларации 2000 года.<sup>35</sup> Он также включен в авторитетный набор Принципов диффамации, которые были разработаны АРТИКЛЬ 19 и другими международными экспертами на основе обширного анализа международного права и наилучшей практики.<sup>36</sup>

Даже если утверждение по вопросу, представляющему общественный интерес, было фактически ложным, ответчик должен иметь возможность воспользоваться защитой «справедливой публикации». То есть ответчик не должен привлекаться к ответственности, если у него были веские основания полагать, что заявление было верным на момент его публикации.<sup>37</sup> Стандарт «справедливой публикации» применяется в различных национальных юрисдикциях, включая Японию, Южную Корею, Индию и Южную Африку. Он также был признан Европейским судом по правам человека.<sup>38</sup>

Такая усиленная защита высказываний по вопросам, представляющим общественный интерес, в настоящее время отсутствует в законодательстве Кыргызстана. Тем не менее, было бы более целесообразно рассмотреть этот вопрос в рамках закона о диффамации, а не ограничивать его законодательством о СМИ. Целью усиленной защиты является защита открытого публичного дискурса, а не отдельно взятых ка-

тегорий спикеров. Примеры других контекстов, в которых это может быть в равной степени актуально, включают научные исследования и активность гражданского общества. Следовательно, эта защита должна быть доступна любому.

## Другие освобождения от ответственности

**Статья 26** Закона о СМИ предусматривает некоторые другие освобождения от ответственности СМИ за распространение фактически неверных заявлений. Эти освобождения от ответственности применяются, если:

1. сведения содержались в официальных документах и сообщениях;
2. они получены от информационных агентств или пресс-служб государственных и общественных органов;
3. они являются «дословным» воспроизведением публичных выступлений; или
4. являются заявлениями, сделанными третьими лицами во время прямых трансляций.

Исключения в соответствии со статьей 26 примерно соответствуют двум устоявшимся категориям освобождения от ответственности по законодательству о диффамации, а именно, привилегированным заявлениям и словам других лиц. Однако они сформулированы слишком узко и ограничительно. В частности, они слишком ограничены с точки зрения исходного материала, контекста и способа, которым передаются заявления третьих лиц. Исключения, доступные в соответствии со статьей 26, должны быть расширены, чтобы охватывать:

- Любое достоверное и точное представление (т.е. не обязательно «дословное») заявлений, сделанных в любых «привилегированных» условиях (то есть в тех случаях, когда выступающие пользуются иммунитетом от ответственности в соответствии с законодательством о диффамации), включая заявления, сделанные в ходе работы законодательных органов, судебных разбирательств и официальных публичных расследований; заявления, содержащиеся в официальных отчетах определенных государственных органов и т.д.;
- Любое достоверное и точное представление материалов, если официальный статус этих материалов оправдывает представление, например, официальные документы, выданные иностранными судами или законодательными органами или иностранной организацией и т.д.;
- Сообщение или воспроизведение заявлений третьих сторон по вопросам, представляющим общественный интерес, если эти заявления не одобряются сообщающим лицом (лицами) и было понятно, что они изначально были сделаны кем-то другим.

Принципы диффамации АРТИКЛЬ 19 содержат полезные указания относительно точного объема вышеуказанных исключений.<sup>39</sup> Однако, как и в случае усиленной защиты в вопросах, представляющих общественный интерес, актуальность таких исключений не ограничивается средствами массовой информации. Их регулирование не должно ограничиваться законодательством о СМИ, а должно быть включено в общие рамки законодательства о диффамации.

## Право на исправление и право на ответ

Статья 17 Закона о СМИ устанавливает право на исправление недостоверной информации. На самом деле, однако, оно включает в себя два разных права: право на исправление и право на ответ. Хотя важно предусмотреть нефинансовые средства защиты от диффамационных заявлений, в их нынешнем виде они не соответствуют требованию соразмерности согласно статье 19 МПГПП.

Прежде всего, право на исправление, гарантированное в этой статье, является чрезмерно широким в сфере его применения. Оно распространяется не только на диффамационные изложения фактов (то есть ложные заявления, наносящие ущерб репутации), но также на любую фактически неточную информацию – даже, судя по всему, когда оспариваемая информация не имеет конкретной связи с физическим или юридическим лицом, желающим осуществить право на исправление. Вместо этого право на исправление должно быть доступно только тем, чьи права пострадали от ложных заявлений.

Во-вторых, Закон о СМИ оставляет выбор между запросом исправления и запросом публикации ответа на усмотрение лиц, желающих воспользоваться этими правами. Вместо этого право на ответ должно применяться только тогда, когда право на исправление не является достаточным для возмещения причиненного ущерба.<sup>40</sup>

Наконец, право на ответ сформулировано таким образом, что оно является слишком ограничительным в отношении обязательств со стороны средств массовой информации (например, оно требует, чтобы ответ был опубликован на той же странице и в том же шрифте, что и исходное заявление), а также слишком широким и неопределенным с точки зрения того, на что имеет право отвечающее лицо (например, оно не устанавливает каких-либо ограничений по объему и длине ответа). В этом отношении принципы определения диффамации АРТИКЛЬ 19 дают полезные рекомендации;<sup>41</sup>

- Ответ должен быть доступен только для реакции на неверные факты или в случае нарушения законного права, а не для комментирования мнений, которые не нравятся читателю/зрителю или которые представляют читателя/зрителя в негативном свете;
- Ответ должен получить аналогичную, но не обязательно идентичную заметность, как и оригинальная статья;
- От средства массовой информации не должно требовать предоставлять ответ, покуда он не пропорционален по длине оригинальной статье/трансляции;

- От средства массовой информации не должно требовать предоставлять ответ, который является оскорбительным или незаконным;
- Ответ не должен использоваться, чтобы создать новые проблемы или прокомментировать правильные факты.



# Выводы

Закон о СМИ не в состоянии создать всеобъемлющую основу для свободного и независимого функционирования СМИ в Кыргызстане. Многие из его положений чрезмерно ограничительны и, следовательно, не соответствуют международным требованиям. В то же время, большинство ключевых гарантий и мер защиты, которые необходимы средствам массовой информации для выполнения своей функции общественного наблюдателя, недостаточно раскрыты или отсутствуют в целом (не только в самом Законе о СМИ, но и в других нормативно-правовых актах).

Закон о СМИ основан на устаревшем и концептуально неправильном понимании СМИ, которое не позволяет уловить сложность современного медиа-ландшафта и, по-видимому, полностью исключает цифровые СМИ. Определение того, что такое СМИ для целей регулирования, должно основываться на гибкости применения различных критериев, включая, в частности, предназначение и основополагающие задачи СМИ, редакторский контроль, а также охват и распространение среди широкой аудитории.

Печатные, телерадиовещательные и электронные СМИ имеют свои собственные отдельные нормативные потребности и поэтому требуют других подходов – в частности, печатные и электронные СМИ не должны подлежать законодательному регулированию. Однако существует несколько межсекторальных вопросов, которые имеют решающее значение для всех средств массовой информации. Они включают в себя владение средствами массовой информации, защиту источников, защиту от неправомерного использования диффамации, ограничения на контент и обязанности средств массовой информации. Ни один из этих вопросов не рассматривается в Законе о СМИ (или, если уж на то пошло, в другом законодательстве) таким образом, который был бы одновременно всеобъемлющим и соответствовал бы свободе выражения мнений. В этом информационном документе АРТИКЛЬ 19 подчеркнул основные недостатки и пробелы в действующем законодательстве в этих областях и предложил направление для совершенствования законов о СМИ и других законов, касающихся СМИ, с учетом международных и сопоставимых стандартов и наилучшей практики.

Наконец, стоит повторить, что хотя АРТИКЛЬ 19 понимает необходимость реформирования существующего законодательства в текущем контексте, мы полагаем, что в долгосрочной перспективе реформа Закона о СМИ, направленная на разработку или совершенствование специализированного законодательства, посвященного конкретным типам СМИ и/или конкретным вопросам, связанным со СМИ, является более эффективным подходом, чем попытка решить все или большую часть этих тем в одном законе. АРТИКЛЬ 19 готов предоставить дальнейшие рекомендации по конкретным аспектам правовой реформы СМИ по мере необходимости.

# ОБ АРТИКЛЬ 19 и Институте Медиа Полиси

**АРТИКЛЬ 19** выступает за разработку прогрессивных стандартов свободы выражения мнений и свободы информации на международном и региональном уровнях, а также за их внедрение во внутренние правовые системы. Правовой департамент АРТИКЛЬ 19 выпустил ряд устанавливающих стандарты публикаций, в которых описывается международное и сравнительное право, а также передовой опыт в таких областях, как закон о диффамации, доступ к информации и регулирование вещания.

Основываясь на таких публикациях и общей правовой экспертизе АРТИКЛЬ 19, организация ежегодно публикует ряд юридических анализов, комментарии к законодательным предложениям, а также к существующим законам, которые затрагивают право на свободу выражения мнения. Эта аналитическая работа, проводимая с 1998 года в качестве средства поддержки позитивных усилий по реформированию законодательств во всем мире, часто приводит к существенным улучшениям в предлагаемом или существующем внутреннем законодательстве. Все наши анализы доступны на <http://www.article19.org/resources.php/legal>.

Если вы желаете продолжить обсуждение данного анализа или у вас есть вопрос, на который вы хотели бы обратить внимание Правового департамента АРТИКЛЬ 19, вы можете связаться с нами по электронной почте: [legal@article19.org](mailto:legal@article19.org). Для получения дополнительной информации о работе АРТИКЛЬ 19 в Европе и Центральной Азии, пожалуйста, свяжитесь с Отделом по вопросам Европы и Центральной Азии по электронной почте: [europe@article19.org](mailto:europe@article19.org).

**Институт Медиа Полиси** работает в Кыргызстане с 2005 года. Это независимая, некоммерческая организация работает в области свободы слова, выражения мнения и информации, а так же вносит свой вклад в развитие верховенства закона. Юристы – эксперты Института Медиа Полиси анализируют инициативы и предложения по национальному законодательству, регулиующему свободу слова и СМИ, а так же доступ к информации. Институт Медиа Полиси основываясь на разработанных материалах проводят успешные кампании по продвижению прав журналистов и СМИ, а так же ведут разработку национального законодательства о СМИ, чтобы привести его в соответствие с международными обязательствами Кыргызстана. Юристы Института Медиа Полиси защищают интересы журналистов и СМИ в судах, консультируют граждан по различным вопросам связанным со свободой слова и доступом к информации, по средством своих регулярно публикуемых статей, аналитических материалов и исследований.

# СНОСКИ

- 1 Принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций (ООН) 10 декабря 1948 года, Резолюция 217А(III).
- 2 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2200А(XXI) от 16 декабря 1966 года, вступившая в силу 23 марта 1976 года.
- 3 ОБСЕ, Хельсинкский Заключительный акт, 1 августа 1975 г.
- 4 Копенгагенское совещание Конференции по человеческому измерению СБСЕ, июнь 1990 г.; см., в частности, пункты 9.1 и 10.1.
- 5 Парижская хартия для новой Европы, саммит СБСЕ, ноябрь 1990 г.
- 6 На пути к подлинному партнерству в новую эпоху, Саммит СБСЕ, Будапешт, 1994 г., пункты 36-38.
- 7 Стамбульский саммит ОБСЕ 1999 года, пункт 27, и Хартия европейской безопасности, пункт 26, принятые на том же заседании.
- 8 См. Статья 9 Африканской хартии прав человека и народов (Африканская Хартия), 27 июня 1981 г., документ Организации африканского единства №СAB/LEG/67/3, 5-ое издание, 21 I.L.M. 58 (1982 г.); статья 13 Американской конвенции о правах человека, 22 ноября 1969 г.; и статья 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская Конвенция), 4 ноября 1950 г.
- 9 Комитет ООН по правам человека, *Величкин против Беларуси*, сообщение №1022/2001, док. ООН №ССР/С/85/D/1022/2001 (2005 г.).
- 10 См. также: Европейский суд по правам человека (Европейский суд), *Хэндисайд против Соединенного Королевства*, 6 июля 1976 года, пункт 56.
- 11 АРТИКЛЬ 19, [Кемденские принципы по свободе выражения мнения и равенству](#), Принцип 12.1.iii.
- 12 УВКПЧ, [Рабатский план действий по запрету пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти](#), представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, 2012 г. В частности, в нем разъясняется, что при оценке того, должны ли высказывания криминализироваться государствами как подстрекательство, следует учитывать критерий из шести частей.
- 13 См., напр., Европейский Суд (ЕСПЧ), *Торгерсон против Исландии*, 25 июня 1992 г., пункт 63 или *Кастеллс против Испании*, 24 апреля 1992 г., пункт 43.
- 14 Европейский суд, *Дичант и другие против Австралии*, 26 февраля 2002 г., пункт 40.
- 15 См., напр., Комитет по правам человека, [Замечание общего порядка №34](#) по статье 19 МПГПП (свобода мнений и их выражения), 12 сентября 2011 г., док. ООН ССР/С/С/34, пункт 39. См. также: Совет Европы, [Рекомендация СМ/Rec\(2011\)7 Комитета министров государствам-членам о новом понятии СМИ](#), 13 мая 2013 г., пункт 59.
- 16 Там же, СМ/Rec(2011)7, пункт 59.
- 17 См. [Совместная декларация о свободе выражения мнений в Интернете](#), Специальный докладчик Организации Объединенных Наций (ООН) по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений Организации американских государств (ОАГ) и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений и свободного доступа к информации Африканской комиссии по правам человека и народов, 22 мая 2011 г.
- 18 См, напр., АРТИКЛЬ 19, [Руководство по Закону Грузии «О свободе слова и выражения»](#) по заказу представителя по вопросам свободы СМИ Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, апрель 2005 г.
- 19 Рекомендация СМ/Rec(2011)7, *цит. ранее*.
- 20 Замечание общего порядка №34, *цит. ранее*, п. 40.

- 21 Совет Европы, Рекомендация [CM/Rec\(2018\)1\[1\]](#) Комитета министров государствам-членам о плюрализме СМИ и прозрачности владения СМИ, приложение, п. 3.1.
- 22 Там же, пункты 3.3–3.10.
- 23 Там же, пункт 4.4.
- 24 Там же, пункт 4.7.
- 25 Там же, пункт 3.6.
- 26 См. Ежегодный доклад Специального докладчика Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное выражение за 2015 год, A/70/361, п. 15.
- 27 Совет Европы, Рекомендация Комитета министров R(2000)7, приложение, принцип 6(а).
- 28 См. Доклад Специального докладчика по вопросам свободы выражения мнений за 2015 год, *цит. ранее*, п. 23.
- 29 Там же, п. 24.
- 30 Рекомендация R(2000)7, *цит. ранее*, определение (а).
- 31 См., напр., АРТИКЛЬ 19, Ответ на консультацию Специального докладчика по вопросам защите источников журналистов и разоблачителей, июль 2015 г.; Совместная декларация о диффамации религий, законодательстве по борьбе с терроризмом и экстремизмом, Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по свободе СМИ, Специальный докладчик ОАГ по свободе выражения мнений и Специальный докладчик по вопросам о свободе выражения мнений и доступе к информации Африканской комиссии по правам человека и народов, 15 декабря 2008 г.; Рекомендация №R(2000)7 Комитета министров, *цит. ранее*.
- 32 На национальном уровне более 100 стран мира предоставили журналистам конкретные законные права на защиту своих источников. См. Всестороннее международное исследование защиты источников, Прайваси Интернешнл, «Заставляя источники молчать: Международное исследование защиты и угроз источникам журналистов», 2007 г.; АРТИКЛЬ 19, заявители Эд Молони и Энтони Макинтайр против США, 19 декабря 2012 г.
- 33 Ответ АРТИКЛЬ 19 на консультацию Специального докладчика ООН, *цит. ранее*.
- 34 Совместная декларация о регулировании СМИ и об ограничениях деятельности журналистов за авторством Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу свободы выражения мнения, 18 декабря 2003 г.
- 35 Совместная декларация: современные вызовы свободе СМИ, Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Специальный докладчик ОАГ по вопросу свободы выражения мнения, 30 ноября 2000 г.
- 36 АРТИКЛЬ 19, [Определение диффамации: Принципы свободы выражения мнений и защиты репутации](#), пересмотренная версия, 2017 год, Принцип 7(b). Принципы были одобрены, в частности, Специальным докладчиком Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение и представителем Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы средств массовой информации.
- 37 Там же, принцип 12 («Даже в тех случаях, когда утверждения по вопросам, имеющим общественную значимость, оказываются недостоверными, ответчики должны иметь некоторое преимущество на основании того, что их публикация в целом носила справедливый характер. Подобное преимущество предоставляется, когда распространение информации по данному поводу и в той форме, как это было сделано ответчиком, при конкретных обстоятельствах было справедливо и обосновано»).
- 38 См. напр., Европейский Суд, *Бладет Тромсо и Стенсос против Норвегии*, жалоба №21980/93, 9 июля 1998 г.
- 39 Определение диффамации: Принципы свободы выражения мнений и защиты репутации, *цит. ранее*, принципы 14 и 15.
- 40 Там же, принцип 18(c).
- 41 Там же, принцип 18(d).



**article19.org**