

27 октября 2023 г.

КОММЕНТАРИИ ИНСТИТУТА МЕДИА ПОЛИСИ

к проведенному Анализу регулятивного воздействия на проект закона «О средствах массовой информации», подготовленного рабочей группой Министерства культуры, информации, спорта и молодежной политики КР

В сентябре 2023 года Министерством культуры, информации, спорта и молодежной политики КР (далее - Минкульт) была образована рабочая группа по разработке Анализа регулятивного воздействия (далее - АРВ) на проект закона «О средствах массовой информации» («О СМИ»). 26 сентября 2023 года состоялось первое заседание рабочей группы, где установлено, что в состав рабочей группы вошли 20 человек, из них 3 представителя независимого медиа сектора, 2 человека от Аппарата Омбудсмана, 2 человека от правоохранительных органов (МВД и ГКНБ) и 3 человека от государственных СМИ («НТРК», «Кабар», «ЭлТР») и 10 человек от министерств (Министерства культуры, информации, спорта и молодежной политики КР, Министерства цифрового развития КР, Министерства юстиции КР). На этом заседании членам рабочей группы представлен проект уведомления о начале разработки проекта нормативного правового акта (закона «О СМИ»). Хотя, согласно законодательству в первую очередь должен быть подготовлен АРВ, и только потом проект закона. Однако в случае с данным законопроектом фактически был подготовлен законопроект, а затем только началась разработка АРВ. Кроме того в тот же день представитель Минюста представляет уже готовый проект АРВ.

27 сентября 2023 года Минкульт вывесил на свой сайт уведомление о начале разработки проекта НПА.¹ В качестве решения проблемы в уведомлении указано: «предлагается введение обязательной регистрации и перерегистрации веб-сайтов в уполномоченном государственном органе в качестве СМИ. Наделение полномочиями государственных органов по регистрации, отказу, приостановлению и прекращению

¹ В уведомлении в качестве проблемы указано: «Инициатором разработчиком отмечается, что действующий Закон Кыргызской Республики «О средствах массовой информации» (далее – Закон о СМИ) от 2 июля 1992 года устарел, не соответствует вызовам современности и не в полной мере удовлетворяет современным требованиям общественных отношений в сфере массовой информации. Правовой ресурс действующего Закона о СМИ исчерпан, не соответствует реалиям современного общества и поэтому необходимость принятия нового Закона становится очевидна, если иметь в виду перечисленные ниже цели. Закон о СМИ не учитывает новую реальность, которая пришла с массовым проникновением в жизнь возможностей Интернета. Интернет давно признан основным фундаментом развития информационного общества. В настоящее время массовые коммуникации проникают во все сферы деятельности, тем самым создавая новые виды массовой коммуникации, которые лежат вне правового поля. Интернет, интернет-ресурсы, социальные сети стали частью общественных отношений.».

деятельности СМИ. Определение видов деятельности, подпадающих под злоупотребление свободой слова. Введение аккредитации для журналистов, регулирование иностранного участия в деятельности СМИ, регулирование опровержения СМИ.».

До 9 октября 2023 года Минкульт предоставил возможность всем заинтересованным лицам участвовать в обсуждении указанной проблемы и путей решения. В уведомлении Минкульту поставлены следующие вопросы: - являются ли указанные проблемы верными, требующими решения путем изменения регулирования; - является ли указанная цель обоснованной, важной для достижения; - является ли предлагаемый способ решения проблем (регулирование) наиболее предпочтительным; - какие выгоды и преимущества могут возникнуть в случае принятия предлагаемого регулирования; - какие риски и негативные последствия могут возникнуть в случае принятия предлагаемого регулирования; - существуют ли более эффективные альтернативные способы решения проблем; - общее мнение относительно предлагаемого регулирования.

Учитывая нижеследующее, мы считаем, что процедура подготовки АРВ была проведена с грубыми нарушениями законодательства.

1. Представленный вариант подготовлен в нарушении законодательства, регулирующего АРВ.

Порядок проведения анализа регулятивного воздействия в процессе разработки проектов нормативных правовых актов, направленных на регулирование предпринимательской деятельности регулируется Методикой проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, утвержденной [постановлением](#) Кабинета Министров Кыргызской Республики от 10 августа 2022 года № 444 (далее Методика).

1.1. При подготовке АРВ грубо нарушены нормы пункта 9 Методики, согласно которой *в состав рабочей группы включаются представители органа-разработчика, а также представители других государственных органов, объединений предпринимателей (бизнес-ассоциаций), имеющих прямое отношение к регулируемой сфере предпринимательской деятельности, по согласованию.* Однако, в состав рабочей группы не вошли представители Администрации Президента – органа разработчика проекта закона «О СМИ».

1.2. Согласно пункта 15 Методики *орган-разработчик извещает о проведении публичных консультаций органы и организации следующих категорий:*

- уполномоченный орган и иные заинтересованные органы исполнительной и законодательной власти;

- бизнес-ассоциации, имеющие прямое отношение к регулируемой сфере предпринимательской деятельности;

- уполномоченные по защите прав, свобод и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности (Бизнес-омбудсмен);

- иные лица, которых целесообразно привлекать к публичным консультациям, исходя из предмета регулирования.

Однако, каких-либо сведений об оповещении вышеуказанных сторон не имеется.

1.3 Грубо нарушены нормы пункта 16 Методики согласно которой рабочая группа рассматривает все предложения участников консультаций, поступившие в электронном виде от идентифицируемого источника, а также в письменном виде, с указанием реквизитов авторов предложений. Каждое поступившее предложение рассматривается по существу с вынесением решения рабочей группы о его принятии либо отклонении. Однако, членам рабочей группы не представили возможность рассмотреть поступившие предложения по существу и выносить решения. Так, не рассмотрены письменные предложения от ОО «Журналисты», ОФ «Институт Медиа Полиси», Информационного агентства 24 kg, редакции «Кактус Медиа», Аппарата Омбудсмена, «ЭлТР»

1.4. Грубо нарушены нормы пункта 19 Методики согласно которой по результатам публичных консультаций относительно представленной в уведомлении информации орган-разработчик АРВ принимает решение о продолжении работы по изменению регулирования или о прекращении дальнейшей работы. Так, перед членами рабочей группы не ставился вопрос о продолжении работы по изменению регулирования или о прекращении дальнейшей работы.

1.5. Грубо нарушены нормы пункта 20 Методики согласно которой рабочая группа рассматривает альтернативные предложения участников общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, полученные при обсуждении уведомления о разработке проекта нормативного правового акта, бизнес-ассоциаций, осуществляющих свою деятельность в сфере вводимого регулирования.

Однако, рабочая группа не рассмотрела альтернативные предложения участников обсуждения проектов НПА.

1.6. Грубо нарушены нормы с 21-25 Методики, где указаны этапы проведения АРВ. По сути рабочая группа не рассматривала поэтапно подготовку АРВ.

1.7. Грубо нарушены нормы пункта 25 Методики, согласно которой на этапе 4 «Подготовка документов АРВ и публичное обсуждение» проводится обсуждение и разрабатываются окончательные варианты документов АРВ: аналитическая записка и соответствующий проект нормативного правового акта. Фактически не проводились какие-либо обсуждения документов АРВ и к проекту НПА.

1.8. Грубо нарушены нормы пунктов 27, 28 Методики, согласно которой *рабочая группа разрабатывает проект нормативного правового акта, соответствующего предлагаемому для реализации регулирования.*

Аналитическая записка и проект нормативного правового акта размещаются на официальном сайте органа-разработчика для общественного обсуждения.

Поступающие в процессе обсуждения предложения вносятся в Реестр и прилагаются к аналитической записке.

После завершения обсуждения рабочая группа готовит окончательные варианты аналитической записки и проекта нормативного правового акта с учетом поступивших предложений.

Однако, рабочая группа не разрабатывала проект нормативного правового акта и не готовила окончательные варианты аналитической записки.

Следует обратить внимание, что проект АРВ со стороны представителей Минкульта рабочей группе был представлен 5 октября 2023 года, то есть за 6 дней до завершения публичных обсуждений уведомления о начале разработки проекта НПА, что также подтверждает факт создания рабочей группы по разработке АРВ лишь для формальности.

1.9. Предложения, поступившие в рамках предварительного этапа, не использованы ни при выработке окончательной версии аналитической записки АРВ, ни при утверждении текста проекта закона. Вместе с тем, согласно пункту 32 Методики, АРВ считается соответствующим ей, если при проведении АРВ соблюдены требования Методики. Включая и последовательность этапов проведения АРВ.

1.10. В нарушении норм пункта 36 Методики *не проведены консультации рабочей группы АРВ с заинтересованными лицами, что дало бы возможность провести обмен информацией относительно проблем, целей, вариантов регулирования, ожидаемых последствий при принятии проектов нормативных правовых актов.*

1.11. Работа рабочей группы проводилась практически за закрытыми дверями, на заседания рабочей группы от 12 октября 2023 года, 13 октября 2023 года журналистов “Азаттык Медиа”, “Кактус Медиа” не пустили сославшись на отсутствие их фамилии в составе рабочей группы. В соответствии с требованиями статьи 4 Конституции КР государственная власть основывается на принципах открытости государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, осуществления ими своих полномочий в интересах народа.

2. Замечания по содержанию АРВ, подготовленного Минкультом.

2.1. Представленный к подписанию членам рабочей группы вариант АРВ не отражает действительной ситуации в сфере медиа.

Право на свободу мысли и мнения, право на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати гарантируется статьей 32 Конституции КР. Вместе с тем установлено, что «никто не может быть принужден к выражению своего мнения или отказу от него». Кроме этого, в Кыргызской Республике устанавливается запрет на цензуру в СМИ и запрещается «принятие законов, ограничивающих свободу слова, печати и средств массовой информации» (ст.63). Конституция КР устанавливает запрет на ограничение прав и свобод человека, то есть, на право на свободу слова и выражения мнения должно осуществляться без предварительного разрешения и согласования. Однако законопроект в предлагаемой инициаторами законопроекта редакции, в частности об обязательной регистрации веб-сайтов означает ограничение свободы слова со стороны власти, а, именно, выражать свое мнение может только тот, кто зарегистрировал веб-сайт. Если же уполномоченный орган отменяет веб-сайту свою же регистрацию, то реализовать свое конституционное право на свободу выражения мнения через данный сайт уже не представится возможным. В условиях, когда все больше наших граждан получают информацию не из Интернет-изданий, а из социальных сетей, такое предложение представляется более чем устарелым (и, соответственно, не отвечает задачам данного законопроекта, якобы призванного избавить действующее законодательство от архаизмов).

В соответствии со статьей 23 Конституции КР, любое ограничение прав и свобод должно быть прописано законом, преследовать законную цель и соответствовать соразмерно нарушениям. Однако в статье 29 законопроекта государству предоставляется безграничная и произвольная свобода действий при принятии решения о приостановке или прекращении деятельности СМИ за нарушение любого положения закона. В свою очередь, проект закона также не содержит каких-либо дополнительных критериев, которые могут помочь в определении целесообразности применяемых санкций.

2.2. Учитывая, что создание и ведение веб-сайтов не запрещено законодательством, то регистрация в качестве СМИ должна носить исключительно добровольный характер. Это когда владелец веб-сайта, с учетом предназначения сайта, его будущих целей, задач, состава численности команды, самостоятельно будет решать вопрос о необходимости регистрации как СМИ. К решению владельца о добровольной регистрации, в таком случае, стимулировали бы нормы законодательства, предусматривающие особые привилегии (защита источников информации или защита от диффамационных исков) для редакций СМИ, которые выполняют функции по распространению информации и служат интересам общества.

2.3. В целом, не приняты во внимание различия между печатным и вещательным секторами, а также Интернетом, относя различные категории СМИ (теле-, радиовещание, пресса, онлайн-ресурсы) к одному виду.

2.4. Не учтены риски и негативные последствия, указанные уполномоченными государственными органами. Так, уполномоченным государственным органом в сфере информации - Министерством культуры, информации, спорта и молодежной политики

КР в письме Администрации Президента КР за исх. № 12-2/1347 от 4 ноября 2022 года было указано “включение в статье 2 понятия “сетевое издание” (веб-сайт) как СМИ на сегодня является весьма дискуссионным во всем мире, так как данная норма может вызвать обвинения в адрес государства в нарушении конституционной свободы слова. Поэтому внесение изменений в закон в этой части требует большой осторожности и продуманности, что предполагает широкие дискуссии в гражданском обществе и экспертной среде.

Также согласно статье 8 проекта Закона, при регистрации СМИ учредитель должен подать заявление, в котором должны быть указаны определенные параметры (сведения об учредителе (соучредителях), название, язык (языки), местонахождение СМИ, адрес редакции, вид (форма) СМИ, предполагаемая периодичность выпуска, максимальный объем, доменное имя веб-сайта в информационно-телекоммуникационной сети для сетевого издания, программные цели и задачи .

При этом для Интернет-ресурсов применить некоторые вышеуказанные параметры невозможно. Например, параметры “территория распространения продукции”, “периодичность”, в связи с тем, что Интернет не может быть ограничен территорией отдельной страны, и доступ к информации обеспечивается постоянно, а также в любое время может быть изменен или дополнен.

К примеру, попытка регулирования Интернет-ресурсов посредством их государственной регистрации в качестве СМИ может привести к переходу Интернет-ресурсов, их пользователей и всех заинтересованных лиц из зоны “kg” в другую зону (например “ru”, “kz”, “com” и т.д.), которые не подпадают под юрисдикцию Кыргызской Республики.

Также, будет затруднительным установить критерии, по которым можно регулировать Интернет, так как он не имеет тех ограничений, которые присущи традиционным СМИ - он не ограничен рамками физического распространения, как у печатных изданий, а также не ограничен техническими рамками и силой сигнала как у вещательных СМИ”. Вышеизложенная позиция Минкульта не учтена.

2.5. Аккредитация в принципе не должна использоваться как инструмент для ограничения права СМИ на доступ к информации, ее основная цель скорее техническая — обеспечить наличие достаточного места в определенном помещении для СМИ, желающих посетить пресс-конференцию или другие подобные мероприятия.

2.6. В справке-обосновании к проекту закона не обосновано ограничение прав иностранных граждан, иностранных юридических лиц на владение всеми видами СМИ. Хотя Конституция устанавливает прямой запрет на принятие законов, ограничивающих свободу слова, печати и средств массовой информации.

2.7. Невозможно также согласиться с указанным в АРВ обоснованием, что для реализации норм об обязательной регистрации веб сайтов, сетевых изданий не

потребуется дополнительного штата работников и расходов из республиканского бюджета.

Согласно представленной в АРВ информации, по данным Национального статистического комитета, в 2021 году действуют 2057 WEB-сайтов, из них - 1604 в городах, из них 1218 - в Бишкеке, оставшиеся 453 - в сельской местности. В 2021 году наибольшая часть Web-сайтов (78%) функционировала на хозяйствующих субъектах, расположенных в городских поселениях, из которых 76% – в г. Бишкек. Из общего числа Web-сайтов - 60% предоставляют online услуги, а доля Web-сайтов с контента на кыргызском языке, в целом, по республике составила 30% (25% - в 2017 г.), из которых 57,5% - приходится на предприятия и организации г. Бишкек.

Таким образом, для Министерства цифрового развития КР необходим дополнительный штат, чтобы регистрировать и перерегистрировать более 2000 WEB-сайтов. Утверждение о том, что несвойственная функция по регистрации Министерству цифрового развития КР может быть осуществлена в пределах имеющейся штатной численности и предусмотренных денежных средств в республиканском бюджете, не может быть обоснованным.