



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Представитель по вопросам свободы СМИ

**АНАЛИЗ ПРОЕКТА
ЗАКОНА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
«О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики
«О средствах массовой информации»**

Подготовлено Галиной Юрьевной Араповой, директором, ведущим юристом Центра защиты прав СМИ, членом кафедры ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности при Государственном Университете «Высшая школа экономики», по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации.

июль 2016 г.

Содержание

Резюме, изложение рекомендаций

Введение

1. Международные и конституционные стандарты в области свободы выражения мнения и свободы распространения информации
 - 1.1. Международно-правовые стандарты в области свободы выражения мнения и свободного распространения информации.
 - 1.2. Конституционные гарантии Кыргызской Республики в области свободы слова
2. Анализ проекта новой редакции статей 3 и 5 Закона Кыргызской Республики «О средствах массовой информации»
3. Выводы

РЕЗЮМЕ, ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Экспертом был проведен анализ представленного проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О средствах массовой информации», основным предметом которого является изложение в новой редакции статей 3 и 5 Закона Кыргызской Республики «О средствах массовой информации» (от 2 июля 1992 года, № 938-ХП с последующими изменениями). Анализ проводился на предмет возможной интеграции предлагаемых правовых норм в действующий Закон «О средствах массовой информации» в контексте положений Конституции Кыргызской Республики, действующего Закона Кыргызской Республики «О средствах массовой информации», международных договоров, стороной которых является Кыргызстан, международных стандартов в анализируемой области, а также практики, существующей в других государствах.

По результатам анализа эксперт приходит к общему заключению, что указанный законопроект, несмотря на некоторые положительные инициативы, в частности, попытку прописать ряд понятий для расширения понятийного аппарата Закона «О СМИ», все же не вполне проработан с точки зрения юридической техники, содержит терминологические разночтения с действующим законодательством, в частности входит в противоречие с принятым международно-правовым толкованием ст. 19 Международного Пакта о гражданских и политических правах.

По мнению эксперта, предлагаемые ограничения чрезмерны, не обоснованы законным интересом общества с точки зрения свободного обмена информацией, плюрализма мнений и СМИ, права на свободу выражения мнения, входят в противоречия с основными международно-правовыми документами в данной сфере. Ограничения права выступать учредителем или иметь долю собственности в юридическом лице, осуществляющем выпуск СМИ на основании «гражданства», наличия в прошлом статуса учредителя другого СМИ, деятельность которого была прекращена по неуказанному в законопроекте спектру оснований, «ликвидация» неперерегистрированного средства массовой информации – являются дискриминационными по сути, могут лишить информационную сферу страны крайне важного для демократического общества плюрализма мнений, ограничить свободу медиабизнеса в необходимых ему инвестициях. Законопроект изобилует терминологическими неточностями, в предлагаемых нормах отсутствует логическая структура, положения из разных глав по содержанию регулируемых правоотношений необоснованно объединены в одну статью.

В таком виде предлагаемый законопроект рекомендуется отклонить.

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее исследование содержит анализ проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О средствах массовой информации», основным предметом которого является изложение в новой редакции статей 3 и 5 Закона Кыргызской Республики «О средствах массовой информации» (от 2 июля 1992 года, № 938-ХП с последующими изменениями) с точки зрения его соответствия международным стандартам и международным обязательствам в сфере права на свободу выражения и свободу информации.

Законопроект и тексты действующих законов Кыргызской Республики анализировались на русском языке, являющимся официальным языком Кыргызской Республики, согласно ст. 1 Закона Кыргызской Республики «Об официальном языке Кыргызской Республики» (от 29 мая 2000 года №52)¹. Анализ проведен в контексте правового регулирования деятельности по выпуску СМИ и свободы массовой информации, законодательства о СМИ, а также международных норм о свободе выражения мнения и свободе информации. При анализе положений законопроекта принималась во внимание дискуссия, которая существует в медиа сообществе Кыргызской Республики по данному вопросу.

Законопроект, справка-обоснование к нему опубликованы на сайте Парламента Кыргызской Республики. Предложенный проект в настоящее время во исполнение положений пункта 1 статьи 22 Закона Кыргызской Республики от 20 июля 2009 года «О нормативных правовых актах»² проходит общественное обсуждение. Инициаторами анализируемого проекта закона «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О средствах массовой информации», стали депутаты Жогорку Кенеш - Парламента Кыргызской Республики К.Дж. Рыспаев, И.И. Матраимов, Т.Г. Тиллаев, Ж.К.Турускулов.

Целью принятия поправок в Закон «О средствах массовой информации», в соответствии с позицией, изложенной в справке-обосновании к проекту закона, должно стать восполнение «правовых пробелов в области правового регулирования деятельности средств массовой информации».³ Авторы законопроекта, ссылаясь на российский опыт законодательного регулирования иностранного участия в сфере медиабизнеса и выпуска средств массовой информации, опыт Казахстана, зарубежных стран, таких как Австралия, Германия, Франция, Япония, США, утверждают, что *«предлагаемый законопроект восполняет указанные пробелы общепризнанными требованиями и ограничениями»*, что он *«устанавливается обычные в мире требования к финансированию СМИ»*. Инициаторы законопроекта полагают, что указанный *«проект закона не противоречит Конституции и законодательству Кыргызской Республики. Принятие настоящего проекта закона не повлечет за собой социальных, экономических, правозащитных, гендерных, экологических, коррупционных последствий»*.⁴

¹ Источником текстов нормативных правовых актов Кыргызской Республики в данном анализе выступает база данных официального сайта Министерства юстиции республики <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/443>

² Текст Закона «О нормативных правовых актах» на русском языке доступен в Интернете по адресу: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/2104202>

³ <http://tereze.kg/RU/Articles/36597->

[_Na_obshhestvennoe_obsuzhdenie_c_13_maya_2016_goda_vynositnya_proekt_Zakona_Kyrgyzskoj_Respubliki_O_sredstvax_massovoj_informacii.aspx](#)

⁴ Там же, см. Справка-обоснование к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О средствах массовой информации»

Раздел I раскрывает основные международные стандарты и обязательства в области свободы слова, свободы информации и плюрализма масс-медиа. Международно-правовые стандарты даются на основе положений, закрепленных в основных документах международного и регионального характера, стороной которых является Кыргызская Республика. Среди них: Всеобщая Декларация прав человека ООН, Международный пакт о гражданских и политических правах, Заключительный акт Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе, Конвенция СНГ о правах человека и основных свободах, а также различные соглашения в рамках ОБСЕ, рекомендательные акты международных организаций, решениях международных судов и иных институтов контроля за соблюдением международных договоров по правам человека, заявления представителей международных органов и организаций, а также конституционные положения по вопросам свободы мысли, слова и печати Кыргызской Республики.

Раздел II посвящен анализу проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О средствах массовой информации» с учётом международных стандартов в области свободы информации и в контексте действующего Закона Кыргызской Республики «О средствах массовой информации» и Закона Кыргызской Республики «Об инвестициях в Кыргызской Республике». Рекомендации эксперта основаны на принципах международного права, учитывают сложившуюся систему правового регулирования информационных отношений Кыргызской Республики и содержат конкретные предложения по совершенствованию законопроекта.

1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ

1.1. Международно-правовые стандарты в области свободы выражения мнения и свободного распространения информации.

Свобода выражения мнения является одним из фундаментальных прав человека, гарантированных на международном уровне, играет ключевую роль в развитии демократического общества, является необходимым и базисным условием для осуществления других прав человека.

Данное право гарантируется в целом ряде международных и региональных договоров о правах человека, его содержание раскрывается в общепризнанных международных стандартах и практике региональных международных судов и иных контрольных институтов, таких как Европейский Суд по правам человека, Комиссия ООН по правам человека. Разнообразие источников права при этом не вызывает расхождения в толковании правового содержания свободы слова. Свобода слова, свобода выражения мнения, свободы информации, образующие разные грани комплексного права, гарантированного на международном уровне – права всеобщие, и соответствующие формулировки едва ли не одинаковы во всех международных документах.

Так, Резолюция 59(I), принятая на первой сессии Генеральной Ассамблеи ООН 14 декабря 1946 года провозгласила значимость свободы информации:

«Свобода информации является основным правом человека ... и краеугольным камнем всех свобод, осуществлению которых посвящена работа Организации Объединенных Наций.

<...>Свобода информации подразумевает право повсеместно и беспрепятственно собирать, передавать и опубликовывать информационные сведения. Вследствие этого она является основной предпосылкой для всякой серьезной попытки способствовать достижению мира и мировому прогрессу».⁵

Всеобщая Декларация прав человека впервые провозгласила свободу слова в статье 19 Декларации, которая гласит:

«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ».⁶

Аналогичное положение было закреплено и в Международном Пакте о гражданских и политических правах⁷, принятом в развитие Всеобщей Декларации, который также в статье 19 содержит схожую формулировку, которая, однако, более детально раскрывает содержание свободы слова, свободы информации:

«1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

⁵ Опубликована на официальном сайте ООН <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/035/16/IMG/NR003516.pdf?OpenElement>

⁶ Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года, доступна на официальном сайте ООН <http://www.un.org/ru/universal-declaration-human-rights/>

⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. Полный официальный текст на русском языке доступен на официальном сайте ООН: <http://www.un.org/russian/document/convents/pactpol.htm>

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

- a) для уважения прав и репутации других лиц;
- b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения».

Международный пакт о гражданских и политических правах ратифицирован Кыргызстаном 12 января 1994 года и носит обязательный характер⁸.

Особое значение для Кыргызской Республики имеет и Заключительный акт Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе⁹, принятый 1 августа 1975 г. Его подписание ознаменовало создание Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), в которую Кыргызстан вступил 30 января 1992 г., а 8 июня 1992 г. Кыргызстаном был подписан Заключительный Акт. В Заключительном Акте Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе государства-участники заявили, что

*«будут ...поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод, которые все вытекают из достоинства, присущего человеческой личности, и являются существенными для ее свободного и полного развития».*¹⁰

В этом же документе государства-участники решили *«действовать в соответствии с целями и принципами [...] Всеобщей декларации прав человека»*, согласились признать *«важность распространения информации из других государств-участников»*, *«сделать своей целью содействие более свободному и широкому распространению информации всех видов»* и *«поощрять сотрудничество в сфере информации и обмена информацией с другими странами»*. Они взяли на себя отдельные обязательства в информационной сфере, заявив о намерениях *«улучшить распространение, доступ и обмен информацией»* с целью *«облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации, поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами и улучшать условия, в которых журналисты из одного государства-участника осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике».*¹¹

Кыргызстан также является стороной Конвенции СНГ о правах человека и основных свободах. Данный международный договор регионального характера был ратифицирован государством 21 августа 2003 года и тогда же вступил в силу. Статья 11 данной

⁸ Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 12 января 1994 года № 1406-ХП «О присоединении Кыргызской Республики к международным договорам по правам человека». Постановление доступно на русском языке по адресу: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/50679>

⁹ Принят в Хельсинки, Финляндия, 1 августа 1975 г., 14 I.L.M. 1292.

¹⁰ Опубликован на официальном сайте ОБСЕ <https://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

¹¹ Опубликован там же <https://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

Конвенции, гарантирующая право на свободу выражения мнения, немногим отличается от статьи 19 Международного Пакта о гражданских и политических правах.

Свобода выражения мнения и свободный обмен информацией гарантируется и различными документами ОБСЕ, согласие с которыми выразил Кыргызстан. К ним относятся, помимо упомянутого выше Заключительного акта Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе, также

– Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению¹²

– Заключительный документ встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Будапеште в 1994 году¹³

– Хартия европейской безопасности ОБСЕ, принятая в время встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле.¹⁴

В частности, в п.26 Хартии европейской безопасности ОБСЕ, говорится:

«Мы [государства-участники] вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободного потока информации, а также доступа общественности к информации. Мы обязуемся принять все необходимые меры для обеспечения основных условий для функционирования свободных и независимых СМИ и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потока информации, который мы рассматриваем как существенную составляющую любого демократического, свободного и открытого общества»¹⁵.

Важным источником международных стандартов являются и Заявления специальных докладчиков и представителей международных организаций (ООН, ОБСЕ, Организации американских государств (ОАГ), Африканской комиссии по правам человека и народов (АКПЧН) по вопросам свободы слова, свободного доступа к информации и плюрализма медиа. Среди них можно назвать **Совместную декларацию об универсальности и праве на свободу выражения мнения**, принятую 6 мая 2014 года Специальным докладчиком ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальным докладчиком Организации американских государств (ОАГ) по вопросам свободы выражения мнения и Специальным докладчиком Африканской комиссии по правам человека и народов (АКПЧН) по вопросам свободы выражения мнения и свободного доступа к информации.

Обращая внимание на значимость свободы выражения мнения, в Совместной декларации государствам дается рекомендация в области обеспечения доступа к средствам массовой информации и распространения через СМИ информации, отражающей интересы самых разных людей и групп, обеспечивающих плюрализм мнений. В Декларации, в частности, говорится о необходимости принятия мер в области:

¹² Копенгагенское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, июнь 1990 г.. См., текст на русском языке на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf

¹³ На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, Будапешт, 1994 год, пункты 36–38. См. на русском яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf.

¹⁴ Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле, 1999 год

¹⁵ Текст Хартии на русском языке доступен на официальном сайте ОБСЕ <http://www.osce.org/ru/mc/39573?download=true>

- *«оказания поддержки, будь то финансовой или нормативного характера, редакциям средств массовой информации или создателям медиа-контента, например, в некоторых форматах или на определенных языках, которые служат потребностям разных людей и групп реализовать свободу информации и слова.*
- *создания целостной нормативно-правовой базы, которая способствует правам различных лиц и групп на доступ и использование СМИ и цифровых технологий для распространения собственного контента, а также для получения интересующего их контента, произведенного другими»¹⁶.*

Все это лишний раз подтверждает значимость плюрализма мнений и разнообразия средств массовой информации в демократическом обществе, реальное обеспечение возможности доступа к самому разнообразному спектру СМИ, выражающих различные взгляды, возможность работы медийным компаниям различных форм собственности, распространяющих информацию различными способами – будь то печатные СМИ, вещательные компании или Интернет-СМИ.

Плюрализм СМИ и плюрализм мнений являются неотъемлемой частью гарантии реализации права на свободу выражения мнения и свободу распространения информации, раскрывает многогранность общества и способствует не только свободному обмену информацией, но и развитию медиабизнеса, как части национальной экономики. Гарантии свободы массовой информации состоят также и в плюрализме собственности на СМИ, недопустимости их монополизации в руках государства или нескольких частных лиц. Плюрализм является необходимым фактором идеологического и политического многообразия распространяемой массовой информации.

Важность обеспечения плюрализма СМИ в обществе неоднократно подчеркивалась в различных международно-правовых документах ООН, ОБСЕ, Совета Европы. Кыргызская Республика является полноправным членом международного сообщества, участником Организации Объединённых Наций (ООН) и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, членом СНГ, в связи с чем не вызывает сомнения, что Кыргызстан следует в своей законотворческой и правоприменительной деятельности принятым на себя международным обязательствам, в том числе, и в области свободы слова и обеспечения свободы распространения информации.

При этом любые ограничения в области свободы слова, свободы распространения информации, вводимые на национальном уровне, должны отвечать четко ограниченному кругу допустимых ограничений, установленных в ч.3 ст. 19 Международного Пакта гражданских и политических правах.

Наиболее полно такие ограничения разъясняются в практике Европейского Суда по правам человека при анализе допустимых ограничений в рамках ч.2 ст. 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, текст которой гласит:

«Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения

¹⁶ Текст Совместной декларации доступен на официальном сайте ОБСЕ <http://www.osce.org/ru/fom/118301>

разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия»¹⁷.

Это означает, что любые ограничения должны быть четкими, ясными, не допускающими двоякого толкования, преследовать законную цель, быть соразмерными и пропорциональными преследуемой цели. Поэтому расплывчатые или нечетко сформулированные ограничения, ограничения открывающие простор для нечеткого толкования или произвольного применения, несовместимы с правом на свободу выражения мнения, как оно понимается в международном праве.

В приведенной выше Совместной декларации об универсальности и праве на свободу выражения мнения по этому поводу даются следующие рекомендации:

«(с). Государства не должны налагать ограничения на свободу выражения мнения, если они выходят за рамки минимального теста для таких ограничений согласно международному праву, то есть – не соответствуют стандартам законности (предусмотрены законом), не служат одной из целей, признанных в Международном пакте о гражданских и политических правах, и не являются необходимыми и пропорциональными.

(d). Государства имеют определенную ограниченную свободу усмотрения в рамках международного права в отношении ограничений свободы выражения мнения, чтобы защитить законные интересы в соответствии с указанными выше стандартами, а также собственные традиции, культуру и ценности»¹⁸.

Подписавшие Совместную Декларацию уполномоченные представители международных организаций, также выразили обеспокоенность, что государства предпринимают «многочисленные попытки оправдать нарушения свободы выражения мнения, зачастую исключительно в политических целях, ссылкой на некие культурные, исторические или общинные ценности, моральные или религиозные верования, или на утверждения об угрозе национальной безопасности или общественному порядку».

1.2. Конституционные гарантии Кыргызской Республики в области свободы слова

Конституция Кыргызской Республики провозглашает приоритет норм международного права над национальным законодательством (в части 3 статьи 6 Конституции Кыргызской Республики) и провозглашает приверженность страны общепризнанным нормам международного права:

«Вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики. Нормы международных договоров по правам человека имеют прямое действие и приоритет над нормами других международных договоров»¹⁹

Статья 31 Конституции Кыргызской Республики гарантирует каждому право на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати, устанавливает запрет на принуждение к выражению своего мнения или отказу от него.

¹⁷ Текст Европейской Конвенции по защите прав человека и основных свобод доступен на сайте Европейского суда по правам человека http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf

¹⁸ Текст Совместной декларации доступен на официальном сайте ОБСЕ <http://www.osce.org/ru/fom/118301>

¹⁹ Текст Конституции доступен на официальном сайте Президента Кыргызской Республики: <http://www.president.kg/ru/konstitutsija/>

Статья 33 Конституции провозглашает право каждого свободно искать, получать, хранить, использовать информацию и распространять ее устно, письменно или иным способом.

При этом часть статьи 18 Конституции Кыргызской Республики гласит:

«Ограничения свобод и прав человека допускаются Конституцией и законами лишь в целях обеспечения свобод и прав других лиц, общественной безопасности и порядка, территориальной целостности, защиты конституционного строя. При этом сущность конституционных свобод и прав не может быть затронута».

Раздел II

Анализ проекта новой редакции статей 3 и 5 Закона Кыргызской Республики «О средствах массовой информации»

Анализируемый законопроект содержит 3 статьи, в первой из которых предлагается новая редакция статей 3 и 5 Закона Кыргызской Республики «О средствах массовой информации» (далее – Закон «О СМИ»), во второй – процедура приведения в соответствие деятельности по выпуску уже зарегистрированных СМИ, третья статья устанавливает срок вступления поправок в силу после их официального опубликования, в случае принятия Парламентом законопроекта.

Ниже представлена сравнительная таблица действующей и предлагаемой редакции статей 3 и 5 Закона Кыргызской Республики «О средствах массовой информации».

Действующая редакция Закона Кыргызской Республики «О средствах массовой информации» (далее Закон «О СМИ»)	Анализируемый законопроект
<p>Статья 3. Производственно-хозяйственная деятельность средств массовой информации</p> <p>Деятельность средств массовой информации осуществляется за счет реализации их продукции и других платных услуг, а также за счет средств учредителей, спонсоров и прочих поступлений.</p>	<p>Статья 3. Деятельность средств массовой информации и источники финансирования</p> <p>Средства массовой информации в лице своих органов и журналистов вправе без ограничений, за исключением ограничений, предусмотренных настоящим Законом и другим законодательством Кыргызской Республики осуществлять:</p> <ul style="list-style-type: none">- поиск, получение, производство и распространение массовой информации;- изготовление, приобретение, хранение и эксплуатацию технических устройств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции средств массовой информации. <p>Под продукцией средства массовой информации понимается тираж или часть тиража отдельного номера периодического печатного издания, отдельный выпуск телеканала, радиоканала, радиопрограммы, телепрограммы, кинохроникальной программы, тираж или часть тиража аудио- или видеозаписи программы, отдельный выпуск либо обновление сетевой (интернет) версии периодического печатного издания, отдельный выпуск иного средства массовой информации.</p> <p>Под распространением продукции средства массовой информации понимаются продажа, подписка, доставка, раздача периодического печатного издания, аудио- или видеозаписи программы, вещание телеканала, радиоканала (телевизионное вещание, радиовещание), вещание телепрограммы, радиопрограммы в составе соответственно телеканала, радиоканала, демонстрация кинохроникальной программы, предоставление доступа к сетевой (интернет) версии периодического печатного издания, иные способы распространения.</p> <p>Распространителем продукции средства массовой информации помимо редакции может быть любое физическое</p>

	<p>или юридическое лицо по договору с редакцией, его уполномоченным лицом, издателем или на иных законных основаниях.</p> <p>Деятельность средств массовой информации осуществляется за счет реализации их продукции и других платных услуг, а также за счет средств учредителей, спонсоров и прочих поступлений, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики. При этом доля финансирования средства массовой информации за счет средств иностранных физических и/или юридических лиц, а также юридических лиц с иностранным участием в капитале, зарегистрированных в Кыргызской Республике, не должна превышать двадцати процентов от годового объема финансирования.</p> <p>Запрещается получать денежные средства и другое имущество в целях финансирования средств массовой информации от анонимных источников.»</p>
<p>Статья 5. Право на учреждение средств массовой информации</p> <p>Право на учреждение средств массовой информации принадлежит государственным органам, общественным объединениям, трудовым коллективам и гражданам Кыргызской Республики.</p> <p>Средство массовой информации может создаваться как одним, так и несколькими учредителями.</p> <p>Учреждение государственными органами средства массовой информации совместно с общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами не допускается.</p> <p><i>(В редакции Закона КР от 8 мая 1993 года N 1228-ХII)</i></p>	<p>Статья 5. Право на учреждение средств массовой информации</p> <p>Право на учреждение средств массовой информации принадлежит государственным органам, политическим партиям, другим юридическим лицам, а также гражданам Кыргызской Республики.</p> <p>Не может выступать учредителем:</p> <ul style="list-style-type: none"> - гражданин Кыргызской Республики, не достигший восемнадцатилетнего возраста, либо отбывающий наказание в местах лишения свободы по приговору суда, либо признанный судом недееспособным; - гражданин, ранее выступавший в качестве учредителя средства массовой информации, выпуск которого прекращен по решению суда – в течение трех лет со дня вступления в силу решения суда о прекращении выпуска средства массовой информации; - гражданин, лишенный в установленном порядке судом права заниматься деятельностью, связанной с производством и выпуском средства массовой информации; - политическая партия, общественное объединение, деятельность которых запрещена судом в соответствии с законом. <p>Иностранному физическому и юридическому лицу, лицу без гражданства запрещается прямо и (или) косвенно владеть, пользоваться, распоряжаться и (или) управлять более двадцати процентами акций (долей) юридического лица – собственника средства массовой информации.</p> <p>Средство массовой информации может создаваться как одним, так и несколькими учредителями, отвечающими требованиям, установленным настоящей статьей.</p> <p>Учреждение государственными органами средства массовой информации совместно с общественными объединениями и гражданами не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.»</p>

1. В новой редакции статьи 3 предлагается расширить положения данной статьи, уйдя от открытого перечня источников «производственно-хозяйственной деятельности средств массовой информации», как это прописано в действующей редакции Закона «О СМИ».

2. Можно приветствовать введение в Закон «О СМИ» положений, закрепляющих права журналистов и органов СМИ на *«поиск, получение, производство и распространение массовой информации»*. Однако эта норма дублирует положения ст. 20 Закона «О СМИ», которая устанавливает профессиональное право журналиста *«собирать и распространять информацию»*. Представляется целесообразным исключить из предлагаемой редакции ст. 3 положение о праве органов СМИ на *«поиск, получение, производство и распространение массовой информации»* и дополнить им ст. 20, посвященную правам журналиста.

При этом спорным представляется введение в Закон «О СМИ» права на *«изготовление, приобретение, хранение и эксплуатацию технических устройств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции средств массовой информации»*. Это очевидно не является профессиональным правом, связанным с выпуском СМИ, относится к деятельности любого юридического лица, приобретающего оборудование для своей производственно-хозяйственной деятельности. Это положение выпадает за пределы регулирования специального законодательства, каковым является Закон «О СМИ» и относится к сфере общего регулирования гражданского права.

В связи с этим эксперт приходит к выводу о необходимости переноса из предлагаемой редакции ст.3 положения о праве органов средств массовой информации и журналистов на *«поиск, получение, производство и распространение массовой информации»* в Главу III Закона «О СМИ» «Отношения органов средств массовой информации с предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами», в статью 15 «Право органов средств массовой информации на получение сведений». А положение о праве на *«изготовление, приобретение, хранение и эксплуатацию технических устройств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции средств массовой информации»*, исключить как дублирующее базовые положения гражданского законодательства и не вносящее конкретного регулирования в деятельность по выпуску СМИ.

3. Следует приветствовать попытку введения в Закон «О средствах массовой информации» блока с понятийным аппаратом. Так, в статье 1 действующего Закона «О СМИ» уже содержится понятие **«средства массовой информации»**, к которым *«относятся газеты, журналы, приложения к ним, альманахи, книги, бюллетени, разовые издания, предназначенные для публичного распространения, имеющие постоянное название, а также теле- и радиовещание, кино- и видеостудии, аудиовизуальные записи и программы, выпускаемые государственными органами, информационными агентствами, политическими, общественными и другими организациями, частными лицами»*. Это в целом соответствует общей терминологической практике информационного права некоторых стран. Средством массовой информации является *форма* распространения массовой информации (печатная, электронная (теле- и радиовещательная).

Однако статья 3 в новой редакции называется *«Деятельность средств массовой информации и источники финансирования»*, что представляется ошибочным, так как *форма* распространения информации осуществлять какую-либо деятельность не может. Закон «О СМИ» в ст. 2 указывает, что юридическим лицом, ведущим публичное распространение сообщений, является *«орган средства массовой информации»*. Деятельность по выпуску СМИ (в любой предусмотренной Законом «О СМИ» форме –

печатной, электронной и т.д.) осуществляет, как правило, редакция СМИ, понятие которой в законе отсутствует (об этом будет сказано ниже в п.4).

Также обращает на себя внимание нелогичность отнесения к средствам массовой информации «кино- и видеостудий», учитывая совершенно иной характер деятельности «кино- и видеостудий», продукция которых, как правило, не носит журналистского и новостного характера, не имеет характер периодичности распространения массовой информации, не имеет хронологического номера выпуска и постоянного наименования. Если же речь идет о юридическом лице, осуществляющем выпуск видео- и аудио-контента, что чаще относят к так называемым «продакшн-студиям», то его вряд ли целесообразно относить терминологически к средствам массовой информации или даже к «продукции СМИ».

4. Статья 2 Закона «О СМИ» уже содержит понятие **«органа средств массовой информации»**, относя к таковым *«представляющих средства массовой информации органы и граждан, ведущих публичное распространение сообщений»*. Закон также уточняет в ч.2 ст. 2, что *«органы средств массовой информации являются юридическими лицами, действующими на основании своего устава»*. Однако, Закон «О СМИ», не дает понятия «редакция СМИ», как не дает его и анализируемый законопроект. При этом Закон «О СМИ» все же оперирует понятием «редакция» - в ст. 10 (говоря об «адресе редакции»), ст. 11 (говоря о направлении «редакцией» обязательных экземпляров печатных изданий), ст. 16 (говоря о правах «редакции» в части работы с авторскими материалами). Это вносит двусмысленность в правоприменении.

Исходя из анализа ст.ст. 1 и 2 действующего Закона «О СМИ» можно предположить, что законодатель подразумевает под «органом СМИ», по сути, «редакцию СМИ», приводя в ст. 2 характеристики присущие именно редакции СМИ и отчасти распространителю продукции СМИ, функции которого может выполнять редакция. Чем при этом «орган СМИ» отличается от «редакции» остается непонятным, в законе данные понятия не разводятся, понятие «редакция» отсутствует, что неизбежно может создать проблемы в толковании применяемых в Законе правовых понятий и концепций. Таким образом, в действующем Законе «О СМИ», и с учетом предлагаемых изменений, существует терминологический пробел, никак в законопроекте не устранимый.

5. В предлагаемой редакции статьи 3 дается несколько новых понятий - **«продукции средства массовой информации»**, **«распространителя продукции СМИ»** и **«распространения продукции СМИ»**, что следует оценить положительно, как попытку восполнить пробел юридической техники и правовой терминологии. В целом данные понятия соответствуют международному пониманию указанных терминов. Единственным замечанием в данной части, пожалуй, является «определение неизвестного через неизвестное», то есть использование в новых понятиях терминов, пояснение которых в законе отсутствует и законопроектом не предлагается. К ним относятся такие термины, как «редакция», «издатель», «телеканал», «радиоканал», «радиопрограмма», «телепрограмма». Последние четыре понятия не используются и в ст. 1 при даче понятия средства массовой информации (как формы распространения массовой информации), что создает правовую неопределенность. Являются ли они СМИ, продукцией СМИ,

редакцией, распространителем? Чем в понимании законодателя отличается «телеканал», «радиоканал» от «телепрограммы», «радиопрограммы»? В новой редакции ст. 5 также вводится термин «собственник средства массовой информации», понятие которого отсутствует в действующем Законе «О СМИ» и не дается в законопроекте.

Таким образом, присутствующие в действующем Законе «О СМИ» и анализируемом законопроекте некоторые терминологические изъяны целесообразно устранить в целях повышения качества используемого законотворческого языка, присущего правовому регулированию деятельности по выпуску средств массовой информации, во избежание неточности и размытости понятийного аппарата, в целях согласования с действующим гражданским законодательством, повышения эффективности применения Закона «О СМИ» на практике и для достижения провозглашаемой инициаторами проекта цели – устранения пробелов в правовом регулировании.

б. Далее законопроект предлагает дополнить положение об источниках финансирования «деятельности средств массовой информации», ограничениями возможного участия в этом иностранных лиц. Часть 5 ст. 3 в законопроекте содержит следующую формулировку:

«При этом доля финансирования средства массовой информации за счет средств иностранных физических и/или юридических лиц, а также юридических лиц с иностранным участием в капитале, зарегистрированных в Кыргызской Республике, не должна превышать двадцати процентов от годового объема финансирования».

Как видно из предлагаемой формулировки правовой нормы, авторы законопроекта предлагают распространить данное ограничение на все виды СМИ, поскольку иное в норме не оговорено. Сам по себе такой подход представляется чрезмерным и не соответствующим мировому опыту, на который авторы законопроекта ссылаются в справке-обосновании.

Инициаторы законопроекта в справке-обосновании приводят мировой опыт, в качестве подтверждения важности вносимых изменений, и ссылаются на необходимость «защиты суверенитета и безопасности государства». В обоснование своей позиции они пишут:

«Примеры подобного рода ограничений существуют во многих странах мира. Так, в Российской Федерации иностранное юридическое лицо, а равно российское юридическое лицо с иностранным участием, доля иностранного участия, в уставном капитале которого составляет 50 процентов и более, гражданин Российской Федерации, имеющий двойное гражданство не вправе выступать учредителями телеканалов, радиоканалов, теле-радио-видеопрограмм. В Республике Казахстан иностранным физическим и юридическим лицам, лицам без гражданства запрещается владеть, пользоваться, распоряжаться и управлять более 20 процентами акций юридического лица-собственника СМИ. В Соединенных Штатах Америки иностранные граждане могут контролировать не более 25 процентов акций телевизионных каналов и радиостанций. В Австралии – не более 30 процентов. Во Франции участие в СМИ представителей стран, не являющихся

членами ЕС, ограничено 20 процентами. В Японии зарубежные компании ограничены 20 процентами в основных вещательных каналах.»²⁰

Ссылаясь на российский опыт, парламентарии, тем не менее, приводят устаревшие данные, ссылаясь на старую редакцию ст. 19.1 Закона РФ «О СМИ»²¹, которая устанавливала порог в 50% допустимого участия иностранных лиц в уставном капитале эфирных телеканалов и радиостанций, которые вещают на территории, где проживает половина и более населения России, а также газет и журналов тиражом в 1 миллион экземпляров и более. Эта норма утратила силу, была изменена в октябре 2014 года и теперь порог ограничения иностранного участия еще более снижен – до 20%, он распространен на все виды СМИ, включая печатные и сетевые (выходящие в Интернете). Данные изменения в российский Закон о СМИ вызвали бурную дискуссию в профессиональном сообществе и медиабизнесе. Критически высказалась о них и Представитель ОБСЕ по свободе слова г-жа Дунья Миятович²². Она выразила обеспокоенность, что такое ограничение «может создать угрозы для плюрализма СМИ и мнений». Негативное экспертное заключение на аналогичные изменения в российский Закон о СМИ было дано Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека²³

Что касается приводимого опыта других стран, то значимым является не только процент ограничения, но условия применения ограничения к СМИ разного вида, территории охвата, языка выпуска и т.д. Так согласно опубликованным данным²⁴ в большинстве стран ограничения иностранного участия в выпуске СМИ касаются только эфирного теле- и радиовещания. «В США норма о не более чем 25% иностранного капитала в телевидении и радио уже отменена, но держателем лицензии может быть только американская компания, и решения по лицензии теперь в каждом случае отдельно принимает Федеральная комиссия по связи. Ограничений по участию иностранцев в печати США нет. Во Франции 20% ограничения для граждан не из стран Евросоюза касаются эфирных каналов и ежедневных газет, выходящих на французском языке. В Испании норма в 25% также отменена в 2009 году и теперь составляет 49%. Нет ограничений по участию иностранцев в печатной прессе и в Австралии, а указанный депутатами объем в 20% также касался эфирного вещания и уже отменен, но инвестор должен согласовывать вхождение в акционерный капитал с государством. Канадское законодательство также было смягчено в 1997 году: ограничения в 20% остались для

²⁰ См. Справку-обоснование к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О средствах массовой информации», http://tereze.kg/RU/Articles/36597-_Na_obshestvennoe_obsuzhdenie_c_13_maya_2016_goda_vynositsya_proekt_Zakona_Kyrgyzskoj_Respubliki_O_sredstvax_massovoj_informacii.aspx

²¹ Закон РФ «О средствах массовой информации», доступен в правовой базе данных «Консультант Плюс» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1511/c7ccbcc04d86ec3a730fda44b5c819ee9b5cfff/

²² См. «ОБСЕ: вносить правки в закон об ограничении владения иностранцами СМИ РФ следует осторожно» <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1464212>

²³ Предварительное экспертное заключение на Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации», принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 26 сентября 2014 года <http://president-sovet.ru/documents/read/222/>

²⁴ См. <http://www.kommersant.ru/doc/2573623>

телеканалов (не только эфирных, но и кабельных и спутниковых), а возможная доля владения медиахолдингами была увеличена с 20% до 33%.»²⁵

Таким образом, ссылка на мировой опыт не выглядит убедительной, что вызывает сомнение в целесообразности ведения такой нормы в законодательство, в особенности в отсутствие четко прописанной процедуры, дифференцированного подхода к использованию предлагаемого ограничения для СМИ разного вида, без учета международных стандартов и обязательств в области свободы распространения информации и плюрализма медиа.

7. Предлагаемые ограничения участия иностранного капитала в сфере деятельности по производству и выпуску СМИ вторгаются в сферу регулирования в области инвестиционной деятельности. Представляется, что включение этих правоотношений в предмет правового регулирования Закона «О СМИ» не только неоправданно расширяет данный предмет, но и порождает определенное дублирование одних и тех же по правовой природе отношений различными правовыми актами равной юридической силы, что неизбежно порождает коллизии между этими правовыми актами. Так, правоотношения, связанные с участием иностранного капитала в экономике Кыргызстана, являются предметом правового регулирования Закона Кыргызской Республики от 27 марта 2003 г. № 66 «Об инвестициях в Кыргызской Республике»²⁶ (далее – Закон об инвестициях).

Указанный Закон об инвестициях в преамбуле устанавливает основные принципы государственной инвестиционной политики, говоря, что они направлены на улучшение инвестиционного климата в стране и стимулирование привлечения отечественных и иностранных инвестиций, посредством предоставления справедливого, равного правового режима инвесторам и гарантии защиты привлеченных ими инвестиций в экономику Кыргызской Республики. А статья 4 Закона об инвестициях устанавливает гарантии защиты инвестиций и инвесторов, провозглашая, что Кыргызская Республика предоставляет иностранным инвесторам, осуществляющим инвестиции на территории Кыргызской Республики, национальный режим экономической деятельности, применяемый в отношении юридических и физических лиц Кыргызской Республики.

Очевидно, что предлагаемые ограничения демонстрируют иной подход к иностранным инвестициям, нежели чем тот, который декларирован Законом об инвестициях. Коллизии может создать и различные критерии признания участия иностранного инвестора в «деятельности средства массовой информации». Предлагаемые поправки в закон «О СМИ» устанавливают ограничение в 20% иностранного капитала, в то время, как в Законе об инвестициях к инвесторам относятся юридические лица «не менее чем одна третья процентов акций или голосов акционеров, которого находится в собственности иностранных граждан, лиц без гражданства, постоянно проживающих за границей, или юридических лиц, упомянутых в настоящей статье» (ст. 1 п.3 пп.2 (в) Закона об инвестициях). Следовательно, 20% иностранного капитала в сфере СМИ выступают против не менее трети (то есть более 33%) по общему регулированию инвестиционного

²⁵ См. «Ограниченные Думой», Коммерсант-Власть, 2014 <http://www.kommersant.ru/doc/2573623>

²⁶ Закон Кыргызской Республики «Об инвестициях в Кыргызской Республике» от 27 марта 2003 г. № 66, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1190/20?cl=ru-ru>

законодательства. Такие разночтения неизбежно повлекут проблемы в правоприменении действующего законодательства об иностранных инвестициях в сфере медиабизнеса. Сложности также может вызвать и разный понятийный аппарат Закона «О СМИ» и Закона об инвестициях.

8. Законопроектом вводятся ограничения по кругу субъектов, имеющих право учреждать средства массовой информации. Предлагается, дополнить ст. 5 Закона «О СМИ» частью 2, указав в ней, кто не может выступать учредителем средств массовой информации:

«- гражданин Кыргызской Республики, не достигший восемнадцатилетнего возраста, либо отбывающий наказание в местах лишения свободы по приговору суда, либо признанный судом недееспособным;

- гражданин, ранее выступавший в качестве учредителя средства массовой информации, выпуск которого прекращен по решению суда – в течение трех лет со дня вступления в силу решения суда о прекращении выпуска средства массовой информации;

- гражданин, лишенный в установленном порядке судом права заниматься деятельностью, связанной с производством и выпуском средства массовой информации;

- политическая партия, общественное объединение, деятельность которых запрещена судом в соответствии с законом».

Кроме того, законопроектом вводится запрет иностранным физическим и юридическим лицам, лицам без гражданства прямо и (или) косвенно владеть, пользоваться, распоряжаться и (или) управлять более двадцати процентами акций (долей) юридического лица – собственника средства массовой информации.

Обращает на себя необоснованное сужение круга субъектов за счет использования термина «гражданин» в отношении лиц, которым запрещено выступать учредителями СМИ. Фактически это поражает в праве быть учредителем СМИ граждан иностранных государств, лиц без гражданства, беженцев. Никакого логического обоснования такого ограничения инициаторами законопроекта не приведено.

Вызывает сомнение правомерность введения запрета на учреждение СМИ в отношении граждан *«ранее выступавших в качестве учредителя средства массовой информации, выпуск которого прекращен по решению суда – в течение трех лет со дня вступления в силу решения суда о прекращении выпуска средства массовой информации»*. Такого рода ограничение не только нарушает право данных лиц на свободу выражения мнения, свободу массовой информации, гарантированные ст. 19 Всеобщей Декларации прав человека, ст. 19 Международного Пакта о гражданских и политических правах, но и без должного обоснования ограничивает их право на свободный выбор сферы приложения творческих и предпринимательских усилий, участие в общественной жизни и развитии общества. Прекращение выпуска конкретного СМИ, определенной тематики, на определенной территории, не может порождать общий запрет на учреждение другого СМИ. Чем может быть мотивирован такой запрет с точки зрения защиты интересов общества и государства? Таких оснований в международно-правовой практике не находится.

9. Действующим Законом «О СМИ» не предусмотрены основания и порядок приостановления или прекращения деятельности СМИ, что само по себе порождает правовую неопределенность в части применения данной нормы. Статья 8 Закона «О СМИ» говорит, что приостановление или прекращение деятельности средств массовой информации возможно *«по решению учредителя либо суда в случае нарушения требований настоящего закона»*. При этом закон не конкретизирует, за какое именно нарушение Закона «О СМИ» может в судебном порядке быть прекращен выпуск СМИ, по иску какого государственного органа, в рамках каких полномочий. Фактически это создает простор для произвольного толкования данной нормы и злоупотреблений на практике, что недопустимо с точки зрения международных обязательств Кыргызской Республики в рамках указанных выше международных договоров (ст. 19 Международного Пакта о гражданских и политических правах, среди прочих). Законопроект фактически усугубляет негативные последствия применения нечеткой формулировки данной нормы, запрещая в течение 3-х лет гражданам выступать учредителями СМИ, если ранее выпуск СМИ, учредителем которого он являлся, был прекращен по решению суда.

Введение такой нормы вызывает серьезную обеспокоенность эксперта, так как представляет собой чрезмерные и непропорциональные ограничения в области права на свободу выражения мнения и свободу распространения информации без должного обоснования, как того требуют международные обязательства в рамках ст. 19 Международного Пакта о гражданских и политических правах.

10. Следует обратить внимание на ст. 2 законопроекта, которая вводит переходный период сроком на один год, для приведения деятельности по выпуску СМИ с иностранным участием в соответствие с требованиями, предлагаемыми анализируемым законопроектом. Предложение переходного периода, безусловно, следует отметить как позитивный момент законопроекта.

Однако по содержанию предлагаемая процедура не соответствует действующему законодательству, создает возможности для произвольного толкования и злоупотреблений при применении, что нельзя признать допустимым. Законопроект обязывает учредителей действующих на территории Кыргызской Республики средств массовой информации, которые в соответствии с Законом «О СМИ» теряют право быть учредителями СМИ в течение одного года с момента вступления в силу предлагаемых изменений *«произвести их отчуждение в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики в сфере регистрации средств массовой информации»*. Следует отметить, что регистрация СМИ в Кыргызской республике регулируется ст.6-7 Закона «О СМИ», а также Положением о порядке регистрации средств массовой информации в Республике Кыргызстан (утверждено постановлением Правительства КР от 19 августа 1992 года №410).²⁷ Ни один из указанных нормативных актов не оперирует таким понятием как «отчуждение СМИ» и не прописывает процедуру «отчуждения». Что инициаторы законопроекта вкладывают в это понятие остается неизвестным. В любом случае

²⁷ Положение о порядке регистрации средств массовой информации в Республике Кыргызстан (утверждено постановлением Правительства КР от 19 августа 1992 года N 410), опубликовано на официальном сайте Министерства юстиции КР http://minjust.gov.kg/?page_id=1078

принуждение к отказу от права учредителя СМИ представляется чрезмерным и непропорциональным, не может быть признано обоснованным ограничением с точки зрения международных стандартов.

11. Также ст. 2 законопроекта устанавливает «принудительную ликвидацию» судом средства массовой информации на основании соответствующего заявления государственного органа, осуществляющего функции регистрации средств массовой информации, если в течение года с момента вступления в силу анализируемых изменений средство массовой информации не пройдет перерегистрацию в связи с изменением состава учредителей, их доли в уставном капитале.

Данное положение вызывает вопросы в первую очередь в связи с тем, что использование терминологии из общих положений гражданского права о юридических лицах («ликвидация»), порождает правовую коллизию в применении положений Закона «О СМИ». Закон «О СМИ» не содержит понятия «ликвидация средства массовой информации», да это и невозможно в силу правового характера понятия «средство массовой информации» (форма распространения массовой информации). Очевидно, что невозможно «ликвидировать форму». А установление новых оснований для ликвидации и процедуры ликвидации юридических лиц является предметом регулирования гражданского права, а отнюдь не информационного, к которому относится Закон «О СМИ».

Пункт 5 Положения о порядке регистрации средств массовой информации в Республике Кыргызстан устанавливает исчерпывающий перечень оснований для перерегистрации СМИ, к которым относятся: (1) смена учредителя, (2) изменение состава соучредителей, (3) а также названия, (4) языка, (5) формы (вида) средства массовой информации, (6) территории распространения его продукции. Изменение «доли в уставном капитале» средства массовой информации: во-первых, невозможно, так как СМИ само по себе не юридическое лицо, а форма распространения информации. Юридическим лицом является «орган средства массовой информации» в терминологии действующего Закона «О СМИ», а он не упоминается в ст. 2 законопроекта. Во-вторых, такое основание для перерегистрации СМИ не содержится в Положении о порядке регистрации средств массовой информации.

Следовательно, анализируемое положение не только терминологически неточно, вторгается в зону правового регулирования гражданского права, оперирует не свойственной информационному праву терминологией, что неизбежно породит проблемы в правоприменении и конфликт нормативных актов. Помимо этого, ликвидация (возможно, имеется в виду прекращение деятельности) СМИ - мера крайняя, непропорциональная декларируемым целям законопроекта, нарушающая не только право на свободу слова, свободу распространения информации, но и посягающая на право собственности, право осуществлять не запрещенную законодательством предпринимательскую деятельность. Данное положение законопроекта в части установления переходного периода заслуживает одобрения, в остальной части требует

если не отказа от предлагаемого варианта регулирования, то серьезной доработки предлагаемой нормы.

Выводы

По мнению эксперта, предлагаемые ограничения чрезмерны, не обоснованы законным интересом общества с учетом свободы обмена информацией, плюрализма мнений и СМИ, права на свободу выражения мнения, входят в противоречие с основными международно-правовыми документами в данной сфере.

Ограничения права выступать учредителем или иметь долю собственности в юридическом лице, осуществляющем выпуск СМИ на основании «гражданства», наличия в прошлом статуса учредителя другого СМИ, деятельность которого была прекращена по неуказанному в законопроекте спектру оснований, «ликвидация» неперерегистрированного средства массовой информации – являются дискриминационными по сути, способны лишить информационную сферу страны крайне важного для демократического общества плюрализма мнений, ограничить свободу медиабизнеса в необходимых ему иностранных инвестициях.

Законопроект изобилует терминологическими неточностями, в предлагаемых нормах отсутствует логическая структура, положения из разных глав по содержанию регулируемых правоотношений необоснованно объединены в одну статью.

В таком виде предлагаемый законопроект рекомендуется отклонить.