



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

АНАЛИЗ

Проекта закона Кыргызской Республики «О манипулировании информацией»

Подготовлено Галиной Юрьевной Араповой, директором, ведущим юристом Центра защиты прав СМИ, членом High-Level Panel of Legal Experts on Media Freedom, по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации

июль 2020 г.

Содержание

Резюме, краткое изложение рекомендаций	4
Введение	5
Раздел 1. Международные и конституционные стандарты в области свободы выражения мнения и свободы распространения информации	8
1.1. Международно-правовые стандарты в области свободы выражения мнения и свободного распространения информации.	8
1.2. Конституционные гарантии Кыргызской Республики в области свободы слова и свободы информации	19
Раздел 2. Анализ проекта Закона Кыргызской Республики «О манипулировании информацией»	20
Выводы, рекомендации	36

Резюме, краткое изложение рекомендаций

Экспертом был проведен анализ представленного проекта Закона Кыргызской Республики «О манипулировании информацией», основным предметом которого является регулирование правовых отношений, связанных с распространением информации в Интернет пространстве. Анализ проводился на предмет соответствия проекта закона международным стандартам в области свободы выражения мнения, свободы информации и распространения информации в Интернете в контексте положений Конституции Кыргызской Республики, действующего законодательства Кыргызской Республики, международных договоров, стороной которых является Кыргызстан, международных стандартов в анализируемой области, а также практики, существующей в других государствах.

По мнению эксперта, предлагаемое регулирование имеет серьезные изъяны юридической техники, содержит неконкретные формулировки, позволяющие произвольное толкование и применение, предлагаемые ограничения распространения информации в Интернете, ограничения права на анонимность, введение возможности для внесудебной блокировки ресурсов и информации в Интернете являются чрезмерными, не обоснованы законным интересом общества с точки зрения свободного обмена информацией, плюрализма мнений и СМИ, права на свободу выражения мнения и свободы информации в цифровую эпоху, входят в противоречия с основными международно-правовыми документами в данной сфере.

Законопроект изобилует терминологическими неточностями, юридическая техника законопроекта порой не выдерживает критики. По результатам анализа эксперт приходит к общему заключению, что указанный законопроект недостаточно проработан с точки зрения юридической техники, содержит разночтения с действующим законодательством, содержит дублирующие нормы, в части входит в противоречие с принятым международно-правовым толкованием ст. 19 Международного Пакта о гражданских и политических правах и международными стандартами в области распространения информации в Интернете.

В таком виде предлагаемый законопроект рекомендуется 1) отозвать 2) или переработать в полном соответствии с требованиями международных инструментов прав человека; 3) обратиться за консультацией к организациям, обладающим экспертизой в области регулирования свободы слова, свободы информации и свободы Интернета.

Введение

Настоящее исследование содержит анализ проекта Закона Кыргызской Республики «О манипулировании информацией», основным предметом которого является регулирование правовых отношений, связанных с распространением информации в Интернет пространстве, с точки зрения его соответствия международным стандартам и международным обязательствам в сфере права на свободу выражения и свободы 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 свободы слова и свободы выражения мнения, права на доступ к информации и ее распространение в контексте регулирования Интернета, законодательства о СМИ, а также международных норм о свободе выражения мнения и свободе информации в цифровую эпоху. 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 Республики². Предложенный проект с 14 мая 2020 года и по настоящее время во исполнение положений пункта 1 статьи 22 Закона Кыргызской Республики от 20 июля 2009 года «О нормативных правовых актах»³ проходит общественное обсуждение. Инициатором анализируемого проекта Закона Кыргызской Республики «О манипулировании информацией» (№6-9135/20 от 4 июня 2020 года) являются депутаты Жогорку Кенеш - Парламента Кыргызской Республики Г.К. Асылбаева и А.Ш. Осмонова.

Целью принятия Закона Кыргызской Республики «О манипулировании информацией», в соответствии с позицией, изложенной в справке-обосновании к проекту закона, должно стать *«обеспечение прав и свобод граждан, юридических лиц и государства, и защита их от ложной или недостоверной информации, распространяемой в Интернет пространстве»*.⁴ Авторы законопроекта, отмечают что *«Интернет стал*

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

² URL: <http://www.kenesh.kg/ru/article/show/6770/na-obshtestvennoe-obsuzhdenie-s-14-maya-2020-goda-avinositnya-proekt-zakona-kirgizskoy-respubliki-o-manipulirovanii-informatsiey>

³ Текст Закона «О нормативных правовых актах». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/2104202>

⁴ URL: <http://www.kenesh.kg/ru/article/show/6770/na-obshtestvennoe-obsuzhdenie-s-14-maya-2020-goda-avinositnya-proekt-zakona-kirgizskoy-respubliki-o-manipulirovanii-informatsiey>

самым популярным источником информации», и «поиск информации через Интернет стал прерогативой не только рядовых пользователей, но и государственных служащих, бизнесменов и коммерческих организаций». При этом, по мнению авторов проекта закона, «имеются и отрицательные моменты, связанные с использованием сети Интернет», которые затрагивают «широкое поле интересов: от конфиденциальной информации до политики, общественного порядка и национальной безопасности государства».

Ссылаясь на зарубежный опыт законодательного регулирования в Федеративной Республики Германии, Франции, Великобритании, инициаторы принятия закона утверждают, что проект закона преследует цель «стабилизации и урегулирования» правоотношений, связанных с «распространением информации в Интернет пространстве». В проекте предлагается «определить круг субъектов правоотношений, связанных с использованием Интернета, функции уполномоченного органа при осуществлении регулирования, связанное с использованием Интернета, права и обязанности провайдеров и пользователей Интернетом, установить правила определения места и времени совершения юридически значимых действий при использовании Интернета». Инициаторы приводят зарубежный опыт как пример борьбы с «фейковыми новостями» в странах Евросоюза. В пояснительной записке утверждается, 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»⁵.

Раздел I раскрывает основные международные стандарты и обязательства в области свободы слова, свободы информации и регулирования распространения информации в Интернете. 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, Конвенции 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, в заявлениях представителей международных органов и организаций, а также в конституционных положениях по вопросам свободы мысли, слова и печати Кыргызской Республики.

⁵ Там же, см. п.4 Справка-обоснования к проекту Закона Кыргызской Республики «О манипулировании информацией»

Раздел II посвящен постатейному анализу проекта Закона Кыргызской Республики «О манипулировании информацией» с учётом международных стандартов в области свободы информации и свободы Интернета. Рекомендации эксперта основаны на принципах международного права, учитывают сложившуюся систему правового регулирования информационных отношений Кыргызской Республики.

Раздел 1. Международные и конституционные стандарты в области свободы выражения мнения и свободы информации

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

Свобода выражения мнения и свобода информации являются одними из фундаментальных прав человека, гарантированных на международном уровне, играют ключевую роль в развитии демократического общества, являются 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 и свободы информации. Свобода слова, свобода выражения мнения, свобода информации - образующие разные грани комплексного права, гарантированного на международном уровне. Это фундаментальные и всеобщие права 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 публиковать информационные сведения. Вследствие этого она является основной предпосылкой для всякой серьезной попытки способствовать достижению мира и мировому прогрессу».⁶

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

⁶ Опубликована на официальном сайте ООН. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/035/16/IMG/NR003516.pdf?OpenElement>

распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ».⁷

Аналогичное положение было закреплено и в Международном Пакте о гражданских и политических правах⁸, 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.

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:

- а) для уважения прав и репутации других лиц;*
- б) 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 характер⁹.

Особое значение для Кыргызской Республики имеет и Заключительный Акт Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе¹⁰, принятый 1 августа 1975 г. Его подписание ознаменовало создание Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), в которую Кыргызстан

⁷ Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года, доступна на официальном сайте ООН. URL: <http://www.un.org/ru/universal-declaration-human-rights/>

⁸ 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. URL: <http://www.un.org/russian/document/convents/pactpol.htm>

⁹ Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 12 января 1994 года № 1406-ХII «О присоединении Кыргызской Республики к международным договорам по правам человека». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/50679>

¹⁰ Принят в Хельсинки, Финляндия, 1 августа 1975 г., 14 I.L.M. 1292.

вступил 30 января 1992 г., 8 июня 1992 г. Кыргызстаном был подписан Заключительный Акт. В Заключительном Акте Конференции по Безопасности 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».*¹¹

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».*¹²

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 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, в том числе и в Интернете, 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 измерению¹³

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

¹² URL: <https://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

¹³ Копенгагенское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, июнь 1990 г. URL: http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf

- Заключительный документ встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Будапеште в 1994 году¹⁴
- Хартия европейской безопасности ОБСЕ, принятая в время встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле.¹⁵

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»¹⁶.

В цифровую эпоху это в полной мере относится и к Интернету, упомянутому в Решении Постоянного совета ОБСЕ No 633, где государства-участники обязались

«...предпринять меры к тому, чтобы Интернет оставался открытой и общедоступной платформой для свободы убеждений и свободного выражения мнений, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека»¹⁷

Помимо этого, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ неоднократно высказывал позицию относительно важности свободы слова, плюрализма мнений и свободы слова в Интернете. Интернет все больше и больше становится незаменимым инструментом для поиска, распространения информации и обмена мнениями по самым разным вопросам. Равный доступ к интернету не только предоставляет возможность реализации права на свободу слова и информацию, но и сам по себе рассматривается как одно из прав человека в цифровую эпоху. Государства стремятся регулировать сферу Интернета и это требует международного и гражданского контроля с тем, чтобы регулирование не было чрезмерным и

¹⁴ На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, Будапешт, 1994 год, пункты 36–38. URL: http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf.

¹⁵ Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле, 1999 год

¹⁶ URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39573?download=true>

¹⁷ Решение РС.DEC/633 ОБСЕ о продвижении толерантности и свободы СМИ в Интернете, утвержденное Решением МС.DEC/12/04 на встрече Совета Министров ОБСЕ в Софии, 7 декабря 2004 года. URL: <http://www.osce.org/mc/23133>.

не ограничивало бы права человека. По данному вопросу Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ была, в частности, сказано:

«Государства играют важную роль в регулировании контента в Интернете, когда речь идет о защите детей, борьбе с расизмом, призывами к ненависти и киберпреступностью. <...> Любые ограничения использования Интернета являются легитимными только в тех случаях, когда они соответствуют международным нормам и стандартам, присущим демократическим странам, и предписаны законом. Принудительная фильтрация или блокирование рассматриваются как чрезмерное вмешательство.»¹⁸

Интернет, однако, не застрахован от цензуры и не является свободным сам по себе – для достижения свободы Интернета требуется создать необходимые условия. Государства должны учитывать этот фактор при разработке и принятии правил, регулирующих Интернет, которые могут вызвать, пусть и случайно, негативные побочные эффекты. По этому поводу в позиции Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ говорилось:

«Любые ограничения использования Интернета являются легитимными только в тех случаях, когда они соответствуют международным нормам и стандартам, присущим демократическим странам, и предписаны законом. Принудительная фильтрация или блокирование рассматриваются как чрезмерное вмешательство.»

В связи с этим «государства-участники ОБСЕ должны гарантировать, что Интернет останется открытой и общедоступной платформой в соответствии с обязательствами, принятыми государствами-участниками в рамках ОБСЕ в сфере свободы СМИ, и с другими международными соглашениями в области свободы выражения мнения.»¹⁹

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**

¹⁸ Позиция Представителя ОБСЕ по свободе Интернета, Вена, 2012. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/6/93551.pdf>

¹⁹ Там же.

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, а также глобальный охват, воздействие и доступность Интернета в Совместной декларации государствам подчеркивается его ключевая роль в реализации универсальности свободы выражения мнения. В связи с этим в Совместной декларации государствам рекомендуют придерживаться следующих принципов:

- *право на свободу выражения мнения, которое применяется независимо от государственных границ, защищает Интернет в той же степени, в какой оно защищает другие формы коммуникации.*
- *крайняя осторожность должна быть применена в отношении ограничений на свободу выражения мнения в Интернете и в других цифровых технологиях, учитывая, что подобные действия в одной юрисдикции могут повлиять и на другие юрисдикции*

Применительно к регулированию сферы свободы слова и Интернета в Декларации, в частности, говорится о необходимости принятия мер в области:

- *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»²⁰.*

Все это лишний раз значимость свободы слова и свободы информации в Интернете, важности плюрализма мнений и разнообразия информационных площадок для свободного обмена мнениями в демократическом обществе, реальное обеспечение возможности доступа к Интернету и самому разнообразному спектру СМИ, выражающих различные взгляды.

Важность обеспечения свободы слова в Интернете государства и создания благоприятных условий для свободы Интернета подчеркивалась в различных международно-правовых документах ООН, ОБСЕ, Совета Европы, в том

²⁰ URL: <http://www.osce.org/ru/fom/118301>

числе в Рекомендации CM/Rec (2016) 5 Комитета Министров государств-членов Совета Европы о свободе Интернета. В Контексте настоящего анализа следует подчеркнуть следующий принцип, которому рекомендуется следовать законодателям при принятии законодательства, регулирующего распространение информации в Интернете:

*«3. Механизмы управления Интернетом, будь то на национальном, региональном или глобальном уровне, должны основываться на понимании свободы Интернета. Государства имеют права и обязанности в международной политике, связанные с Интернетом. При осуществлении своих суверенных прав, государства должны, согласно нормам международного права, воздерживаться от любых действий, которые могут прямо или косвенно нанести ущерб физическим или юридическим лицам внутри или вне их юрисдикции. Любое национальное решение или действие на ограничение прав человека и основных прав в Интернете должны соответствовать международным обязательствам и, в частности, основываться на законодательстве».*²¹

Также важной в данном контексте является и Рекомендация CM/Rec(2014)6 Комитета министров государствам-членам Совета Европы к Руководству по правам человека для интернет-пользователей (Принята Комитетом министров 16 апреля 2014 года на 1197-м заседании постоянных представителей министров). В указанном Руководстве по правам человека для интернет-пользователей, в частности, говорится:

*49. Общие меры блокирования или фильтрации в национальном масштабе могут быть приняты государственными органами только в том случае, если фильтрация касается конкретного и четко определенного контента, основывается на решении о его незаконности компетентным национальным органом, которое может быть пересмотрено независимым и беспристрастным судом и регулирующим органом, в соответствии с требованиями статьи 6 ЕКПЧ. Государственные органы должны обеспечивать, чтобы фильтры оценивались до и во время их применения для обеспечения того, чтобы их последствия были соразмерными задаче ограничения и таким образом необходимыми в демократическом обществе, для того чтобы избежать неоправданного блокирования контента.*²²

²¹ Текст доступен на официальном сайте Совета Европы. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415fa

²² Рекомендация CM/Rec(2008)6 Комитета министров государствам-членам о мерах по развитию уважения к свободе выражения мнения или информации в связи с интернет-фильтрами.

50. Меры, принятые для блокирования конкретного интернет-контента, не должны произвольно использоваться как меры общего блокирования информации в Интернете. Они не должны иметь побочных последствий в том, чтобы делать большой объем информации недоступной, тем самым быть предусмотрены законом. Должен существовать строгий контроль за масштабами блокирования и эффективным судебным рассмотрением для предупреждения любых злоупотреблений властью.²³ В ходе судебного рассмотрения такой меры необходимо взвешивать имеющиеся конфликтующие интересы, уравнивать их и определять, существует ли менее широкая мера, которая может быть принята для блокирования доступа к конкретному интернет-контенту.²⁴»

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, в том числе в Интернете.

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 разглашения информации,

²³ Постановление Европейского суда по правам человека, «Ассоциация Экин (Association Ekin) против Франции», No 39288/98, п. 64.

²⁴ Там же, пп.66-68 и см. Декларацию Комитета министров о свободе коммуникации в Интернете.

полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия»²⁵.

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.

Важную роль в установлении границ допустимых ограничений свободы слова и распространения информации в Интернете играет Европейский суд по правам человека, наделенный правом давать официальное толкование положений Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Такое толкование Суд дает в Постановлениях по конкретным делам, прецедентные положения которых становятся правовыми нормами обязательными для всех правоприменителей государств-членов Совета Европы. Также такие положения в подавляющем большинстве случаев переходят в ранг международных стандартов и применяются другими межгосударственными и государственными органами.

В одном из наиболее значимых дел, касающихся блокировки Интернет-ресурсов, *Ахмет Йилдирим против Турции*²⁶, Европейский суд по правам человека признал право частных лиц на доступ в Интернет нарушенным в связи с полной блокировкой контента на сервисах Google sites. В недавнем деле *ООО «Флабус» и другие против России*²⁷, решение по которому было вынесено 23 июня 2020 года, Европейский Суд указал властям Российской Федерации на недопустимость блокировки сайтов путем внесудебной процедуры, особенно в отсутствие четкой процедуры обжалования, установленной на уровне национального законодательства.

39. Обращаясь к вопросу о гарантиях, которые национальное законодательство должно предусматривать для защиты отдельных лиц от чрезмерных и произвольных последствий блокировки, Европейский суд напоминает, что решения о блокировке интернет-сайтов, принятые до вынесения судебного решения о незаконности опубликованного контента, являются по сути предварительными запретами. Опасности, присущие таким

²⁵ URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf

²⁶ Постановление Европейского суда по делу *Ахмет Йылдырым против Турции* (Ahmet Yildirim v. Turkey) 18 декабря 2012 года, пп. 48-54. URL: https://mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/akhmet-yildyrym-protiv-turtsii-ahmet-yildirim-v-turkey/

²⁷ URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#f%22itemid%22:%22001-203178%22>

ограничениям, таковы, что они требуют самого тщательного изучения со стороны Суда и могут быть оправданы только в исключительных обстоятельствах. Это особенно касается прессы, поскольку новости являются скоропортящимся товаром, и отсрочка их публикации даже на короткий период может лишить их всякой ценности и интереса (см. Ассоциация Ekin v. France, нет. 39288/98, § 56, ECHR 2001-VIII; Ситрăнă и Mazăre против Румынии [GC], № 33348/96, § 118, ECHR 2004-XI; Ахмет Йылдырым против Турции, § 47, и Kablis против России, §§ 90-91). В случаях, когда ранее были введены ограничения на работу онлайн средств массовой информации <...> необходима правовая база, обеспечивающая как жесткий контроль за масштабами запретов, так и эффективный судебный контроль в соответствии с положениями Конвенции (см. Ахмет Йылдырым, § 64, и Каблис).

Страсбургский суд добавил, что блокировка всего сайта является крайней мерой, сравнимой с запретом газеты или телеканала. Такая мера преднамеренно игнорирует различие между законным и незаконным контентом, а также делает недоступными большие объемы совершенно правомерно распространяемых материалов. ЕСПЧ посчитал, что в рассматриваемых случаях блокировка не преследовала никакой законной цели, так как была немотивированной, указав, что законодательство РФ не наделяет владельцев онлайн-СМИ какими-либо процессуальными гарантиями, способными защитить их от произвольного вмешательства со стороны властей в применении процедуры внесудебной блокировки, предусмотренной ст. 15.3 Федерального Закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации»²⁸. Сам этот закон не требует от властей обоснования необходимости и соразмерности вмешательства в свободу выражения мнений в Интернете или рассмотрения вопроса о том, можно ли достичь аналогичного результата менее жесткими мерами. Это стало основанием для признания нарушения Россией международных обязательств в рамках Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод по ст. 10, и 10 в совокупности со ст. 13 Конвенции. Дела *Каблис против России* и *ООО «Флавус» и другие против России* поднимают серьезных вопрос несоответствия российского законодательства, регулирующего блокировку интернет-ресурсов с применением внесудебной процедуры, международным обязательствам в рамках Конвенции и неизбежно влекущим нарушение права на свободу слова и свободу распространения информации в Интернете.

В связи с этим важно отметить, что любое вводимое на законодательством уровне ограничение права распространять информацию, в том числе в Интернете, должно соответствовать критериям, установленным на

²⁸ URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/

международном уровне. Об этом говорят не только многочисленные решения Европейского суда, но и различные международные правовые документы, в частности приведенная выше Совместная декларация об универсальности и праве на свободу выражения мнения, в которой государствам 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»²⁹.

Подписавшие Совместную Декларацию уполномоченные представители международных организаций, также подчеркнули тот факт, что в контексте свободы выражения мнения универсальность подразумевает как обязательство государств воздерживаться от чрезмерного ограничения этого права, так и позитивное обязательство государств обеспечить, чтобы все лица и социальные группы могли пользоваться и осуществлять это право без дискриминации, как для поиска и получения информации, так и для распространения информации и идей.

Также в *Совместной Декларации о свободе выражения мнения, а также о "фейковых" новостях, дезинформации и пропаганде*, принятой 3 марта 2017 года Специальным докладчиком Организации Объединенных Наций (ООН) по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение, Представителем Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы средств массовой информации, Специальным докладчиком Организации американских государств (ОАГ) по вопросу свободы выражения мнения и Специальным докладчиком по вопросу о свободе выражения мнения и доступе к информации в Африке был озвучен важный принцип недопустимости неточечной и немотивированной блокировки сайтов:

²⁹ URL: <http://www.osce.org/ru/fom/118301>

«Предписанное государством блокирование целых вебсайтов, IP-адресов, портов или сетевых протоколов является чрезвычайной мерой, которая может считаться оправданной лишь в тех случаях, когда она предусмотрена законом и необходима для защиты того или иного из прав человека или других законных общественных интересов, в том числе в зависимости от ее соразмерности, отсутствия менее ограничительных альтернативных мер, способных обеспечить защиту этих интересов, и соблюдения минимально необходимых процессуальных норм».

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»³⁰

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. 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

³⁰ URL:<http://www.president.kg/ru/konstitutsija/>

сущность конституционных свобод и прав не может быть затронута».

Раздел 2. Анализ проекта Закона Кыргызской Республики «О манипулировании информацией»

1. Проект Закона носит название «О манипулировании информацией». При этом анализ закона показывает, что основная его цель - регулирование распространения информации в Интернете, в частности путем *«защиты их от ложной или недостоверной информации, распространяемой в Интернет пространстве»*. И нигде в проекте закона нет положений посвященных манипулированию информацией.

В ст. 1 проекта закона дается понятие **«манипулирования информацией»** - это *«информационно-психологическое воздействие распространителя информации с целью оказания влияния на ее получателя»*. Исходя из данного определения не ясно, чем такое «манипулирование» отличается от обычного восприятия читателем любой легитимно распространяемой информации. Термин «манипулирование» или «манипуляция» применительно к информационной среде как правило применяется в контексте намеренного введения в заблуждение, искажение отражения действительности в СМИ, подача намеренно противоречивой, недостоверной и заведомо предвзятой информации, что влечет негативные последствия в обществе. Данное в проекте закона определение не содержит указания на какие-либо недобросовестные цели распространения информации и вызванные им негативные последствия.

В самом теле проекта закона не предусматривается ни процедуры определения «информационно-психологического воздействия», ни критериев разграничения контента, законно распространяемого в Интернете от контента, распространяемого с использованием манипулятивных технологий и направленного на введение в заблуждение или прямую дезинформацию общества по вопросам общественной значимости.

В проекте закона также идет речь о пресечении распространения *«ложного и недостоверного контента»*, без указания на то для какой цели он распространяется и как его распространение нарушает права и интересы граждан, общества, государства. Это дает основание говорить, что название проекта закона не соответствует его содержанию.

2. Ограничения на свободу слова и свободу распространения информации согласно ч. 2 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах могут вводиться «для уважения прав и репутации других лиц, для охраны государственной безопасности,

общественного порядка, здоровья или нравственности населения». В преамбуле к проекту закона говорится, что он «направлен на обеспечение прав и свобод граждан, юридических лиц и государства, и защиту их от ложной или недостоверной информации, распространяемой в Интернет пространстве». Однако это общие слова и какие именно интересы государства, юридических лиц или граждан защищаются запретом или ограничением распространения «ложной» и «недостоверной» информации в проекте закона не сказано.

В *Совместной декларации об универсальности и праве на свободу выражения мнения* уполномоченные представители по свободе слова четырех международных организаций – ООН, ОБСЕ, ОАГ и АКПЧН³¹ дали государствам-членам на следующую свою рекомендацию:

«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 (МПГПП), и не являются необходимыми и пропорциональными».

Вводимые в законопроект ограничения не выдерживают указанный в рекомендации тест и выходят за рамки допустимых ограничений, не преследуют законной цели (одной из допустимых в ч.2 ст. 19 МПГПП) и в таком виде вряд ли могут быть признаны необходимыми в демократическом обществе.

3. Анализируемый проект Закона «О манипулировании информацией» содержит 11 статей. Согласно части 3 статьи 11 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» термины и понятия, используемые в тексте нормативного правового акта, должны быть понятными и однозначными. В связи с чем можно приветствовать предложение ввести в проект закона в ст. 1 блок с понятийным аппаратом, что было представлено инициаторами закона после общественного обсуждения к рассмотрению во втором чтении.

Статья 1. В статье 1 проекта закона содержится понятийный аппарат. Ряд предложенных понятий, таких как «*сеть Интернет*», «*владелец сайта в сети Интернет*», «*доменное имя*», «*хостинг-провайдер*» и ряд других,

³¹ Совместная декларация об универсальности и праве на свободу выражения мнения. 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 Организации американских государств (ОАГ) по вопросам свободы выражения мнения и Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов (АКПЧН) по вопросам свободы выражения мнения и свободного доступа к информации, принята в г. Париже 6 мая 2014 года

являются универсальными и примерно в схожей формулировке присутствуют в законодательстве других стран. Однако, не все используемые понятия определены в проекте закона, что оставляет неопределенность и пространство для произвольного толкования и применения.

В перечне понятий отсутствуют определения **«ложной»** и **«недостоверной»** информации, в связи с чем невозможно понять чем одно отличается от другого, учитывая что без дополнительного пояснения и четких критериев разграничения эти слова звучат синонимично. Также в отсутствие четкого понятия проект закона не дает понимания в каком случае распространение информации не соответствующей действительности (ложной, недостоверной) нарушает охраняемые законом права и интересы, а также в защиту каких охраняемых законом интересов вводится данное ограничение свободы слова и свободы распространения информации.

Аналогично не дается критериев разграничения либо какого-либо пояснения содержания процедур **«ограничение доступа к информации»** и **«запрета распространения информации»**. Также далее в проекте закона не прописана и процедура «ограничения доступа» к информации на конкретном сайте. Отсутствует и детализация процедуры «запрета распространения информации», что лишает возможности понять разницу между двумя процедурами, в каких случаях применяется одна или другая. Отсутствуют гарантии защиты пользователей интернета и владельцев сайтов от злоупотребления при решении вопроса уполномоченным органов об ограничении доступа к информации или запрете на ее распространение онлайн.

При этом понятие **«юридически значимые действия»**, которые определены как *«действия, которые влекут за собой возникновение, изменение или прекращение правоотношений»*, представляются лишними в данном проекте закона. Регулирование базовых правовых категорий выпадает за пределы регулирования специального законодательства, каковым представляется Закон «О манипулировании информацией», и относится к сфере общего регулирования гражданского права.

Таким образом, присутствующие в анализируемом проекте Закона «О манипулировании информацией» некоторые терминологические изъяны целесообразно устранить в целях повышения качества используемого законодательского языка, присущего правовому регулированию сферы информационного права, и во избежание неточности и размытости понятийного аппарата, в целях согласования с действующим гражданским законодательством. В связи с этим эксперт приходит к выводу о необходимости дополнительной проработки понятийного аппарата, а положения о «юридически значимых действиях» предлагает исключить как как дублирующее базовые положения гражданского законодательства и не

вносящее никакого конкретного регулирования в деятельность по распространению информации в Интернете.

4. **Статья 4.** В ст.4 проекта закона предлагается вариант регулирования действия закона в пространстве и во времени. Инициаторы принятия закона предлагают считать, что юридически значимые действия считаются совершенными на территории Кыргызской Республики, если

- они совершены онлайн вне зависимости от места совершения - как на территории, так и за пределом Кыргызской Республики,
- если эти действия породили юридические последствия для Кыргызской Республики, ее граждан и юридических лиц.

То есть, по сути, такое положение закона распространяет действие данного национального правового акта на любые действия онлайн из любой точки мира, совершенные кем-либо - гражданином вне зависимости от гражданства или юридическим лицом вне зависимости от регистрации. Законодатель Кыргызской Республики таким образом пытается распространить действие своих законов далеко за пределы территории и юрисдикции своей страны, что весьма амбициозно, но противоречит принципам международного права. Помимо этого такой подход в экстерриториальном регулировании свидетельствует о том, что норма закона вряд ли будет исполнима на практике.

Обращает на себя внимание обоснование новой редакции этой нормы в сопроводительной пояснительной записке инициатора проекта закона в Парламент от 22.06.2020 года, в котором содержится новая редакция некоторых положений законопроекта. Автор проекта закона обосновывает предлагаемую формулировку следующим образом:

«В целях определения, в каких случаях положения Закона будут распространяться на зарубежные Интернет-ресурсы (Facebook, YouTube, Instagram, Twitter и др.), предлагаю в части 1 статьи 3 проекта слова «последствия, были совершены лицом» заменить словами «последствия для Кыргызской Республики, ее граждан и юридических лиц, были совершены лицом как».

Таким образом, законодатель предполагает, что действие данного закона будет возможно распространить помимо любого пользователя интернета из любой страны мира, еще и на крупнейших «игроков» на рынке Интернет в мире, деятельность которых (тех, которые упомянуты в пояснительном сообщении инициатора проекта) регулируется Актом США 1996 года, определяющим нормы поведения, в частности и в социальных сетях (Communications Decency Act)³². Параграф 230 этого Акта освобождает крупнейшие технологические компании от ответственности за содержание сообщений, размещенных на созданных ими платформах, вне зависимости от

³² См. о Communications Decency Act . URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Communications_Decency_Act

того в какой стране и на каком языке была сделана публикация. Таким образом, компании Twitter и Facebook, Youtube, например, были защищены все это время от возможных судебных исков по обвинениям в диффамации (ущемлении чести и достоинства).

Изменение установившегося баланса изменило бы ситуацию с доступностью соцсетей как площадок распространения и обмена информацией, вынудив бы администрации компаний соцсетей отказаться от предоставления своего сервиса за пределами США. Для них было бы слишком рискованно, если бы за любую публикацию на их площадке в другой стране к ним могли бы предъявить претензии. Это неизбежно повлекло бы сужение пространства свободного обмена информацией за счет исчезновения с нашего информационного поля этих крупных коммуникационных площадок, а также вызвало бы повышения уровня внутреннего контроля за контентом и по сути внутренней цензуры со стороны администрации этих компаний. Вольно или невольно, но инициатор проекта предлагает революционно новый подход, согласно которому администрации крупнейших социальных сетей могут быть признаны в Кыргызстане совершившими какие-либо юридически значимые действия (например, совершение правонарушения в части распространения информации, например разглашение государственной тайны, или оскорбление представителя власти) и привлечены за это к ответственности. Если бы все страны мира пошли по такому пути, то компании соцсетей давно бы разорились и мир интернета был бы другим.

Рекомендуемый государствам правовой подход описан в *Совместной декларации об универсальности и праве на свободу выражения мнения*³³, подписанной представителями четырех региональных международных мандатов в области свободы слова. В ней особо отмечается «глобальный охват и воздействие Интернета, а также его относительное могущество и доступность по сравнению с другими коммуникационными платформами» и в связи с этим страны предостерегаются от действий «в отношении ограничений на свободу выражения мнения в Интернете и в других цифровых технологиях, учитывая, что подобные действия в одной юрисдикции могут повлиять и на другие юрисдикции».

Трудно также не согласиться с коллегами из Общественного фонда «Гражданские Инициативы Интернет Политики», представившими свой анализ проекта закона, оценившими данное положение проекта закона следующим образом:

«Подобное широкое определение сферы действия закона лишает практического правового смысла конструкцию предлагаемого понятия, претендуя на всеобъемлющее глобальное

³³ Совместная Декларация от 6 мая 2014 года, подписана в Париже

регулирование интернета и нарушение суверенитета других стран, а также общепризнанного мультистейкхолдерного подхода к управлению интернетом. Требуя, чтобы все пользователи и провайдеры интернета соблюдали обязанности, возлагаемые предполагаемым законом Республики Кыргызстан, авторы законопроекта пытаются урегулировать ограничение прав резидентов других стран на свободу выражения мнений и свободу информации, что нарушает принцип государственного суверенитета в соответствии с нормами международного права.»³⁴

Юрисдикция государства в целом ограничена его географической территорией и принципы национальной юрисдикции и международного права предполагают, что Закон конкретной страны не должен использоваться для введения глобальных ограничений на территориях других государств. В противном случае любая страна потенциально могла бы установить свою юрисдикцию над глобальными веб-сервисами для ограничения доступа к информации по всему миру.³⁵

4. **Статья 5.** Часть 1 статьи 5 проекта закона устанавливает обязанность для владельцев сайтов и (или) страницы сайта в сети Интернет, при размещении информации ими самими или иными пользователями сети Интернет, обеспечивать соблюдение законодательства Кыргызской Республики, в частности:

- 1) не допускать использование сайта или страницы сайта в сети Интернет для распространения ложной или недостоверной информации;
- 2) незамедлительно ограничивать или запрещать доступ к информации, распространение которой в Кыргызской Республике ограничено или запрещено;
- 3) при размещении информации, направленной на получение неопределенным кругом лиц, обеспечить соответствие информации требованиям установленных законодательством Кыргызской Республики;
- 4) осуществлять модерирование сайта или страницы сайта в целях предотвращения нарушений, установленных законодательством Кыргызской Республики.

Данный пункт ст. 4 содержит несколько положений, которые заслуживают отдельного анализа на предмет их правовой определенности и соответствия международным стандартам в области свободы слова и свободы распространения информации.

³⁴ URL: https://internetpolicy.kg/2020/06/16/of-giip-razrabotal-zakljuchenie-na-proekt-zakona-kr-o-manipulirovanii-informaciej/#_ftn19

³⁵ Там же.

4.1. Выше было обращено внимание на то, что в проекте закона не поясняется какую именно «ложную» и «недостоверную» информацию предлагается ограничивать в доступе и распространении в Интернете и чем эти два термина отличаются друг от друга в контексте данного проекта закона. Обращает на себя внимание помимо неконкретности и ее необоснованная широта. Под данное ограничение по факту подпадает, по сути, любая не соответствующая действительности информация, к которой относится и вполне легитимный контент, например художественные произведения (те же сказки, а ведь проект закона не делает для этих жанров исключение), или такой особый жанр как фельетон; слухи (законодательством о СМИ традиционно не устанавливается запрет на распространение слухов, за исключением случаев, когда они распространяются под видом достоверной информации и влекут негативные общественные последствия); сведения, хоть и содержащие фактологическую ошибку, но не порочащие чью-либо честь и достоинство, и не подпадающие под так называемый «фейкньюс» (или корректнее дезинформацию). Введение возможности блокировать распространение «недостоверной информации» без проверки ее на достоверность в ходе судебного процесса, с возможностью распространителю представить доказательства, подтверждающие соответствие фактов действительности, может стать серьезным цензурирующим инструментом, создающим препятствия для журналистских расследований, публикаций в жанре криминальной хроники и судебного репортажа. Полный запрет на распространение недостоверной (ложной) информации представляется чрезмерным, нарушающим право на свободу выражения мнения и свободу слова.

Далее в части 4 этой же статьи 5 еще раз повторяется та же мысль, но уже в форме прямого запрета, распространяемого на любую «ложную или недостоверную информацию»: *«Распространение ложной или недостоверной информации в сети Интернет не допускается»*. Никакого обоснования такого тотального ограничения инициаторами проекта закона не приведено. Такой всеобщий запрет, основанный на неконкретной и неясной формулировке, допускающей широкое толкование вплоть до запрета легитимного контента на одном лишь основании «недостоверности», прямо противоречит международным обязательствам Кыргызской Республики и вводит ограничение несовместимое со ст. 19 Международного Пакта о гражданских и политических правах. В такой формулировке текст проекта закона требует серьезной доработки и не может быть принят.

Следует напомнить, что в *Совместной Декларации о свободе выражения мнения, а также о "фейковых" новостях, дезинформации и пропаганде*, принятой 3 марта 2017 года Специальным докладчиком Организации Объединенных Наций (ООН) по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободу выражения мнения, Представителем Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы средств массовой

информации, Специальным докладчиком Организации американских государств (ОАГ) по вопросу свободы выражения мнения и Специальным докладчиком по вопросу о свободе выражения мнения и доступе к информации в Африке в п.2 (а) прямо говорится:

*«Общий запрет на распространение информации, основанный на туманных и двусмысленных идеях, включая запрет "фальшивых новостей" или "необъективной информации", противоречит касающимся ограничения свободы выражения мнения международным правилам, которые изложены в подпункте "а" пункта 1, и не должен применяться.»*³⁶

Также в вышеуказанной Совместной декларации отмечен и фундаментальный международный принцип свободы слова и свободы информации -

*«...право человека распространять информацию и идеи не ограничено лишь "правильными" высказываниями, что это право предполагает также защиту информации и идей, способных шокировать, оскорблять и внушать беспокойство, и что запрет на дезинформацию может нарушать международные правозащитные стандарты, что, в свою очередь, не оправдывает распространение официальными должностными лицами или представителями государств заведомо лживых либо непроверенных ошибочных утверждений»*³⁷

4.2. Далее в п. 3 части 1 ст. 5 инициаторами проекта закона предлагается ввести положение о соблюдении законодательства, сформулированное в общих словах, что не вносит в правовое регулирование какой-либо конкретики, по сути, просто призывает к соблюдению законодательства - *«при размещении информации, направленной на получение неопределенным кругом лиц, обеспечить соответствие информации требованиям установленных законодательством Кыргызской Республики»*. Такое положение является излишним, раздувает объем проекта закона, но не улучшает его качество.

4.3. **Право на анонимность** уже стало мировым стандартом для обеспечения фундаментальных прав человека и гражданина в цифровую эпоху, право на неприкосновенность частной жизни, право на свободу выражения мнения и право на распространение информации. Возложение обязанности на владельцев сайта и (или) страницы сайта в сети Интернет разместить на своем сайте или

³⁶ URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/2/302806.pdf>

³⁷ Там же.

странице сайта *«свою фамилию и инициалы, электронный адрес для направления ему юридически значимых сообщений»* (ч.2 ст. 5 проекта закона) ставит эти права под угрозу и входит в противоречие с международным стандартом права на анонимность в сети.

Данное требование содержит два существенных правовых изъяна – оно 1) требует публиковать онлайн персональные данные физических лиц в ситуации, когда эта информация охраняется законом; 2) ставит под угрозу право на анонимность в цифровом пространстве, подрывая право на публичные высказывания без идентификации своей личности (право на псевдоним у журналистов, например); 3) не учитывает ситуации, когда владельцами сайтов или страниц является юридическое лицо, которое очевидно не может разместить в сети Интернет *«свою фамилию и инициалы»*.

Важность права на анонимность в контексте уважения права на свободу слова и свободу распространения информации необходимость его обеспечения на национальном уровне всеми государствами-членами ООН отмечено в докладе о шифровании и анонимности Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и свободу выражения мнения (июнь 2018 года) ³⁸ Специальный докладчик отметил, что

«...в настоящее время открытый и безопасный интернет должен быть отнесен к числу условий для реализации права на свободу выражения мнения, и поэтому должен быть защищен правительствами государств. Шифрование и анонимность должны быть строго защищены и поддерживаться, поскольку они обеспечивают конфиденциальность и безопасность, необходимые для осмысленного осуществления права на свободу выражения мнения в эпоху цифровых технологий».

В указанном докладе Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и свободу выражения мнения подчеркивается, что *«...ограничения на шифрование и анонимность должны соответствовать трех-частному тесту любых ограничений права на свободу выражения мнений в международном праве»*. Специальный докладчик рекомендовал, что *«законопроекты и документы о государственной политике, предусматривающие ограничения на шифрование или анонимность, должны быть предметом общественного обсуждения и приниматься только после обстоятельного, а не ускоренного, законодательного процесса»*.

В предыдущем своем докладе а аналогичную тему в 2015 году он также подчеркивал, что *должны быть предусмотрены и применяться процессуальные и судебные гарантии проверки налагаемых ограничений права на анонимность при выражении мнения и распространении*

³⁸ <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/EncryptionAnonymityFollowUpReport.pdf>

*информации онлайн, чтобы гарантировать право каждого, чтобы такое ограничение было рассмотрено уполномоченным органом, в идеале судом*³⁹.

В своем докладе «Право на анонимность онлайн»⁴⁰ авторитетная международная организация ARTICLE 19 признает, что анонимность в Интернете не является абсолютной и может быть ограничена в определенных ограниченных обстоятельствах, но в строгом соответствии с международными стандартами свободы выражения мнения. Любое такое ограничение анонимности должно быть предметом строгих процессуальных гарантий. В частности, обязательное раскрытие идентификация в Интернете должно быть возможно только по требованию судами, которые лучше всего могут правильно установить баланс между правом на анонимное выражение мнения и другими законными правами и интересами.

Введение такой нормы вызывает серьезную обеспокоенность, 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.

4.4. Статья 6. Данная статья во многом представляется дублирующей нормой, так как повторяет в части 1 уже урегулированное право на защиту чести, достоинства граждан и деловой репутации граждан и юридических лиц в Гражданском кодексе Кыргызской Республики, и в части 2 - право на ответ, урегулированное в ст. 17 Закона КР «О средствах массовой информации»⁴¹.

Механизм восстановления нарушенных прав в порядке гражданского судопроизводства уже установлен в ст. 18 Гражданского кодекса Кыргызской Республики⁴² и на данный момент является наиболее распространенной практикой восстановления нарушенного права в ситуации распространения недостоверной информации, порочащей честь, достоинство и деловую репутацию лиц.

Более подробно порядок рассмотрения данной категории дел уже разъяснен в Постановлении Пленума Верховного суда КР «О судебной

³⁹ Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, David Kaye, A/HRC/29/32, 29 May 2015 (the 2015 Report of the SR on FOE), par. 58.

⁴⁰ URL: https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38006/Anonymity_and_encryption_report_A5_final-web.pdf

⁴¹ Закон КР «О средствах массовой информации». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/819>

⁴² Гражданский кодекс КР часть 1 от 8.05.1996г. № 15. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4?cl=ru-ru>

практике по разрешению споров о защите чести, достоинства и деловой репутации»⁴³.

Согласно Постановлению Пленума Верховного суда КР (п.2) понятие «распространение информации» распространяется и на их распространение в интернете:

«распространение информации – это опубликование ее в печати, трансляция по радио и телевидению, демонстрация в кинохроникальных программах и других средствах массовой информации, доведение до всеобщего сведения в сети Internet (Интернет), а также с использованием иных средств телекоммуникационной связи; размещение в общественных местах плакатов, других произведений, распространение листовок, изложение в служебных характеристиках, публичных выступлениях, или сообщение в той или иной, в том числе устной, форме хотя бы одному лицу.»

Указанное Постановление Пленума Верховного суда КР ориентирует суды на разрешение споров с учетом норм международных договоров, напоминая, что:

«В Кыргызской Республике признаются и гарантируются права и свободы человека в соответствии с международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, общепризнанными принципами и нормами международного права (Международный Пакт о гражданских и политических правах; Рекомендации Совместной декларации Специальных докладчиков ООН и ОБСЕ по вопросам свободы выражения мнения и Internet (Интернет) и др.)»

Отдельно следует отметить предложенное расширение подведомственности рассмотрения обращений в связи с распространением недостоверной и порочащей информации с исключительно судебной (как это установлено ст. 18 Гражданского Кодекса КР), предоставляя альтернативное право направлять такие обращения еще и в «уполномоченный государственный орган». Порядок рассмотрения обращений уполномоченным государственным органом будет установлен Правительством Кыргызской Республики и на данный момент не известен. Является ли обращение в «уполномоченный государственный орган» обязательной досудебной процедурой урегулирования спора или нет неясно.

Следует напомнить, что международными стандартами приоритетным рассматривается именно судебный порядок рассмотрения случаев

⁴³ Постановление Пленума Верховного суда КР «О судебной практике по разрешению споров о защите чести, достоинства и деловой репутации» от 13.02.2015г. №4. URL: <http://act.sot.kg/posts/post57763c61657bd.pdf>

нарушения прав и законных интересов граждан (в том числе и права на честь, достоинство и деловую репутацию). Независимые суды общей юрисдикции являются гарантами правосудия и играют основополагающую роль в государстве, руководствуясь верховенством закона. Поэтому предоставление таких прав «уполномоченному органу» компетенция которого непонятна, вызывает большие вопросы с точки зрения целесообразности и законности и может рассматриваться как необоснованное ограничение права на свободу выражения мнения в случае наделения такого государственного, несудебного органа полномочиями по ограничению права на распространение информации, в том числе и в Интернете.

4.5. **Статья 7.** Далее в проекте закона, в статье 7 устанавливаются полномочия «уполномоченного государственного органа», на который предлагается возложить обязанность по реализации и контролю за соблюдением данного закона. Согласно статье 3 речь идет об «уполномоченном государственном органе в сфере информации (далее -уполномоченный государственный орган)». Однако в статье 7 говорится, что меры уполномоченным государственным органом в рамках данного закона будут приниматься *«совместно с другими государственными органами»*.

«Уполномоченный государственный орган совместно с другими государственными органами принимают меры по недопущению распространения ложной или недостоверной информации в сети Интернет».

Далее опять проект говорит, что решения принимаются только «уполномоченным государственным органом».

«При этом уполномоченный государственный орган в случае «обнаружении ложной или недостоверной информации, а также при выявлении в поступившем обращении несоответствующей действительности информации выносит решение о прекращении распространения данной информации и направляет его в адрес распространителя информации или владельца сайта, или владельца страницы сайта в сети Интернет».

Таким образом создается ситуация правовой неопределенности в части полномочий органов государственной власти, наделенных полномочиями в сфере регулирования распространения информации в Интернете, не ясен порядок межведомственного взаимодействия между разными органами, не понятно какие именно государственные органы будут участвовать в *«принятии мер по недопущению распространения ложной или недостоверной информации в сети Интернет»*. Это требует конкретизации,

с тем чтобы избежать нечеткости процедуры и полномочий органов власти в данной сфере и гарантировать соблюдение прав граждан и юридических лиц при распространении ими информации, права на свободу слова и свободу выражения мнения.

Подобный подход в регулировании может противоречить заключениям Итогового документа Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ и действовать в нарушение статьи 19 МПГПП и статьи 10 Европейской конвенции по правам человека, если необходимость вмешательства не определяется убедительным образом.⁴⁴

Анализ практики в странах Европы по данному вопросу представлен в Отчете ОБСЕ «Свобода выражения мнения в Интернете (Исследование правовых норм и практик, связанных со свободой выражения мнения, свободным потоком информации и плюрализмом СМИ в Интернете в государствах-участниках ОБСЕ)⁴⁵. В нем, в частности, высказывается опасение в контексте уважения к праву на свободу выражения мнения и свободу информации когда страны допускают выдачу *«распоряжений и решений о блокировании государственными или частными институтами, а не независимыми судами общей юрисдикции»*. В отчете, в частности, говорится:

*«Даже при условии, что существует правовая основа для блокирования доступа к сайтам, любое вмешательство должно быть соразмерным реализуемой легитимной цели. В данном контексте утверждается, что блокирование сайтов и платформ с законным контентом, таких как «YouTube», «Facebook», «Wordpress» и «Twitter», может не соответствовать обязательствам ОБСЕ, а именно положениям Заключительного акта Копенгагенского совещания и Итогового документа Московского совещания, а также статье 10 Европейской конвенции по правам человека, и может рассматриваться как серьезное нарушение свободы слова. Подобная непропорциональная мера будет иметь более серьезные последствия для демократического общества».*⁴⁶

Что же касается запрещения доступа к целым сайтам и будущей публикации статей на данных сайтах, то это выходит за пределы *«какого-либо представления о «необходимом» в демократическом обществе запрете, а*

⁴⁴ Итоговый документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. URL: http://www.osce.org/fom/item_11_30426.html

⁴⁵ См. Отчет ОБСЕ «Свобода выражения мнения в Интернете (Исследование правовых норм и практик, связанных со свободой выражения мнения, свободным потоком информации и плюрализмом СМИ в Интернете в государствах-участниках ОБСЕ), 2011

⁴⁶ Дело «Хуршида Мустафы и Тарзибачи против Швеции», 23883/06, постановление от 16 декабря, 2008.

*приравнивается к цензуре».*⁴⁷ Так, как на данный момент прописано ограничение доступа, в терминах «ограничение», «запрещение», «прекращение» доступа к ложной или недостоверной информации», очень высока вероятность, что в результате этих действий может быть ограничен доступ ко всему сайту, а не к конкретной спорной публикации. Техническая сторона осуществления блокировок распространяемой в Интернете информации является предметом постоянного обсуждения на международном уровне. Ряд безопасных протоколов распространения информации онлайн (например, https (от англ. HyperText Transfer Protocol Secure — безопасный протокол передачи гипертекста), не дает технической возможности для интернет-провайдеров, хостинг-провайдеров выполнить требование государственного органа о точечной блокировке конкретной страницы с отдельным текстом, размещенной на таком сайте. В таком случае попытка блокировки неизбежно приведет к блокировке всего ресурса и ограничению доступа ко всему сайту, на котором помимо информации, которую уполномоченный орган посчитал «ложной» или «недостоверной» может находиться тысячи или сотни тысяч различных публикаций, распространяемых совершенно легально. Такая блокировка сайта в Интернете будет рассматриваться как серьезное нарушение международных обязательств в рамках Международного Пакта о гражданских и политических правах и грубое нарушение права на свободу распространения информации онлайн.

Как позитивный момент следует отметить предлагаемый в части 4 статьи 7 24-часовой срок для добровольной реакции на предъявленную претензию со стороны распространителя информации онлайн (будь то гражданин, организация или редакция онлайн-СМИ). Но при этом очевидным минусом предлагаемого порядка является безальтернативный вариант реагирования только в виде **прекращения** распространения данной информации. Это не дает ни времени, ни возможности распространителю представить компетентному органу (суду) доказательства достоверности распространяемой информации и таким образом доказать легитимность распространения контента. Такая ультимативная процедура не дающая возможности судебного контроля и проверки влечет вынужденное удаление из публичного пространства под угрозой блокировки всего сайта или страницы в сети Интернет информации, которую уполномоченный орган посчитал таковой без соблюдения прав распространителя и возможности ему защищать свое право на ее распространение и представить доказательства легитимности распространяемого контента как по форме, так и по содержанию. Это, безусловно, является недопустимой и чрезмерной мерой

⁴⁷ «Кумпана и Мазаре против Румынии», №_33348/96, § 119, 10 июня 2003 года; «Обухова против России», № 34736/03, § 28, 8 января 2009 года, и дело «Урпера и других против Турции», (Приложение № 14526/07, 14747/07, 15022/07, 15737/07, 36137/07, 47245/07, 50371/07, 50372/07 и 54637/07), Постановление Палаты от 20.10.2009, параграфы 39-45, «ООО Флавус и другие против России», постановление от 23 июня 2020 года.

пресечения распространения контента, который может рассматриваться государством как нарушающий закон, права и свободы граждан и неизбежно приведет к случаям нарушения со стороны Кыргызской республики своих международных обязательств в рамках ст. 19 Международного Пакта о гражданских и политических правах.

В этой же статье, в части 5, содержится еще одна правовая неопределенность, не разрешенная ни в этой норме, ни ранее в статье 1, содержащей понятийный аппарат. Автора законопроекта предлагают приступить к принудительной блокировке распространяемого контента «в случае **игнорирования** или **неисполнения** решения о прекращении распространения ложной или недостоверной информации». Чем в логике инициаторов законопроекта отличается в части действий и их последствий «игнорирование» от «неисполнения»? Аналогично два разных действия, разница между которыми не определена в тексте проекта закона, предлагается в статье 8, где говорится что *«интернет-провайдер, провайдер хостинга, владелец сайта и (или) страницы сайта в сети Интернет ограничивает или запрещает доступ к ложной или недостоверной информации, распространение которой в Кыргызской Республике запрещено, по решению суда или уполномоченного государственного органа»*. Такие примеры говорят о спорном качестве законотворческой техники и недопустимой неясности законотворческого языка, что неизбежно влияет на качество принимаемого закона. 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 международных договоров (ст. 19 Международного Пакта о гражданских и политических правах, среди прочих) и повлечет нарушение гарантированных международными договорами фундаментального права на свободу слова, свободу информации и права на выражение собственного мнения..

В целом введение в законодательство нормы предполагающей ограничение доступа к распространяемому в Интернете контенту на таких широких основаниях, без конкретизации установленных процедур, допускающих ограничение доступа на основании решения государственного органа, а не суда, вызывает серьезную обеспокоенность, 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.

Такое ограничение в законодательстве представляется недопустимым с точки зрения права на свободу распространения информации и международных обязательств в данной сфере, взятых на себя Кыргызской

Республикой, его следует исключить из законопроекта, так как его принятие повлечет нарушение ст. 19 Международного Пакта о гражданских и политических правах.

4.6. **Статья 8.** Данная статья проекта закона устанавливает обязанности Интернет-провайдера, провайдера хостинга, владельца сайта и (или) страницы сайта в сети Интернет, который по решению суда или уполномоченного государственного органа обязан **ограничить** или **запретить** доступ к ложной или недостоверной информации. Если речь идет об исполнении судебного решения, то это урегулировано действующим законодательством. Но что касается исполнения решения «уполномоченного государственного органа», то это вызывает вопросы. В какой форме владелец страницы в Интернете, которая может быть и страницей пользователя в соцсетях, должен «запретить» доступ к ложной информации и чем это будет отличаться от «ограничения» такого доступа? Есть ли у физического лица, пользователя Интернета всегда полномочия по «ограничению» такого доступа, если, например, он оставил комментарий на сайте в Интернете, который сам не администрирует? Как было сказано выше такая нечеткая формулировка, не содержащая ни процедуры взаимодействия субъектов данных правоотношений, ни уточнения требуемых от указанных субъектов действий ведет к злоупотреблениям при правоприменении.

Часть 2 статьи 8 проекта закона налагает на Интернет-провайдера обязанность *«осуществлять идентификацию абонентов сети Интернет по запросу суда или уполномоченного государственного органа»*. Это еще одна позиция в проекте закона, которая подвергает пользователей угрозе нарушения их права на анонимность онлайн и ставит под угрозу право на неприкосновенность частной жизни.

В анализе проекта закона, представленном Институтом Медиа Полиси⁴⁸, справедливо обращается внимание на то, что согласно статьи 21-1 Закона КР «Об электрической и почтовой связи»⁴⁹ на операторов связи (включая и интернет провайдеров) уже возложена обязанность *«предоставлять уполномоченным государственным органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность в сетях связи, информацию о пользователях услугами связи, а также иную информацию, необходимую для выполнения*

⁴⁸ URL:

<http://media.kg/news/28571/?fbclid=IwAR0KBayKoABTy9L5vmOLIZL1XiuOjM1QzLeGbRq8G6HslXd9Nu1AyFw30i>

⁴⁹

Закон Кыргызской Республики «Об электрической и почтовой связи». URL:

<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/42>

возложенных на эти органы задач». Предоставление возможности получить доступ к персональным данным, идентифицирующим пользователя интернета по запросу суда или уполномоченного государственного органа без указания условий и оснований такого запроса, не в связи с рассматриваемым уголовным делом, как это допускает уголовно-процессуальное законодательство, существенно ограничивает гарантии неприкосновенности частной жизни граждан, уже установленные национальным законодательством и гарантированные международными обязательствами Кыргызской республики.

Выводы и рекомендации

По мнению эксперта, предлагаемые ограничения чрезмерны, не обоснованы законным интересом общества с точки зрения свободного обмена информацией, в том числе в Интернете, права на свободу выражения мнения, входят в противоречия с основными международно-правовыми документами в данной сфере.

Возможность ограничивать доступ к информации, которая признана «ложной» или «недостоверной» лишь на основании решения уполномоченного государственного органа, без должной судебной проверки информации на предмет ее соответствия действительности, без установления в открытом и независимом судебном процессе должного баланса между свободой слова, свободой информации, гарантированными Конституцией КР и ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и другими законными правами и интересами; предоставление государственному органу права требовать блокировку интернет-ресурсов без судебного решения – являются серьезными изъянами настоящего проекта закона, могут лишить информационную сферу страны крайне важного для демократического общества плюрализма мнений, вводят непропорциональные ограничения на свободу информации онлайн и права граждан на анонимности.

Законопроект изобилует терминологическими неточностями, юридическая техника законопроекта порой не выдерживает критики. В таком виде предлагаемый законопроект рекомендуется 1) отозвать 2) или переработать в полном соответствии с требованиями международных инструментов прав человека; 3) обратиться за консультацией к организациям, обладающим экспертизой в области регулирования свободы слова, свободы информации и свободы Интернета.