



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

ADILET
ПРАВОВАЯ КЛИНИКА

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

АНАЛИЗ
проекта Закона Кыргызской Республики
«О внесении изменений в Кодекс Кыргызской
Республики о правонарушениях»

(опубликован на Едином портале общественного обсуждения
проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики
<http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/3637> 1 апреля 2024 года)

г. Бишкек, 11 апреля 2024 года

1 апреля 2024 года на Едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/3637> опубликован проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Кодекс Кыргызской Республики о правонарушениях», инициированный Министерством культуры, информации и туризма Кыргызской Республики.

В этой связи Общественным фондом «Правовая Клиника «Адилет» подготовлены предложения и замечания к вышеуказанному законопроекту.

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Согласно справке-обоснования к проекту Закона *целью и задачей данного проекта являются защита законных интересов потерпевшего и обеспечения справедливости в рамках правовой системы.*

Проектом предусматривается дополнение Кодекса Кыргызской Республики о правонарушениях новой статьей, предусматривающей ответственность за клевету и оскорбление других лиц в средствах массовой информации, на сайте в сети Интернет или на странице сайта в сети Интернет.

Необходимость внесения новой статьи в Кодекс Кыргызской Республики о правонарушениях обосновывается в справке-обоснования тем, что *в настоящее время гражданское законодательство Кыргызской Республики недостаточно эффективно реагирует на случаи оскорблений и распространение заведомо ложных сведений в средствах массовой информации и на интернет-платформах. Оскорбления и унижения, распространяемые в средства массовой информации и в интернете, могут иметь негативные последствия для общества в целом. Это может привести к усилению конфликтов, ухудшению межличностных отношений и нарушению общественной стабильности. Клевета и ложные обвинения могут нанести ущерб доверию к информации и СМИ. Поэтому включение статьи о клевете помогает поддерживать качество и достоверность общественного дискурса, защищая общественное доверие к информации.*

Концепция данного проекта не соответствует требованиям Конституции Кыргызской Республики, провозгласившей, что:

- государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах запрета государственным и муниципальным должностным лицам осуществлять действия (бездействие), создающие условия для коррупции (статья 4);
- цензура в Кыргызской Республике не допускается, средства массовой информации свободны и осуществляют свою деятельность в соответствии с законом (часть 2 статьи 10);
- не подлежат никаким ограничениям установленные Конституцией права и свободы человека (часть 5 статьи 23);
- никто не может быть подвергнут уголовному преследованию за распространение информации, порочащей или унижающей честь и достоинство личности (часть 2 статьи 29).

II. ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА

1. Противоречия с нормами Конституции Кыргызской Республики.

Концепция законопроекта, устанавливающая наложение ответственности за оскорбление и клевету уполномоченным государственным органом, вызывает множество вопросов и имеет ряд противоречий с нормами Конституции Кыргызской Республики и одновременно содержит как положения, дублирующие действующее законодательство, так и коррупционные составляющие.

1.1. Запрет цензуры.

Согласно части 2 статьи 10 Конституции Кыргызской Республики **цензура в Кыргызской Республике не допускается, средства массовой информации свободны и осуществляют свою деятельность в соответствии с законом.**

Конституция Кыргызской Республики и общепризнанные принципы и нормы международного права в Кыргызской Республике гарантируют право каждого на свободу мысли и мнения, на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати, свободно искать, получать, хранить, использовать информацию и распространять ее устно, письменно или иным способом (части 1, 2 статьи 32, часть 1 статьи 33).

Наделение уполномоченного государственного органа дискреционными полномочиями по установлению «истинности» оскорбления и клеветы, распространенной в СМИ и интернет-пространстве, безусловно приведет к злоупотреблениям, поскольку отсутствует какой-либо нормативный правовой акт по признанию информации таковой. Более того, понятия «оскорбление» и «клевета» являются оценочными и поскольку они являются морально-этическими категориями определить эти понятия в законодательстве невозможно.

Каждый случай распространения такой информации должен рассматриваться отдельно и только в судебном порядке, с проведением соответствующих экспертиз, изучением доказательств и обеспечением состязательности сторон при рассмотрении жалобы. При этом, подверженными рисками привлечения к ответственности в связи с принятием данного законопроекта будут все: граждане, СМИ, журналисты и интернет-провайдеры, которые в Кыргызстане занимаются публичной деятельностью и высказывают мнение. При этом, привлечение к ответственности будет осуществляться за мнение, которое государственный орган по-своему усмотрению посчитает неприличным или порочащим честь и достоинство другого лица.

Нижеприведенные аргументы в настоящем заключении дополнительно обосновывают противоречивость норм рассматриваемого законопроекта с частью 2 статьи 10 Конституции КР, устанавливающей запрет на цензуру.

1.2. Запрет коррупции.

В соответствии со статьей 4 Конституции Кыргызской Республики **государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах запрета государственным и муниципальным должностным лицам осуществлять действия (бездействие), создающие условия для коррупции.**

Вместе с тем, законопроект, устанавливающий дискреционные полномочия уполномоченного государственного органа, по-своему усмотрению, ничем

обоснованными действиями, определять факт оскорбления или клеветы, вступает в противоречие с вышеуказанным конституционным принципом запрета.

Во-первых, для наступления оснований правовой ответственности должны присутствовать четко установленные обстоятельства, в соответствии с которыми она наступает. Для этого необходимо наличие нормативного правового акта, который имеет нормы права, устанавливающие определенные условия поведения и юридические последствия в случае их нарушения. В дальнейшем наступает фактическое основание, где субъект общественных отношений фактически совершил противоправное деяние, которое не соответствует правовым нормам.

Однако, в законопроекте предлагается внедрить новую статью, устанавливающая ответственность за оскорбление и клевету, оценивать которые в данном случае как таковые будет уполномоченный государственный орган в одностороннем порядке без каких-либо правовых норм, установленных в конкретном нормативном правовом акте.

Во-вторых, гипотетически учитывая, что какие-то нормы будут прописаны в нормативном правовом акте, определяющим понятия оскорбления и клеветы, порядок мониторинга и установления факта распространения заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица, уполномоченный государственный орган не может выполнять функции суда и в каждом конкретном случае оценивать - это было оскорбление или клевета в средствах массовой информации, на сайте в сети Интернет или на странице сайта в сети Интернет. Кроме того необходимо учитывать, что такие понятия как "оскорбление", "клевета" являются оценочными и поскольку они являются морально-этическими категориями определить эти понятия в законодательстве невозможно.

Согласно законопроекту определение факта оскорбления или клеветы возлагается на уполномоченный государственный орган, который не может обладать функциями суда и разрешать спор, обеспечивающий равновесие между правом граждан на защиту чести, достоинства, а также деловой репутации, с одной стороны, и иными гарантированными Конституцией КР правами и свободами - свободой мысли, слова, правом свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, правом на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, правом на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления - с другой.

В-третьих, в законодательстве Кыргызской Республики уже имеются нормативные правовые акты, устанавливающие защиту чести и достоинства, в случае когда лицо, считает, что его оскорбили или оклеветали.

Так, статья 18 Гражданского кодекса Кыргызской Республики устанавливает порядок защиты чести, достоинства и деловой репутации гражданина или деловой репутации юридического лица в суде (статья 18). При разрешении споров о защите чести, достоинства и деловой репутации, в целях обеспечения правильного и единообразного применения законодательства суды руководствуются постановлением Пленума Верховного суда Кыргызской Республики «О судебной практике по разрешению споров о защите чести, достоинства и деловой репутации» от 13 февраля 2015 года № 4.

Закон Кыргызской Республики «О защите от недостоверной (ложной) информации» регулирует взаимоотношения лица, пострадавшего от недостоверной информации и владельца информационных ресурсов, где данная информация была опубликована, и предусматривает удаление сайта. Следует отметить, что закон

применяется несмотря на то, что положения вышеуказанного Закона нарушают основополагающие принципы права - равенство сторон и соразмерность наказания.

1.3. Квази-уголовная ответственность.

Установление квази-уголовной ответственности противоречит как нормам Конституции, так и международным договорам.

Всеобщая декларация прав человека (преамбула, статья 1) и Международный пакт о гражданских и политических правах признает достоинство, присущее всем членам человеческой семьи, равных и неотъемлемых их прав, является основой свободы, справедливости и всеобщего мира. Эти положения являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики, что подтверждается частью 3 статьи 6 Конституции.

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики и с общепризнанными принципами и нормами международного права в Кыргызской Республике каждый имеет право на свободу мысли и мнения, на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати, свободно искать, получать, хранить, использовать информацию и распространять ее устно, письменно или иным способом (части 1, 2 статьи 32, часть 1 статьи 33).

Международным пактом о гражданских и политических правах признается, что каждый человек имеет право свободно искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения или иными способами по своему выбору. Однако эти права налагают особые обязанности и особую ответственность и, может быть, сопряжены с некоторыми ограничениями, которые должны быть установлены законом и являться необходимыми для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения, для уважения прав и репутации других лиц (пункты 2, 3 статьи 19).

Таким образом, каждый человек, имея права и свободы, гарантированные Конституцией и международными договорами, не должен осуществлять действия, ущемляющие или умаляющие права и свободы других людей. С другой стороны, каждый человек имеет право требовать от физических и юридических лиц воздержаться от действий, порочащих их честь и достоинство. Право свободно искать, получать и распространять всякого рода информацию, право ее распространения разными законными способами должно реализовываться, основываясь на принципах защиты прав граждан и недопущения их нарушения. В положениях Конституции Кыргызской Республики гарантировано, что каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, на защиту чести и достоинства, не допускается сбор, хранение, использование и распространение конфиденциальной информации, информации о частной жизни человека без его согласия (часть 4 статьи 29).

С учетом этих обстоятельств каждый человек должен иметь действенные механизмы для защиты своих чести и достоинства. Содержанием права на защиту чести и достоинства человека являются следующие: требование исключения нарушения этого права со стороны других людей, возможность привлечения к ответственности лиц законными способами и другими мерами принудительного характера со стороны государства в случае унижения или умаления достоинства личности. Эти правовые средства означают результат эффективной защиты и охраны чести и достоинства человека. Поскольку ничто не может служить

основанием для умаления достоинства личности, обеспечение условий для реализации других, связанных с этим правом, является, бесспорно, обязанностью государства.

Основным способом защиты чести и достоинства человека является право на судебную защиту. Это право, как процессуальная гарантия защиты всех прав и свобод, а также как действенное средство для защиты чести и достоинства человека, закреплено в части 5 статьи 29 и в части 1 статьи 61 Конституции Кыргызской Республики. Способы защиты чести и достоинства личности указаны в законодательстве Кыргызской Республики.

Оскорбление или клевета могут быть выражены устно, письменно или иными способами. Общественная опасность ущемляющих честь и достоинство действий заключается в опровержении виновной стороной ценности гражданина как носителя достоинства. Оскорбление или клевета в публичном выступлении, в публично выставленном в средствах массовой информации или сети интернет считается квалифицирующим признаком того же правонарушения. Из содержания данной нормы следует, что преступные действия, порочащие или унижающие честь и достоинство граждан, осуществляются распространением сведений. Следовательно, в соответствии с частью 4 статьи 29 Конституции Кыргызской Республики такие действия не могут считаться преступлением и субъект, нарушивший право, не может быть подвергнут квази-уголовному преследованию. Действия, порочащие или унижающие честь и достоинство гражданина, путем распространения информации не могут считаться правонарушением, наряду с этим, действия, направленные против чести и достоинства гражданина, представляющие меньшую общественную опасность, также нельзя считать правонарушением. Поскольку действия, предлагаемые статьей 107-1, охватывают признаки одного и того же правонарушения, необходимо отметить, что оскорбление в целом противоречит Конституции Кыргызской Республики.

Все вышеизложенные аргументы были аналогично изложены в Решении Конституционной палаты Верховного суда КР от 6 ноября 2013 года, где статья 128 Уголовного кодекса Кыргызской Республики, устанавливающая уголовную ответственность была признана неконституционной и противоречащей части 5 статьи 33 Конституции Кыргызской Республики: «Никто не может быть подвергнут уголовному преследованию за распространение информации, порочащей или унижающей честь и достоинство личности».

В соответствии с частью 2 статьи 29 действующей Конституции Кыргызской Республики **никто не может быть подвергнут уголовному преследованию за распространение информации, порочащей или унижающей честь и достоинство личности.**

Вместе с тем, установление квази-уголовной ответственности за клевету и оскорбление, выражающееся в ее распространении в СМИ и сети Интернет, вступает в противоречие с вышеуказанными нормами Основного закона Кыргызской Республики.

III. СПРАВКА-ОБОСНОВАНИЕ

1. Относительно содержания и оформления справки-обоснования к законопроекту необходимо отметить, что согласно требованиям статьи 25 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» справка-обоснование

проекта нормативного правового акта должна содержать цели и задачи, которые предположительно будут достигнуты или решены в результате принятия нормативного правового акта. Однако, указанные инициаторами цели предлагаемых изменений носят общий характер и не обосновывают реальную и объективную необходимость их принятия.

В то время как согласно статье 25 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» справка-обоснование проекта нормативного правового акта, должна содержать:

цели и задачи, которые предположительно будут достигнуты или решены в результате принятия нормативного правового акта;

анализ нормативной правовой базы, действующей на момент разработки проекта нормативного правового акта, сведения о мониторинге и оценке законодательства, действующего в данной сфере общественных отношений;

прогнозы возможных социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических, коррупционных последствий действия принимаемого нормативного правового акта;

информация о результатах общественного обсуждения в случае, когда оно должно быть проведено;

анализ соответствия проекта нормативного правового акта законодательству;

результаты консультаций и обсуждений с соответствующими ассоциациями, союзами органов местного самоуправления, если проект нормативного правового акта непосредственно затрагивает интересы местных сообществ и органов местного самоуправления; наличие источников его финансирования.

В качестве примера, можно привести следующее. В справке-обосновании к законопроекту указано, что наблюдается увеличение числа случаев оскорблений и распространение заведомо ложных сведений через различные средства массовой информации и интернет-ресурсы. Это создает угрозу для общественной морали и межличностных отношений.

Однако, каких-либо результатов аналитики, мониторинга, статистики судебных решений, подтверждающих наличие таких случаев оскорблений и распространения заведомо ложных сведений через различные средства массовой информации и интернет-ресурсы, не приводится. Соответственно, нет аргументов, подтверждающих, что действующие нормы законодательства, предусматривающие судебный порядок оспаривания чести и достоинства вследствие клеветы и оскорблений, работают недостаточно или не применяются.

2. В справке обоснования к законопроекту отмечено, что принятие обозначенного законопроекта негативных правовых, правозащитных, социальных, экономических, коррупционных, гендерных и экологических последствий за собой не повлечет.

В соответствии с частью 1 статьи 20 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» *проекты нормативных правовых актов по вопросам обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; правового статуса общественных объединений, средств массовой информации; государственного бюджета, налоговой системы; экологической безопасности; борьбы с правонарушениями; введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности должны подлежать правовой, правозащитной, гендерной, экологической,*

антикоррупционной и иной научной экспертизе (в зависимости от правоотношений, на регулирование которых направлен проект нормативного правового акта), полагаем, что указанные законопроекты подлежат правозащитной и антикоррупционной экспертизам.

Вместе с тем, следует отметить, что результаты настоящего анализа свидетельствуют о противоречиях с нормами Конституции и потенциальных коррупционных рисках и угрозах, приводящих к негативным правовым, правозащитным, социальным, экономическим, коррупционным последствиям.

ВЫВОДЫ:

1. Данный проект закона содержит серьезные риски неправомерных и недопустимых отступлений от гарантий прав человека на свободу выражения мнения, защищаемых международными договорами, участницей которых является Кыргызстан, общепризнанными принципами и нормами международного права, а также Конституцией Кыргызстана.

2. Законопроект с высокой степенью вероятности приведет к ограничению конституционных прав граждан на свободу слова и выражения мнения. Предлагаемая законопроектом ответственность за оскорбление и клевету, установление “истинности” которых возлагается на уполномоченный государственный орган, открыто способствует установлению цензуры в СМИ и сети Интернет.

3. Должностное лицо уполномоченного государственного органа будет самостоятельно определять относится ли информация, порочащая честь, достоинство и деловую репутацию любого лица, исходя из своих личных убеждений и симпатий. Предоставление столь широких дискреционных полномочий может привести к злоупотреблению своими полномочиями, и использованию этого механизма для введения цензуры в СМИ и интернет пространстве.

4. Логика законопроекта не соответствует заявленной цели защите законных интересов потерпевшего и обеспечения справедливости в рамках правовой системы, указанной в справке-обосновании.

Предлагаемая законопроектом ответственность в виде наложения штрафа, предполагает зачисление денежных средств в бюджет, что не никоим образом не предполагает последствия, влияющие на удовлетворенность потерпевшего (например, опровержение либо извинения), и соответственно не защищает интересы потерпевшего.

5. Единственным возможным и правильным решением вопроса поддержания качества и достоверности общественного дискурса, защиты общественного доверия к информации в рамках правовой системы, является рассмотрение данных вопросов исключительно судебными органами, в рамках уже существующих механизмов рассмотрения судебных исков о защите чести и достоинства.