

Правовой анализ проекта Закона Кыргызской Республики «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью или развитию»

Анализ подготовлен общественным фондом «Институт Медиа Полиси».

Место и период подготовки анализа: г.Бишкек, март 2019г.

Анализ основан на механизмах, описанных в следующих документах:

1. Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»;
2. Инструкция по законодательной технике (Приложение к Постановлению ЖК КР от 26 июня 2015 года №5389-V);
3. Стандарты экспертизы законодательства: руководство по применению (ЖК КР, ЕС, ПРООН).

Правовую основу анализа составляют:

Национальное законодательство КР	Нормы международного права
Конституция КР от 27 июня 2010г.	Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989г.
Кодекс КР о детях от 10 июля 2012г.	Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966г.
Семейный кодекс КР от 10 июля 2012г.	Модельный закон о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию от 3 декабря 2009 г.
Закон КР о нормативных правовых актах КР от 20 июля 2009г.	Декларация прав ребенка от 20 ноября 1959г.
Закон КР о средствах массовой информации от 2 июля 1992г.	Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы) от 14 декабря 1990г.
Закон КР о телевидении и радиовещании от 2 июля 2008 г.	Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 3 сентября 1953г.
Закон КР о гарантиях и свободе доступа к информации от 5 декабря 1997г.	Декларация принципов, принятая на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества от 12 декабря 2003г.

Закон КР об электронном управлении от 19 июля 2017г.	Декларация о свободе обмена информацией в Интернете от 28 мая 2003г.
Методика проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства от 30 сентября 2014г.	Директива об аудиовизуальных медиа-услугах Европейского парламента и Совета Европейского союза от 10 марта 2010г.
Инструкция по законодательной технике от 26 июня 2015г.	Замечания общего порядка Комитета ООН по правам ребенка №20 от 2016г.

Правовой анализ включает 4 задачи:

1. Оценка соответствия Конституции Кыргызской Республики;
2. Оценка соответствия международным договорам, общепризнанным принципам и нормам международного права;
3. Оценка соответствия правовой системе и законам Кыргызской Республики;
4. Оценка содержания законопроекта.

Задача №1. Оценка соответствия норм Законопроекта нормам Конституции Кыргызской Республики.

Конституция - нормативный правовой акт, имеющий высшую юридическую силу и закрепляющий основополагающие принципы и нормы правового регулирования важнейших общественных отношений, создающий правовую основу для принятия законов и других нормативных правовых актов. Нормативный правовой акт не должен противоречить нормативному правовому акту, имеющему по сравнению с ним более высокую юридическую силу.

Согласно п.5 ст.16 Конституции КР, в Кыргызской Республике действует принцип обеспечения наилучших интересов ребенка. Кодекс КР о детях раскрывает понятие «наилучшие интересы ребенка» следующим образом: наилучшие интересы ребенка - это:

- признание первоочередности прав и интересов ребенка с их закреплением в законодательстве;
- недопустимость дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья или по каким-либо иным обстоятельствам;
- обеспечение его первоочередной защитой и заботой;
- уважение и обеспечение прав и свобод ребенка как равноправного члена общества;
- обеспечение права ребенка выражать свое мнение с обязательным его учетом при принятии решений, касающихся ребенка;
- обеспечение защиты ребенка от всех форм насилия;
- государственная поддержка семьи в целях обеспечения полноценного воспитания ребенка, защиты его прав и интересов, подготовки его к полноценной жизни в обществе;

- повышение осведомленности и чувствительности родителей, их представителей и общества к правам и особым нуждам ребенка;
- децентрализация услуг по защите ребенка, обеспечение партнерства между государственными и негосударственными учреждениями в сфере защиты прав и интересов ребенка;
- ответственность должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, а также граждан за нарушение прав, свобод и законных интересов ребенка, причинение ему вреда;
- обеспечение стабильности и непрерывности опеки, воспитания и образования ребенка с учетом этнического, религиозного и культурного происхождения ребенка при предоставлении мер по его защите;
- охрана и защита прав и свобод ребенка со стороны государства, общества, семьи;
- обязанность родителей и лиц, их заменяющих, обеспечить надлежащее развитие ребенка.

Анализируемый законопроект направлен на регулирование отношений, связанных с защитой детей от информации, причиняющей вред их здоровью или развитию. В контексте цели «защитить права детей», нормы законопроекта соответствуют наилучшим интересам ребенка в следующих его проявлениях: охрана и защита права и свобод ребенка со стороны государства и общества, обеспечение защиты прав ребенка от всех форм насилия (подразумевается защита от психологического насилия, которое может быть осуществлено посредством влияния вредной информации на психику ребенка), обеспечение ребенка первоочередной заботой и защитой.

П.1 ст.33 Конституции КР регламентирует право каждого свободно искать, получать, хранить, использовать информацию и распространять ее устно, письменно или иным способом. Проект Закона в определенной мере ограничивает права и детей и распространителей информации, первых – на получение и использование информации, вторых – на ее распространение. Однако это обусловлено намерением обеспечить, сохранить и укрепить нравственное, физическое, психологическое и социальное здоровье детей и подростков. Данное ограничение находит поддержку в п.2 ст.20 Конституции – «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям».

Согласно п.2 ст.36 Конституции КР, каждый ребенок имеет право на уровень жизни, необходимый для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития. Уровень жизни, в данном контексте, характеризуется не только объёмом материальных доходов, но и степенью обеспеченности людей нематериальными и духовными благами. Законопроект преследует цели, отвечающие нормам Конституции, так как ограничении детей в доступе к вредной информации способствует созданию нравственной среды для ребенка.

Ст.5 Законопроекта «Виды информации, причиняющей вред здоровью или развитию детей» коррелирует с п.4 ст.31 Конституции КР - запрещается пропаганда национальной, этнической, расовой, религиозной ненависти, гендерного и иного социального превосходства, призывающая к дискриминации, вражде или насилию.

Основное несоответствие норм законопроекта конституционным нормам заключается в следующем: в п.3 ст.36 Конституции КР говорится, ответственность

за обеспечение условий жизни, необходимых для развития ребенка, несут каждый из родителей или другие лица, воспитывающие ребенка, в пределах своих способностей и финансовых возможностей. Аналогичные нормы, возлагающие ответственность за развитие детей на родителей, отражены в Кодексе КР о детях и Семейном кодексе КР. Анализируемый законопроект не рассматривает механизмы ограничения детей в доступе к вредной информации со стороны родителей, а также какую-либо ответственность, в случае допущения к таковой.

Задача №2. Оценка соответствия норм Законопроекта международным договорам, общепризнанным принципам и нормам международного права.

Согласно п.3 ст.6 Конституции КР, 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. Порядок и условия применения международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права определяются законами.

Проект Закона содержит норму о применении международного права (ст.3): Если международным договором, вступившим в установленном законом порядке в силу, участницей которых является Кыргызская Республика, установлены иные правила предусмотренные в настоящем Законе, применяются нормы международного договора.

Анализ проведен на соответствие норм следующих международных правовых актов, регулирующих отношения, схожие с указанными в Законопроекте:

1. Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989г. (КР присоединилась постановлением Жогорку Кенеш от 12 января 1994 года);
2. Замечания общего порядка Комитета ООН по правам ребенка;
3. Декларация прав ребенка (1959);
4. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы) (1990);
5. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950);
6. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966г. (Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от [12 января 1994 года](#));
7. Декларация принципов, принятая на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества, Женева, 10–12 декабря 2003 года;
8. Декларация о свободе обмена информацией в Интернете, принятая 28 мая 2003 года на 840-ом заседании представителей Комитета министров Совета Европы;
9. Директива об аудиовизуальных медиа-услугах Европейского парламента и Совета Европейского союза 2010/13/ЕС от 10 марта 2010 года;
10. Модельный закон о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, принятый в декабре 2009 года на 33-ем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ.

Международные правовые нормы, регулирующие защиту прав и интересов детей, в малом объеме регламентируют права ребенка на получение информации и защиту от информации, причиняющей вред здоровью или интересам. При этом, правовые акты, содержащие права каждого лица на доступ к информации, могут быть применимы и к детям.

Первым международным документом, охраняющим и защищающим права и интересы ребенка, стала Декларация прав ребенка. Декларация содержит общие принципы, которые признаются государствами, поддерживающими декларацию, и реализуются в национальном законодательстве. В контексте анализируемого Законопроекта важно отметить принцип 2 Декларации, который сформулирован следующим образом: «Ребенку законом и другими средствами должна быть обеспечена специальная защита и предоставлены возможности и благоприятные условия, которые позволяли бы ему развиваться физически, умственно, нравственно, духовно и в социальном отношении здоровым и нормальным путем и в условиях свободы и достоинства. При издании с этой целью законов главным соображением должно быть наилучшее обеспечение интересов ребенка».

Если нормы Декларации носят лишь декларативный характер, то принципы, указанные в Конвенции о правах ребенка, носят обязательный характер для Кыргызской Республики.

П.1 ст. 13 Конвенции определяет право ребенка на выражение мнения и доступ к информации следующим образом: «Ребенок имеет право свободно выражать свое мнение; это право включает свободу искать, получать и передавать информацию и идеи любого рода, независимо от границ, в устной, письменной или печатной форме, в форме произведений искусства или с помощью других средств по выбору ребенка». Вторая часть приведенной статьи указывает, что свобода выражения мнения может быть ограничена для достижения одной из следующих целей: для уважения прав и репутации других лиц, или для охраны государственной безопасности, или общественного порядка, или здоровья или нравственности населения.

При этом положения Конвенции отдельно выделяют роль родителей и иных законных представителей ребенка в осуществлении ими своих прав, указывая на это в статье 18 документа. Первая часть указанной статьи провозглашает в качестве основного принципа: родители и законные опекуны «несут основную ответственность за воспитание и развитие ребенка. Наилучшие интересы ребенка являются предметом их основной заботы». Роль же государства в этом вопросе является ограниченной: часть вторая приведенной статьи устанавливает обязанность государств-участников в целях гарантии и содействия осуществлению прав, изложенных в Конвенции, оказывать родителям и законным опекунам «надлежащую помощь в выполнении ими своих обязанностей по воспитанию детей».

В законопроекте, в свою очередь, речь не идет о «помощи родителям в воспитании детей», обязанность по защите и воспитанию государство распределяет между уполномоченным государственным органом (наделяя его контролирующими полномочиями) и распространителями информации.

Ст.17 Конвенции подчеркивает важную роль средств массовой информации и концентрируется на поощрении доступа ребенка к информации и материалам из различных национальных и международных источников, особенно к такой информации и материалам, которые направлены на содействие социальному, духовному и моральному благополучию, а также здоровому физическому и психическому развитию ребенка. В этих целях государства-участники поощряют СМИ к распространению полезной для ребенка информации, международное сотрудничество в области подготовки и распространения информации из различных источников, выпуск и распространение детской литературы. Государства – участники конвенции выделяют поощрение «разработки надлежащих принципов защиты ребенка от информации и материалов, наносящих вред его благополучию». Согласно указанной статье, установление принципов защиты детей от вредной информации должно происходить в обязательном порядке таким образом, чтобы не было ущемлено или несоразмерно ограничено право ребенка на свободу выражения мнения, включая право на получение и передачу информации в любой форме независимо от границ. Кроме того,

государство не может заменять родителей в воспитании и развитии ребенка, так как такая обязанность предусмотрена статьей 18 Конвенции. Необходимо особо обратить внимание на то, что обязательство государства, в соответствии с Конвенцией, состоит в «поощрении разработки» принципов защиты ребенка от информации. Таким образом, как следует из буквального толкования нормы, государство должно не самостоятельно разрабатывать и реализовывать системы защиты от вредной информации, а санкционировать и поощрять введение стандартов органами саморегулирования.

Делая вывод, можно утверждать, что Конвенция призывает государства-участники к следующему: 1) не должна чрезмерно ограничиваться свобода выражения мнения, в том числе получение и передача информации; ограничения должны быть соразмерны полученному позитивному результату; 2) государство не должно вторгаться в «зону ответственности» родителей, обеспечивающих воспитание и развитие детей; 3) вводимое регулирование должно стимулировать разработку принципов защиты детей органами саморегулирования и представителями индустрии. Нормы Законопроекта, в свою очередь, наделяют государство расширенными полномочиями, противоречащими пунктам 2 и 3 сделанных выводов.

При оценке норм Конвенции о правах ребенка, следует рассматривать и Замечания общего порядка №20 Комитета ООН по правам ребенка: доступ к информации охватывает все виды средств массовой информации, однако особое внимание необходимо обратить на цифровую среду, поскольку подростки все чаще используют мобильные технологии, а социальные сети и электронные СМИ стали основным инструментом, с помощью которого они сообщают, получают, создают и распространяют информацию. Подростки используют цифровую среду, в частности, с целью познания самих себя, обучения, участия, выражения мнения, игры, общения, политического взаимодействия и выявления возможностей для трудоустройства. Кроме этого, Интернет открывает возможности для получения доступа в сетевом режиме к информации о здоровье, поддержке и защите и источникам консультативной и психологической помощи и может использоваться государствами в качестве средства связи и взаимодействия с подростками. Возможность доступа к соответствующей информации может оказать существенное положительное влияние на обеспечение равенства. Рекомендации, вынесенные по итогам общей дискуссии о средствах массовой информации в 1996 году и в 2014 году, имеют особое значение для подростков. Государствам следует принимать меры для обеспечения того, чтобы все подростки без какой-либо дискриминации имели доступ к различным средствам массовой информации, и поддерживать и поощрять равный доступ к «цифровому гражданству», в том числе путем продвижения доступных форматов для подростков-инвалидов. Профессиональная подготовка и поддержка должны предоставляться в рамках основных учебных программ в целях обеспечения развития у подростков навыков в области цифровой информации и электронных СМИ и социальной грамотности. Цифровая среда может также подвергать подростков таким рискам, как интернет-мошенничество, насилие и ненавистнические высказывания, сексистские высказывания в отношении девочек, а также лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов в подростковом возрасте, киберзапугивание, вхождение в доверие в целях сексуальной эксплуатации, торговля людьми и детская порнография, чрезмерная сексуализация и выбор в качестве цели для нападения вооруженных и экстремистских групп. Однако это не должно ограничивать доступ подростков к цифровой среде. Вместо этого следует ограждать их от угроз с помощью всеобъемлющих стратегий, в том числе повышения цифровой грамотности в отношении сетевых рисков и стратегий, нацеленных на обеспечение их безопасности, укрепления законодательства и правоохранительных

механизмов, с тем чтобы добиться решения проблемы насилия над детьми в Интернете и вести борьбу с безнаказанностью, а также обучения родителей и специалистов, работающих с детьми. Государствам настоятельно предлагается обеспечить активное участие подростков в разработке и реализации инициатив, направленных на укрепление безопасности в Интернете, в том числе посредством наставничества ровесников. Необходимы инвестиции в развитие технологических решений в области предупреждения и защиты, а также обеспечение возможности получения помощи и поддержки. Государствам рекомендуется требовать, чтобы коммерческие предприятия проявляли должную осмотрительность в отношении прав детей с целью выявления, предупреждения и смягчения влияния рисков на права детей при использовании ими электронный СМИ и информационно-коммуникационных технологий.

Остальные международные правовые нормы не носят обязательного характера для Кыргызской Республики, тем не менее, являясь общими принципами международного права, могут быть рассмотрены в качестве примера надлежащего регулирования анализируемых отношений.

Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы).

Принципы 40, 43, 44 регулируют доступ детей и подростков к информации через услуги средств массовой информации. В них говорится, следует поощрять средства массовой информации обеспечивать доступ молодым людям к информации и материалам из самых различных национальных и международных источников. Следует поощрять средства массовой информации в целом и телевидение и кинематографию в частности, свести к минимуму показ материалов, связанных с порнографией, наркотиками и насилием, и изображать насилие и эксплуатацию негативно, а также особенно избегать показа детей, женщин и личных отношений в унижающей достоинство форме и пропагандировать принципы равноправия. Средства массовой информации должны сознавать свою огромную общественную роль и ответственность, а также то влияние, которое они порой оказывают, распространяя информацию о злоупотреблении молодежью наркотиками и алкоголем. Они должны использовать свои возможности для предупреждения злоупотребления наркотиками, передавая соответствующую информацию на основе сбалансированного подхода. Следует способствовать проведению эффективных кампаний по распространению информации о вреде наркотиков на всех уровнях.

Также как и Конвенция о правах ребенка, Эр-Риядские принципы призывают ограничить представление вредной информации для детей посредством поощрения средств массовой информации. Как видно, данный международный документ также не поддерживает чрезмерное государственное вмешательство в сферу регулирования отношений, отраженных в Законопроекте.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и Международный пакт о гражданских и политических правах, также поддерживают принцип свободного получения и распространения информации, ограничивая ее лишь в том случае, если она наносит вред. Ст.10 Конвенции гласит, каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. 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, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия. В ст.19 Пакта говорится, 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. Пользование указанными правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми: *a)* для уважения прав и репутации других лиц; *b)* для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Декларация принципов, принятая на всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества, подтверждает приверженность принципам свободы печати и свободы информации, а также независимости, плюрализма и разнообразия средств массовой информации, которые являются основной составляющей информационного общества. Свобода искать, получать, передавать и использовать информацию для создания, накопления и распространения знаний имеет существенное значение для информационного общества. И призывает средства массовой информации ответственно использовать информацию и обращаться с ней, в соответствии с высочайшими этическими и профессиональными стандартами.

Декларация о свободе обмена информацией в Интернете призывает государства-члены не подвергать содержание информации в интернете ограничению большему, чем это применяется к другим средствам доставки информации. В принципе 3 Декларации говорится, что общественные власти не должны запрещающими или ограничительными мерами препятствовать доступу общественности к информации и свободному обмену информацией в интернете, независимо от границ. Это не мешает установить ограничения для защиты несовершеннолетних пользователей, особенно в доступных местах, таких как школы и библиотеки. Государства-члены должны гарантировать службам предоставления информации, что они не несут ответственности за содержание информации в интернете, в случае ограничения их функций, как обусловлено национальным законодательством, по передаче информации или предоставления доступа к интернету.

Среди актов Европейского союза в качестве основного документа, регулирующего принципы защиты несовершеннолетних от вредной информации, можно назвать Директиву об аудиовизуальных медиа-услугах Европейского парламента и Совета Европейского союза 2010/13/ЕС. Документ представляет собой рамочный акт, устанавливающий единые стандарты оказания аудиовизуальных услуг на территории Европейского Союза. Директива уделяет специальное внимание защите несовершеннолетних от вредной информации. Документ содержит следующие положения: наличие вредоносного содержания в аудиовизуальных медиа-услугах является предметом обеспокоенности законодателей, медиа-индустрии и организаций. Также могут возникнуть новые проблемы, особенно в связи с новыми системами и предметами производства. Поэтому необходимы правила защиты физического, умственного и нравственного развития несовершеннолетних, а также человеческого достоинства во всех аудиовизуальных медиа-услугах, включая аудиовизуальные коммерческие сообщения. Меры по защите физического, умственного и нравственного развития несовершеннолетних и человеческого достоинства должны быть

тщательно сбалансированы с основным правом на свободу выражения мнений. Цель данных мер, таких как использование личных идентификационных номеров (ПИН-коды), системы фильтрации или маркировки, состоит в том, чтобы обеспечить адекватный уровень защиты физического, умственного и нравственного развития несовершеннолетних и человеческого достоинства, особенно в отношении аудиовизуальных медиа-услуг, предоставляемых по требованию. Рекомендации по защите несовершеннолетних, человеческого достоинства и права на ответ уже признали важность системы фильтрации и маркировки и включают в себя ряд возможных мер в интересах несовершеннолетних, например, систематическую поставку пользователям эффективной, обновляемой и простой в использовании автоматической системы фильтрации при выборе поставщика интернет-услуг или предоставлении доступа к услугам, специально предназначенным для детей. Директива содержит главу, устанавливающую основы защиты несовершеннолетних, состоящей из одной статьи №27. Она предусматривает в первой части обязанность стран ЕС принять меры для обеспечения того, чтобы телевизионные передачи не содержали каких-либо программ, которые могут серьезно повлиять на физическое, умственное или нравственное развитие несовершеннолетних, в частности, программ, связанных с порнографией или необоснованным насилием. В статье также предусмотрены обязательства обеспечить ограничение доступа детей к вредоносным программам такими способами, как ограничение времени их показа или кодирование сигнала, а также обязательная маркировка контента: «Меры, предусмотренные в пункте 1, распространяются также на другие программы, которые могут нанести вред физическому, умственному или нравственному развитию несовершеннолетних, за исключением случаев, когда данные меры обеспечиваются выбором времени эфира или какой-либо технической мерой, позволяющей несовершеннолетним лицам обычно не слышать и не видеть подобные передачи. Кроме того, когда такие программы транслируются в незакодированной форме, Государства – члены ЕС должны обеспечить, чтобы им предшествовало акустическое предупреждение или определение наличия визуального символа в течение всего периода».

При анализе европейских стандартов защиты несовершеннолетних от вредной информации помимо указанной директивы необходимо также принимать во внимание те рекомендации, которые сформулированы общеевропейскими органами по данной теме:

- способствовать принятию национального законодательства для защиты детей и человеческого достоинства. Такая деятельность подразумевает вовлечение различных сторон (пользователей, потребителей, бизнеса и публичных властей) к его разработке, исполнению и оценке. Создание правовых основ для саморегулирования операторов онлайн-услуг также должно поощряться государством;
- поощрять вещателей на добровольной основе разрабатывать и внедрять новые способы защиты несовершеннолетних и информирования зрителей;
- противодействовать распространению в онлайн-услугах незаконного контента, унижающего человеческое достоинство;
- обучать детей ответственному пользованию аудиовизуальными и информационными онлайн-услугами, включая меры по повышению уровня информированности родителей, учителей и воспитателей о возможностях новых услуг и мер по обеспечению безопасности их использования детьми;
- формировать ответственную позицию со стороны производителей информации, информационных посредников и пользователей путем разработки кодексов поведения, во взаимодействии с производителями и регуляторами на национальном и европейском уровнях;
- бороться с незаконной деятельностью в сети Интернет, которая может причинить вред несовершеннолетним, включая присвоение знака качества провайдером услуг для того, чтобы

пользователи могли легко проверить, соответствует ли предоставленная провайдером информация кодексу поведения.

Как видно из вышеизложенного, европейские принципы, рекомендуют вовлекать всех участников аудиовизуальной индустрии в разработку правил и процедур, направленных на защиту информационных прав детей. К тому же, борьба с информацией, наносящей вред здоровью и развитию детей, не может ограничиваться принятием одного акта, это должен быть комплекс мер, где помимо прочих, участвуют и сами дети, обучаясь пользованию корректной информацией.

На тридцать третьем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ был принят Модельный закон о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию. Данный закон рекомендован к одобрению парламентами государств-участников СНГ. В Модельном законе более расширенно показаны понятийный аппарат, механизмы проведения экспертизы, ответственность участников за несоблюдение норм закона. Анализируемый Законопроект представляет собой сокращенную версию Модельного закона.

Задача №3. Оценка соответствия норм Законопроекта правовой системе и законам Кыргызской Республики.

Законодательство Кыргызской Республики содержит достаточное количество норм, регулирующих права детей на получение информации и защиту от информации, причиняющей вред здоровью или развитию.

Основной Закон, регламентирующий права детей в Кыргызской Республике – Кодекс КР о детях. Ст. 4 Кодекса перечисляет основные принципы защиты прав и интересов детей, в том числе: признание первоочередности прав и интересов ребенка с целью обеспечения наилучших интересов ребенка; обеспечение защиты ребенка от всех форм насилия; приоритетность защиты прав и интересов ребенка со стороны государства, общества, семьи; обеспечение каждого ребенка правом на уровень жизни, необходимый для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития.

Не будучи прописанными в анализируемом Законопроекте, тем не менее, данные принципы соблюдены в нормах, основной посыл которых соблюдение наилучших интересов ребенка и создание среды, необходимой для его развития.

Несмотря на то, что в Кодексе не прописано право ребенка на свободный доступ к информации, оно может подразумеваться в нормах ст.11 о праве на свободное выражение своего мнения. П.3 ст.11 определяет случаи, при которых выражение мнения может подвергаться ограничениям, а именно в целях уважения прав и репутации других лиц, а также охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения Кыргызской Республики.

Закон КР о средствах массовой информации относит к СМИ газеты, журналы, приложения к ним, альманахи, книги, бюллетени, разовые издания, предназначенные для публичного распространения, имеющие постоянное название, а также телерадиоканалы, кино- и видеостудии, аудиовизуальные записи и программы, выпускаемые государственными органами, информационными агентствами, политическими, общественными и другими организациями, частными лицами, и отмечает, что цензура средств массовой информации не допускается. Под цензурой понимается система надзора за содержанием и распространением информации, печатной продукции, музыкальных и сценических произведений, произведений изобразительного искусства, кино- и фотопроизведений, передач радио и телевидения, веб-сайтов и порталов, в некоторых

случаях частной переписки для ограничения либо недопущения распространения идей и сведений, признаваемых властями нежелательными¹.

Анализируемый Законопроект наделяет правом, а не обязанностью, всех заинтересованных сторон обращаться в уполномоченный государственный орган для проведения экспертизы. Однако, именно государственный орган в итоге решает, наносит информация вред здоровью или развитию, или не наносит. В подобной ситуации, любой поставщик информации будет вынужден провести экспертизу до начала ее распространения, нежели быть подвергнутом риску признания информации «вредной» уже после ее передачи или распространения. Более того, эксперты, которым уполномоченный орган передает информацию для проведения экспертизы, также зависимы от государственного органа, так как аккредитуются им. В связи с изложенным, можно предположить о наличии цензуры в Законопроекте, что противоречит Закону КР о СМИ.

В ст. 23 Закона о СМИ дается перечень информации, не подлежащей публичному распространению:

- а) разглашение государственных секретов и коммерческой тайны;
- б) призыв к насильственному свержению или изменению существующего конституционного строя, нарушению суверенитета и территориальной целостности Кыргызской Республики и любого иного государства;
- в) пропаганда войны, насилия и жестокости, национальной, религиозной исключительности и нетерпимости к другим народам и нациям;
- г) оскорбление гражданской чести народов;
- д) оскорбление религиозных чувств верующих и служителей культа;
- е) пропаганда наркотических средств, психотропных веществ, предложений органов и (или) тканей человека, порнографических материалов, печатных изданий, изображений или иных предметов порнографического характера; информации, направленной на вовлечение потенциальных жертв в торговлю людьми, услуг сексуального характера, в том числе под видом психологической помощи, общения, релаксации, массажа, приятного времяпрепровождения под видом законной деятельности, знакомства с целью дальнейшего вступления в сексуальные отношения;
- ж) употребление выражений, считающихся нецензурными;
- з) распространение материалов, нарушающих нормы гражданской и национальной этики, оскорбляющих атрибуты государственной символики (герб, флаг, гимн);
- и) посягательство на честь и достоинство личности;

Закон КР о телевидении и радиовещании в ст.5 регламентирует гарантии свободы деятельности телерадиоорганизаций, запрещает цензуру и наделяет телерадиоорганизации самостоятельностью и независимостью в определении содержания своих программ и передач. Согласно Закону, вмешательство со стороны государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц в деятельность телерадиоорганизаций не допускается.

В ст.6 Закон перечисляет в каких случаях не допускается использование телерадиоорганизаций:

- для распространения сведений, установленных статьей 23 Закона Кыргызской Республики "О средствах массовой информации";
- для личных целей учредителей (участников) телерадиоорганизаций;
- для необоснованного показа насилия;

- для трансляции программ или их видеосюжетов, которые могут причинить вред физическому, психическому либо моральному развитию несовершеннолетних и юношества;

- для осуществления иных действий, по которым наступает правовая ответственность, установленная законом.

Ответственность за содержание программ и передач несет руководитель телерадиоорганизации или автор (авторы) программы и/либо передачи. Каждая программа либо передача должны содержать сведения об авторе либо авторах, наименовании и адресе производителя программы.

Неисполнение или несоблюдение норм настоящего Закона со стороны телерадиоорганизаций влечет за собой приостановление или отзыв (аннулирование) их лицензий.

В отличие от Законопроекта, Закон КР о телевидении и радиовещании позволяет телерадиоорганизациям (поставщик информации) самостоятельно определять содержание программ, разграничивать допустимую и недопустимую информацию, а также четко прописывает вид ответственности за несоблюдение норм Закона.

Ст.40 Закона определяет механизм трансляции программ и передач, которые могут повредить развитию несовершеннолетних.

1. При создании, подготовке телерадиопрограмм и передач, формировании сетки вещания телерадиоорганизации обязаны соблюдать требования законодательства Кыргызской Республики о защите общественной морали.

2. Телерадиоорганизациям в течение эфирного времени с 7.00 до 23.00 запрещается транслировать, а также анонсировать программы и передачи неновостного характера, которые могут повредить физическому, интеллектуальному и духовному развитию несовершеннолетних и юношества. В противном случае такие программы и передачи должны иметь возможность технического ограничения доступа к их просмотру несовершеннолетними.

Такие программы или передачи должны иметь специальное предупреждение и соответственно обозначаться в расписании программ телерадиоорганизаций и специально обозначаться непосредственно перед и периодически во время их трансляции.

Закон КР о гарантиях и свободе доступа к информации гарантирует каждому право доступа к информации и защищает право каждого на поиск, получение, исследование, производство, передачу и распространение информации (ст.3). В правовом акте признается открытость информации, которая включает в себя свободный доступ как к периодическим изданиям, информационным теле-, радиопрограммам, так и возможность ознакомления с источниками получения информации в предусмотренных законом случаях (ст.8). А ст.10 перечисляет информацию, распространение которой в СМИ не допускается:

- 1) разглашение государственной и коммерческой тайны;
- 2) призыв к насильственному свержению или изменению существующего конституционного строя, нарушению суверенитета и территориальной целостности Кыргызской Республики и любого иного государства;
- 3) пропаганда войны, насилия и жестокости, национальной, религиозной исключительности и нетерпимости к другим народам и нациям;
- 4) оскорбление религиозных чувств верующих и служителей культа;
- 5) распространение порнографии;
- 6) употребление выражений, считающихся нецензурными;
- 7) распространение материалов, нарушающих нормы гражданской и национальной этики, оскорбляющих атрибуты государственной символики (герб, флаг, гимн);

8) посягательство на честь и достоинство личности;

9) обнародование заведомо ложной информации.

Противоречий норм Законопроекта с нормами Закона КР о гарантиях и свободе доступа к информации не обнаружено.

Закон КР об электронном управлении допускает установленные законами КР ограничения на сбор, распространение и предоставление информации определенного содержания или представленной в определенной форме, а также ограничения на использование отдельных информационных технологий. Также запрещает распространение информации, которая направлена на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды, а также иной информации, за распространение которой предусмотрена уголовная или административная ответственность (ст.14).

Задача №4. Оценка содержания Законопроекта.

В данном разделе включена оценка соответствия требованиям подготовки и оформления Законопроекта.

Проект Закона КР «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью или развитию» состоит из 7 глав, 23 статей.

Предметом регулирования Законопроекта (ст.1) являются отношения, связанные с защитой детей от информации, причиняющей вред их здоровью или развитию. Необходимо отметить, что при исследовании последующих глав, напрашивается вывод, что «защита детей» сводится лишь к маркировке распространяемой информации. При «защите детей» неотъемлемыми участниками процесса должны выступать, в первую очередь, родители, а также преподаватели, медицинские работники и другие лица, непосредственно взаимодействующие с ребенком и предоставляющие ему разного рода информацию. Классифицировав информацию и ограничив к ней доступ детей, невозможно отрегулировать весь комплекс отношений, связанных с защитой детей от негативной информации. Предмет регулирования Законопроекта представляется более широким, чем его содержание.

В справке-обосновании более конкретно представлена цель проекта - создание безопасной информационной среды для обеспечения, сохранения и укрепления нравственного, физического, психологического и социального здоровья детей и подростков. При этом обоснование, в основном, базируется на вреде неконтролируемой информации, поступающей через Интернет. В заключении справки-обоснования говорится, что с принятием законопроекта сформируется эффективная система по защите детей и обеспечению их информационной безопасности. Однако, как уже говорилось, система по защите детей, должна включать комплекс мер, который не представлен в содержании Законопроекта.

Ст.4 Законопроекта определяет полномочия уполномоченного государственного органа в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью или развитию. Государственный орган занял ведущую роль в формировании и реализации государственной политики в сфере защиты детей от вредной информации, проведении экспертизы информационной продукции, осуществлении контрольно-надзорных функций, не привлекая к участию представителей профессионального сообщества. Более того, взяв на себя функцию «определения соответствия/несоответствия информации», государственный орган ставит поставщиков информации в зависимое положение, что может расцениваться как коррупционный риск. Наделив государственный орган чрезмерными полномочиями,

Законопроект полностью исключает принцип приоритета заботы родителей о детях.

Ст.11 Законопроекта содержит нормы, противоречащие либо противопоставляемые друг другу. В статье определены общие требования к обороту информационной продукции. В частности, в п.1 говорится, что оборот информационной продукции, содержащей информацию, предусмотренную частью 1 статьи 5 (информации, причиняющей вред здоровью или развитию детей, а также запрещенной для распространения среди детей) настоящего Закона, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом. Второй пункт статьи также не допускает распространение этой информации без применения административных и организационных мер, технических и программно-аппаратных средств защиты детей от указанной информации. Предполагается, что при применении указанных мер и технических средств, распространение допустимо.

Также некорректно сформулирован пункт 4, в котором говорится «Оборот информационной продукции, содержащей информацию, предусмотренную статьей 5 настоящего Закона, без знака информационной продукции не допускается, за исключением:

1) учебников и учебных пособий, рекомендуемых или допускаемых к использованию в образовательном процессе в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в сфере образования;

2) телепрограмм, телепередач, транслируемых в эфире без предварительной записи;

3) информационной продукции, распространяемой посредством радиовещания;

4) информационной продукции, демонстрируемой посредством зрелищных мероприятий;

5) периодических печатных изданий, специализирующихся на распространении информации общественно-политического или производственно-практического характера».

Предполагается, что норма должна была передать мысль, что перечисленная продукция распространяется без знака информационной продукции. Однако формулировка нормы в представленном виде скорее передает мысль о возможности передавать посредством перечисленной продукции вредную и запрещенную информацию.

П.1 и п.2 ст.13 запрещают распространение вредной для детского развития информации посредством теле-и радиовещания в дневное время (с 6 до 23, с 7 до 22), за исключением передач и программ, транслируемых на платной основе с применением декодирующих технических устройств. Налицо очередное противоречие норм, а именно с пунктом 1 ст.11, который запрещает распространение указанной информации. Ст.13 разрешает распространение информации, лишь ограничивая доступ временными рамками.

С другой стороны, здесь можно говорить о нарушении прав взрослых граждан на доступ к информации. По смыслу Законопроекта информация вредна для детей и ограничивается в целях защиты здоровья и развития детей, но ст.13 ограничивает в дневное время и бесплатный доступ остальных граждан к информации, которая не запрещена для них.

Нормы ст.16 также противоречат п.1 ст.11 Законопроекта, допуская распространение запрещенной продукции.

В п.9 ст.17 говорится о возмещении расходов, связанных с экспертизой, однако нет четкого понимания каких расходов, кому и кем они возмещаются. Не отрегулировано, кем оплачивается экспертиза.

В ст.19 предполагается, что уполномоченный орган дублирует функцию эксперта, принимая решение о соответствии/несоответствии информации. Заключение эксперта это результат экспертизы, который содержит выводы об информационной продукции. Следовательно, напрашивается предположение, что государственный орган в течение 15

дней выносит предписание на основании заключения. Слишком большой срок для копирования выводов эксперта.

В справке-обосновании говорится, что анализ регулятивного воздействия настоящего проекта Закона не требуется.

В случае внесения нормативного правового акта, предусматривающего новые виды государственного регулирования предпринимательской деятельности, необходимо приложить также справку с описанием проблем, которые планируется решать путем вмешательства государства в соответствующую сферу предпринимательской деятельности, определение целей регулирования, описание механизмов и мер для решения проблем, описание альтернатив предложенному акту, расчеты расходов и возможной выгоды от введения данного нормативного правового акта, обоснование срока действия нормативного правового акта и перечень мер, направленных на отслеживание эффективности действия нормативного правового акта. При описании проблем необходимо указать, почему проблемы не могут быть решены с помощью рыночных механизмов, и требуется государственное вмешательство. Представленная справка-обоснование не содержит большую часть из указанной обязательной информации.

Согласно ст.11 Методики проведения анализа регулятивного воздействия (АРВ) нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, необходимо собрать и обработать статистическую и аналитическую информацию об отрицательных событиях, явлениях, фактах, процессах; провести анализ всех выявленных неблагоприятных событий, выявить связи между ними и причинами, из-за которых они происходят; определить масштаб проблем (в экономическом, социальном, территориальном, временном и других измерениях); провести анализ мнений заинтересованных сторон по каждой категории: предприниматели, физические лица и их объединения, государственные органы и органы местного самоуправления и указать влияние на их интересы; при рассмотрении аналогичной проблемы ранее, описать методы решения данной проблемы, а также полученные результаты. **Представленная справка-обоснование не дает данных, подтвержденных исследованиями, анализом, о воздействии информации на ребенка в негативном ключе. Есть ссылка на «многочисленные исследования в мировой практике», при этом не приведены конкретные ссылки на данные исследования для изучения этих примеров.**

Согласно ст.13 Методики на одном из этапов АРВ должны быть определены критерии различия, на основе которых будут разрабатываться альтернативные варианты регулирования и которые могут влиять на различное содержание вариантов регулирования. Разработка альтернатив строится таким образом, чтобы каждый вариант регулирования отражал мнение одной из групп заинтересованных сторон. Данный способ в обязательном порядке должен иметь вариант регулирования, отражающий мнение объединения предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере вводимого регулирования. **Однако, справка-обоснование не содержит альтернативных способов регулирования, что наводит на вывод, что подобный анализ не проводился и мнения поставщиков информации не учитывались при разработке документа.**

В справке-обосновании указано, что Законопроект не вызовет каких-либо социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических, коррупционных последствий. Однако, в рамках проведенного анализа, **обнаружены социальные и коррупционные риски.**

В заключении справки-обоснования говорится, что представленный Законопроект не повлечет дополнительных расходов из государственного бюджета. Данная информация требует обоснования со стороны разработчика по следующим причинам:

1. В Законопроекте определен Уполномоченный государственный орган в сфере защиты детей от информации, причиняющий вред их здоровью или развитию. Ввиду введения новых полномочий, не входивших ранее в компетенцию других государственных органов, возникает вопрос, будет создан новый уполномоченный орган либо будет создан новый отдел в действующем учреждении, наделенный прописанными в Законопроекте функциями. В любом случае, нельзя утверждать об отсутствии расходов, так как дополнительный функционал всегда влечет расходы. К примеру, затраты государственных органов на ведение реестров и других документов; затраты, связанные с контролем соблюдения законодательства; затраты на наложение санкций; затраты по исследованию и анализу рынков; затраты на обучение персонала; затраты на проведение анализа законодательства.

2. Уполномоченный орган, согласно Законопроекту, проводит аккредитацию экспертов и выдает аттестаты аккредитации. Данная процедура также требует расходов.

3. В Законопроекте не определено, кто из участников регулируемых отношений покрывает расходы по проведению экспертизы, в том числе гонорар экспертов. В ст.17 Законопроекта говорится, что расходы, связанные с проведением экспертизы информационной продукции, возмещаются в порядке, установленном уполномоченным государственным органом в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью или развитию. Тем не менее, порядок в настоящий момент не установлен. В случае определения оплаты экспертизы Уполномоченным органом, это повлечет дополнительные расходы из бюджета. В случае наложения данной обязанности на производителя/распространителя информации, возможны иные неблагоприятные последствия.

Выводы.

Существенные недостатки проекта Закона:

1. Не представляется возможным определить цель Законопроекта, так как в справке-обосновании указано создание безопасной информационной среды, нормы самого Законопроекта регулируют отношения по защите детей от вредной информации, при этом в полной мере не представлены механизмы по созданию безопасной информационной среды для детей.
2. Чрезмерное наделение государственного органа контрольно-надзорными функциями, в том числе по проведению экспертизы, ограничивает право на свободу выражения мнения производителями/распространителями информации. Несмотря на то, что проведение экспертизы - это право, а не обязанность, любое лицо, производящее информацию, во избежание рисков признания информационного продукта негативным и вредным, будет стараться провести экспертизу информации до начала ее распространения. Подобный контроль со стороны государства несет в себе признаки цензуры, которая запрещена национальным законодательством. Более того появляется возможность для коррупционных элементов.
3. Постоянное проведение экспертизы всех выпускаемых продуктов, может снизить количество качественной детской продукции на рынке. Процесс проведения экспертизы, начиная от момента обращения в уполномоченный государственный орган, занимает больше 100 дней. Необходимо учитывать, что до сдачи на экспертизу, производитель продукции самостоятельно осуществляет классификацию. Данные факторы вносят существенные сложности в деятельность

-
- представителей информационной индустрии, что может привести к нежеланию работать с детской продукцией.
4. В Законопроекте не отрегулировано участие родителей, в первую очередь несущих ответственность за развитие ребенка. Законопроект, нацелившись на создание эффективной системы защиты детей от вредной информации, не предусматривает тот факт, что доступ к любой информации, в том числе наносящей вред здоровью, может быть предоставлен и самими родителями, пусть не всегда осознанно.
 5. Не отрегулировано участие представителей индустрии в формировании политики, ее реализации, проведении экспертизы, что не соответствует международным стандартам и общей логике включения в процесс специалистов из регулируемой области.
 6. Некоторые нормы Законопроекта некорректно сформулированы и противоречат друг другу.
 7. Законопроект нуждается в проведении анализа регулятивного воздействия, а также в финансово-экономической оценке, которая должна подтвердить либо опровергнуть заявление инициаторов Законопроекта об отсутствии расходов из государственного бюджета при его реализации.
- ✓ Основным принципом при иницировании нового Закона должны быть наличие и актуальность обстоятельств, которые в корректной форме должны быть урегулированы предлагаемым документом.
 - ✓ Грубой ошибкой считается отсутствие обоснованных доказательств, исследований, анализа ситуации, которые ложатся в основу регулируемых Законопроектом отношений.
 - ✓ Невозможно определить социальные и финансовые последствия принятия Закона, не проведя обсуждений с заинтересованными сторонами.
 - ✓ Нельзя утверждать об отсутствии финансовых расходов при введении нового вида регулирования отношений.
 - ✓ Определив достаточно обширную цель, необходимо в одном документе утвердить все возможности для ее достижения.
 - ✓ Недопустимы несоответствия национальным и международным нормам права, а также коллизии внутри самого Законопроекта.

На основании изложенного, рекомендуется в обязательном порядке провести анализ регулятивного воздействия и финансово-экономическую оценку, и не принимать Законопроект в текущем виде на основании несоответствия основным требованиям, предъявляемым к проектам Законов.