



Правовое регулирование общественного телера- диовещания в странах СНГ

**Специальный доклад о правовых
основах общественного вещания
в Азербайджане, Грузии, Молда-
вии, России и Украине**

**издан Европейской Аудиовизуальной Об-
серваторией**

г. Страсбург, ноябрь 2006 г.



**авторы: А.Г. Рихтер и Д.А. Голованов
редактор: Сузане Николчев**

Правовое регулирование общественного телерадиовещания в странах СНГ

**Специальный доклад о правовых основах общественного вещания
в Азербайджане, Грузии, Молдавии, России и Украине**

издан Европейской Аудиовизуальной Обсерваторией

г. Страсбург, ноябрь 2006 г.

**авторы: А.Г. Рихтер и Д.А. Голованов
редактор: Сузане Николчев**

Правовое регулирование общественного телерадиовещания в странах СНГ

А.Г. Рихтер и Д.А. Голованов
Институт проблем информационного права (г. Москва)

Предисловие

До 1990 г. все телерадиовещание на территории Советского Союза было исключительно государственным. В 1990-1991 гг. положение коренным образом изменилось, и в республиках, в особенности на Украине и в России, как грибы после дождя стали появляться частные вещатели. В мгновение ока «альтернативное» телевидение и радио обогнало по популярности местные государственные теле- и радиостанции и вступило в конкуренцию за зрителей и слушателей с общенациональными станциями¹.

Столкнувшись с проблемой «исхода» аудитории, направившей свои взоры на коммерческие каналы, с необходимостью закреплять в сознании населения постсоветских государств форматы новых национальных идентичностей, с крахом традиционной системы финансирования и производства программ, власти обретших независимость стран вынуждены были всерьез задуматься о замене обанкротившейся по многим параметрам системы государственного телерадиовещания на более привлекательную систему общественного вещания. Дополнительным стимулом к осуществлению такого перехода послужили настоятельные требования Совета Европы, в который одно за другим вступили 9 из 15 постсоветских государств. На различных конференциях, в многочисленных резолюциях, рекомендациях и экспертных мнениях, поддержанных Парламентской ассамблеей и отделом СМИ Совета Европы, раз за разом подчеркивалось, что общественное вещание — стандартный механизм в европейской демократии. Дополнительное давление на национальные правительства оказывалось и через Представителя ОБСЕ (Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе) по вопросам свободы СМИ.

Важным шагом в указанном направлении послужило принятие законодательных актов, создающих правовую основу для деятельности будущих общественных вещателей. Этими вещателями стали (в хронологическом порядке):

- Эстонское радио и Эстонское телевидение (учреждены в 1994 г.);
- Латвийское радио и Латвийское телевидение (1995 г.);
- Литовское национальное радио и телевидение (1996 г.);
- Общественная телерадиокомпания в Армении (2000 г.);
- Общественная национальная телерадиоорганизация — Компания «Телерадио-Молдова» (2002 г.);
- Компания общественного телерадиовещания (2005 г.) в Азербайджане;
- Общественный вещатель «Телевидение и радиовещание Грузии» (2004 г.);
- Общественное телевидение Киргизии («Эл-ТВ») (2005 г.).

Во всех указанных странах, за исключением Азербайджана и Киргизии, с появлением общественных вещателей традиционные государственные телекомпании прекратили существование.

¹ См. Kachkaeva, Anna and Andrei G. Richter. The Emergence of Non-State TV in the Ukraine (*Анна Качкаева и Андрей Рихтер. Возникновение негосударственного телевидения на Украине*). *Canadian Journal of Communication*, 4, т. 17 (1992), с.520. Доступно в Интернете по адресу: <http://www.cjc-online.ca/viewarticle.php?id=121>.

Соответствующий закон еще в 1997 г. был принят и на Украине, но телерадиокомпания общественного вещания не создана и по сей день². Попытки введения общественного вещания путем принятия закона предпринимались и в России, однако они не увенчались успехом. Время от времени дискуссии по данной теме проходят в Белоруссии, Казахстане, Таджикистане и Узбекистане, и только в Туркмении этот вопрос вовсе не поднимается.

В центре внимания настоящего сравнительного исследования — пять постсоветских стран, в которых институт общественного вещания находится на разных стадиях развития. В то время как Молдова недавно провела уже третью реформу системы общественного вещания, Грузия и Азербайджан лишь год назад вступили на путь создания общественного вещания, Украина целое десятилетие безуспешно бьется над реализацией принятого законодательства об общественном вещании, а Россия занимает выжидательную позицию, пытаясь, наблюдая за попытками стран-соседей, определиться, нужен ей общественный вещатель или нет. Обзор законодательных моделей общественного вещания и их реализации на практике ставит целью выявить общие для всех переходных стран явления на этапе создания и ввода в действие системы общественного вещания.

² Подробнее об этом, см.: «Каким могло бы быть общественное телерадиовещание: неудавшийся опыт Украины» // Рихтер А.Г. Правовые основы журналистики. — М., 2002, с.141-146; а тж. Рихтер А.Г. Украина // Энциклопедия общественного вещания. — М., 2005, с.249-253.

АЗЕРБАЙДЖАН

Историческая справка

Первые шаги в направлении создания общественного телевидения в Азербайджане были сделаны в 2001 г., когда страна вступила в Совет Европы. Первый законопроект, регламентирующий деятельность общественного телевидения, был внесен в Парламент в том же году. Последовало оживленное обсуждение данной темы в обществе и правительстве, происходившее при активном участии экспертов из Совета Европы. Спорным моментом явилось предложение сохранить имеющееся государственное телевидение, действующее наряду с будущей системой общественного телевидения. Эта идея, поддержанная Администрацией Президента Азербайджана, натолкнулась на резкую критику со стороны независимых азербайджанских и европейских экспертов. В частности, Кароль Якубович, председатель Руководящего комитета по вопросам СМИ³ Совета Европы, в своем анализе законопроекта об общественном телевидении в Азербайджане⁴ отметил, что общественный вещатель в случае его создания вынужден будет сосуществовать с ныне действующей государственной телерадиовещательной организацией. Подобная ситуация, по мнению эксперта, несовместима со статьей 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и с общепринятой в демократических странах моделью вещания, не оставляющими места государственным вещателям и предусматривающими систему сосуществования в условиях конкуренции общественного и коммерческого телерадиовещания.

2-го октября 2002 г. Милли Меджлис (национальный Парламент) принял Закон «О телерадиовещании»⁵, в соответствии с которым предусматривается параллельное функционирование государственных, общественных, муниципальных и частных вещателей. В статье 9 Закона устанавливаются три базовых принципа в отношении общественного вещателя.

Во-первых, такой вещатель создается в соответствии с пунктом 32 статьи 109 Конституции. Данное положение основного закона уполномочивает Президента Азербайджанской Республики решать любые вопросы, не отнесенные к ведению законодательных и судебных органов. Это означает, что практические шаги по созданию общественной телерадиокомпании подпадают под юрисдикцию Президента и регламентируются его указами.

В соответствии со вторым принципом кандидаты в Совет по телерадиовещанию (орган управления компании общественного вещания) выдвигаются крупными некоммерческими организациями, число членов которых превышает тысячу человек, а также организациями гражданского общества.

Наконец, закон предусматривает, что главным источником финансирования такой компании является абонентская плата (если законом не предусмотрено иное).

³ С 2005 г. Руководящий комитет по вопросам СМИ (CDMM) носит название «Руководящий комитет по вопросам СМИ и новых коммуникационных услуг» (CDMC).

⁴ Analysis and Comments on Law of Azerbaijan Republic on Public TV-Radio Broadcasting (*Анализ и комментарии по поводу законодательства Азербайджанской Республики об общественном телерадиовещании*), г. Страсбург, 16 февраля 2004 г., доступен по адресу:

[http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/3_assistance_programmes/legislatives_exp/azerbaijan/atcm\(2004\)005_en.asp#P28_29](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/3_assistance_programmes/legislatives_exp/azerbaijan/atcm(2004)005_en.asp#P28_29).

⁵ Текст закона доступен по адресу: <http://www.medialaw.ru/exussrlaw/l/az/tv.htm>.

В январе 2004 г. Парламент принял в третьем чтении проект Закона, регулирующего деятельность общественных вещателей. Законопроект был внесен Президентом, однако 3 марта 2004 г. сам Президент наложил на него вето⁶ после того, как документ был подвергнут суровой критике Советом Европы. В своей Резолюции №1358 (2004) «О функционировании демократических институтов в Азербайджане» Парламентская Ассамблея выразила сожаление, что «не было выполнено обязательство, взятое на себя Азербайджаном, по преобразованию двух существующих государственных каналов в подлинно независимые организации общественного вещания. Ассамблея сожалеет, что законопроект об общественном вещании, который в настоящее время находится на рассмотрении парламента, не был представлен в Совет Европы на окончательную экспертизу»⁷.

Переработанный проект Закона «Об общественном телерадиовещании» вновь был принят и вступил в силу после подписания его Президентом Ильхамом Алиевым 28 сентября 2004 г.⁸ Пятого ноября 2004 г. Президент издал Указ о применении данного Закона⁹. Этими двумя актами и устанавливаются организационно-правовые гарантии функционирования национальной системы общественного вещания.

Компания общественного телевидения начала трансляцию своих передач 29 августа 2005 г. после церемонии, в которой принял участие Президент, а Компания общественного радиовещания приступила к своей деятельности в январе 2006 г.

В Резолюции 1398 (2004) «О выполнении Резолюции 1358 (2004) «О функционировании демократических институтов в Азербайджане»¹⁰ Парламентская Ассамблея Совета Европы приветствовала принятие Парламентом Азербайджана Закона «Об общественном вещании» и призвала власти страны в полном объеме выполнять положения данного Закона. В Отчете от 14 июля 2005 г. об ознакомительной поездке в Азербайджан Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Миклош Харашти сделал ряд дополнительных замечаний¹¹: он подчеркнул, что преобразование части государственного телевидения в службу общественного вещания не затронуло 1-го Канала, контроль над которым сохранился в руках правительства. Кроме того, г-н Харашти заметил, что общественность высказывает обоснованные сомнения по поводу независимости людей, призванных руководить общественным телевидением.

Правовой статус общественного вещателя

В соответствии с Законом «Об общественном телерадиовещании» общественный вещатель — это юридическое лицо, осуществляющее самостоятельную деятельность по общественному телерадиовещанию.

Вышеупомянутый Указ от 5 ноября 2004 г. в пунктах 1 и 2 оговаривает, что общественное телерадиовещание создается на базе 2 Канала Азербайджанского государственного телевидения и 1 Канала Азербайджанского государственного радио. Тем же Указом предусматривается передача имущества и оборудования этих каналов Совету по телерадиовещанию — органу управления Компании общественного телерадиовещания (ITV). В пункте 3 Указа Национальному совету телевидения и радио (НСТР) предписывается начать процесс формирования Совета по телерадиовещанию; ему же передаются пол-

⁶ См. Доклад «Политические институты Азербайджана: дихотомия текста и реальности», подготовленный Рахманом Бадаловым и Ниязи Мехти. Доступен по адресу: www.idea.int/europe_cis/upload/rahman-niyaz_rus_edi.pdf.

⁷ См.: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta04/eres1358.htm>.

⁸ Доступен по адресу: <http://www.medialaw.ru/exussrlaw/l/az/pubtv.htm> (на русском яз.) и <http://www.internews.az/eng/legislation/6.shtml> (на англ. яз.).

⁹ Доступен по адресу: <http://www.day.az/news/society/15567.html>.

¹⁰ Доступна по адресу: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta04/eres1398.htm>.

¹¹ Текст Отчета доступен по адресу: http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/15783_en.pdf.html.

номочия органа, осуществляющего в соответствии с Законом «Об общественном телерадиовещании» контроль за соблюдением законодательства в сфере телерадиовещания».

Национальный совет телевидения и радио, в свою очередь, был сформирован в соответствии с положениями другого Указа Президента Азербайджана. 11 октября 2002 г., через 3 дня после вступления Закона «О телерадиовещании» в законную силу, Президент утвердил Положение, регламентирующее деятельность НСТР. Согласно этому Положению, на Совет возлагается выполнение следующих основных задач в сфере телерадиовещания: регулирование телерадиовещательной деятельности, лицензирование, осуществление контрольных функций и защита общественных интересов. НСТР состоит из 9 членов, назначаемых Президентом Азербайджана сроком на 6 лет. Отсутствие четких критериев назначения в члены этого Совета, а также предоставление исключительно главе государства права их назначения, серьезно подрывают независимость НСТР¹².

В соответствии со статьей 5 Закона «Об общественном телерадиовещании» лицензии на осуществление общественного вещания выдаются бессрочно и бесплатно. Компания общественного телевидения получила такую лицензию в сентябре 2005 г.

Экономические аспекты деятельности общественного вещателя

Всякий раз, когда в постсоветских государствах учреждались общественные вещатели, национальные законодатели предусматривали систему абонентской платы в качестве главного источника их доходов. Такого рода система представлялась крайне важной гарантией независимости вещательных компаний от органов государственной власти. К сожалению, власти раз за разом хоронили эту идею, называя ее непрактичной и трудноосуществимой. До сей поры Азербайджан остается единственным исключением из этого правила. Содержащееся в статье 26 Закона «Об общественном телерадиовещании» положение о введении абонентской платы вступает в силу 1 января 2010 г., а возможно и раньше¹³.

Закон разрешает общественным вещателям владеть имуществом (пункт 4.2 статьи 4), однако оговаривает, что указанное имущество может использоваться только для нужд общественного вещания и не может быть приватизировано либо продано помимо случаев, установленных данным Законом (пункт 4.4). Эти положения можно истолковать как меры по защите неприкосновенности государственной собственности, составляющей существенную часть активов компании общественного вещания.

В 5 главе Закона «Об общественном телерадиовещании» определяется сложная система финансирования службы общественного вещания. В соответствии с пунктом 1 статьи 23, ее финансирование осуществляется за счет следующих источников: абонентской платы (основного источника), доходов от рекламы, спонсорской помощи, пожертвований и средств, получаемых от продаж программ собственного производства. До введения абонентской платы главным источником финансирования является государственный бюджет. Закон не устанавливает минимального размера финансовых поступлений из бюджета, однако гарантирует их ежегодный рост. Что касается разрешенной рекламы, Закон ограничивает ее 15 процентами дневного объема программ общественного веща-

¹² См. Отчет от 14 июля 2005 г. об ознакомительной поездке в Азербайджан Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, доступен по адресу: http://www.osce.org/documents/rfm/2005/07/15783_en.pdf.

¹³ Пункт 4 Указа от 5 ноября 2004 г. уполномочивает Правительство Азербайджанской Республики разработать предложения по развитию законодательства в сфере общественного вещания, в том числе сформулировать принципы взимания абонентской платы.

ния (на практике, объем рекламы не превышает 1 процента¹⁴). В нем также содержится ряд требований к содержанию и порядку размещения рекламы в программах.

Бюджет компании в первый год вещания (2005) составил 10 миллиардов азербайджанских старых манатов (стоимость 1 евро на тот момент составляла примерно 5600 манатов)¹⁵. Изначально размер бюджета закладывался вдвое меньшим, однако правительство смогло выделить *ITV* дополнительные финансовые средства. Выделение достаточных средств в данном случае было, конечно же, положительным сигналом для компании общественного вещания. Однако то обстоятельство, что правительство вольно изменять правила финансирования по своему усмотрению, вызывает опасения в возможности использования им этого инструмента для оказания давления на общественного вещателя.

В этой связи следует принять во внимание ряд дополнительных вопросов, касающихся экономических основ функционирования общественного вещателя. В частности, по расчетам г-на Джахангира Мамедли, председателя Совета по телерадиовещанию Компании общественного телевидения и радио Азербайджана (см. ниже), для полноценного функционирования общественного телевещателя его годовой бюджет должен составлять не менее 30 миллионов евро¹⁶.

О размере государственной поддержки общественного вещателя лучше всего судить, сравнив ее с расходами правительства на государственного вещателя. В том же 2005 г. на нужды государственного канала *AzTV* из бюджета был выделен 71 миллиард манатов¹⁷. Очевидно, что властям куда важнее финансовое благополучие государственного, а не общественного вещателя.

Закон «Об общественном телерадиовещании» включает гарантии прозрачности компании общественного вещания. Статья 10 предусматривает проведение как текущих, так и чрезвычайных аудиторских проверок ее деятельности. Результаты таких проверок подлежат опубликованию. Однако в Законе не прописаны ни критерии отбора конкретных аудиторов, ни периодичность проведения проверок.

Руководящие органы общественного вещателя и система управления его деятельностью

В Главе 4 Закона «Об общественном телерадиовещании» описана система управления компанией общественного вещания. В соответствии с пунктом 1 статьи 16 она состоит из двух главных органов управления: Совета по телерадиовещанию и Генерального директора.

Совет состоит из девяти членов, которых Парламент Азербайджанской Республики избирает из числа кандидатов, предложенных неправительственными организациями. С этой целью каждая организация (или группа организаций) выдвигает двух кандидатов, а Парламент выбирает на каждое место одного из двух предложенных кандидатов. Четыре члена выбираются по представлению Конфедерации профессиональных союзов, Национальной Академии наук, Совета предпринимателей и Совета по делам прессы (органа

¹⁴ Телманкизи, Севиндж. «Общественное телевидение обвиняют в пристрастности», Кавказская информационная служба, № 338. По сообщению Центра экстремальной журналистики Союза журналистов России от 18 мая 2006 г.

¹⁵ См. <http://www.day.az/news/hitech/26984.html>.

¹⁶ См. Отчет от 14 июля 2005 г. об ознакомительной поездке в Азербайджан Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ.

¹⁷ По данным, содержащимся в Докладе Фариза Исмаилзаде «Продолжаются споры об азербайджанском общественном телевидении». Доступен по адресу: www.eurasianet.org/russian/departments/rights/articles/eav120904ru.shtml.

саморегулирования журналистского сообщества), а оставшиеся пятеро выбираются из числа кандидатов, предложенных молодежными организациями, женскими обществами, спортивными федерациями, религиозными конфессиями и творческими организациями. В период нахождения в Совете его члены не могут работать в государственных органах, телерадиовещательных организациях и рекламных агентствах. Они должны быть гражданами Азербайджана и обладать опытом работы в сфере телерадиовещания, печати, информации, культуры, финансов, телетехники и других подобных сферах. Первый состав Совета по вещанию был избран в 2005 г. Его возглавил г-н Джахангир Абдулали Мамедли, заведующий кафедрой теории и практики журналистики Бакинского государственного университета, который в 2003-2005 гг. занимал пост заместителя председателя Совета по делам прессы¹⁸.

Совет по вещанию обладает следующими полномочиями: он утверждает свой регламент и устав; избирает Генерального директора и может досрочно прекратить его полномочия; по представлению Генерального директора назначает и освобождает от должности его заместителей; разрабатывает и утверждает должностные инструкции и правила внутреннего распорядка *ITV*; утверждает программную стратегию, бюджет и годовой отчет Компании; устанавливает стандарты качества технического оборудования и вещания Компании *ITV*. Его согласие требуется при создании новых программных служб, приобретении или продаже недвижимого имущества, получении банковских кредитов и принятии финансовых обязательств.

Генеральный директор, избираемый Советом по телерадиовещанию, руководит текущей деятельностью общественного вещателя. Он несет ответственность за сохранность имущества общественного вещателя, представляет компанию в суде и в международных отношениях. Он принимает самостоятельные решения по вопросам производства и разработки сетки передач, управления кадрами, составления и исполнения бюджета, заключения договоров.

В ходе законотворческого процесса принципы формирования Совета были изменены. Первоначально предполагалось, что назначать ключевые фигуры будет Президент Республики. Однако после критики, высказанной европейскими экспертами, и давления, оказанного со стороны организаций гражданского общества, соответствующие полномочия были переданы Парламенту.

Уже на следующий день после избрания Парламентом членов Совета по вещанию (15 апреля 2005 г.) член Парламента Исмаил Омаров был назначен этим новым органом Генеральным директором Компании *ITV* шестью голосами против трех. Г-н Омаров — весьма противоречивая фигура: работая на государственном телевидении, он обвинял политическую оппозицию в государственной измене. Между ним и оппозицией постоянно возникают трения. На митингах в августе 2005 г. оппозиционный политический блок «Азадлыг» выступал с требованиями отставки г-на Омарова.

Требования к содержанию программ

Проведенное в октябре-ноябре 2005 г. исследование программ *ITV* выявило следующее распределение их по жанрам: на долю информационно-аналитических передач приходилось 17,5 % совокупного эфирного времени в ноябре (в октябре — 17,4 %), образовательных передач — 25 % (в октябре — 18,3 %), развлекательных передач — 53,4 %

¹⁸ Перечень членов Совета по телерадиовещанию и их функций (на англ. яз.) можно найти на Web-сайте Совета по адресу: http://www.itv.az/english/broadcasting_council.php.

(в октябре — 58,5 %). Реклама и анонсы собственных программ занимали, соответственно, 2,5 и 1,6 % времени (в октябре — 4,8 и 1 %) ¹⁹.

Вопросы производства программ, их содержания и требования к рекламе регулируются 3-й главой Закона «Об общественном телерадиовещании». В ней прописаны две ключевые обязанности общественного вещателя: передавать в эфир официальные сведения и удовлетворять потребности большинства социальных групп в получении разнообразной и отражающей различные точки зрения информации. Под «официальными сведениями» в Законе понимаются исходящие от органов государственной власти сообщения о создающих угрозу для жизни, здоровья людей и нормальной деятельности населенных пунктов чрезвычайных обстоятельствах, стихийных бедствиях и катастрофах, а также заявления, высказывания и сведения, необходимые для информирования общества, отражающие официальную позицию органов государственной власти. Общественный вещатель обязан передавать официальные сообщения без каких-либо изменений и не несет ответственности за их содержание (статья 11). В статье 13 Закона сформулирован ряд дополнительных требований, нацеленных на отражение в передачах общественного вещателя всего многообразия политических взглядов и мнений. В частности, согласно п. 1 этой статьи вещатель должен учитывать при подготовке программ существующие в обществе политические убеждения, религиозные взгляды, различные течения общественной мысли и мнения. Согласно п. 8 той же статьи программы новостей должны отвечать следующим требованиям: информация в них должна быть нейтральной, непредвзятой, независимой; комментарии должны четко отделяться от информации.

Принцип отражения различных точек зрения в передачах общественного вещателя был подвергнут сомнению в период избирательной кампании 2005 г. Блок «Азадлыг» обвинил *ITV* в том, что тот практически игнорирует наличие оппозиционных партий, и на телеканал не приглашаются представители ведущих оппозиционных политических сил страны ²⁰. В ответ на эти обвинения Генеральный директор Компании общественного телерадиовещания выпустил заявление, в котором говорилось, что деятельностью Компании недовольна только оппозиция ²¹.

В Законе «Об общественном телерадиовещании» содержится ряд норм протекционистского характера. Он предусматривает, что в программах общественного вещателя предпочтение отдается распространению кино-, теле-, видео- и радиопродукции, произведенной в Азербайджане (п. 6 статьи 13); оговаривает, что программы должны распространяться, как правило, на государственном языке Азербайджанской Республики (т.е. на азербайджанском языке) (статья 12). В пункте 3 статьи 12 содержится общее положение, согласно которому общественный вещатель обязан включать в свои программы передачи на языках национальных меньшинств. Однако в Законе не содержатся нормы в отношении объема и времени размещения таких передач. На практике 75,8 % информационно-аналитических программ передаются на государственном языке, 13,5 % — на русском языке и 10,7 % — на английском языке ²². Г-н Омаров заявил недавно, что общественный вещатель собирается в ближайшее время приступить к производству программ на армянском языке для проживающих в Нагорном Карабахе армян, чтобы убедить их в необходимости выступить против «армянской оккупации» Нагорного Карабаха ²³. В то же время крупнейшее нацменьшинство в стране — лезгины — не имеет передач на своем родном языке. Это указывает на то, что защита интересов национальных меньшинств не входит в число первоочередных задач руководства *ITV*.

¹⁹ Мамедов, М. ОТВ становится менее предвзятым. Утверждает Фонд Наджафа Наджафова, газета «Зеркало» (Баку), 27 декабря 2005 г.

²⁰ <http://www.day.az/news/politics/37889.html>.

²¹ <http://www.day.az/news/politics/34417.html>.

²² Керимов, Р. «ОТВ и гражданское общество». В ходе заседания «круглого стола» Фонд Наджафа Наджафова огласил результаты мониторинга, газета «Эхо» (Баку), 12 сентября 2006 г.

²³ Интервью с г-ном Омаровым доступно по адресу: <http://www.day.az/news/politics/28145.html>.

Тем не менее, *ITV* делает определенные успехи. Первый мониторинг программ, проведенный в сентябре-октябре 2005 г. фондом Наджафа Наджафова при финансовой помощи Фонда Сороса, показал, что общественный вещатель выделяет больше времени освещению предвыборной кампании, чем какой-либо другой канал. Политическая предвзятость была выявлена в 29 % информационных программ, тогда как 71 % содержащихся в них материалов признаны объективными²⁴. Проведенный год спустя повторный мониторинг показал, что только 21 % материалов информационно-аналитических программ оказались предвзятыми и уже 79 % материалов отвечали требованиям объективности²⁵.

Контроль за деятельностью Компании общественного вещания

Национальный совет по телевидению и радио наделен полномочиями направлять запросы в органы управления службы общественного вещания. В случае если эти запросы остаются без внимания, НСТР вправе обращаться в суд с требованием пресечь нарушения закона (ст. 22 Закона «Об общественном телерадиовещании»). До сих пор НСТР ни одного подобного запроса не направил.

В свою очередь Совет по вещанию может уведомлять Генерального директора о случаях нарушения в программах требований Закона «Об общественном телерадиовещании» и давать указания по поводу принятия соответствующих мер по их устранению (ст. 20 Закона «Об общественном телерадиовещании»). Совет по вещанию также пока не воспользовался такой возможностью.

Законом не предусмотрено механизмов вовлечения организаций гражданского общества в осуществление контроля за деятельностью общественного вещателя. Телезрители и радиослушатели имеют право направлять пожелания и предложения Генеральному директору Компании, который должен «в случае необходимости» принять меры. Весьма странно видеть закон, не наделяющий правом получать пожелания и предложения от абонентов Совет по вещанию, — и это притом, что этот орган позиционирует себя как представляющий общественные интересы.

Критики существующей в Азербайджане системы общественного вещания также указывают на отсутствие общественного контроля над деятельностью *ITV*. В частности, Зейнал Мамедли, член национального Совета по делам прессы и профессор факультета журналистики Бакинского государственного университета, призвал покончить с нынешней системой общественного вещания. По его мнению, общество не принимает участия в контроле за деятельностью компании *ITV*, а следовательно, фактически она не является общественным вещателем²⁶.

Последние события

Если в октябре 2005 г. технические возможности компании *ITV* позволяли ей распространять свои передачи на 75 % территории Азербайджана²⁷, то по словам г-на Ильхама Ахадова, генерального директора ПО «Телерадио» при Министерстве связи и информационных технологий, к июлю 2006 г. зона покрытия сигнала *ITV* распространилась

²⁴ Доклад информационного агентства Туран от 2 ноября 2005 г.

²⁵ Керимов, Р. Op. cit.

²⁶ Интервью с г-ном Мамедли доступны по адресам: <http://www.day.az/news/politics/30626.html>, http://www.iwpr.net/?apc_state=henicrs200605&l=ru&s=f&o=261503.

²⁷ «Общественное телевидение приступило к вещанию», «525-я газета» (Баку), 30 августа 2005 г.

уже на 85 % территории государства²⁸. Для сравнения укажем, что государственное телевидение *АзТВ* вещает на 99 % территории Азербайджана.

В августе 2006 г. миссия ОБСЕ в Баку опубликовала предварительный отчет о состоянии общественного вещания в Азербайджане. В ходе подготовки отчета сотрудниками миссии ОБСЕ были проведены встречи представителей *ITV* с экспертами *Би-би-си*. Команда сотрудников *Би-би-си* встречалась с ключевыми руководителями *ITV* и местными специалистами в сфере СМИ и обсуждала с ними редакционную политику вещателя, роль Национального совета по телевидению и радио, вопросы программного содержания, техническую инфраструктуру и программы подготовки специалистов. По оценке ОБСЕ, менеджерам компании общественного телевидения удалось выстроить эффективную систему общественного вещания²⁹.

²⁸ Интервью с г-ном Ахадовым доступно по адресу: <http://www.day.az/news/hitech/55196.html>.

²⁹ Подробный отчет по итогам проведенных проверок еще готовится к опубликованию.

ГРУЗИЯ

Историческая справка

После отставки Президента Эдуарда Шеварднадзе, последовавшей за «революцией роз» 22-23 ноября 2003 г., соответственно в январе и марте 2004 года в стране состоялись досрочные президентские и парламентские выборы. К власти в Грузии пришел Михаил Саакашвили со своим политическим блоком. Преобразование государственного телерадиовещания в общественное телевидение и радио было одним из пунктов его предвыборной программы. Практическая работа над соответствующим законопроектом началась почти тотчас после его прихода к власти. Еще до представления законопроекта в Парламент под сокращение попали 2500 из 3000 сотрудников государственной телерадиовещательной компании³⁰.

Грузинский Парламент обсуждал проект Закона «О вещании» в течение двух недель, после чего акт был принят. Закон был подписан Президентом 23 декабря 2004 г. и вступил в силу 18 января 2005 г. Одной из главных целей Закона провозглашалось формирование общественного вещания в Грузии (ст. 1). Как следствие, государственная телерадиовещательная компания Грузии была в сжатые сроки преобразована в *Общественного вещателя «Телевидение и радиовещание Грузии»*, который приступил к трансляции программ на двух телевизионных и трех радиоканалах. Данный шаг был позитивно расценен в резолюциях Парламентской Ассамблеи Совета Европы³¹, в которых ранее даже не поднимался вопрос о внедрении в Грузии общественного вещания, а шла речь лишь о необходимости Закона «О вещании».

Законом «О вещании» учреждалась Национальная комиссия по коммуникациям (НKK) Грузии в качестве главного независимого регулирующего органа в сфере телерадиовещания. Члены НKK предлагаются Президентом Грузии, проходят утверждение в Парламенте, после чего назначаются на должность Президентом.

Правовой статус общественного вещателя

Согласно Закону «О вещании» *Общественный вещатель «Телевидение и радиовещание Грузии»* является компанией общественного вещания, учрежденной на основании закона. Данная компания создается на основе государственного имущества и является юридическим лицом публичного права, которое действует за счет общественного финансирования; она независима от властей, подотчетна обществу и не подчиняется ни одному государственному органу (статьи 1, 15).

Экономические аспекты деятельности общественного вещателя

В соответствии с Законом «О вещании» бюджет *Общественного вещателя «Телевидение и радиовещание Грузии»* утверждается Попечительским советом (см. ниже). Он состоит из абонентской платы за общественное вещание и других разрешенных законом источников. Ежемесячную плату за общественное вещание обязаны вносить все физические лица, имеющие в Грузии доход, облагаемый подоходным налогом (ст. 33). В пере-

³⁰ «Сегодня вышло в эфир Общественное телевидение Грузии». По сообщению Центра экстремальной журналистики Союза журналистов России от 20 декабря 2004 г.

³¹ Резолюция 1415 (2005) «О выполнении Грузией своих обязательств» и Резолюция 1477 (2006) «О выполнении Резолюции 1415 (2005) «О выполнении Грузией своих обязательств». См.: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta06/eres1477.htm>.

ходных положениях Закона предусматривается, что до ввода в действие статьи 33 основным источником финансирования общественного вещания будет государственный бюджет. В Законе ничего не сказано о конкретных сроках введения в действие указанных положений, поэтому, в отличие от ситуации в Азербайджане, непонятно, когда абонентская плата за общественное вещание станет реальностью. В настоящее время объем финансирования из государственного бюджета определен в размере не менее 0,15 % стоимости валового внутреннего продукта (ВВП) Грузии.

Бюджет *Общественного вещателя* в 2006 г. составил 16 миллионов лари, из которых 11,5 миллионов лари поступили из государственного бюджета (стоимость 1 евро составляет приблизительно 2,21 лари)³². Впрочем, как отмечает Генеральный директор *Общественного вещателя*, если исходить из размера национального ВВП, то финансирование компании из государственного бюджета должно было бы составлять от 18 до 20 миллионов лари. Более того, долги компании на 2005 г. равнялись 6 миллионам лари. Доходы от рекламы в том же году (см. ниже) составляли 3 000 лари в месяц³³.

В принятой 24 января 2006 г. Резолюции Парламентская Ассамблея Совета Европы призвала власти Грузии «незамедлительно завершить передачу имущества общественной вещательной компании и обеспечить ее финансовую состоятельность и политическую независимость»³⁴.

Закон «О вещании» предусматривает проведение ежегодного внешнего аудита общественного вещателя независимым аудитором, назначение которого осуществляет Попечительский совет в конкурсном порядке.

Руководящие органы общественного вещателя и система управления его деятельностью

В соответствии с Законом «О вещании» руководящими органами общественного вещателя являются Попечительский совет и Генеральный директор (пункт 1 статьи 22).

На Попечительский совет возлагаются следующие ключевые функции:

- a) определение программных приоритетов общественного вещателя (см. ниже);
- b) утверждение Положения об общественном вещателе (по представлению Генерального директора);
- c) утверждение бюджета общественного вещателя и отчета о его исполнении (по представлению Генерального директора);
- d) заслушивание ежеквартальных отчетов о деятельности общественного вещателя;
- e) дача согласия Генеральному директору на заключение сделок, стоимость которых превышает один процент бюджета общественного вещателя;
- f) определение условий и размера оплаты труда Генерального директора.

Заседания Попечительского совета проводятся не реже одного раза в месяц. Внеочередные заседания созываются Председателем Попечительского совета по собствен-

³² Media.Ge (грузинский электронный информационный бюллетень на русском языке). № 54, 2 марта 2006 г. Источник: www.media.ge.

³³ «Говорить о наличии в Грузии Общественного телевидения пока рано». Интервью редактора журнала «ЗиП-Грузия» Лелы Иремашвили с генеральным директором Общественного телевидения Грузии Тамар Кинцурашвили / «Законодательство и практика масс-медиа. Грузия». № 1, 2005 г. См.: <http://www.medialaw.ru/publications/zip/national/new/ge/3.htm#2>

³⁴ Резолюция 1477 (2006) «О выполнении Резолюции 1415 (2005) «О выполнении Грузией своих обязательств»», см.: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta06/eres1477.htm>.

ной инициативе или по требованию одной трети членов, Генерального директора или аудитора общественного вещателя.

Попечительский совет ежегодно представляет Президенту Грузии, Парламенту Грузии и НКК и публикует отчет о деятельности общественного вещателя за истекший год. В отчете должна содержаться информация о настоящих и будущих программных приоритетах, о сетке настоящих и будущих программ, о независимых программах и их производителях, о количестве и содержании рассмотренных жалоб, о содержании публичных обсуждений и предложениях граждан, о бюджете общественного вещания на следующий год, об исполнении бюджета общественного вещания за прошедший год и о заключениях внутреннего и внешнего аудитов.

Кроме того, Попечительский совет участвует в разработке Кодекса поведения для вещателей, который предстоит принять на основании данного Закона. Кодекс должен быть утвержден Национальной комиссией по коммуникациям. Ряд грузинских неправительственных организаций при поддержке экспертов из Европейского Союза в настоящее время завершают подготовку данного документа.

Попечительский совет состоит из 9 членов, срок полномочий которых составляет 6 лет. Одна треть состава Попечительского совета меняется раз в 2 года в порядке ротации. Ни один попечитель не вправе оставаться на своей должности более чем 2 срока подряд. Председателя и его заместителя избирают попечители на первом заседании Попечительского совета.

Система назначения членов Попечительского совета довольно запутана. Кандидатуры подбираются в порядке открытого конкурса. За 100 дней до истечения срока полномочий попечителя или в течение 10 дней после прекращения его полномочий (случаи такого прекращения полномочий предусмотрены Законом «О вещании») Президент Грузии издает распоряжение о проведении конкурса на вакантную должность. Кандидатом в попечители может быть лицо, пользующееся общественным признанием и доверием, имеющее высшее образование и не менее чем 5-летний опыт работы. В течение 30 дней после объявления конкурса каждый имеет право выдвинуть кандидатуру попечителя. Если в установленный срок будет выдвинуто менее 3 кандидатур на одну вакантную должность, объявляется новый конкурс. В течение 10 дней после истечения срока выдвижения кандидатур в прессе публикуется список кандидатов. В 10-дневный срок после опубликования списка кандидатов Президент с учетом установленных Законом квалификационных требований отбирает и представляет Парламенту Грузии не менее 3 кандидатур на одну вакантную должность. Далее в 30-дневный срок Парламент тайным голосованием выбирает нового попечителя, которого вслед за этим назначает на должность Президент. Для назначения на должность попечителя соответствующий кандидат должен заручиться поддержкой не менее половины списочного состава Парламента Грузии. Если ни один из кандидатов не получит больше половины голосов списочного состава Парламента Грузии, Президент Грузии в 50-дневный срок представляет Парламенту новые кандидатуры, подбор которых производится в том же порядке.

Перед назначением на вакантную должность будущий попечитель проходит проверку на наличие у него потенциального конфликта интересов. У попечителя имеется конфликт интересов, если он одновременно является должностным лицом другого административного органа, является членом политической партии, выполняет какую-либо оплачиваемую работу для вещательной компании; владеет акциями или долей в уставном капитале вещателя или компании, осуществляющей производство или (и) поставку телерадиопродукции вещателю; является должностным лицом, представителем, уполномоченным или консультантом вещателя или компании, осуществляющей производство или (и) поставку телерадиопродукции вещателю; либо имеет иной прямой или косвенный эконо-

мический интерес в отношении таких компаний. Некоторые из этих запретов действуют и в отношении членов семьи попечителя.

Попечительский совет был назначен в июле 2005 г. Его возглавил Леван Тархншвили, бывший когда-то специалистом в области лесного хозяйства, но после распада Советского Союза получивший ученую степень в Центрально-Европейском университете (г. Будапешт) и впоследствии работавший в грузинских филиалах фонда «Евразия». Среди членов Попечительского совета — бывший профессор университета и исполнительный директор национального отделения Фонда Сороса, прошедший стажировку за границей социолог, композитор-песенник, профессор европейского публичного права Тбилисского университета, журналист-расследователь, президент грузинских ассоциаций рентгенологов и профессионалов в области телемедицины, а также Нино Ананишвили — всемирно известная балерина, выступавшая в труппе Большого театра.

Генеральный директор избирается Попечительским советом на 6 лет в порядке открытого конкурса. Генеральный директор руководит деятельностью общественного вещателя и представляет его в отношениях с третьими лицами. Нынешним Генеральным директором является 35-летняя журналистка, она была избрана на эту должность 19 августа 2005 г.

Требования к содержанию программ

Общественное вещание базируется на принципах независимости, беспристрастности и справедливости. Его цель заключается в производстве и предоставлении обществу высококачественных теле- и радиопрограмм, свободных от политического, религиозного и коммерческого влияния, открыто и уравновешенно представляющих различные мнения и точки зрения, и позволяющих различным общественным группам проявить себя в деле развития демократического общества. Общественное вещание способствует внедрению демократических ценностей и институтов, росту национального самосознания и формированию хорошо информированного общества граждан с активной жизненной позицией.

Важной задачей общественного вещания является обеспечение соответствующего общественным интересам баланса между программами новостей, общественно-политическими, просветительно-познавательными, культурными и спортивными программами.

В соответствии с Законом «О вещании», информирование аудитории о значительных событиях, происходящих в Грузии, ее регионах и мире, должно быть своевременным и всесторонним. Программы новостей надлежит передавать в наилучшее время, равно как и общественно-политические программы, а в ходе избирательной кампании — и предвыборные дебаты (ст. 16).

Не менее 25 % эфира необходимо выделять под программы, произведенные независимыми компаниями. Программы должны отражать этническое, культурное, языковое, религиозное, возрастное и гендерное многообразие общества. И действительно, в областях, заселенных представителями азербайджанского национального меньшинства, общественный вещатель выпускает в эфир вечерние выпуски новостей с одновременным переводом их на азербайджанский язык.

Согласно Закону, общественный вещатель должен передавать программы для детей и подростков. В Закон включено и редкое для стран Содружества Независимых Государств положение о необходимости учитывать интересы «лиц с ограниченными возможностями».

В целях недопущения давления со стороны коммерческих интересов, коммерческой рекламе отводится не более 30 минут в течение суток, а телеторговле — не более 15 минут. Общий объем рекламы и телеторговле в течение часа не может превышать 6 минут. Коммерческую рекламу разрешается размещать только по будним дням и исключительно в перерывах между программами и в перерывах спортивных программ.

Попечительский совет устанавливает программные приоритеты общественного вещания в Грузии с учетом результатов изучения общественного мнения, основных направлений и приоритетов государственной политики в сфере вещания.

Впервые программные приоритеты общественного вещателя были утверждены Попечительским советом в октябре 2005 г.³⁵ В них устанавливались следующие первоочередные задачи общественного вещателя:

- Обеспечивать надлежащее информирование аудитории об общественно-политических и культурных процессах в стране и за рубежом;
- Отражать многообразие интересов, ценностей и взглядов, имеющихся в стране, содействовать развитию общественного диалога и дискуссии;
- Способствовать формированию гражданского общества, снабжая людей с активной жизненной позицией надлежащими знаниями в сфере науки, истории и различных областях общественной мысли;
- Представлять вниманию аудитории высококачественные произведения современного и классического искусства³⁶.

Следующая выдержка из правил освещения международных событий наглядно показывает уровень детализации программных приоритетов: «Общественный вещатель должен освещать в своих передачах глобальные события. События нужно анализировать в первую очередь с точки зрения влияния их на Грузию. В программах новостей не следует уделять все внимание исключительно политическим и экономическим вопросам. Нужно также рассказывать о новостях и достижениях в сфере культуры, спорта, науки и т.п. Кроме того, необходимо рассказывать о деятельности международных организаций и роли Грузии в этих организациях.

Общественный вещатель должен широко освещать жизнь и текущие события в странах — партнерах и соседях Грузии. Особое внимание следует обращать на отношения и сотрудничество Грузии с этими странами.

В репортажах о международных событиях приоритет следует отдавать инициативам в области глобальной, региональной и субрегиональной безопасности.

В программах должны находить отражение процессы интеграции Грузии в международное сообщество. При этом особое внимание нужно уделять отношениям Грузии с НАТО и Европейским Союзом»³⁷.

Программные приоритеты на 2006 г. — год переходный для новой системы — были разработаны с таким прицелом, чтобы продемонстрировать взгляды Попечительского совета на главные ценности современности и на пути развития общественного вещания.

Общественный вещатель обеспечивает прозрачность своей деятельности; он организует регулярные встречи с общественностью и учитывает предложения граждан в це-

³⁵ Media.Ge. № 3, 1 ноября 2005 г. Источник: www.media.ge.

³⁶ См. официальный Интернет-сайт Попечительского совета Общественного вещателя «Телевидение и радиовещание Грузии» по адресу: <http://www.geotvr.ge/board/english/prior.html>.

³⁷ Ibid.

лях наилучшего выражения общественных интересов. С этой целью в рамках Попечительского совета создаются общественные советы. Хотя до сих пор такие советы еще не сформированы, планы таковы, что после их создания предложенная первая редакция программных приоритетов Попечительского совета пройдет процедуру широкого обсуждения в обществе, по результатам чего будет подготовлена 3-летняя программа дальнейшего развития общественного вещания и программных приоритетов.

Контроль за деятельностью Компании общественного вещания

Кадровая политика руководящих органов общественного вещателя была подвергнута резкой критике депутатами партии парламентского большинства в феврале 2006 г., когда несколько журналистов потеряли свою работу. Протесты в Парламенте были поддержаны профсоюзами. Потерявшие работу сотрудники направили жалобы и Народному защитнику (Омбудсмену) Республики. Генеральный директор в свою очередь заявил, что Парламент не вправе вмешиваться в деятельность компании и может лишь выразить свое мнение после заслушивания ежегодного отчета о деятельности общественного вещателя³⁸.

³⁸ Media.Ge. № 54, 2 марта 2006 г. Источник: www.media.ge.

МОЛДОВА

Историческая справка

Молдова первой из стран СНГ учредила общественное вещание. Первые шаги в направлении создания общественного телевидения были сделаны еще во времена существования Советского Союза, когда Парламент принял Резолюцию³⁹, предоставляющую право равного и бесплатного доступа к программам Национального радио и телевидения организациям, действующим в соответствии с Законом «О партиях и других общественно-политических организациях».

3 октября 1995 г. был принят Закон «О телевидении и радио»⁴⁰. В нем разрешалась деятельность общественных вещателей и заявлялось о реорганизации государственной компании «Телерадио-Молдова» в общественную телерадиоорганизацию. В 1996 г. правительство утвердило новый Устав компании «Телерадио-Молдова». В нем компания называлась единственной общественной телерадиоорганизацией в Республике Молдова.

В 2002 г. в стране разгорелся острый политический кризис. Оппозиционные партии и журналисты компании «Телерадио-Молдова» протестовали, в частности, против недопущения оппозиции к участию в передачах общественного вещателя. Парламентская Ассамблея Совета Европы в своей Резолюции № 1280 (2002) «О функционировании демократических институтов в Молдове»⁴¹ выразила глубокую озабоченность в связи с событиями, происходившими в Молдове в начале 2002 г. Она призвала власти Молдовы положить конец цензуре телевизионных программ и предоставить всем оппозиционным политическим партиям широкие возможности участия в дискуссионных передачах. ПАСЕ призвала правительство и парламент Молдовы безотлагательно принять меры к преобразованию Компании «Телерадио-Молдова» в независимый общественный орган. В частности, Резолюция содержала призывы «незамедлительного созыва компетентной парламентской комиссии; возможного возобновления работы над законопроектами, которые рассматривались предыдущим составом парламента; содействия экспертов Совета Европы в определении общественного статуса радио- и телевещательной компании Молдовы. Завершение работ наметить на конец нынешней парламентской сессии, т.е. на 31 июля 2002 года»⁴².

26 июля 2002 г. Парламент принял Закон «Об общественной национальной телерадиоорганизации Компания «Телерадио-Молдова»»⁴³. Данный Закон не устроил никого — ни Совет Европы, ни журналистское сообщество, ни оппозицию. На этот раз Парламентская Ассамблея Совета Европы в своей Резолюции № 1303 (2002) призвала национального законодателя в течение осени 2002 г. пересмотреть его, «вовлекая в реальное обсуждение гражданское общество, общественные организации, представляющие СМИ и политическую оппозицию, с учетом рекомендаций, высказанных экспертами Совета Европы». В частности, Парламентская Ассамблея потребовала пересмотра «на основании максимально широкого обсуждения»⁴⁴ положений о составе, формировании и полномочиях Наблюдательного совета (руководящего органа телерадиовещательной компании).

³⁹ Резолюция «О предоставлении партиям и другим общественно-политическим организациям права бесплатного использования эфирного времени на Национальном радиотелевидении», № 785 от 18 ноября 1991 г., доступна по адресу: http://www.justice.md/lex/document_rus.php?id=4AB7C70C:361DC6CB.

⁴⁰ Доступен по адресу: http://justice.md/lex/document_rus.php?id=9E0042E2:72BF64AE.

⁴¹ Доступна по адресу: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta02/eres1280.htm>.

⁴² Ibid.

⁴³ Доступен по адресу: http://justice.md/lex/document_rus.php?id=B1A533FA:E00A5A81.

⁴⁴ См.: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta02/eres1303.htm>.

В 2003 г. в Закон были внесены изменения, однако они не убедили оппозицию изменить свое резко отрицательное мнение о нем.

Рекомендация № 1721 (2005) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «О функционировании демократических институтов в Молдове» призвала Комитет министров «потребовать от органов власти Молдовы представлять в Совет Европы для проведения экспертизы все проекты законодательных актов в соответствующих областях перед их принятием»⁴⁵, особенно в отношении законодательства Молдовы о телерадиовещании.

В начале 2006 г. критика положения дел с общественным телевидением достигла апогея. В мае 2006 г. группа послов государств — членов ЕС и представителей ОБСЕ, Совета Европы и Европейской комиссии в Кишиневе выпустила заявление, призывающее власти Молдовы ускорить реформирование «Телерадио-Молдова», чтобы создать на ее основе подлинную компанию общественного телевидения.

Незадолго перед этим, 6 апреля 2006 г., первое чтение в Парламенте прошел Кодекс телевидения и радио Республики Молдова — документ, направленный на кодификацию аудиовизуального законодательства. Дискуссии по тексту законопроекта носили ожесточенный характер. Участие в них наряду с критиками из стана оппозиции и журналистских кругов приняли эксперты из европейских организаций⁴⁶. Второе (окончательное) чтение состоялось 27 июля 2006 г. По итогам дискуссии Парламент принял измененную редакцию законопроекта, наиболее отвечающую интересам исполнительной власти. Президент Молдовы обнародовал Кодекс 4 августа 2006 г.; вступление его в силу состоялось 16 августа 2006 г.⁴⁷ В нем содержится ряд новшеств, меняющих условия деятельности электронных СМИ, и в то же время сохранены отдельные положения и нормы, против которых резко выступали эксперты.

Кодекс телевидения и радио Республики Молдова пришел на смену Законам «О телевидении и радио» и «Об общественной национальной телерадиоорганизации Компания «Телерадио-Молдова». Для лучшего понимания эволюции законодательства об общественном вещании в Молдове целесообразно сравнить новый режим регулирования с предыдущим.

Правовой статус общественного вещателя

В статье 1 Закона «Об общественной национальной телерадиоорганизации Компания «Телерадио-Молдова» Компания определяется как учреждение со статусом юридического лица, обладающее функциональной автономией и издательской независимостью, обеспечивающее на основе принципа плюрализма мнений осуществление права граждан на получение полной, достоверной и оперативной информации. Статья 2 нового Кодекса телевидения и радио Республики Молдова (в дальнейшем — «Кодекс») расширяет это определение, подчеркивая, что надзор за деятельностью компании «Телерадио-Молдова» осуществляется обществом.

В Кодексе устанавливается, что общественным вещателем может быть «национальная или региональная» телерадиоорганизация. Первоначально проект Кодекса предусматривал деятельность лишь одной национальной телерадиовещательной компании с собственными региональными филиалами. Идея разрешить региональное общественное

⁴⁵ См.: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta05/erec1721.htm>.

⁴⁶ См., напр.: «Further Comments on the draft Audiovisual Code of the Republic of Moldova» (*Дальнейшие комментарии к проекту Кодекса телевидения и радио Республики Молдова*) по адресу: http://www.osce.org/documents/rfm/2006/05/19078_en.pdf.

⁴⁷ Кодекс телевидения и радио Республики Молдова от 27 июля 2006 г. доступен по адресу: <http://www.medialaw.ru/exussrlaw/l/md/broadcast.htm>.

вещание была внесена в него позднее, благодаря давлению со стороны оппозиции, которая резко критиковала монополию правящей партии на общественное вещание в Молдове. Кодексом предусматривается, что региональные общественные вещательные организации будут действовать в двух автономных регионах Республики (Гагаузии и Приднестровье)⁴⁸, и определяется, что их деятельность будет осуществляться в соответствии с Кодексом. Однако оппозиционное лобби не достигло своей главной цели: учреждения местных общественных вещательных организаций, большая часть которых встала бы в оппозицию к правительству⁴⁹. Все местные вещатели, действовавшие на момент вступления Кодекса в силу, обязаны были в трехмесячный срок быть реорганизованы в частные компании или в территориальные бюро национальной телерадиоорганизации — Компании «Телерадио-Молдова» (п. 6 статьи 68).

Кодекс уделяет особое внимание принципу редакционной («издательской» в терминологии закона) независимости компании общественного вещания (статья 52). Его можно разбить на две составляющие. Во-первых, не допускается вмешательство органов публичной власти, политических партий и иных организаций в деятельность общественного вещателя. Во-вторых, руководящим органам Компании предоставлено исключительное право принимать решения о редакционной политике; закон рассматривает формирование такой политики как право и обязанность этих органов.

В отличие от предыдущего закона, Кодекс не останавливается особо на привилегиях, предоставляемых Компании государством. В нем не содержится положение об использовании в приоритетном порядке компанией «Телерадио-Молдова» государственного оборудования по передаче и приему теле- и радиопрограмм. Компания «Телерадио-Молдова» не пользуется отныне беспрепятственным доступом к государственным архивам, информации и документам, находящимся в распоряжении органов публичной власти. В то же время общественные вещатели не обязаны больше передавать «сообщения, представляющие общественный интерес». Из Кодекса исключено и положение об исключительном праве компании общественного вещания на освещение событий, представляющих большую значимость для общества.

Поразительно, но в Кодексе отсутствуют положения, гарантирующие компании общественного вещания право на получение бесплатной и бессрочной лицензии на вещание. Эти нормы были вычеркнуты из текста в промежутке между чтениями законопроекта в Парламенте.

Впрочем, за государством сохранены обязательства по экономической поддержке общественного вещания. Согласно статье 64 Кодекса, Парламент гарантирует надежное и надлежащее финансирование деятельности Компании «Телерадио-Молдова». Правительство обеспечивает государственные гарантии по займам компании (статья 63).

Экономические аспекты деятельности Компании «Телерадио-Молдова»

Абонентская плата рассматривается многими экспертами в Молдове в качестве главной экономической опоры общественного вещания. Тем не менее, всякий раз, когда законопроект о введении абонентской платы выносился на рассмотрение Парламента, депутаты неизменно его отклоняли. Последний раз это произошло в 2001 г.

Согласно статье 63 Кодекса, компания общественного вещания владеет, пользуется и распоряжается своей собственностью. Однако предусмотрен целый ряд законодатель-

⁴⁸ Правительство не контролирует сейчас территории Приднестровья.

⁴⁹ Для получения дополнительной информации о позиции партий см.: <http://www.vreamea.net/news/2006-04-07/15:08:36.html>.

ных ограничений на сделки с имуществом. Они направлены на недопущение махинаций с целью отчуждения собственности (к примеру, запрещается передавать собственность компании на безвозмездной основе или за плату ниже ее обычной стоимости, выступать в качестве спонсора и осуществлять иные финансовые пожертвования) и предупреждение чрезмерных заимствований. Для совершения крупных сделок Компания обязана предварительно заручиться согласием Наблюдательного совета.

Фактически это означает введение нового принципа управления собственностью компанией общественного вещания. В соответствии с действовавшим ранее законодательством имущество Компании «Телерадио-Молдова» считалось государственной собственностью и, соответственно, к нему применялись те же нормы управления и аудита, что и по отношению к любой другой государственной собственности. В новой схеме регулирования законодатели попытались внедрить особый правовой режим собственности компании. Однако сложность заключается в том, что Кодексом не предусмотрено соответствующих специальных инструментов финансового контроля за деятельностью компании «Телерадио-Молдова».

В Кодексе содержится открытый перечень источников финансирования Компании. Статья 64 определяет 5 основных источников финансирования: государственный бюджет, продажа прав на передачи, организация публичных мероприятий, пожертвования и спонсорские поступления, а также доходы от рекламы (за исключением телеторговли). Хотя Парламент гарантирует надежное и надлежащее финансирование деятельности Компании общественного вещания из государственного бюджета, в Кодексе не прописаны механизмы реализации данной нормы (например, путем установления нижнего порога ежегодного бюджетного финансирования, запрета на сокращение объема государственного финансирования, и т.п.).

Бюджет компании «Телерадио-Молдова» подготавливается и утверждается Наблюдательным советом, после чего публикуется в рамках документа под названием «Технические условия» (состоящего из двух частей — финансового плана и декларации программной политики). Следует отметить, что в соответствии с п. 2 статьи 62 Кодекса «Технические условия» разрабатываются исполнительными органами Компании общественного вещания, т.е. ее председателем, директором телевидения, директором радио и начальниками департаментов Компании. Таким образом, законодательство допускает пересечение сфер компетенции управляющих органов.

В 2002 г. источниками финансирования компании «Телерадио-Молдова» были прямые вливания из государственного бюджета и правительственные гранты (в совокупности они покрыли приблизительно 80 % нужд компании), доходы от коммерческой деятельности (18 %) и пожертвования (1 %) ⁵⁰. Такая пропорция сохранялась неизменной на протяжении нескольких лет: согласно Докладу Счетной палаты Республики Молдова, доля государственного финансирования в бюджете Компании за 2004-й и первые 9 месяцев 2005 г. составила 83,5 и 81,4 %, соответственно.

Принимая во внимание инфляцию, фактическая сумма поступлений из государственного бюджета с годами незначительно уменьшалась. Так, в 1997 г. государственный бюджет выделил на нужды Компании 20,9 миллионов леев (примерно 4 миллиона евро), а в 2005 г. эта сумма составила 43,3 миллиона леев (приблизительно 3,1 миллиона евро; 1 евро в октябре 2006 г. равнялся 16,9 леев) ⁵¹.

⁵⁰ Данные о финансировании за 2002 г. приведены из источника: «Энциклопедия общественного вещания», М., с. 161.

⁵¹ Согласно Законам о государственном бюджете Республики Молдова, 1997-2004 гг.

Поскольку с экономической точки зрения Компания «Телерадио-Молдова» функционировала (до 2006 г.) как обычное государственное учреждение, она подвергалась финансовому контролю со стороны соответствующих государственных органов, а именно Министерства финансов и Счетной палаты. Последняя ежегодно критиковала Компанию за неспособность обеспечить надлежащую финансовую дисциплину и низкий уровень руководства. Год за годом Компания «Телерадио-Молдова» балансировала на грани банкротства и тратила слишком много средств. В 2002 г. Парламент вынужден был списать ее безнадежный долг перед государственным оператором телекоммуникационных услуг. В 2006 г. ему пришлось повторно прибегнуть к той же мере⁵².

Независимый регулирующий орган и система управления Компанией

В соответствии с Законом «О телевидении и радио» Координационный совет по телевидению и радио (КСТР) имел статус «автономного органа публичной власти» (статья 14). КСТР имел право выдавать лицензии на вещание и осуществлять контроль за исполнением обладателями лицензий своих обязанностей, толковать законодательство о вещании, определять (совместно с Центральной избирательной комиссией) правила проведения передач, связанных с избирательной кампанией. Кроме того, Координационный совет был вправе штрафовать телекомпании-нарушители, а также приостанавливать действие лицензий на вещание и аннулировать лицензии на вещание.

Кодекс телевидения и радио сохранил правовой статус КСТР и расширил сферу его компетенции. Отныне КСТР наделен дополнительными полномочиями, имеющими большое значение для деятельности компании «Телерадио-Молдова»: он может принимать решения относительно учреждения и реорганизации структурных подразделений Компании и утверждать правила внутреннего аудита Компании. КСТР уполномочен также осуществлять надзор за исполнением Компанией возложенных на нее обязанностей, информировать Наблюдательный совет о случаях нарушения Компанией «Телерадио-Молдова» условий лицензии на вещание и налагать на нее санкции.

Так как КСТР остается регулятивным и контролирующим органом, законодательством предусматривается его независимость и предпринимается попытка обеспечить представление интересов общества. Все 9 членов КСТР назначаются Парламентом (тремя пятими голосов от общего числа депутатов) из числа кандидатур, предложенных профильной парламентской комиссией (раньше члены Совета назначались в равном количестве Президентом, Правительством и Парламентом). Организации гражданского общества вправе предлагать свои кандидатуры. Однако их предложения не носят обязательного характера при выборе или рассмотрении кандидатур парламентской комиссией. Насколько удачной окажется новая процедура назначения членов Совета, покажет время. 15 сентября 2006 г. парламентская Комиссия по делам культуры, науки, образования, молодежи, спорта и СМИ объявила публичный конкурс на занятие должностей членов Координационного совета по телевидению и радио. Новый состав КСТР был назначен 20 октября 2006 г.⁵³

Согласно статье 47 Кодекса деятельность КСТР финансируется из трех источников: государственного бюджета, доходов от платы за предоставление лицензий (получаемой от вещательных организаций), и ежегодных сборов на покрытие расходов на регулирование (уплачиваемых вещательными организациями в размере 1 процента их годового оборота). Ранее деятельность Совета финансировалась исключительно за счет государственного бюджета.

⁵² См. Постановление Правительства Республики Молдова «О проекте Закона о списании пени и штрафов, начисленных Государственной компании «Телерадио-Молдова», № 190 от 17 февраля 2006 г. Доступно по адресу: http://justice.md/lex/document_rus.php?id=032AA6CA:79D9C2D5.

⁵³ <http://press.try.md/print.php?iddb=Polit&id=77642>.

С принятием Кодекса система управления компанией «Телерадио-Молдова» претерпела существенные изменения. Первоначально она включала в себя три органа: Наблюдательный совет, Административный совет и Председателя Компании. Кодекс предусматривает роспуск Административного совета и распределение его функций между Председателем Компании и его заместителями (т.е., директором телевидения и директором радио). Изменения коснулись также статуса и полномочий Наблюдательного совета, Председателя Компании и его заместителей.

Члены Наблюдательного совета назначаются Парламентом из числа кандидатур, предложенных КСТР. Ранее на основании Закона «Об общественной национальной телерадиоорганизации Компании «Телерадио-Молдова» члены Наблюдательного совета назначались отдельными государственными органами и общественными организациями (Парламентом, Президентом, Правительством, творческим коллективом Компании и неправительственными организациями — культурными обществами национальных меньшинств, организациями профессиональных журналистов, профсоюзам и т.п.).

Специалисты весьма скептически относятся к независимости Наблюдательного совета. Например, всемирное движение за свободу выражения мнений «Артикль 19» в своем докладе «Переход от государственного к общественному вещанию: есть ли подлинное общественное вещание в Беларуси, Молдове и Украине?»⁵⁴ ссылалось на пример, когда в 2003 г. Председателем Компании «Телерадио-Молдова» был назначен некто Артур Ефремов, молодой бизнесмен без опыта работы в СМИ, но тесно связанный с правящей партией. Впрочем, в феврале 2004 г. Наблюдательный совет отстранил его от должности за нарушение законодательства и игнорирование своих ходатайств об их устранении, — случай, ставящий под сомнение зависимость компании от правительства.

При нынешней системе регулирования уровень общественного представительства в Наблюдательном совете еще ниже, чем был в прежнем Совете. В состав Совета входят только лица, поддержанные представленными в Парламенте политическими партиями. И это притом, что значительная часть политических сил Молдовы никак не представлена в Парламенте.

Наблюдательный совет осуществляет следующие полномочия: утверждает устав Компании «Телерадио-Молдова» и технические условия; оценивает деятельность Компании и ее руководства и публикует ежегодные отчеты и рекомендации; утверждает создание и реорганизацию структурных подразделений Компании, в том числе ее территориальных бюро; утверждает в должности на основе конкурса председателя Компании «Телерадио-Молдова» и его заместителей (которые назначаются на должность на конкурсной основе); уведомляет председателя Компании о нарушении Компанией положений Кодекса и других действующих законов и представляет ему ходатайства об устранении этих нарушений (ст. 58 Кодекса). Здесь налицо очевидное пересечение полномочий с КСТР. Оно не осталось незамеченным, и ко второму чтению Кодекса его разработчики провели перераспределение функций между этими органами. Наблюдательный совет появился в Кодексе в самый последний момент, а до этого функции регулирования, надзора и управления деятельностью общественного вещателя возлагались на КСТР. Еще одно негативное последствие перераспределения полномочий — отсутствие финансового контроля над деятельностью Компании общественного вещания как со стороны Наблюдательного совета, так и со стороны КСТР.

Председатель компании «Телерадио-Молдова» несет ответственность за создание программ, разработку сетки вещания, защиту принципа издательской независимости, со-

⁵⁴ Доступен по адресу: www.article19.org/pdfs/publications/belarus-moldova-ukraine-psb.pdf.

ответствие программ нормам действующего законодательства, а также за эффективное и правильное исполнение бюджета Компании.

Прежним законодательством (Уставом 1996 г. и Законом 2002 г.) устанавливалось, что правом назначения и отстранения от должности Председателя Компании общественного вещания обладает Парламент. В 2003 г. это право было передано Наблюдательному совету. Последний организует конкурс на занятие должности Председателя Компании и имеет право отстранять того от занимаемой должности двумя третями голосов членов Совета.

Директор телевидения и директор радио осуществляют текущее управление «творческим процессом» на радиостанции и канале телевидения Компании и отвечают за кадровую политику и деятельность вверенных им подразделений. Ранее за кадровую политику отвечал Административный совет (см. выше), что в конечном счете привело к кризису в Компании «Телерадио-Молдова». В 2004 г. Административный совет создал распорядительный комитет для «реструктуризации» штатного расписания Компании. Решения этого комитета были восприняты в штыки журналистами «Телерадио-Молдова». По их мнению, многих журналистов уволили не из-за их профнепригодности, а в отместку за то, что они принимали участие в забастовках. Нынешнее законодательство, как нам кажется, не содержит гарантий принятия прозрачных решений в области кадровой политики и недопущения подобных кризисов в будущем.

Требования к содержанию программ

Одни нормы в Кодексе применимы ко всем вещателям, другие действуют только по отношению к Компании «Телерадио-Молдова». Можно выделить четыре пункта, касающихся требований к содержанию программ:

1). Согласно статье 3 Кодекса после вступления Республики Молдова в Европейский Союз все вещательные организации обязаны будут предоставлять европейским производствам не менее 51 % своего времени вещания. При исчислении указанного процента в расчет не принимаются информационные передачи, спортивные события, развлекательные программы и реклама.

2). Усилены меры, направленные на поддержку государственного языка и отечественной продукции. В соответствии с действующими нормами, вещательные организации должны выпускать на государственном языке не менее 65 % собственных и отечественных информационно-аналитических передач. С 1 января 2010 г. доля таких передач должна возрасти до 80 %. К тому же сроку не менее 80 % объема передаваемых вещателями программ должна быть составлена собственная, отечественная продукция (в настоящее время — 50 %), европейские произведения и произведения государств — участников Европейской конвенции о трансграничном телевидении. Если к тому времени Россия не ратифицирует Конвенцию, то объем ее программ, занимающих в настоящее время большую часть эфирного времени в Молдове, существенным образом сократится. В то же время, Кодекс гарантирует права национальных меньшинств. В местностях, где представители национальных меньшинств составляют большинство населения, минимальный порог программ на государственном языке снижен до 20 %.

3). Законодательство предусматривает ряд запретов, направленных на защиту прав других лиц и особенно несовершеннолетних (в первую очередь, запрет «языка вражды» и распространения программ, могущих нанести значительный вред развитию несовершеннолетних).

4). Целый ряд положений посвящен обеспечению «информационной стабильности» и плюрализма (статья 7). Информационные передачи вещательных организаций должны удовлетворять требованиям плюрализма, социально-политического равновесия, объективности и беспристрастности. В целях соблюдения указанных принципов вещательные организации обязаны обеспечивать, в частности, соблюдение принципа использования информации, почерпнутой из нескольких источников, достоверность сообщаемой информации, недопущение искажения действительности посредством использования монтажа, комментариев, формулировок или заголовков.

Что же касается особых требований в отношении общественного вещания, то содержащиеся в Кодексе положения намного обстоятельнее тех, что были в прежнем законодательстве. Согласно статье 51 Кодекса Компания «Телерадио-Молдова» должна заниматься: информированием населения о широком круге событий (в том числе в сфере политики, экономики и культуры), с соблюдением принципов плюрализма, беспристрастности, новизны, высокого качества и целостности; пропагандой ценностей национального наследия и проведением своей языковой политики; ознакомлением публики с ценностями современной цивилизации; воспитанием человеческого достоинства, формированием общественной морали и духа национального единства; созданием благоприятных условий для демократического обсуждения; созданием передач для детей различного возраста, подростков и молодежи; разработкой и последующим соблюдением Кодекса этики журналиста, а также внедрением новых технологий в области телерадиосвязи.

Декларация программной политики будет составной частью технических условий, утверждаемых Наблюдательным советом (статья 62). Она должна содержать информацию о списке каналов радио и телевидения, их ежедневном и общем объеме вещания; объеме вещания на государственном языке и на языках национальных меньшинств; предполагаемом эфирном времени, отводимом новостям, художественным и документальным фильмам, спектаклям, созданным и приобретенным Компанией.

Неопределенность, связанная с техническими условиями, заключается в том, что Кодексом не устанавливается обязательность их соблюдения. В частности, исполнение технических условий не только не входит в круг обязанностей Председателя Компании — главного исполнительного органа «Телерадио-Молдова», но и не подлежит контролю со стороны КСТР. Утверждение технических условий можно считать не более чем формальностью, необходимой для получения финансирования из государственного бюджета.

В целях стимулирования и поддержки молдавских производителей и обеспечения широкого спектра мнений и перспектив общественный вещатель будет «стремиться» получать 20 процентов своих программ от независимых производителей.

Как и в других странах, наиболее проблемные для вещателя ситуации возникают при попытках соблюсти принцип плюрализма при освещении избирательных кампаний. В 2002 г. конфликт, связанный с освещением избирательной кампании, привел к кризису внутри Компании общественного вещания, который в конечном счете и дал толчок к ее реорганизации.

В 2005 возникло новое обострение. Правительство, Президент и представители правящей партии, имеющей большинство в Парламенте, приняли консолидированное решение об отказе с 1 января 2005 г. от любого освещения своей текущей деятельности на каналах общественной Компании «Телерадио-Молдова» до завершения избирательной кампании. В своем обращении к Наблюдательному совету Компании от 28 декабря 2004 г. Президент Молдовы Владимир Воронин указал, что Компания «Телерадио-Молдова» продолжает производить «достаточно примитивную и шаблонную» продукцию, которой снабжали аудиторию все предшествующие реформированию годы. «Это вызвало разочарование и озабоченность как гражданского общества, политиков, международных

наблюдателей, так и самой власти, вынужденной не только оценивать свою деятельность в некоем кривом зеркале, но и принимать несправедливые удары в злоупотреблении вниманием аудитории и использовании административного давления на СМИ», — отмечалось в обращении. Во избежание «неверной или тенденциозной интерпретации ...любой информации о текущей деятельности органов власти», г-н Воронин попросил Наблюдательный совет ограничить подачу такого рода информации объемом не более 1 минуты в общем хронометраже выпуска новостей и не более 10 минут в неделю⁵⁵.

В первоначальном проекте Кодекса было положение, обязывавшее вещателей выделять на каждое информационное сообщение не более 90 секунд. Столь конкретная норма, вне всякого сомнения, была реакцией на итоги избирательных кризисов 2004-2005 гг. Однако данное предложение было отклонено Парламентом.

«Мониторинг программ «Телерадио-Молдова» в 2004 г. показал несоответствие между освещением реальных вопросов, с которыми повседневно сталкиваются граждане, и темами репортажей Компании общественного вещания», — таково мнение фокус-группы из местных наблюдателей, сформированной западным исследователем свободы СМИ в Евразии⁵⁶. В ряду многочисленных примеров неудовлетворительной работы общественного вещателя во время избирательной кампании другой наблюдатель указал на то, что несмотря на законодательно установленную норму размещать предвыборные дебаты в прайм-тайм (с 19:00 до 22:00) компания «Телерадио-Молдова» передавала их в 17:10, когда многие зрители находились на работе или по пути домой⁵⁷.

В сентябре 2006 г. Наблюдательный совет потребовал от Компании «Телерадио-Молдова» передавать различные типы программ в период с октября 2006 г. по апрель 2007 г. Согласно сетке передач, 38 % телевизионного эфирного времени должно быть отведено передачам новостей; на радио под те же передачи предполагается выделить 39 % времени вещания. Кроме того, на телевидении Молдовы должно быть 17 % общественно-экономических передач, 9 % музыкальных программ и передач для молодежи, а также 5 % передач для национальных меньшинств на их родных языках. Что касается радиопрограмм, то под музыку планируется выделить 27 % эфирного времени, под культуру — 6 %, а 2,5 % эфирного времени займут передачи на языках национальных меньшинств⁵⁸.

⁵⁵ <http://www.presedinte.md/press.php?p=1&s=2460&lang=rus>.

⁵⁶ Media Sustainability Index 2004. The Development of Sustainable Independent Media in Europe and Eurasia («Индекс устойчивости СМИ, 2004 г.». Развитие устойчивых независимых СМИ в Европе и Евразии). — Вашингтон, 2005. с. 182.

⁵⁷ Фусу, К. «Незавершенный протест журналистов на «Телерадио-Молдова», бюллетень «Массмедиа в Молдове» (Кишинев). Декабрь 2005 г., с. 16. См. также: Media Sustainability Index 2004. The Development of Sustainable Independent Media in Europe and Eurasia («Индекс устойчивости СМИ, 2004 г.». Развитие устойчивых независимых СМИ в Европе и Евразии). — Вашингтон, 2005. с. 182.

⁵⁸ Moldova Media News (Новости молдавских СМИ) (Кишинев). Т. 6, №. 9, 4 октября 2006 г. (<http://ijc.md>).

Контроль за деятельностью Компании общественного вещания

Прежним законодательством наравне с институциональным контролем предусматривалась и форма общественного контроля за общественным вещанием. Закон «Об общественной национальной телерадиоорганизации Компания «Телерадио-Молдова»» обязывал Компанию осуществлять регистрацию и анализ поступающих писем и обращений граждан, касающихся ее передач, и информировать их о результатах рассмотрения писем и обращений в течение одного месяца со дня их поступления. В ныне действующем законодательстве в число обязанностей Наблюдательного совета включена организация публичных встреч с представителями различных категорий аудитории Республики Молдова для «проведения исследований» (п. «е» статьи 58 Кодекса). Цели и задачи таких исследований нам не совсем ясны.

С принятием в 2006 г. Кодекса телевидения и радио КСТР стал единственным гарантом соблюдения общественными и частными вещательными организациями положений законодательства. Совет вправе выносить предупреждения, запрещать отдельные виды рекламы, налагать штрафы, приостанавливать действие лицензий на вещание и отзывать лицензии на вещание. Кодекс устанавливает закрытый (хотя и достаточно длинный) перечень оснований для наложения санкций (п. 2 статьи 38). Порядок наложения санкций не прописан, однако Кодекс содержит ряд процессуальных гарантий прав вещателей. КСТР информирует вещательные организации о любых, касающихся их расследованиях, обвинениях в их адрес и дает им возможность представить свою позицию. Важно, что все решения КСТР должны быть мотивированными и размещаться на его Интернет-сайте.

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

«Общественное Российское Телевидение» (ОРТ)

Создание Указом Президента Бориса Ельцина от 29 ноября 1994 г. «Общественного Российского Телевидения» (ОРТ), пришедшего на смену вещавшей на 1-м канале государственной телерадиокомпании «Останкино», нанесло сильный удар по идее общественного телевидения в России. Сразу же заметим, что ОРТ не было общественным предприятием. По сути, оно представляло собой государственно-частное акционерное общество закрытого типа, в котором государству принадлежал 51 % акций, а частным, связанным между собой финансово-промышленным группам — остальные 49 %. Поэтому слово «общественное» в его названии — не более чем красивая «этикетка».

Почему было создано ОРТ? Вполне возможно, что с политической целью: отвлечь внимание публики от того факта, что 1-й канал, несмотря на свое новое и якобы независимое лицо, продолжал оставаться рупором государства. Если бы удалось восстановить доверие общества к политическим программам сильно дискредитировавшего себя в 1993-1994 годах 1-го канала, то парламентские выборы в декабре 1995 г. вполне могла выиграть находившаяся тогда у власти элита.

Экономической причиной было привлечение инвестиций от лояльных банков и компаний и установление — посредством передач на наиболее доступном для населения канале — политической стабильности в стране, подвергшейся незадолго перед этим серьезным потрясениям, апогеем которых стал насильственный роспуск Верховного Совета с последующим принятием новой Конституции в 1993 г. Спокойный политический климат всегда благотворно влияет на развитие бизнеса, и хотя никто не ожидал всерьез от ОРТ доходов, одна лишь цель усиления режима представлялась достаточным оправданием вложения средств. Правительство смогло убить двух зайцев одним выстрелом: сэкономить скудные бюджетные средства и заставить частный бизнес работать на общие цели.

В 1995 г. ОРТ получило 19,3 % своего бюджета из государственной казны, но это был последний год, когда государство реально его финансировало⁵⁹. В дальнейшем власти придерживались позиции, что вполне достаточно и того, что государство передало компании громадные материальные ресурсы в виде студий и технического оборудования и распространяет ее сигнал по льготным тарифам.

Учреждение ОРТ вряд ли можно считать шагом к созданию общественного вещания в России, поскольку практически сразу же стало совершенно ясно, что после того как частные инвесторы вложили такие средства в телевидение, они не согласятся поставить компанию ОРТ под общественный контроль. Избиравшийся акционерами Попечительский совет компании имел лишь аналитически-консультативные функции. Он никоим образом не мог стать «гарантом свободы слова, справедливости, объективности и гуманности всей распространяемой информации», как декларировалось в Уставе ОРТ⁶⁰. Когда в 2002 г. нами проводилось исследование деятельности ОРТ, то не удалось обнаружить никаких следов заседаний Совета. Разумно предположить, что, возможно, он никогда и не собирался⁶¹.

⁵⁹ Газета «Коммерсант-daily» (Москва), 5 октября 1996 г.

⁶⁰ Устав ОРТ, п. 11.1.

⁶¹ Price, Monroe & Andrei Richter. Russian Television and the Russian Public: Uneasy Transformations of Ideas of Public Service (Монро Прайс и Андрей Рихтер. Российское телевидение и российское общество: Непростые метаморфозы концепции общественной службы). Исследование, подготовленное по заказу Бюро демократии и управления Агентства США по международному развитию (USAID) в 2002 г.

С произошедшим в начале 2000-х годов сдвигом общественных настроений в пользу большего государственного контроля над национальными вещателями телеканал *ОРТ* в сентябре 2002 г. без лишнего шума переименовали в «Первый канал».

Историческая справка

Законотворческая деятельность в области общественного вещания, шедшая ни шатко ни валко в начале 1990-х годов, заметно оживилась со вступлением Российской Федерации в Совет Европы в 1996 г. и последующей совместной работы российских и европейских специалистов в сфере СМИ. В 1997 г. Государственная Дума приняла в первом чтении законопроект «О телевизионном вещании и радиовещании», предусматривающий создание в России общественного вещания вдобавок к уже имеющимся государственным и частным вещателям. Согласно законопроекту, регулирование деятельности общественных вещателей должно было определяться специальным законом. Однако в 2000 г. законопроект был вторично направлен на первое чтение и отклонен Парламентом. С тех пор ни один другой законопроект о телерадиовещании не прошел даже первое чтение в Государственной Думе. Сфера вещания по-прежнему регулируется указами Президента и постановлениями Правительства.

Сложившаяся ситуация заставила Парламентскую Ассамблею Совета Европы обратиться к российским властям с призывом создать условия для обеспечения плюрализма и беспристрастности вещательных средств массовой информации путем «учреждения независимого общественного вещания и независимого регулирующего органа для вещательных СМИ в соответствии со стандартами Совета Европы»⁶².

Хотя до настоящего времени все потуги законодателей изменить ситуацию ни к чему не привели, нельзя не отметить ряд попыток принять законодательство об общественном вещании.

Последний по времени проект федерального закона об общественном телерадиовещании был разработан доктором юридических наук М.А. Федотовым и выдвинут на общественное обсуждение Союзом журналистов России (СЖР). Он был официально вынесен на рассмотрение Думы в 2002 г. группой либеральных депутатов⁶³.

Согласно этому законопроекту предполагается создать три уровня общественных вещателей в России, каждый из которых будет финансироваться по своей схеме. Как сказано в последней главе законопроекта, единственная федеральная организация общественного телерадиовещания должна быть создана путем реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания» (*ВГТРК*). Одновременно с этим Правительство должно продать свою долю акций в других телекомпаниях, так как законопроект запрещает участие органов государственной власти в деятельности других организаций телерадиовещания («новая» компания *ВГТРК* будет финансироваться государством, но согласно Закону «О некоммерческих организациях» она будет иметь независимый статус, а общественный контроль над ее деятельностью будет осуществлять Попечительский совет).

На региональном уровне главные вещатели в регионах Российской Федерации (ранее — дочерние предприятия, в настоящее время — филиалы *ВГТРК*) могут быть реорганизованы схожим образом, либо региональные органы власти могут создавать новые

⁶² Резолюция № 1455 (2005) «О выполнении Российской Федерацией своих обязательств». См.: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta05/eres1455.htm>.

⁶³ Текст проекта Закона «Об общественном телерадиовещании» доступен по адресу: <http://www.public-tv.ru/index.sema?a=articles&pid=2&id=59>.

компании с теми же «гарантиями» независимости (и уходом органов государственной власти из сферы телерадиовещания). Наиболее спорным (учитывая несоответствие его нормам действующего Гражданского кодекса) был предложенный механизм создания местных (муниципальных) организаций общественного телерадиовещания — согласно проекту Закона, организации общественного телерадиовещания в муниципальных образованиях могут создаваться в любой организационно-правовой форме (коммерческие, некоммерческие организации и т.п.). Требуется только, чтобы они подписали с органами местного самоуправления «договор» о выполнении определенных обязательств общественного телерадиовещателя⁶⁴.

В 2002 г. Союз журналистов России учредил Фонд развития общественного вещания, который возглавили популярный телеведущий Владимир Познер и экс-президент СССР Михаил Горбачев в качестве одного из попечителей. Данный Фонд поддержал проект федерального закона об общественном телерадиовещании и направление его на рассмотрение в Парламент.

В 2003 законопроект был отклонен Государственной Думой.

Вслед за этим в ряде субъектов Российской Федерации (в том числе в Московской и Томской областях⁶⁵) было разработано несколько законопроектов. Они предусматривали либо создание общественной компании по производству телепрограмм, финансируемой в размере установленного процента от регионального бюджета, либо преобразование местного контролируемого государством вещателя в общественную телекомпанию. Все эти законопроекты были отклонены в 2006 г. региональными органами законодательной власти на том основании, что регулирование деятельности в сфере телерадиовещания находится в исключительном ведении органов федеральной власти.

Общественный контроль над государственными каналами через советы

Похоже, в 1990-е годы власти искренне полагали, что учреждение государственных вещателей, подконтрольных независимым советам, будет способствовать быстрому становлению российской модели общественного вещания.

В 1993 г., в период острейшего политического кризиса, Президент и Верховный Совет (Парламент), которые соперничали тогда за право являться выразителем чаяний народа, приняли независимо друг от друга правовые акты об учреждении попечительских и наблюдательных советов на государственных каналах.

Президентский Указ от 20 марта 1993 г. «О гарантиях информационной стабильности и требованиях к телерадиовещанию»⁶⁶ предусматривал реорганизацию системы телерадиовещания в Российской Федерации. В нем ставилась цель создания конкурентной системы государственного, общественного и частного телевидения и радио. Указ также предписывал органам государственной власти создать попечительские советы, имеющие функции разрешения споров, вызванных разногласиями между политическими группами, попытками введения цензуры или незаконного контроля средств массовой информации. Указ, который формально все еще остается в силе, был полностью проигнорирован как всеми государственными органами, так и государственными вещательными организациями.

⁶⁴ Monroe Price & Andrei Richter. Russian Television and the Russian Public: Uneasy Transformations of Ideas of Public Service (*Монро Прайс и Андрей Рихтер. Российское телевидение и российское общество: Непростые метаморфозы концепции общественной службы*).

⁶⁵ Авторы настоящего доклада неоднократно привлекались к экспертизе законопроектов в указанных регионах.

⁶⁶ Доступен по адресу: <http://www.ruj.ru/ukaz1.htm>.

29 марта 1993 г. Съезд народных депутатов Российской Федерации принял Постановление «О мерах по обеспечению свободы слова на государственном телерадиовещании и в службах информации»⁶⁷. В этом документе устанавливалось право представительных органов государственной власти (как на федеральном, так и на региональном уровне) создавать наблюдательные советы на государственном телерадиовещании. Главными задачами таких советов должны были стать: обеспечение на государственном телерадиовещании объективного освещения экономических и общественно-политических проблем и событий, предоставление различным политическим и иным общественным объединениям равных возможностей для изложения точек зрения и недопущение политической монополизации государственного телерадиовещания. В Постановлении не были детально прописаны полномочия наблюдательных советов. По этой причине его конституционность была оспорена в Конституционном Суде. Сторонники признания Постановления недействительным утверждали, что он направлен на введение цензуры. Конституционный Суд в своем Постановлении от 27 мая 1993 г. установил, что Постановление было принято с нарушением процессуальных норм, и потому отменил его⁶⁸. Важно отметить, что Конституционный Суд не исключил саму возможность создания наблюдательных советов как таковую.

Продолжение истории последовало, когда Распоряжением Президента Российской Федерации от 31 октября 1997 г. одновременно с созданием общероссийского государственного телевизионного канала «Культура» был создан попечительский совет этого канала⁶⁹. Попечительский совет имел широкие полномочия, включая право определять концепцию телевизионного вещания и контролировать деятельность канала «Культура». В состав Совета вошли назначенные Президентом специалисты из области культуры и СМИ, а возглавил его лично Президент Борис Ельцин. Однако после одного или двух заседаний Совет прекратил свою деятельность.

В Уставе «Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компании» 1998 г. содержалось положение о формировании при председателе Компании общественного совета, включающего «видных деятелей науки, культуры и искусства», состав которого утверждается Постановлением Правительства РФ. Данный орган должен был осуществлять общественный контроль над деятельностью государственной телерадиовещательной компании. Согласно Уставу, состав общественного совета определялся исключительно председателем Компании. Нет никаких сведений о том, что заседания совета когда-либо проводились.

После 2000 г. сама концепция государственного участия в управлении телевидением претерпела серьезные изменения. Правительство и Парламент не предпринимали больше попыток ввести общественный контроль над государственным вещанием. В 2004 г. Правительство утвердило новый Устав «Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компании». В нем ни слова не сказано о гарантиях редакционной и (или) финансовой независимости государственного вещателя⁷⁰. Компания имеет статус рядового федерального государственного унитарного предприятия. Его имущество находится в федеральной собственности. Генеральный директор Компании назначается на должность Президентом Российской Федерации и является единоличным исполнительным органом Компании. Уставом признается право генерального директора созда-

⁶⁷ Доступно по адресу: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_55709.html.

⁶⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 1993 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года «О мерах по обеспечению свободы слова на государственном телерадиовещании и в службах информации», доступно по адресу: http://www.ksrf.ru/doc/postan/p11_93.htm.

⁶⁹ Доступно по адресу: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_53842.html.

⁷⁰ Текст Устава (утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации № 111 от 16 февраля 2004 г.) доступен по адресу: <http://npa.gov.garweb.ru:8080/public/default.asp?no=6048582#2000>.

вать совещательные органы, хотя о том, чтобы он когда-либо воспользовался этим правом, достоверно не известно.

Обязательства общественного вещателя в сфере программного содержания

Федеральный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»⁷¹ от 13 января 1995 г. обязывает государственные федеральные аудиовизуальные средства массовой информации обеспечивать распространение теле- и радиопрограмм о важных общественных событиях (обращениях и заявлениях Президента, торжественной церемонии вступления в должность Президента Российской Федерации, открытии первого заседания Государственной Думы и т.п.). Они обязаны информировать население о наиболее важных решениях и действиях федеральных органов государственной власти в день, когда состоялось соответствующее событие. Они должны еженедельно выпускать в эфир обзорные информационно-просветительские программы об итогах работы Совета Федерации и Государственной Думы и ежедневно передавать сообщения об их деятельности отдельным блоком в информационных программах. Кроме того, они обязаны не реже одного раза в месяц выпускать в эфир программы дебатов представителей различных фракций в Думе. Государственные региональные аудиовизуальные СМИ должны предоставлять депутату Государственной Думы от этого региона возможность выступления один раз в два месяца по телеканалу и один раз в месяц по радиоканалу (не менее 7 минут). Закон возлагает на государственные СМИ обязанность обеспечить всестороннее и объективное информирование населения о работе федеральных органов государственной власти (исполнительной, законодательной и судебной). Положения данного законодательного акта не реализуются на практике, поскольку Федеральная комиссия по телерадиовещанию (независимый регулирующий орган), которая должна была осуществлять контрольные полномочия в отношении государственных аудиовизуальных СМИ, так и не была создана, а Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия не горит желанием выносить государственным вещателям предупреждения за нарушение законодательного акта, который, по общему мнению, более сфокусирован на освещении деятельности Парламента, чем исполнительной ветви власти и Президента⁷².

Избирательное законодательство предусматривает, что в период избирательных кампаний вещатели: (1) которые учреждены органами государственной власти или местного самоуправления, либо (2) которые финансируются полностью или частично за счет средств государственного или местного бюджета (в форме субсидий или субвенций) в год, предшествующий выборам, либо (3) акции которых принадлежат органам государственной или муниципальной власти, — обязаны обеспечить зарегистрированным кандидатам и избирательным объединениям равные условия проведения предвыборной агитации, в том числе, выделить время для бесплатной для кандидатов агитации. Предоставляемое эфирное время должно приходиться на период, когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию (см., статьи 47, 50, 51 Федерального Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г.).

Норма о предоставлении зарегистрированным кандидатам и избирательным объединениям бесплатного эфирного времени на равных условиях справедлива и применение ее в целом не вызывает нареканий, ибо она дает оппозиционным силам возможность довести свое мнение до публики во время предвыборных кампаний. В то же время, информационно-аналитические программы на государственном телевидении в период избира-

⁷¹ Доступен по адресу: http://www.medialaw.ru/laws/russian_laws/txt/3.htm.

⁷² Рихтер А.Г. «Правовые основы журналистики», — М., 2002. с. 72.

тельных кампаний, затмевающие собой любые дебаты в бесплатное эфирное время (рейтинги которых ниже, чем у обычных новостных и информационно-аналитических передач), имеют гораздо менее полемический и более тенденциозный характер.

Проект Закона об общественном телерадиовещании 2002 г.

Предполагаемый правовой статус общественного вещателя

Вышеупомянутым проектом Закона об общественном телерадиовещании 2002 г. предусматривалось создание федеральной организации общественного телерадиовещания в организационно-правовой форме государственной корпорации. В соответствии с российским Гражданским кодексом, деятельность каждой такой организации регулируется специальным федеральным законом, что давало бы будущей корпорации особый статус. Новая федеральная Компания общественного телерадиовещания должна была возникнуть в результате реорганизации компании *ВГТРК*. Региональные государственные компании общественного вещания предполагалось учредить в организационно-правовой форме некоммерческих организаций. Муниципальным образованиям предоставлялось право создавать вещательные компании третьего уровня в любой организационно-правовой форме (в том числе, в форме акционерных обществ), а также заключать договоры с коммерческими станциями о передаче теми передач общественного вещания. Согласно законопроекту, органам государственной власти и местного самоуправления не разрешалось учреждать или участвовать в создании иных вещательных организаций.

Как и в других странах, законопроект предусматривал выдачу общественным вещателям лицензий на вещание без проведения конкурса. Однако эти лицензии были не бессрочными, хотя и предусматривалась возможность их продления. Кроме того, законопроектом допускалась возможность приостановления действия лицензии, и ее аннулирование на основании решения суда.

Предполагаемые экономические аспекты деятельности общественного вещателя

В соответствии с законопроектом 2002 г. предполагалось, что собственником имущества компании общественного вещания будет выступать сама эта Компания. Учредители, т.е. органы государственной власти, не имели права распоряжаться этим имуществом. Законопроектом устанавливалась сложная система финансирования Компании общественного вещания. Она включала в себя: бюджетное финансирование (в размере не ниже 0,5 % общей суммы расходов федерального бюджета), абонентскую плату (отдельно для граждан и юридических лиц), спонсорскую помощь, доходы от размещения политической и социальной рекламы (но не коммерческой рекламы, которую предполагалось полностью запретить), и выручку от продажи программ собственного производства.

Предполагаемое регулирование программного содержания

В законопроекте 2002 г. содержался ряд требований к содержанию программ общественных вещателей. Программы должны были руководствоваться принципами плюрализма, объективности и независимости. Общественные вещатели обязаны были предоставлять доступ к своему эфиру ряду общественных групп, в том числе представителям национальных меньшинств, религиозных организаций и политических партий, избранных в представительные органы власти.

Предполагаемые руководящие органы и система управления федеральной Компанией

Законопроектом предусматривалась весьма громоздкая система управления федеральной Компанией общественного вещания⁷³. Структура руководящих органов включала в себя Попечительский совет, Совет директоров, Правление и генерального директора.

Согласно законопроекту 2002 г. Попечительский совет в составе не более 75 человек (представителей политических партий, религиозных организаций, национальных неправительственных организаций) назначается Государственной Думой. На него возложены три основные задачи: контроль за деятельностью организации общественного телерадиовещания, участие в назначении и освобождении от должности генерального директора, определение путей развития общественного телерадиовещания.

Совет директоров (назначаемый Президентом, Парламентом и Правительством) принимает решения по ключевым вопросам деятельности общественного вещателя (напр., утверждает финансовый план и принимает решения о заключении важных сделок).

Правление (формируемое генеральным директором) занимается решением наиболее важных текущих финансовых и кадровых вопросов общественного вещателя (напр., определением размера заработной платы работников Корпорации).

Предполагалось, что назначать генерального директора и освобождать его от должности будет Президент Российской Федерации. Последний, однако, выбирал бы его из числа кандидатур, предложенных Попечительским советом. Генеральный директор осуществлял бы общее руководство Компанией и ее творческо-производственной деятельностью.

Как нам кажется, такая система управления была бы очень неповоротливой и зависимой от Президента Российской Федерации. Автор законопроекта Михаил Федотов (соавтор ныне действующего Закона «О средствах массовой информации») полагал, что такая модель повышает шансы законопроекта на принятие⁷⁴. Несмотря на то, что сам Федотов называл свой законопроект консервативным, он был отклонен Советом Думы (органом, состоящим из представителей всех парламентских фракций и производящим предварительный анализ законопроектов, поступивших на рассмотрение в нижнюю палату парламента) и не был допущен даже до первого чтения.

Аргументы против законопроекта об общественном телерадиовещании

Правовое управление Государственной Думы в своем предварительном заключении выдвинуло с десяток аргументов против законопроекта об общественном телевидении. По мнению юристов Правового управления, законопроект вступает в противоречие с гражданским и конституционным правом, а также с законодательством о СМИ. В частности, запрет на финансирование органами государственной власти любых СМИ, кроме общественных, был назван недопустимым ограничением конституционного права граждан на участие в экономической деятельности, как оно определено в Гражданском кодексе. Предложенный способ реорганизации государственных телерадиовещательных компаний

⁷³ См. схему по адресу: http://www.ruj.ru/index_47.htm.

⁷⁴ Статья профессора Михаила Федотова «Общественное вещание: правовой фундамент» доступна по адресу: <http://www.public-tv.ru/index.sema?a=articles&pid=2&id=60>.

был подвергнут критике как противоречащий нормам гражданского законодательства. Термин «общественное вещание» был поставлен под сомнение на том основании, что Закон «О средствах массовой информации» не делает различия между «общественным» и «коммерческим» вещанием. Полномочия Государственной Думы назначать членов Попечительского совета были поставлены под вопрос, потому что они не предусмотрены Конституцией РФ.

Введение абонентской платы было названо незаконной формой налогообложения. Правовое управление подчеркнуло, что введение такой платы имело бы не только правовые, но и социальные последствия, намекая при этом на возможные народные протесты против нового налога. В сущности, когда бы ни возникал разговор о введении в Российской Федерации общественного вещания, его противники прибегают к одному и тому же доводу о будущей абонентской плате. Политики говорят, что такой новый налог вызовет недовольство у населения.

Практические (экономические и политические) причины отсутствия общественного вещания в России были сформулированы Игорем Яковенко, Генеральным секретарем Союза журналистов РФ и активным поборником общественного вещания. Он уверен в существовании двух главных сил, которые противостоят любой деятельности, направленной на создание общественного телевидения. Это, во-первых, рекламные агентства, связанные с государственными каналами, а во-вторых, те чиновники, которые боятся потерять рычаги контроля над СМИ и общественным мнением⁷⁵.

Последние события

В апреле 2006 г. министр экономического развития и торговли Российской Федерации Герман Греф объявил на заседании Попечительского Совета Фонда развития общественного телерадиовещания, что новый законопроект об общественном телевидении будет представлен на рассмотрение Парламента и принят в 2008 г. Он подчеркнул, что общественное телевидение — необходимый инструмент в деле противодействия широко распространившейся коррупции. Однако его заявление не внушает особого доверия. Дело в том, что министр экономического развития уже выступал с подобными широковещательными заявлениями и ранее, вот только сроки тогда им назывались другие — 2005 г. Министерский законопроект не поступил пока ни в Парламент, ни к экспертам, ни к представителям общественности.

⁷⁵ «Энциклопедия общественного вещания», — М., 2005. с. 9.

УКРАИНА

Историческая справка

Закон Украины «О телевидении и радиовещании»⁷⁶ был принят Парламентом 21 декабря 1993 г. После внесенных в него 2 июня 1995 г. изменений он устанавливает, что система вещания в Украине сочетает общественное вещание с деятельностью государственных и «негосударственных» (коммерческих) вещателей (ст. 11).

Контроль над общенациональными государственными теле- и радиоканалами, осуществляемый Президентом Украины, был причиной многочисленных протестов со стороны Верховной Рады (Парламента), которая неоднократно пыталась поучаствовать в таком контроле и (или) создать систему общественного вещания, параллельную государственному пропрезидентскому телевидению.

Закон «О системе Общественного телевидения и радиовещания»⁷⁷ вступил в силу 5 ноября 1997 г. В нем определялась правовая база создания системы общественного телерадиовещания. В преамбуле Закона сказано: «С целью всестороннего удовлетворения потребностей общества в оперативной информации, обеспечения плюралистического характера вещания, учитывая национальные традиции, морально-этические принципы украинского народа, создается система Общественного телевидения и радиовещания Украины».

21 ноября 1997 г. Парламент принял Постановление «О создании телерадиоорганизации общественного вещания Украины» и утвердил «Программную концепцию общественного телевидения и радиовещания»⁷⁸. 3 декабря 1997 г. Постановление вступило в действие (и до сих пор сохраняет юридическую силу). На основании этого Постановления Парламент назначил доселе неизвестную акционерную компанию «Общественное украинское радио и телевидение» (*ГУРТ*) ключевой составляющей системы общественного телевидения и радиовещания в Украине.

Постановлением устанавливались новые правила распределения эфирного времени на общенациональном телеканале *УТ-2* и радиоканале *УР-3*: Парламент поручил Национальному совету по телерадиовещанию (органу лицензирования и регулирования сферы вещания) выделить 50 % эфирного времени на этих каналах компании *ГУРТ*, а еще 25 % — под передачи государственных и финансируемых государством региональных компаний. Оставшиеся 25 % должны были быть выделены под «лучшие творческие произведения» национальных и иностранных компаний. Тем самым региональные вещатели получали доступ к национальному эфиру. В абсолютном исчислении, согласно программному заявлению, 70 часов телеэфира и 140 часов радиоэфира в неделю выделялось компании общественного вещания (а именно — *ГУРТ*).

Постановление поручало Правительству предоставить компании *ГУРТ* технические средства для передачи ее программ. Среди прочих содержащихся в Постановлении положений — «запрет на монополизацию руководства» новым вещателем, «финансовая независимость... от определенных субъектов государственной власти, предприятий, учреждений и объединений граждан», «приоритет в получении наиболее технически совершенных и экономически устойчивых национальных каналов и сетей».

⁷⁶ Доступен по адресу: <http://www.medialaw.ru/exussrlaw/ua/broadcast.htm>.

⁷⁷ Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997 г., № 45, стр. 284. С учетом поправок и изменений, внесенных Законом Украины № 2921-III (2921-14) от 10 января 2002 г.

⁷⁸ Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998 г., № 11-12, с. 51.

Национальный совет по телерадиовещанию на своем заседании 22 января 1998 г. отказался выдать компании *ГУРТ* лицензии, необходимые ей для начала вещания⁷⁹. Правительственные учреждения воспрепятствовали бюджетному финансированию компании *ГУРТ* и нашли лазейки в действующем законодательстве, чтобы саботировать создание общественного вещания на Украине. Нежелание Президента, а потому и исполнительной ветви власти, выполнять принятые Парламентом решения по лишению Национального совета по телерадиовещанию контроля над национальным вещанием привело к отказу в выдаче лицензии компании *ГУРТ*, что не позволило ей на деле приступить к вещанию. Еще одним немаловажным фактором является борьба различных учреждений и организаций за право называться учредителем вещательной компании.

В многочисленных Резолюциях и Рекомендациях Парламентская Ассамблея Совета Европы призывала украинские власти поощрять общественное вещание⁸⁰.

Правовой статус общественного вещателя

В соответствии с Законом «О системе Общественного телевидения и радиовещания Украины» общественное телерадиовещание устанавливается в форме компании общественного вещания — независимого юридического лица со статусом единой общенациональной неделимой и неприбыльной системы массовой коммуникации, которая является объектом права собственности Украинского народа (ст. 1).

Закон предусматривает создание общественного телерадиовещания на основании решения Парламента в порядке, определенном им самим.

Верховная Рада утверждает устав Общественного телерадиовещания и его программную концепцию, а также принимает участие в создании его руководящих органов.

Руководящие органы и система управления Компанией

Надзор за деятельностью Общественного телерадиовещания осуществляет Общественный совет. В его состав входят по одному представителю от политических партий, представленных в Парламенте, от зарегистрированных творческих союзов и общественных объединений, которые имеют статус всеукраинских (их перечень устанавливается Верховной Радой), а также по одному представителю от Президента Украины, Кабинета Министров, Национального банка, Генеральной прокуратуры, Национального совета по вопросам телевидения и радиовещания, Антимонопольного комитета и Государственного агентства по авторским и смежным правам. 15 января 1998 г. отдельным Постановлением Парламента был принят перечень 12 творческих союзов и общественных объединений⁸¹. Позднее к нему был добавлен перечень 37 членов Общественного совета, представляющих политические партии и общественные организации (но в нем отсутствовали представители от Президента, Генеральной прокуратуры и Национального банка, так как они не предложили своих делегатов).

В состав Квалификационного совета входят по 3 представителя от Президента и Верховной Рады Украины. Он осуществляет конкурсный отбор кандидатур на должности членов Административного совета и подает их на утверждение Общественному совету.

⁷⁹ См.: Рихтер А.Г. Украина / Энциклопедия общественного вещания. — М., 2005. с. 251.

⁸⁰ См., напр., Резолюцию 1239 (2001) «О свободе выражения мнений и функционировании парламентской демократии в Украине», доступна по адресу <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta01/eres1239.htm>, и Рекомендацию № 1513 (2001) «О соблюдении Украиной своих обязательств», доступна по адресу <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta01/erec1513.htm>.

⁸¹ Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998 г., № 21, ст.111.

Административный совет является постоянно действующим распорядительным органом Общественного телерадиовещания, подотчетным Общественному совету. Предполагалось, что его полномочия и функции будут определены Уставом Общественного телерадиовещания.

Экономические аспекты деятельности Общественного телерадиовещания

Согласно Закону «О системе Общественного телевидения и радиовещания Украины», финансирование Общественного телерадиовещания осуществляется за счет абонентской платы, государственного заказа, коммерческой деятельности и из других источников. Общественный Совет может по своему усмотрению основать общественный фонд для привлечения средств.

Рекламная деятельность запрещается, за исключением коммерческих презентаций, время трансляции которых не должно превышать 3 % вещания в сутки.

В период образования и в первый год функционирования Общественное телерадиовещание финансируется из государственного бюджета. Кроме того, в период «формирования» общественного телерадиовещания 10 % эфирного времени разрешалось отводить под рекламу.

Требования к содержанию программ

В Законе «О системе Общественного телевидения и радиовещания Украины» отсутствуют конкретные требования к содержанию программ, а есть лишь отсылка к Программной концепции, которой будут регламентированы вопросы содержания. 21 ноября 1997 г. Парламент принял Постановление «О создании телерадиоорганизации Общественного вещания Украины», в которой утвердил Программную концепцию Общественного телерадиовещания⁸². В ней декларировались следующие цели общественного вещания:

- «Внедрение системы общественного телерадиовещания как информационного гаранта прав человека, доступа к плюралистической информации и существования независимых СМИ, находящихся под контролем общества, на основе предоставления соответствующего статуса неправительственным телерадиоорганизациям»;
- «Предоставление свободного доступа к национальным вещательным каналам широкому кругу местных... телерадиоорганизаций (независимо от их формы собственности), а также представителям политических партий, гражданских и религиозных объединений»;
- «Сохранение лучших образцов национальной культуры и искусства и донесение их до населения, информационная защита национальных интересов и национального духа, развитие уважения к общечеловеческим ценностям и общественным интересам»;
- «Осуществление широкой информационной поддержки различным политическим и общественным движениям, действующим на благо Украинской государственности».

Согласно Программной концепции, Компания общественного телерадиовещания должна была производить 40 % передаваемых ею программ. Еще 40 % программ должны были поступать к ней от региональных компаний, а остающиеся 20 % отводились под иностранные программы. Передачи ее должны были состоять в равных частях (по 20 %) из: 1) общественно-политических программ, 2) гражданско-образовательных программ, 3) культурно-образовательных программ, 4) специальных программ для детей и юношества и 5) развлекательных программ и фильмов.

⁸² Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998 г., № 11-12, ст. 51.

Последние события

Одним из лозунгов «оранжевой революции» на Украине конца 2004 г. была трансформация пропагандистского государственного телевидения в компании общественного вещания. Президент Виктор Ющенко и тогдашний премьер-министр Юлия Тимошенко неоднократно заявляли, что данный вопрос стоит на повестке дня нового правительства.

После состоявшихся 13 апреля 2005 г. парламентских слушаний 21 июня того же года Верховная Рада приняла постановление, в котором содержалось обещание в самое скорое время принять пересмотренный вариант Закона «О системе Общественного телевидения и радиовещания Украины» и приступить к его практической реализации. Основные предполагаемые изменения касались упрощения структуры управления. Наблюдательный совет в составе 30 человек должен был стать единственным органом, занимающимся назначением руководства общественных вещателей. Постановление поручало Правительству предусмотреть в бюджете на 2006 г. расходы на содержание Общественного телерадиовещания⁸³. Кроме того, оно возлагало на Правительство обязанность провести до конца 2005 г. реорганизацию общенациональных телеканалов УТ-1 и УТ-2, а также общенациональных радиоканалов УР-1, УР-2, и УР-3 в организации общественного телевидения и радиовещания. Ни одно из этих поручений не было выполнено.

8 июля 2005 г. новый законопроект был принят Верховной Радой в первом чтении. 6 октября и 3 ноября 2005 г. Парламент провел второе слушание законопроекта, и оба раза тот возвращался на переработку в комитет по свободе слова и информации. 22 декабря 2005 г. Верховная Рада еще раз рассмотрела законопроект во втором чтении, но при голосовании он не набрал большинства голосов и был отклонен. За принятие его во втором чтении высказались только 119 членов Парламента, 192 депутатов проголосовали за проведение повторного второго чтения после дальнейшей переработки проекта, тогда как для принятия решений Радой необходимо собрать 226 голосов.

В 2006 г. задача содействия быстрейшему принятию пересмотренного варианта Закона «О системе Общественного телевидения и радиовещания Украины» была включена в План действий по реализации обязательств Украины перед Советом Европы, а также в План действий по линии «Украина-НАТО». Оба плана были утверждены Указами Президента.

Тем не менее, 2006 год был ознаменован общенациональными выборами в Раду в марте месяце и вспыхнувшим за ними следом кризисом по вопросу формирования Кабинета министров, который удалось разрешить лишь в середине лета. По указанным причинам Парламент и его комитеты даже не приступали к обсуждению нового законопроекта об общественном телерадиовещании. Положение дел на октябрь 2006 г. таково, что новый законопроект ожидается в Верховной Раде не ранее середины 2007 г.⁸⁴

⁸³ Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005 г., № 28, ст. 377.

⁸⁴ Интервью Андрея Рихтера с Андреем Шевченко, председателем парламентского комитета по вопросам свободы слова и информации, Вена, 14 октября 2006 г.

Заключение

В постсоветском переходном обществе денационализация государственного вещания и замена его общественным телевидением и радиовещанием позволяет гражданам получать доступ к идеям различных политических партий и групп, в том числе оппозиционных, к разносторонним источникам сведений о событиях в стране и мире. Общественное вещание играет здесь не только культурно-образовательную роль, но и имеет важное общественно-политическое значение. Оно позволяет гражданам свободно обсуждать волнующие их проблемы, а не только те темы, что предлагает им власть. Общественное вещание — важная гарантия информационного плюрализма, идеологического многообразия, равно как и профессионализма средств массовой информации. Высокие стандарты общественного вещания должны поднять уровень журналистской деятельности и в других средствах массовой информации.

Особое значение имеет то обстоятельство, что в странах СНГ телевидение остается главным источником информации. Неудивительно, что в тех постсоветских государствах, где переход к общественному вещанию оказался успешным, доверие населения к честным публичным каналам заметно выше, чем к частным вещателям, и это невзирая на сравнительно невысокие рейтинги первых⁸⁵.

Общественные телерадиовещатели на постсоветском пространстве не должны служить ширмой для продолжающегося государственного контроля над СМИ. Поэтому общественное вещание должно удовлетворять требованиям, установленным, например, в Рекомендации № R (96) 10 Комитета министров Совета Европы государствам-членам в отношении гарантий независимости общественного вещания.

Страны СНГ имеют возможность реализовать на практике высочайшие международные стандарты в отношении организации и правового регулирования общественного вещания, разработанные Советом Европы и другими международными организациями. Однако процесс внедрения вызывает у наблюдателей немало нареканий. Похоже, национальным законодателям куда важнее принять законы, заключающие в себе готовые модели общественного вещания, чем реализовать стандарты Совета Европы; задача сохранения контроля над телерадиовещанием преобладает у них над желанием создать подлинное общественное телевидение, деятельность которого подчинена интересам общества. В рассмотренных в настоящем докладе странах обычной практикой является изменение отдельных «деталей» уже разработанного законодательства об общественном вещании в ходе законотворческого процесса, в результате чего большая часть положений, нацеленных на обеспечение независимости общественного вещания, сводится на нет. Другой «фарисейский» способ препятствовать введению общественного вещания состоит в акцентировании внимания на декларативных положениях, без проработки механизма их реализации. Парадоксально, но до сих пор качество правового регулирования общественного вещания находится в целом на весьма высоком уровне, а вот его реальное функционирование можно признать неудовлетворительным. Еще одна общая проблема — стремление органов государственной власти сохранить за собой экономические механизмы, в первую очередь бюджетное финансирование, как рычаги оказания давления на общественных вещателей.

⁸⁵ К примеру, в Эстонии уровень доверия населению к общественной телекомпании ETV составляет 52 %, а к общественной радиокomпании ER — 49 %, притом что уровень доверия к частным телеканалам составляет 35 %, к частным радиоканалам — 31 %, к газетам — 34 %. См.: Estonia / EU Monitoring and Advocacy Program of the Open Society Institute. Television across Europe: regulation, policy and independence. Monitoring reports. (Эстония: Программа мониторинга и содействия Института открытого общества. Телевидение в Европе: регулирование, политика и независимость. Отчеты по результатам мониторинга). Т. 1. — Будапешт, Нью-Йорк, 2005. с. 565.

Деятельность общественных вещателей страдает от наличия трех существенных проблем. Во-первых, принципы формирования руководящих органов зачастую не гарантируют их независимость и не ведут к максимально широкому представительству разных общественных групп. Практика показывает, что нередко с помощью демократических и прозрачных процедур в руководящие органы компаний общественного телевидения назначаются либо бывшие руководители государственных каналов, либо совсем неопытные управленцы. Это в свою очередь предопределяет проправительственную ориентацию общественного вещания. Это же замечание верно и в отношении контролирующих органов, причем их формирование происходит таким образом, что это ведет к доминированию интересов ведущих политических сил, находящихся у власти.

Во-вторых, система финансирования общественных вещателей не обеспечивает их независимости. Отсутствие четких правил и гарантий бюджетного финансирования наряду со значительной свободой усмотрения органов государственной власти в отношении экономических решений (в том числе размера средств, выделяемых на нужды общественных вещателей) выливаются в серьезную зависимость системы общественного вещания от органов государственной власти. Введение абонентской платы — мера, которая могла бы коренным образом изменить ситуацию — откладывается во всех 5 рассмотренных странах на неопределенное или отдаленное время. В то же время, отсутствие абонентской платы на всем постсоветском пространстве (в том числе в прибалтийских государствах) имеет под собой и другие основания. Уровень жизни в этой части мира намного ниже, чем в странах с развитой системой общественного вещания, что служит тормозом любых попыток введения дополнительной формы налогообложения. Кроме того, граждане отнюдь не горят желанием платить за общественное вещание, что обусловлено интенсивным ростом коммерческого частного телевидения и радиовещания в постсоветских государствах, случившимся до появления общественного вещания. Большинству населения привита очевидная зависимость от легкомысленных развлекательных передач. Преобразование непопулярного государственного вещания в вещание общественное воспринимается многими так, что, несмотря на всю его важность, общественное вещание является лишь довеском к существующей системе частного телерадиовещания. Оно могло бы заполнить определенную нишу, главным образом в сфере образовательных передач, но оно не считается национальным достоянием и национальной ценностью, как в Соединенном Королевстве или Канаде. Для сравнения отметим, что на всей остальной территории Западной Европы общественное вещание было учреждено ранее частного вещания (в ряде стран с интервалом в десятилетия). Там коммерческое вещание воспринималось, а в ряде стран продолжает восприниматься как довесок к столпу вещательной системы — общественному телевидению и радиовещанию. В целом эти соображения указывают на то, что даже в долгосрочной перспективе главным источником финансирования общественного вещания в постсоветских странах будут оставаться поступления из государственного бюджета.

В-третьих, возможности общества осуществлять контроль над деятельностью компании общественного вещания крайне невелики. Включение в руководящие органы компании членов общественных организаций отражает стремление соблюсти европейские нормы в отношении представительства общества в органах управления. Однако ни законодательство, ни практика не знают механизмов обратной связи между такими органами и гражданами (включая механизмы подотчетности первых). К тому же, в законодательстве напрочь отсутствуют положения о непосредственном контроле общества над деятельностью общественных вещателей. До настоящего времени не заметно никаких признаков того, что общественное вещание эволюционирует от общественного «представления» к общественному «участию».

Склонность властей контролировать деятельность общественных вещателей становится очевидной в ситуациях, когда в рассмотренных странах происходят события особой

значимости, особенно в периоды избирательных кампаний. Склонность сохранить государственный контроль над вещательными каналами как наиболее мощным электоральным ресурсом все еще превалирует над всеми доводами в пользу общественного вещания. Он ведет к кризисам и скандалам, которые обычно сопровождаются трансформацией принципов общественного вещания, направленных на активацию гражданской позиции населения. Однако процесс этот в свою очередь не приносит плодов из-за поправок, внесенных в другие «детали». По нашему мнению, пока правительства стран СНГ не перестанут считать главной своей задачей формальное следование стандартам, установленным международными организациями, и не сосредоточат свое внимание на актуальной потребности общества в плюралистичной по характеру и подконтрольной обществу системе вещания, любые попытки внедрения подлинного общественного вещания обречены на провал.