



**Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ**

**КОММЕНТАРИЙ К ПРОЕКТУ
ЗАКОНА УКРАИНЫ
«Об Общественном телевидении и радиовещании Украины»**

*Подготовлено Андреем Рихтером, директором Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам
свободы средств массовой информации, доктором филологических наук*

2013

Проанализировав представленный проект Закона Украины «Об Общественном телевидении и радиовещании Украины» (далее – Законопроект) в контексте действующей Конституции, законодательства Украины, международных норм о свободе информации и стандартов общественного вещания, эксперт, подготовивший данный комментарий для Бюро Представителя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы средств массовой информации, пришел к следующему заключению.

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ КОММЕНТАРИЯ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Право на свободное выражение своего мнения и право на свободу массовой информации гарантируются документами Организации Объединённых Наций и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, согласие с которыми выразила Украина.

Международный пакт о гражданских и политических правах возлагает на государства – члены ООН обязанность "принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте". Это означает, что от них требуется не только воздерживаться от нарушения прав, но и принимать позитивные меры для обеспечения уважения прав, в том числе права на свободу выражения мнения. Фактически органы власти обязаны создавать условия, в которых могут развиваться разнообразные, независимые средства массовой информации, обеспечивающие тем самым право населения на информацию. К этим условиям относится и создание общедоступного для всего населения общественного вещания.

Анализируемый Законопроект «Об Общественном телевидении и радиовещании Украины» (далее – Законопроект) был внесен Кабинетом Министров Украины и принят в первом чтении на заседании Верховной Рады 3 июля 2013 года. Он дает второе дыхание попыткам создать общественное телерадиовещание в стране, ведь в случае его принятия отменяется действующий, но нереализованный закон «О системе Общественного телевидения и радиовещания Украины» (1997).

Положительно оценивая основные положения, принципы и задачи функционирования создаваемой Национальной общественной телерадиокомпании Украины (НСТУ), систему лицензирования каналов Общественного телевидения и Общественного радиовещания, эксперт усматривает в Законопроекте определенные недостатки.

Главной опасностью представляется вероятность установления в результате принятия Законопроекта режима параллельного вещания государственного и общественного вещателей в Украине. Такая практика противоречит общеевропейским стандартам свободы выражения мнения и свободы СМИ.

Представляется противоречащим принципу независимости общественного вещания от органов государственной власти предполагаемая на практике чрезмерная зависимость НСТУ от Кабинета Министров.

С учетом лучшей практики в регионе ОБСЕ настоятельно рекомендуется пересмотреть всю систему финансирования деятельности НСТУ, четко определить его минимальный объем и предусмотреть гарантии соблюдения независимости общественного вещателя от органов государственной власти при финансировании из средств государственного

бюджета. Определить возможность либо запрет размещения рекламы в программах НСТУ.

Рекомендуется предусмотреть полное следование журналистов общественного вещателя принципам профессиональной этики, что позволило бы НСТУ реально претендовать на доверие аудитории. Для более полного охвата аудитории требуется предусмотреть нормы по распространению программ Общественного телевидения и Общественного радиовещания в Интернете.

Наконец, необходимо предусмотреть в Законопроекте нормы в отношении минимальных квот для независимых от НСТУ вещателей. Коммерческие производители должны получить реальную возможность распространять собственные программы на каналах Общественного телевидения и Общественного радиовещания. Это расширит возможности для соблюдения плюрализма мнений, свободы творчества, новаторских подходов на ТВР.

Ниже приводится краткое изложение основных рекомендаций в отношении анализируемого акта:

- *Исключить возможность параллельного существования государственного и общественного вещания, предусмотрев передачу Национальной общественной телерадиокомпании Украины имущества и оборудования государственных телерадиокомпаний. Определить в Законопроекте возможность и необходимость создания областных общественных телерадиокомпаний или областных филиалов НСТУ.*
- *С целью гарантирования независимости НСТУ от органов исполнительной власти предусмотреть, чтобы председатель Наблюдательного совета отчитывался перед Верховной Радой Украины и (или) Национальным советом по вопросам телевидения и радиовещания. Предусмотреть, чтобы устав НСТУ утверждался Верховной Радой Украины или Национальным советом по вопросам телевидения и радиовещания. Предусмотреть запрет представителям Кабинета Министров баллотироваться в председатели, заместители председателя Наблюдательного совета.*
- *С целью обеспечения экономической независимости НСТУ от внешних политических и коммерческих интересов необходимо пересмотреть предусмотренную в Законопроекте систему его финансирования. Уточнить параметры финансирования НСТУ из государственного бюджета, как на первые 4 года, так и на последующий период.*
- *С целью обеспечения финансовой независимости НСТУ от коммерческих интересов рекламодателей следует определить, возможно ли размещение рекламы на каналах вещания НСТУ. В случае утвердительного ответа на этот вопрос установить в законе соответствующие ограничения. В случае отрицательного ответа – предусмотреть соответствующую норму в Законопроекте.*
- *С целью успешного выполнения задач НСТУ детализировать программные обязательства Общественного телевидения и Общественного радиовещания. Указать в Законопроекте на необходимость соблюдения этических норм журналистами общественного телерадиовещания.*
- *С целью соблюдения плюрализма мнений предусмотреть в Законопроекте нормы*

в отношении размеров квот для независимых от НСТУ вещателей.

- *С целью более полного охвата аудитории внести нормы, предусматривающие распространение программ НСТУ в Интернете.*

Основные аспекты Законопроекта, вызывающие одобрение или беспокойство эксперта, обсуждаются более подробно ниже, после краткого обзора обязательств Украины в отношении свободы выражения мнения и свободы СМИ.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ

- 1.1. Признание значения свободы выражения мнения и свободы СМИ**
- 1.2. Обязательства государств-участников ОБСЕ в отношении свободы выражения мнения и свободы СМИ**
- 1.3. Допустимые ограничения свободы выражения мнения**
- 1.4. Регулирование деятельности СМИ**
- 1.5. Принципы, регулирующие деятельность общественного вещателя.**

II. АНАЛИЗ ЗАКОНОПРОЕКТА «ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ ТЕЛЕВИДЕНИИ И РАДИОВЕЩАНИИ УКРАИНЫ»

- 2.1. Сфера действия Законопроекта, основы создания Национальной общественной телерадиокомпании Украины**
- 2.2. Органы надзора за деятельностью Национальной общественной телерадиокомпании Украины**
- 2.3. Финансирование деятельности Национальной общественной телерадиокомпании Украины**
- 2.4. Регулирование содержания программ общественного вещания**

ВВЕДЕНИЕ

Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации провело правовой анализ проекта Закона Украины «Об Общественном телевидении и радиовещании Украины». Данный комментарий был подготовлен директором Бюро Андреем Рихтером, доктором филологических наук и известным специалистом по праву СМИ.

Комментарий содержит анализ законопроекта «Об Общественном телевидении и радиовещании Украины» в контексте его соответствия международным стандартам права на свободное выражение мнения и свободы средств массовой информации.

Законопроект был внесен в Верховную Раду Украины Кабинетом Министров Украины 12.12.2012 (№ 1076) и включен в повестку дня 2.04.2013 (№158-VII). Закон был принят Верховной Радой в первом чтении 3 июля 2013 года ¹.

Раздел 1 настоящего Комментария посвящён международным обязательствам Украины в области свободы выражения мнения и свободы средств массовой информации, в нем также излагаются международные стандарты, касающиеся общественного вещания. Указанные обязательства и стандарты определены и установлены в международном праве, в том числе в Международном пакте о гражданских и политических правах, других актах ООН и связанных с ней международных организаций. Они присутствуют и в различных соглашениях в рамках ОБСЕ, одной из сторон которых является Украина; в решениях международных судов по правам человека. На них указывается также в межправительственных декларациях и в заявлениях Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. Устанавливается сопоставимость международных норм с конституционным правом Украины по вопросам прав и свобод человека.

В разделе 2 содержится анализ основных положений законопроекта «Об Общественном телевидении и радиовещании Украины», высказываются рекомендации по его совершенствованию.

¹ См. официальный веб-портал Верховной Рады:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1076&skl=8

I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ

1.6. Признание значения свободы выражения мнения и свободы СМИ

Свобода выражения мнения издавна признается одним из важнейших прав человека. Она имеет основополагающее значение для функционирования демократии, является необходимым условием осуществления других прав и сама по себе представляет неотъемлемое слагаемое человеческого достоинства.

Украина является полноправным членом международного сообщества, участником Организации Объединённых Наций (ООН), Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Совета Европы. В связи с этим она приняла на себя равновеликие для всех государств обязательства.

Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), основной документ о правах человека, принятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций в 1948 году, защищает право на свободу выражения убеждений в следующей формулировке статьи 19:

«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»².

Украина ратифицировала Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)³ – договор Организации Объединённых Наций, имеющий обязательную юридическую силу. В этой связи заметим, что и МПГПП гарантирует право на выражение мнения, которое раскрывается в тексте статьи 19:

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

В этом контексте напоминаем, что часть 1 статьи 9 действующей Конституции Украины⁴ торжественно заявляет:

«Действующие международные договоры, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины, являются частью национального законодательства Украины».

Для контроля за надлежащим соблюдением Международного пакта о гражданских и политических правах действует Комитет по правам человека, заседающий в Нью-Йорке и Женеве. Он состоит из экспертов и вправе рассматривать заявления от отдельных лиц,

² Резолюция 217А (III) Генеральной Ассамблеи Организации Объединённых Наций, принята 10 декабря 1948 года. А/64, стр. 39-42. См. полный официальный текст на русском яз. на официальном сайте ООН: <http://www.un.org/russian/document/declarat/declhr.htm>

³ Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. См. полный официальный текст на русском яз. на сайте ООН: <http://www.un.org/russian/document/convents/pactpol.htm>

⁴ См. официальный веб-портал Верховной Рады: <http://rada.gov.ua/uploads/documents/27396.pdf>

которые утверждают, что стали жертвами нарушения прав, зафиксированных в Пакте, – в том числе прав, предусмотренных статьёй 19. Этот Комитет определил:

«Право на свободу выражения мнения имеет важнейшее значение в любом демократическом обществе»⁵.

Свободные СМИ, как подчеркивал Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека, играют существенную роль в политическом процессе:

«[С]вободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями имеет исключительно важное значение. Это предполагает свободную печать и другие СМИ, имеющие возможность высказываться по вопросам общественной значимости без цензуры или ограничений и информировать общественное мнение»⁶.

Созданный для контроля за соблюдением Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейский суд по правам человека указал, что «[с]вобода выражения мнения является одной из основных составляющих [демократического] общества и необходимым условием для его прогресса, а также для развития каждого человека»⁷. Как отмечается в этом положении, свобода выражения мнения имеет основополагающее значение как сама по себе, так и в качестве основы для всех других прав человека. Полноценная демократия возможна только в обществах, где допускается и гарантируется свободный поток информации и идей. Помимо этого, свобода выражения мнения имеет решающее значение для выявления и предания огласке нарушений этого и иных прав человека и борьбы с такими нарушениями.

Европейский суд по правам человека неизменно подчеркивает «исключительную роль прессы в правовом государстве»⁸. Он, в частности, отмечал:

«Свобода печати даёт общественности непревзойденный инструмент, позволяющий ей знакомиться со своими политическими лидерами и получать представление об их идеях и позициях. В частности, она позволяет политикам размышлять и высказывать свою точку зрения по вопросам, заботящим общественное мнение; таким образом, все получают возможность участвовать в свободной политической дискуссии, которая находится в самом центре концепции демократического общества»⁹.

⁵ Дело "Дэ Хун Пак против Республики Кореи" (Tae-Hoon Park v. Republic of Korea, 20 October 1998, Communication No. 628/1995, para. 10.3).

⁶ Замечание общего порядка № 25 Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека, 12 июля 1996 года.

⁷ Дело "Хендисайд против Соединенного Королевства" (Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para. 49).

⁸ Дело "Торгерсон против Исландии" (Thorgeirson v. Iceland, 25 June 1992, Application No. 13778/88, para. 63).

⁹ Дело "Кастеллс против Испании" (Castells v. Spain, 24 April 1992, Application No. 11798/85, para. 43).

В свою очередь, аналог ЕСПЧ – Межамериканский суд по правам человека – констатировал: «Именно средства массовой информации претворяют в жизнь свободу выражения мнения»¹⁰.

Европейский суд по правам человека также заявлял, что на СМИ лежит обязанность распространения информации и идей, касающихся всех сфер общественных интересов:

«Хотя пресса и не должна преступать границы, установленные для [защиты интересов, изложенных в статье 10(2) ¹¹].… на нее, тем не менее, возложена миссия по распространению информации и идей, представляющих общественный интерес; если на прессе лежит задача распространять такую информацию и идеи, то общественность, со своей стороны, имеет право на их получение. В противном случае пресса не смогла бы выполнять свою основную функцию "сторожевого пса общественных интересов"»¹².

О связи свободы выражения мнения и свободы и плюрализма СМИ говорит и Будапештский документ саммита Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ): «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху» (5-6 декабря 1994 г.):

«(36) Государства-участники вновь подтверждают, что свобода выражения своего мнения является основным правом человека и одним из основополагающих элементов демократического общества. В свете этого независимость и плюрализм средств массовой информации чрезвычайно важны для свободного и открытого общества и обеспечения подотчетности органов государственного управления. Их руководящим принципом будет защита этого права»¹³.

В этой связи напомним, что Статья 34 Конституции Украины гласит:

«Каждому гарантируется право на свободу мысли и слова, на свободное выражение своих взглядов и убеждений.

Каждый имеет право свободно собирать, хранить, использовать и распространять информацию устно, письменно либо иным способом — по своему выбору.

Осуществление этих прав может быть ограничено законом в интересах национальной безопасности, территориальной целостности либо общественного

¹⁰ Рекомендация "Обязательное членство в Ассоциации, предписываемое законом для занятия журналистикой" (Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism, Advisory Opinion OC-5/85 of 13 November 1985, Series A, No. 5, para. 34).

¹¹ Статья 10 (ч. 2) гласит: «Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

¹² См. дело "Кастеллс против Испании" (Castells v. Spain, note 25, para. 43); «"Обсервер" и "Гардиан" против Соединенного Королевства» (The Observer and Guardian v. UK, 26 November 1991, Application No. 13585/88, para. 59); и «"Санди таймс" против Соединенного Королевства (II)» (The Sunday Times v. UK (II), 26 November 1991, Application No. 13166/87, para. 65).

¹³ См. официальный перевод на русский язык на сайте ОБСЕ (с. 32-33): <http://www.osce.org/ru/fom/99566>

порядка с целью предупреждения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья населения, для защиты репутации или прав других людей, для предупреждения разглашения информации, полученной конфиденциально, либо для поддержания авторитета и непредвзятости правосудия»¹⁴.

Статья 15 Конституции Украины запрещает цензуру.

Заметим, что кроме прямого запрета цензуры Конституция Украины специально не регламентирует вопросы свободы средств массовой информации.

1.7. Обязательства государств-участников ОБСЕ в отношении свободы выражения мнения и свободы СМИ

Право на свободное выражение своего мнения неразрывно связано с правом на свободу массовой информации. Свобода массовой информации гарантируется различными документами ОБСЕ, с которыми выразила согласие Украина при вступлении в ОБСЕ.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе – крупнейшая региональная организация по безопасности, в состав которой входят 57 государств Европы, Азии и Северной Америки. Основываясь на Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе¹⁵ (1975), организация ставит перед собой задачи вскрытия возможности возникновения конфликтов, их предотвращения, урегулирования и ликвидации последствий. К основным условиям обеспечения безопасности и решения основных задач организации относятся защита прав человека; развитие демократических институтов; мониторинг выборов.

Заключительный акт заявляет, что «государства-участники будут действовать в соответствии с целями и принципами... Всеобщей декларации прав человека»¹⁶.

Заключительный документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ¹⁷ провозглашает, что

«государства-участники будут уважать права человека и основные свободы, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений, для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Они будут поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод, которые все вытекают из достоинства, присущего человеческой личности, и являются существенными для ее свободного и полного развития».

Здесь (пункт 9.1) также указывается на подтверждение государствами-участниками ОБСЕ того, что:

¹⁴ См. официальный веб-портал Верховной Рады: <http://rada.gov.ua/uploads/documents/27396.pdf>

¹⁵ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года. См. полный официальный текст на русск. яз. на: <http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

¹⁶ Часть VII Заключительного акта.

¹⁷ Копенгагенское совещание Конференции по человеческому измерению СБСЕ, июнь 1990 г. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1. См. полный официальный текст на русск. яз. на сайте ОБСЕ: <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/14304>

«каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения... Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Осуществление этого права может быть предметом лишь таких ограничений, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам»¹⁸.

В Хартии европейской безопасности ОБСЕ (1999) говорится:

«Мы вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободных потоков информации, а также доступа общественности к информации. Мы берём на себя обязательство предпринять все необходимые меры по созданию необходимой основы для функционирования свободных и независимых средств массовой информации и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потоков информации, которые мы считаем важнейшим компонентом любого демократического, свободного и открытого общества»¹⁹.

На Московском совещании Конференции СБСЕ по человеческому измерению (октябрь 1991 г.) государства-участники однозначно согласились с тем, что они

«вновь подтверждают право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение и право средств информации собирать, передавать и распространять информацию, новости и мнения. Любые ограничения, касающиеся осуществления этого права, будут предусматриваться законом и соответствовать международным стандартам. Они признают далее, что независимые средства информации являются важнейшим условием для свободного и открытого общества и ответственных за свои действия государственных систем и играют особую роль в деле охраны прав человека и основных свобод».

Все эти и иные документы ОБСЕ составляют обязательства государств-участников, включая Украину, которым они согласились следовать добросовестно и полностью²⁰.

1.3. Допустимые ограничения свободы выражения мнения

Бесспорно, что право на свободу выражения мнений не является абсолютным: в определённых немногочисленных обстоятельствах оно может подвергаться ограничениям. Однако в силу основополагающего характера этого права ограничения должны быть точными и чётко определёнными в соответствии с принципами правового государства. Более того, ограничения должны преследовать законные цели и быть необходимым в демократическом обществе.²¹

Право не может быть ограничено только из-за того, что какое-то конкретное заявление или выражение видится как оскорбительное или потому что оно подвергает сомнению

¹⁸ Там же.

¹⁹ См. пункт 26 Хартии европейской безопасности, принятой на Стамбульском Саммите ОБСЕ, 1999 г. См. полный официальный текст на русск. яз. на сайте ОБСЕ: <http://www.osce.org/item/4051.html?lc=ru>

²⁰ Астанинский заключительный документ (2 декабря 2010 г.), п. 2. Официальный текст на русском языке на сайте ОБСЕ (с. 57): <http://www.osce.org/ru/fom/99566>

²¹ См. п. II.26 доклада семинара экспертов СБСЕ по демократическим институтам Совету СБСЕ (Осло, ноябрь 1991 г.) Официальный текст на русском языке на сайте ОБСЕ (с. 28): <http://www.osce.org/ru/fom/99566>

признанные догмы. В связи с этим Европейский суд по правам человека подчеркнул, что такие заявления достойны защиты:

[Свобода выражения мнения] применима не только к "информации" или "идеям", которые встречаются благосклонно или рассматриваются как безобидные либо нейтральные, но и в отношении тех, которые задевают, шокируют или беспокоят государство или какую-либо часть населения. Таковы требования плюрализма, терпимости и либерализма, без которых нет "демократического общества"²².

Впрочем, пределы, в которых допустимы законные ограничения свободы выражения мнений, установлены и в пункте 3 цитируемой выше статьи 19 МПГПП:

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

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

Заметим, что речь идёт не о *необходимости*, обязанности государств устанавливать соответствующие ограничения указанной свободы, а лишь о *допустимости*, возможности это делать при соблюдении определённых условий. Эта норма интерпретируется как установление тройственного критерия, требующего, чтобы любые ограничения были: 1) предписаны законом, 2) преследовали законную цель и 3) необходимыми в демократическом обществе²³. Этот международный стандарт подразумевает и то, что расплывчатые или нечётко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу действий, несовместимы с правом на свободу выражения мнения.

Если происходит вмешательство права в свободу массовой информации, то оно должно преследовать одну из целей, перечисленных в пункте 3 статьи 19; этот перечень является исчерпывающим, и, следовательно, вмешательство, не связанное ни с одной из указанных целей, представляет собой нарушение статьи 19 этого пакта. Вмешательство должно быть также «необходимым» для достижения одной из этих целей. Слово «необходимый» в данном контексте имеет особое значение. Оно означает, что для вмешательства должна существовать "насуточная общественная потребность"²⁴; что причины, приводимые государством в качестве обоснования вмешательства, должны быть "относящимися к делу и достаточными" и что государство должно показать, что вмешательство соразмерно преследуемой цели. Как заявил Комитет ООН по правам человека, "требование о

²² Дело "Хендисайд против Соединенного Королевства" (Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para. 49).

²³ См., например, решение Комитета ООН по правам человека по делу "Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы" (Rafael Marques de Morais v. Angola, Communication No. 1128/2002, 18 April 2005, para. 6.8): <http://humanrights.law.monash.edu.au/undocs/1128-2002.html>

²⁴ См., например, постановление по делу Европейского суда по правам человека "Хрико против Словакии" (Hrico v. Slovakia, 27 July 2004, Application No. 41498/99, para. 40) на сайте ЕСПЧ: <http://www.echr.coe.int/eng/Press/2004/July/ChamberJudgmentHricovSlovakia200704.htm>

необходимости предполагает наличие элемента соразмерности в том смысле, что масштаб ограничения свободы выражения мнения должен быть соразмерным с той ценностью, на защиту которой направлено данное ограничение"²⁵. Вводимые с соблюдением указанных условий ограничения должны быть пропорциональны преследуемой законной цели.

Введение ограничений не должно быть инструментом преследования политической оппозиции, зажима критики, ограничения информированности граждан или ущемления прав нуждающихся в защите групп населения. В связи с этим Совет по правам человека ООН в резолюции «Свобода мнений и их свободное выражение» (№ 12/16, 2009) призвал все государства – члены ООН воздерживаться от введения ограничений, не согласующихся с пунктом 3 статьи 19 МПГПП, в том числе ограничений в отношении:

- i. обсуждения проводимой правительством политики и политические дискуссии; представления докладов о правах человека, деятельности правительства и коррупции в органах власти; участия в избирательных кампаниях, мирных демонстрациях или политической деятельности, в том числе за мир и демократию; и выражения мнений, несогласия, религиозных взглядов или убеждений, в том числе лицами, принадлежащими к меньшинствам или уязвимым группам;
- ii. свободного потока информации и идей, в том числе такими методами, как запрещение или закрытие изданий и других средств информации и злоупотребление административными мерами и цензурой;
- iii. доступа к информационно-коммуникационным технологиям или использования этих технологий, включая радио, телевидение и Интернет²⁶.

1.4. Регулирование деятельности СМИ

В целях защиты права на свободу выражения мнения крайне важно, чтобы СМИ имели возможность осуществлять свою деятельность вне зависимости от государственного контроля. Это обеспечивает их функционирование в качестве "сторожевого пса общества" и доступ населения к широкому спектру мнений, особенно по вопросам, затрагивающим общественные интересы. Таким образом, первоочередной целью регулирования деятельности средств массовой информации в демократическом обществе должно быть содействие развитию независимых и плюралистических СМИ, обеспечивающее тем самым осуществление права населения получать информацию из разнообразных источников.

Статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах возлагает на государства обязанность "принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте". Это означает, что от государств требуется не только воздерживаться от нарушения прав, но и принимать позитивные меры для обеспечения уважения прав, в том числе права на свободу выражения мнения. Фактически государства, включая Украину, обязаны создавать условия, в которых могут развиваться разнообразные, независимые средства массовой информации, обеспечивающие тем самым право населения на информацию. В

²⁵ "Рафаэль Маркиш ди Морайш против Анголы" (Rafael Marques de Morais v. Angola, note 31, para. 6.8).

²⁶ См. официальный перевод на рус. яз. на сайте ООН: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G09/166/91/PDF/G0916691.pdf?OpenElement>

современной демократической Европе к этим условиям относится и создание общественного вещания.

Важный аспект позитивных обязательств государств по содействию свободе выражения мнения и свободе средств массовой информации состоит в необходимости развития плюрализма внутри СМИ и обеспечения равного доступа к СМИ для всех. Европейский суд по правам человека отмечал:

"[Распространение] информации и идей, затрагивающих общие интересы... может успешно осуществляться только на основе принципа плюрализма"²⁷.

Вышеупомянутый Межамериканский суд по правам человека заявил, что свобода выражения мнения требует, чтобы "средства распространения информации были потенциально открыты для всех без какой-либо дискриминации или, точнее, что не должно быть лиц и групп, лишенных доступа к таким средствам"²⁸.

В связи с этим заметим, что сегодня общепризнано: любые государственные органы, наделенные полномочиями по регулированию в области СМИ, должны быть полностью независимы от органов политической власти и защищены от вмешательства со стороны политических и деловых кругов. В противном случае система регулирования СМИ легко может быть использована для злоупотребления в политических или коммерческих целях. Специальные представители по вопросам свободы выражения мнения трех международных организаций, включая ОБСЕ, отмечали:

«Все органы государственной власти, имеющие официальные полномочия по регулированию СМИ, должны быть защищены от вмешательства, особенно политического или экономического, в том числе в процесс назначения сотрудников, который должен быть прозрачным, позволять общественности принимать в нем участие и не должен контролироваться какой-либо политической партией»²⁹.

1.5. Принципы, регулирующие деятельность общественного вещателя.

Идея общественного вещания имеет мощную поддержку в целом ряде европейских межправительственных заявлений и документов.

Жизненно важная роль общественного вещания как существенного фактора плюрализма в коммуникациях, которое доступно всем на национальном и региональном уровнях путем создания базовой всеобъемлющей службы вещания, состоящей из информационного, образовательного, культурного и развлекательного компонентов, подчеркивается в Рекомендации № R (96) 10 в отношении гарантий независимости общественного вещания, принятой под эгидой Совета Европы.

В международно-правовых документах неоднократно подчеркивалась необходимость того, чтобы все вещатели вообще и принадлежащие к службе общественного вещания в частности пользовались высокой степенью независимости, особенно от вмешательства

²⁷ Дело "Информационсферайн Лентиа и другие против Австрии" (Informationsverein Lentia and Others v. Austria, 24 November 1993, Application Nos. 13914/88 and 15041/89, para. 38).

²⁸ Рекомендация "Обязательное членство в Ассоциации, предписываемое законом для занятия журналистикой" (note 27, para. 34).

²⁹ См. Совместную декларацию 2003 г. (с. 38): <http://www.osce.org/ru/fom/99559>

органов государственной власти, что позволит им эффективно выполнять свои обязательства перед обществом. Резолюция по вопросу о будущем общественного вещания, принятая на 4-й Европейской конференции на уровне министров по вопросам политики в области СМИ, предусматривает, что "государства-члены обязуются гарантировать независимость общественных вещательных компаний от политического и экономического вмешательства".

В Политической Декларации, принятой на 7-й Европейской конференции на уровне министров по вопросам политики в области СМИ (Киев, 10-11 марта 2005), подтверждается:

«...готовность значительно укрепить роль средств массовой информации в создании основанной на плюрализме модели общественного вещания, которая предусматривает активную коммуникацию в обществе»³⁰.

ЮНЕСКО также неоднократно публично подчеркивала необходимость в таком плюрализме и независимости общественного вещания. В *Виндхукской декларации* 1991 г. ЮНЕСКО подтвердила свои критерии, заявив, что вся финансовая поддержка «должна быть направлена на поддержание независимости и плюрализма»³¹ (п. 11). В другом документе, *Софийской декларации*, принятой в 1997 году, ЮНЕСКО выразила следующее устремление (п. 6):

«Принадлежащие государству органы вещания <...> следует реформировать в первоочередном порядке и предоставить им статус открытых общественных учреждений, пользующихся журналистской и издательской независимостью. В случае создания регулирующих органов в области радио и телевещания они должны быть полностью независимыми по отношению к органам власти»³².

По мнению руководителей этой межгосударственной организации, ЮНЕСКО привержена делу развития общественного вещания, которое наделяет граждан знаниями, что позволяет им активно участвовать в процессе принятия решений³³. Хотя декларации ЮНЕСКО не являются для государств-членов юридически обязательными, они были подтверждены Генеральной конференцией ЮНЕСКО, а, следовательно, отражают волю международного сообщества³⁴.

Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) полагает, что общественное вещание – жизненно важный элемент демократии в Европе. Она определила в своей Рекомендации

³⁰ См. текст Политической Декларации (MCM(2005)005) на украинском языке: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/MCM\(2005\)005_ukr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/MCM(2005)005_ukr.pdf)

³¹ См. текст на русском яз. на официальном сайте ООН: <http://www.un.org/russian/document/declarat/157pc61a6.pdf>

³² Софийская декларация, утвержденная Европейским семинаром по укреплению независимых и плюралистических средств информации (особенно в странах Центральной и Восточной Европы), София, Болгария, 10 - 13 сентября 1997 года. См. текст на русском яз. на официальном сайте ООН: <http://www.un.org/russian/document/declarat/sofiadecl.html>

³³ Служба общественного вещания: справочник лучших приемов и методов работы. Под ред. И.Банержи и К. Сеневирагне. М.: Изд-во «Гелиос» и ЮНЕСКО, 2006. С. 4. См. текст на русском языке на официальном сайте ЮНЕСКО: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001415/141584r.pdf>

³⁴ Там же. С. 110.

№1641 (2004) «Общественное вещание» следующие базовые принципы общественного вещания:

«2. Общественное вещание, кем бы оно ни осуществлялось — общественными организациями или частными компаниями, — отличается от вещания по чисто коммерческим и политическим причинам своей особой задачей, которая, по существу, заключается в том, чтобы вести свою деятельность независимо от экономической и политической власти. Общественное вещание обеспечивает общество в целом информационными, культурными, образовательными и развлекательными программами, способствуя росту социальной, политической и культурной активности граждан и сплочению общества. В связи с этим оно, как правило, является универсальным с точки зрения содержания и доступа, гарантирует редакционную независимость и беспристрастность, представляет собой критерий качества, предлагает множество разнообразных программ и услуг, удовлетворяющих запросам всех групп населения, и несет ответственность перед всем обществом. Эти принципы верны вне зависимости от того, какие изменения придется внести для того, чтобы удовлетворять требованиям 21-го века».

Парламентская Ассамблея также признаёт необходимым, чтобы ряд принципов в отношении свободы СМИ соблюдались в каждом демократическом обществе. Список таких принципов предлагает Резолюция ПАСЕ № 1636 (2008) «Индикаторы СМИ в демократическом обществе». Этот список помогает объективно проанализировать состояние среды для СМИ в том или ином государстве с точки зрения соблюдения свободы СМИ и с целью определить проблемные вопросы и потенциальные отставания. Это позволяет государствам вести дискуссию на европейском уровне в отношении возможных действий по решению таких проблем. Парламентская Ассамблея в своей резолюции предлагает национальным парламентам регулярно проводить объективный и сравнительный анализ с целью выявления недостатков в законодательстве и политике СМИ и принятия необходимых мер по их исправлению. В контексте анализируемых документов обращаем внимание законодателей Украины на следующие из числа основных принципов:

«8.20. Общественные вещатели должны быть защищены от политического вмешательства в практику повседневного управления и в свою редакционную работу. Высшие управленческие должности не должны получать лица, имеющие очевидные партийно-политические привязанности;

8.21. Общественные вещатели должны создавать собственные кодексы поведения в отношении как журналистской работы, так и редакционной независимости от политических сил;»

Рекомендация № R (96) 10 Комитета министров Совета Европы в отношении гарантий независимости общественного вещания указывает на необходимость государств - участников Совета Европы включить в свое внутреннее законодательство или в другие правовые инструменты управления организациями общественного вещания положения, гарантирующие их независимость в соответствии с руководящими принципами, изложенными в Приложении к ней. В своем анализе мы опирались на данные рекомендации.

Наконец, в Совместной декларации о социокультурном многообразии в телерадиовещании, принятой в 2007 году специальными представителями

международных организаций по свободе выражения мнения, в том числе ООН и ОБСЕ, сказано:

- «Требуются особые меры для того, чтобы защитить и сохранить общественное вещание в новых вещательных условиях. Мандат общественных вещателей должен быть четко установлен законодательством и должен включать, помимо прочего, содействие развитию социокультурного многообразия. Такое содействие должно заключаться не только в создании разных видов программ, но и в предоставлении возможностей для высказывания всем секторам общества и обслуживании информационных потребностей и интересов таких секторов. Необходимо исследовать инновационные механизмы финансирования общественного вещания, достаточные для того, чтобы они могли реализовать свой общественный мандат и были гарантированы заранее на несколько лет вперед, с индексацией на инфляцию.
- Общественное вещание должно быть однозначно признано в законодательстве как особая форма вещания, к нему необходимо применять справедливые и простые процедуры лицензирования, от него не следует требовать соответствия строгим технологическим или иным лицензионным критериям, плата за лицензию должна быть льготной и должен предоставляться доступ к рекламе.

[...]

- Следует рассмотреть вопрос об оказании поддержки производству информационного наполнения, содействующего развитию социокультурного многообразия, на основании равноправных, объективных критериев, применяемых в недискриминационном порядке. Среди мер поддержки может быть продвижение независимых производителей информационного наполнения, в том числе путем установления требований к общественным вещателям о приобретении минимальной квоты их программного времени у этих производителей³⁵.

³⁵ Совместная декларация о социокультурном многообразии в телерадиовещании (стр. 60-62), см. официальный сайт ОБСЕ: <http://www.osce.org/ru/fom/99559>

II. АНАЛИЗ ЗАКОНОПРОЕКТА «ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ ТЕЛЕВИДЕНИИ И РАДИОВЕЩАНИИ УКРАИНЫ»

Анализируемый Законопроект о создании Общественного телерадиовещания в Украине был принят в первом чтении на заседании Верховной Рады 3 июля 2013 года. Этим актом также вносятся изменения в закон «О телевидении и радиовещании», другие законы Украины. В случае его принятия отменяется действующий, но нереализованный закон «О системе Общественного телевидения и радиовещания Украины» (1997). Указанные изменения составляют примерно четверть самого Законопроекта и предназначены устранить возможные правовые коллизии.

В Пояснительной записке к Законопроекту, подписанной главой Госкомтелерадио, указывается, что «принятие Закона Украины создаст правовые основы деятельности Общественного телевидения и радиовещания Украины как необходимого элемента демократического общества, а также дополнительные условия для удовлетворения информационных потребностей общества, вовлечения общества в процесс обсуждения и решения важнейших социально-политических вопросов, будет содействовать формированию гражданского общества в Украине и обеспечит надлежащую реализацию конституционного права каждого на информацию».

Ниже приводятся комментарии с соответствующими рекомендациями по приближению национального законодательства к международным обязательствам Украины, общепризнанным международными стандартами права на свободу выражения мнения и общественного вещания.

2.1. Сфера действия Законопроекта, основы создания Национальной общественной телерадиокомпании Украины

В целях становления общественного вещания в стране Законопроект «Об Общественном телевидении и радиовещании Украины» предполагает создание юридического лица публичного права «Национальной общественной телерадиокомпании Украины» (НСТУ) (ст. 1).

НСТУ состоит из двух частей – Общественного телевидения и Общественного радио, каждая из которых получает возможность вещания на двух каналах: общественно-политическом и культурно-просветительском.

Процедура лицензирования НСТУ проста и понятна, так как Законопроект предусматривает, что лицензии на вещание выдаются без конкурса и бесплатно.

Из Заключительных положений Законопроекта (раздел IV) можно предположить, что НСТУ создается взамен упраздняемых государственных Национальной телекомпании Украины и Национальной радиокomпании Украины. В то же время в нем не содержится прямого указания на то, что эти две компании, их имущество и оборудование передаются в собственность или распоряжение НСТУ. Нет и указания на ликвидацию государственного вещателя, с него лишь снимается большинство обязанностей,

предусмотренных законодательством, ликвидируется и система регулирования его деятельности, предусмотренная действующим законом «О телевидении и радиовещании».

Если гостелерадиокомпании не передаются НСТУ, а общественное телевидение и радиовещание (ТВР) предполагается создавать на новой базе, то непонятно утверждение Пояснительной записки (п. 4) о том, что «Проект Закона Украины не потребует дополнительных материальных и иных затрат».

Кроме того, внесенные Законопроектом поправки не затрагивают указания на Национальную радиокomпанию Украины, остающегося в норме п. 5 ст. 62 Закона «О выборах Президента Украины». А норма статьи 72 (п. 8) Закона «О выборах народных депутатов Украины» по-прежнему регламентирует деятельность «региональных телерадиоорганизаций государственной или коммунальной формы собственности».

Законопроект обходит вопрос создания региональных общественных вещателей в областях Украины и в Автономной Республике Крым. Этот вопрос тесно связан с судьбой государственного вещания в регионах. Если государственные облтелерадиокомпании ликвидируются, то что происходит с их имуществом и частотами? Приватизируются? Возможно ли создание на их базе филиалов НСТУ? Закон об этом не говорит. Если же Кабинет Министров предполагает сохранение государственного телевидения в регионах, то вновь возникает проблема параллельного общественного и государственного вещания. Проблема состоит не только в распылении бюджетных средств на существование многочисленных каналов вещания, но и в идеологии допустимости государственного вещателя в современной демократии.

Мы видим опасность в возможной попытке установления режима параллельного вещания государственного и общественного вещателей. Такая практика противоречит общеевропейским стандартам. Она существует только в Азербайджане и России, что подвергалось острой критике со стороны Совета Европы, европейских и национальных общественных организаций.

Государственный вещатель, там где он существует, реализует свою программную политику исходя из интересов государства, под которыми, как правило, понимаются интересы руководства страны. В этой ситуации доминирует мнение, что государственные СМИ в первую очередь принадлежат элите или правящей партии, а лишь потом являются общенародным национальным достоянием, созданным и функционирующим на средства всех граждан-налогоплательщиков. В результате такого представления о сути государственного телевидения и радио одной из главнейших задач такого вещателя является формирование общественного мнения в поддержку политики власти. Может создаться ситуация, когда оппозиция либо вообще не представлена в программах, либо голос меньшинства не только значительно уступает голосу партии власти, но и не соответствует её весу в обществе.

Рекомендации:

- *Исключить возможность параллельного существования государственного и общественного вещания, предусмотрев, например, передачу Национальной общественной телерадиокомпании Украины имущества и оборудования Национальной телекомпании и Национальной радиокomпании Украины.*
- *Определить в Законопроекте возможность и необходимость создания областных общественных телерадиокомпаний или областных филиалов НСТУ.*

2.2. Органы надзора за деятельностью Национальной общественной телерадиокомпании Украины

Законопроект предусматривает создание Наблюдательного совета Национальной общественной телерадиокомпании Украины из 17 человек. Из них 14 человек определяются по жеребьевке из представителей всеукраинских общественных объединений, а трое представляют Кабинет Министров.

Его члены коллективно представляют интересы общества в целом. Это не исключает возможности того, что члены Наблюдательного совета могут представлять интересы определенных групп, в первую очередь меньшинств, тем самым отражая социальное многообразие. Члены этого органа обладают иммунитетом против увольнения, отстранения от должности или замены в течение своего срока занятия должности любым органом или властной структурой, в том числе теми, которые их на эту должность выдвинули. Тем самым Наблюдательный совет будет содействовать независимости общественных вещателей от политической или экономической конъюнктуры, оставаясь при этом полномочным и уважаемым органом по контролю над соблюдением программной политики, устава и правильным расходованием бюджетных средств.

Наблюдательный совет НСТУ имеет полномочия контролировать выполнение утвержденного им же редакционного устава, выбирать членов правления, ревизионную комиссию НСТУ, утверждать штатное расписание, ежегодный отчет, не вмешиваясь «в текущую хозяйственную деятельность правления НСТУ» (ст. 7). Однако Законопроект не предусматривает запрета вмешательства в редакционную деятельность НСТУ. В силу того, что сутью наблюдательного органа общественного вещания в Европе является выполнение функций буфера между институтами государственной власти и вещателем (директорами, редакторами), рекомендуется предусмотреть и такой запрет. В противном случае возникнет соблазн для представителей общественности и исполнительной власти не наблюдать и контролировать деятельность вещателя, а руководить редакторами, журналистами и т.п.

Три члена Наблюдательного совета представляют Кабинет Министров, но даже если формально они будут технократами и специалистами, по своему статусу они будут зависимы от воли правящей политической партии (партий). По этой причине возникает опасность, что эти лица, их консолидированное мнение и высокое положение будут доминировать в работе данного органа. Этого можно избежать, предусмотрев в Законопроекте запрет представителям Кабмина выбираться председателем, заместителем председателя Наблюдательного совета.

Избираемое Наблюдательным советом Правление НСТУ управляет текущей деятельностью и кадровой политикой НСТУ. В силу этого представляется целесообразным, чтобы руководителей (главных редакторов) Общественного телевидения и Общественного радио назначал не председатель Правления, как это следует из смысла статьи 12 Законопроекта, а Правление в целом.

Представляется нерешенной проблемой и устанавливаемая в Законопроекте зависимость НСТУ от исполнительной власти. Например, председатель Наблюдательного совета отчитывается перед Кабинетом Министров (п. 6 ст. 11), Кабинет Министров также утверждает и вправе изменять устав НСТУ (ст. 6). А статья 15 Законопроекта наделяет Кабинет Министров широкими полномочиями по контролю за использованием имущества

НСТУ. В этих нормах не учитывается, что НСТУ является не рядовым объектом государственной собственности. НСТУ имеет особый статус, определяемый Законопроектом, который предусматривает независимость общественного ТВР от органов государственной власти (ст. 3). В силу этого желательно передать ряд полномочий, предусмотренных для Кабмина, органу, не входящему в систему исполнительной власти, например Верховной Раде Украины или Национальному совету по вопросам телевидения и радиовещания. Вопросы контроля за использованием и сохранением имущества (п. 1 ст. 15) рекомендуется передать Ревизионной комиссии НСТУ.

Рекомендации:

- *С целью гарантирования редакционной независимости при выполнении основных задач деятельности НСТУ предусмотреть в Законопроекте (ст. 7) запрет Наблюдательному совету вмешиваться в текущую редакционную деятельность Общественного телевидения и Общественного радио.*
- *С целью исключения подчинения НСТУ политической власти предусмотреть запрет представителям Кабинета Министров баллотироваться в председатели, заместители председателя Наблюдательного совета.*
- *С целью соблюдения демократических принципов управления предусмотреть проведение выборов всех руководителей Наблюдательного совета и Правления на альтернативной основе.*
- *С целью соблюдения демократических принципов управления предусмотреть, чтобы руководители (главные редакторы) Общественного телевидения и Общественного радио назначались Правлением в целом.*
- *С целью исключения конфликта интересов предусмотреть распространение запрета на владение частью капитала телерадиоорганизаций и связанных с ними юридических лиц (п.4 ст. 9) также и на членов семей членов Наблюдательного совета.*
- *С целью гарантирования независимости НСТУ от органов исполнительной власти предусмотреть, чтобы председатель Наблюдательного совета отчитывался перед Верховной Радой Украины и (или) Национальным советом по вопросам телевидения и радиовещания.*
- *С целью гарантирования независимости НСТУ от органов исполнительной власти предусмотреть, чтобы устав НСТУ утверждался Верховной Радой Украины или Национальным советом по вопросам телевидения и радиовещания.*

2.3. Финансирование деятельности Национальной общественной телерадиокомпании Украины

Статья 14 Законопроекта предусматривает четырехлетнее финансирование деятельности НСТУ государством с последующим переходом на небюджетные средства, в первую очередь абонентную плату. При этом не определяется, какой собственно орган полномочен инициировать и определять необходимый объем финансирования НСТУ для внесения предложений в формируемый проект национального бюджета. Не указывается

также, является ли соответствующая статья бюджета защищенной, то есть не может быть секвестрирована в ходе его исполнения.

Не подлежит сомнению, что прямая абонентная плата зрителей и слушателей на нужды общественного вещания является наиболее приемлемым инструментом финансирования, обеспечивающим экономическую независимость общественного вещателя, как от органов власти, так и от рекламодателей.

Хотя абонентная плата является стандартным источником финансирования общественных вещателей в «старых демократиях» Европы (например, Великобритании, Германии, Франции, Австрии и др.), следует указать на проблемы с переносом этой практики в странах, вступивших на путь демократии в 1990-е годы. Несмотря на предпринятые попытки, ни в одной стране бывшего СССР (включая страны Балтии) не удалось внедрить даже символическую абонентную плату в целях финансирования общественного ТВР. Хотя такая плата и была введена в недавнее законодательство стран Центральной и Юго-Восточной Европы об общественном вещании, уровень собираемости абонентной платы здесь гораздо ниже требуемого, а вещатели постоянно сталкиваются с необходимостью просить новых и новых дотаций из бюджета.

В связи с этим при рассмотрении Законопроекта рекомендуется изучить другие приемлемые для целей бюджетной независимости и достаточности финансирования НСТУ механизмы обеспечения ее деятельности. В частности, может быть использована система указания в законе на минимальную долю расходной части государственного бюджета, предназначенной на нужды общественного вещания (как это, например, предусмотрено в законодательстве Грузии и Латвии).

Заметим, что документы Европейского Сообщества выводят государственную поддержку программ общественного телевидения и радио за рамки защиты требований честной конкуренции и антимонопольного регулирования – при условии соблюдения общепринятых в Европе принципов такого вещания³⁶.

В частности, Рекомендация № R (96) 10 Комитета министров Совета Европы в отношении гарантий независимости общественного вещания указывает на необходимость принятия правил, регламентирующих такое обеспечение организаций общественного вещания, которое основано на принципе обязательства государства создать адекватную, надежную и транспарентную систему финансирования. Такая система гарантирует организациям общественного вещания поступление финансовых средств, необходимых для осуществления их задач.

В случаях, когда финансирование общественной вещательной организации основывается на взносах из государственного бюджета, рекомендуется применять следующие принципы:

³⁶ См., напр. Рекомендацию № 1641 (2004) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Общественное вещание», Рекомендацию № R (96) 10 Комитета министров государствам-членам Совета Европы относительно гарантий независимости общественного вещания, Рекомендацию №748 (1975) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «О роли национального вещания и управления им», а также постановление Европейского суда от 24 июля 2003 года по делу *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* о компенсации за исполнение общественных обязательств.

- полномочия властей, внешних по отношению к общественной вещательной организации, касательно ее финансирования не должны использоваться для оказания прямого или косвенного влияния на редакционную независимость и институциональную автономию этой организации;
- уровень взноса должен устанавливаться после консультаций с соответствующей организацией общественного вещания с учетом тенденций в расходах на ее деятельность и таким образом, чтобы организация имела возможность полностью осуществлять свои разнообразные задачи;
- выплата взноса должна производиться способом, гарантирующим бесперебойную деятельность общественной вещательной организации, а также предоставляющим организации возможность заниматься долгосрочным планированием;
- использование взноса организацией общественного вещания должно отвечать принципу независимости в вопросах подготовки программ и автономии управления.

Выходом из заложенных в Законопроекте финансовых проблем может быть передача в распоряжение НСТУ одного из мультиплексов цифрового телевидения. Сдача в аренду части каналов вещания мультиплекса могла бы служить важным источником финансирования общественных вещателей. Но и в случае, если этого не произойдет, рекомендуется предусмотреть полное государственное финансирование расходов по распространению сигнала НСТУ по всей территории страны в сетях эфирного и кабельного ТВР.

Законопроект не определяет, допустима ли реклама на каналах вещания НСТУ, относятся ли доходы от рекламы к «иным поступлениям», указанным в источниках его финансирования (п. 2 ч. 2 ст. 14). Европейские стандарты и правила не содержат категорического запрета рекламы на общественном телевидении и радио. Здесь важно не допустить коммерциализации общественного ТВР в результате его вольного или невольного вовлечения в зависимость от рекламодателей и их естественных требований привлекательности программ вещания для наиболее обеспеченной части населения. Другой опасностью здесь может быть усиление возникающей в результате размещения рекламы рыночной роли общественного ТВР. Ведь в таком случае оно будет заниматься нечестной конкуренцией с частными компаниями: НСТУ будет иметь как бюджетные, так и небюджетные источники существования – в отличие от коммерческих вещателей, преимущественно полагающихся на доходы от рекламы.

Поэтому, если законодатель предусмотрит возможность существования рекламы на каналах НСТУ, должны быть установлены более строгие, чем для коммерческого вещания, ограничения в отношении суточного объема рекламы, а также, возможно, характера рекламы, периодичности и времени ее выхода в эфир.

Рекомендации:

- *С целью обеспечения экономической независимости НСТУ от внешних политических и коммерческих интересов необходимо пересмотреть предусмотренную в Законопроекте систему его финансирования (ст. 14).*
- *С этой же целью, а также для адекватного задачам обеспечения деятельности следует уточнить параметры финансирования НСТУ из государственного бюджета, как на первые 4 года, так и на последующий период.*

- *С целью обеспечения финансовой независимости НСТУ от коммерческих интересов рекламодателей следует определить, возможно ли размещение рекламы на каналах вещания НСТУ. В случае утвердительного ответа на этот вопрос установить в законе соответствующие ограничения. В случае отрицательного ответа – предусмотреть соответствующую норму в Законопроекте.*

2.4. Регулирование содержания программ общественного вещания

Законопроект устанавливает шесть принципов и пять задач деятельности НСТУ, которые соответствуют общеевропейскому пониманию основ программной политики общественного вещателя (ст. 3 и 4). Представляется, что, говоря о четырех каналах вещания, было бы возможным детализировать эти принципы и задачи в отдельной статье Законопроекта о программных обязательствах НСТУ.

С учетом того, что поправки в избирательное законодательство, предлагаемые Законопроектом, исключают обязанность Национальной телекомпании Украины и Национальной радиокompании Украины по проведению дебатов и обеспечению равных прав кандидатов на выборах Президента и народных депутатов Украины, рекомендуется предусмотреть такую обязанность для НСТУ и включить в число задач ее деятельности обеспечение равных прав кандидатов при проведении общенациональных выборов.

Нормы, касающиеся требований к содержанию программ Общественного телевидения и Общественного радио, чрезвычайно лаконичны.

Указание Законопроекта на отсутствие обязанности НСТУ по освещению деятельности органов государственной власти (п. 2 ст. 18) само по себе не гарантирует независимости НСТУ и может служить ложным призывом к общественному вещателю отказаться от освещения такой деятельности.

К сожалению, отсутствует указание на необходимость соблюдения журналистами норм профессиональной этики. Деятельность журналистов общественного вещания должна соответствовать тем принципам, на которых основана деятельность НСТУ, в том числе принципу объективности. Она должна соответствовать самым высоким моральным требованиям украинского общества и служить примером всему журналистскому сообществу, только тогда можно претендовать на отличие программ общественного вещания от вещания коммерческих и государственных каналов.

Отсутствуют в Законопроекте и базовые характеристики типов программ на каналах теле- и радиовещания: будут ли там новости и программы о текущих событиях, детские программы и т.п.? Чем должны отличаться программы на общественно-политическом и культурно-просветительском каналах?

Существенным недостатком Законопроекта является отсутствие столь важных норм для выполнения общественным вещателем своих функций, как установление квот времени для трансляции продукции независимых от НСТУ телерадиоорганизаций. Практика почти всех общественных вещателей Европы предусматривает гарантии размещения общественно-полезной продукции независимых частных производителей на каналах

общественного ТВР. Размещая «чужие» программы на своих каналах, общественный вещатель не замыкается на собственном, пусть и независимом, видении общественных проблем, расширяет плюрализм мнений, свободу творчества, возможности новаторских подходов и экспериментов на телевидении и радиовещании.

Законопроект не отражает широких возможностей Интернета, не указывает на обязанность НСТУ создать свой вебсайт и размещать на нем программы для всеобщего пользования, общедоступный архив телерадиопрограмм, а также вести онлайн-трансляцию Общественного телевидения и Общественного радиовещания. Подобное требование, будь оно включено в законопроект, расширило бы аудиторию НСТУ и способствовало бы более успешному выполнению стоящих перед ней задач.

Рекомендации:

- *Рассмотреть необходимость включения в число задач деятельности НСТУ обеспечение равных прав кандидатов при проведении общенациональных выборов.*
- *С целью успешного выполнения задач НСТУ детализировать программные обязательства Общественного телевидения и Общественного радиовещания.*
- *С той же целью указать в Законопроекте на необходимость соблюдения этических норм журналистами общественного телерадиовещания.*
- *С целью соблюдения плюрализма мнений предусмотреть в Законопроекте нормы в отношении квот времени вещания для независимых от НСТУ телерадиокомпаний.*
- *С целью более полного охвата аудитории внести нормы, предусматривающие распространение программ НСТУ в Интернете.*