



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

**КОММЕНТАРИЙ К ПРОЕКТУ
ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН**

«О телерадиовещании»

Подготовлен Дмитрием Головановым, экспертом Института проблем информационного права (г. Москва), юристом ОАО «ВебТВ» (г. Москва), по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации

2011

Проведя анализ представленного проекта закона Республики Узбекистан «О телерадиовещании» в контексте положений Конституции Республики Узбекистан, действующего законодательства о СМИ Республики Узбекистан, а также международных норм о свободе выражения мнения, и практики существующей в других постсоветских государствах - участниках ОБСЕ, эксперт приходит к общему заключению, что указанный законопроект, несмотря на некоторые очевидные преимущества, содержит негативные для развития свободы массовой информации в Республике Узбекистан положения и требует дополнительной доработки с учетом рекомендаций, основанных на международном праве.

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

В целях обеспечения равенства прав субъектов в сфере телерадиовещания:

- Изъять из законопроекта норму, запрещающую учреждение вещательных организаций политическими партиями и профессиональными союзами;
- Рассмотреть вопрос о возможности включения религиозных объединений и организаций в число учредителей средств массовой информации, осуществляющих телерадиовещание.

В целях упорядочения статуса регулирующего органа:

- Статус регулирующего органа должен быть существенно скорректирован с тем, чтобы обеспечить его независимость. Для реализации этого предложения необходимо определить в законе порядок формирования Комиссии. Формирование данного органа должно производиться таким образом, чтобы ни одна из политических сил, действующих в обществе, а равно представители бизнеса и индустрии не могли обеспечивать свое доминирование в Комиссии. Отчетность о деятельности Комиссии должна предоставляться не только органам власти участвующим в ее формировании, но и потребителям.
- Полномочия регулирующего органа должны быть четко определены. Комиссия должна быть органом, который в полном объеме осуществляет как процедуру лицензирования в сфере телерадиовещания, так и проводит контрольные мероприятия в отношении соблюдения вещателями лицензионных требований.
- В закон необходимо внести положения, обязывающие регулирующий орган вести свою деятельность прозрачно, обосновывая представителям аудитории принятие решений, например, об отнесении тех или иных каналов к категории обязательных общедоступных теле- и радиоканалов.

В целях обеспечения независимости вещательных организаций:

- В текст законопроекта необходимо внести уточнения, устанавливающие запрет давления на вещательные организации со стороны органов государственной власти и управления.
- Одновременно с внесением на рассмотрение законопроекта необходимо разработать и представить в парламент законодательные акты, предусматривающие ответственность за действия, которые могут быть квалифицированы как давление на вещательные организации или цензура.

Для того, чтобы проект не декларативно, а на практике ограничивал монополизацию СМИ представляется целесообразным внести в него следующие положения:

- Установить четкие критерии, позволяющие признавать те или иные действия собственников вещательных организаций или аффилированных лиц монополизацией в сфере телерадиовещания.
- Предусмотреть реально действующие механизмы ответственности за нарушение положений о недопустимости монополизации в сфере телерадиовещания, в частности, предусмотреть в качестве одного из оснований для отказа в участии в конкурсе на выдачу лицензий в области телерадиовещания ситуацию, когда получение лицензии лицом приведет к монополизации.
- Обязать учредителей средств массовой информации раскрывать структуру собственности, публикуя соответствующую информацию на Интернет сайте компании или уполномоченного государственного органа.

В целях обеспечения единства и непротиворечивости законодательства о СМИ, устранения положений, угрожающих интересам свободы телерадиовещания:

- Предлагается изъять статью 10 законопроекта из его текста как не относящуюся к предмету регулирования. В том случае, если авторами будет сочтено необходимым оставить статью 10 в законопроекте, необходимо изъять из нее формулировку, указывающую на несовместимость телерадиовещания с распространением теле,- радиоканалов, содержание которых побуждает к совершению действий, влекущих за собой ответственность в соответствии с законодательством. Кроме того, необходимо установить более сбалансированное регулирование в отношении свободы массовой информации, учитывающее принцип выполнения СМИ, в том числе, действующими в вещательном секторе, общественно значимых функций.

В целях создания современной службы общественного вещания

- Необходимо внести в законопроект положения, учреждающие общественное вещание, основным принципом осуществления которого должна стать редакционная независимость.
- Редакционная независимость общественного вещателя должна обеспечиваться за счет формирования органов управления общественным вещателем из числа профессиональных и независимых специалистов, в соответствии с открытой и прозрачной процедурой, гарантирования финансирования из государственного бюджета в определенном объеме, предоставления отчетов о деятельности общественного вещателя аудитории.

В целях совершенствования института лицензирования теле- радиовещания

- Из законопроекта необходимо изъять положения, предусматривающие обязательное получение лицензии на осуществление теле- и радиовещания в сети Интернет.
- Срок действия лицензии на осуществление теле- и радиовещания должен быть продлен. Предпочтительно установить в качестве такого срока 10 лет.
- В законопроект должны быть введены положения, направленные на обеспечение прозрачности и гласности процедуры лицензирования. Публике должна быть предоставлена возможность получать полную информацию как на

стадии рассмотрения заявок соискателей, так и на стадии подведения итогов. В том числе это означает, что лицензионные условия (вещательная концепция) должны быть доступны для ознакомления потребителями.

- Критерии, которые принимаются во внимание при определении победителя конкурса, должны быть скорректированы с тем, чтобы уравновесить такие факторы, как техническое обеспечение телекомпаний и обеспечение интересов общества востребованной и разнообразной информацией.
- В законопроекте должен быть четко регламентирован срок вынесения решения и составления протокола о результатах конкурса.
- В законопроект должны быть введены положения, уточняющие полномочия органов, осуществляющих лицензирование и контроль. Регулирующий орган, учрежденный на основании этого закона, должен получить полномочия по прекращению действия и аннулированию лицензии.
- Процедуры прекращения действия и аннулирования лицензий должны осуществляться в судебном порядке.

В целях обеспечения проведения процесса цифровизации

- До принятия проект плана цифровизации должен быть вынесен на обсуждение общественности, открыт для критики со стороны гражданского общества и специалистов.
- Основные положения государственной программы мероприятий по переходу на цифровое телерадиовещание должны быть закреплены в законе, а не сводиться к подзаконным нормативным актам.

В целях обеспечения защиты прав потребителей

- Необходимо внести в законопроект дополнения, обеспечивающие права объединений потребителей на активное участие в процессах реализации свободы телерадиовещания

РЕЗЮМЕ

Законопроект содержит следующие основные преимущества:

- Предложенный к рассмотрению проект, который представляет собой шаг вперед по сравнению с действующим законом «О средствах массовой информации», содержит гарантии независимости средств массовой информации в области телерадиовещания, обеспечивая их равенство перед законом вне зависимости от форм собственности и организационно-правовой формы. Кроме того, запрещая любые формы давления на вещательные компании, закон расширяет гарантии запрещающие цензуру, содержащиеся в Конституции Узбекистана и законодательстве о СМИ.
- Предполагается создание органа, осуществляющего координирующие функции в секторе телерадиовещания, сформированного с участием представителей общественности (лиц, действующих на общественных началах) - Межведомственной координационной комиссии по совершенствованию и повышению эффективности информационной деятельности и передачи данных. В числе прочего, комиссия предназначена для определения принципов, критериев, условий, порядка и процедуры отбора обязательных общедоступных

теле и (или) радиоканалов, перечня таких каналов, а также организации процедуры лицензирования телерадиовещания.

- Процедура проведения лицензирования телерадиовещания прописана подробно и исчерпывающе. Несмотря на наличие, порой чрезмерных требований, в целом можно говорить об обеспечении прозрачности процедуры.

Законопроект содержит следующие негативные моменты:

- Число субъектов, имеющих возможность реализовывать право на свободу телерадиовещания, необоснованно ограничено.
- Учреждаемый в соответствии с законодательством орган, координирующий государственное регулирование в области телерадиовещания, не обладает нормативно установленными гарантиями независимости.
- Не предусмотрено учреждение общественного телевидения и гарантии независимого статуса государственной телерадиовещательной компании.
- Процедуры регулирования, лицензирования и контроля, предусмотренные законом, не обладают достаточной мерой прозрачности. Это ставит под сомнение эффективность самых качественных институтов, сформированных законом.
- В Законопроект включена норма, позволяющая привлекать телерадиовещательные организации к ответственности за наличие любого содержания теле- радиоканалов, которое побуждает к совершению действий, влекущих за собой ответственность в соответствии с законодательством.
- Законопроект содержит значительное число отсылочных норм, что предопределяет его нестабильность, потенциальные коллизии с другими нормативными актами, сложность толкования и применения, ведущие к возможным злоупотреблениям со стороны правоприменительных органов.
- Законопроект содержит целый ряд декларативных норм, которые не имеют реальных механизмов реализации, тем самым снижая потенциал эффективности закона. К таковым, в частности, можно отнести нормы, направленные на борьбу с монополизацией и недобросовестной конкуренцией, а также положения, касающиеся защиты прав потребителей.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ	8
1.1. Значение свободы выражения мнения	8
1.2. Ограничения свободы выражения мнения	12
1.3. Регулирование деятельности СМИ	13
1.4. Роль общественного телерадиовещания в системе национального телерадиовещания	17
1.5. Переход на цифровое телерадиовещание	19
2. АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН «О ТЕЛЕРАДИОВЕЩАНИИ»	22
2.1 Комментарии и предложения к главе 1 законопроекта: «Общие положения»	22
2.1.1. Субъекты правоотношений	22
2.1.2. Статус регулирующего органа	24
2.1.3. Гарантии независимости деятельности вещательных организаций	26
2.1.4. Запрет монополизации в сфере телерадиовещания	27
2.1.5. Злоупотребление свободой телерадиовещания	30
2.2 Комментарии и предложения к главе 2 законопроекта: «Организация телерадиовещания».	32
2.2.1. Национальная телерадиокомпания Узбекистана	32
2.3. Комментарии и предложения к главе 3 законопроекта: «Лицензирование деятельности в области телерадиовещания».	33
2.3.1. Общие положения	33
2.3.2. Процедура лицензирования	34
2.3.3. Прекращение действия и аннулирование лицензий	37
2.4 Комментарии и предложения к главе 4 законопроекта: «Формирование телевизионных и радиоканалов».	38
2.4.1. Переход на цифровое телерадиовещание	38
2.5 Комментарии и предложения к главе 5 законопроекта: «Права потребителей в сфере телерадиовещания».	39

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее заключение содержит анализ представленного проекта закона Республики Узбекистан «О телерадиовещании» в контексте положений Конституции Республики Узбекистан, действующего законодательства Узбекистана, а также международных норм о свободе выражения мнений.

Исследовались тексты законов Республики Узбекистан и законопроекта на русском языке. Принималось во внимание эволюционное развитие законодательства о средствах массовой информации Республики Узбекистан. Также проводилось сравнение представленных норм и институтов с существующими в странах Европейского Союза, Азии, а также в Российской Федерации.

Рассматриваемый проект закона был разработан по предложению президента Республики Узбекистан, которое было высказано им на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса (Парламента) Республики Узбекистан 12 ноября 2010 года. Основными целями принятия нового законодательного акта, по задумке его инициаторов, должны стать создание условий для дальнейшего развития конкуренции в сфере создания и распространения телерадиопрограмм, внедрения новых перспективных технологий вещания, таких, как мобильное и цифровое телевидение, создания новых перспективных секторов телеиндустрии.

Разработанный проект закона призван определить механизмы правового регулирования и принципы деятельности национальной вещательной системы, такие, как самостоятельность, независимость источников финансирования, обеспечить прозрачность и демократичность проведения конкурсов на получение вещательных радиочастот, создать условия равной конкуренции и недопущения монополизации секторов электронного медиа-рынка.¹ Концепция документа была разработана специально созданной рабочей группой в рамках мероприятий, предусмотренных Распоряжением Президента Республики Узбекистан от 14 января 2011 года № Р-3560 «О мерах по реализации Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране в области реформирования информационной сферы и обеспечения свободы слова и информации». Указанная концепция и законопроект проходят общественное обсуждение.²

Инициатива в сторону принятия рассматриваемого законопроекта стало очередным шагом на пути осуществляемых в Узбекистане реформ законодательства о СМИ и свободе выражения мнения. В рамках данного процесса был принят Закон «О принципах и гарантиях свободы информации», были внесены изменения и дополнения в законы «О телекоммуникациях», «О рекламе», «Об авторском праве и смежных правах». В 2007 году был принят Закон Республики Узбекистан «О средствах массовой информации» в новой редакции.

Принятие рассматриваемого законопроекта должно стать промежуточным звеном реформ в области законодательства. Планируется разработка законов «Об экономических основах деятельности СМИ», «О гарантиях государственной поддержки СМИ», внесение

¹ Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране опубликована Национальным информационным агентством Узбекистана, см. на русском языке в сети Интернет по адресу: <http://uza.uz/ru/politics/12593>.

² Описание концепции и сообщение о ее общественном обсуждении опубликованы на интернет сайте Национальной телекомпании Узбекистана: <http://www.mtrk.uz/news/info/company/1885/>

корректив в законы «О средствах массовой информации», «О принципах и гарантиях свободы информации».

Раздел 1 настоящего комментария посвящен международным стандартам, касающимся права на свободу выражения мнения, свободы массовой информации. Указанные стандарты установлены в международном праве, в том числе, в Международном пакте о гражданских и политических правах, а также в различных соглашениях в рамках ОБСЕ и ООН, одной из сторон которых является Узбекистан. Они содержатся в решениях международных судов и трибуналов по правам человека, в заявлениях представителей международных органов, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, а также в конституционном праве в части исследования вопросов свободы выражения мнения.

В разделе 2 заключения содержится анализ проекта Закона Республики Узбекистан «О телерадиовещании» с учетом указанных стандартов, а также представлены замечания в отношении этого законопроекта в представленной редакции. Рекомендации раздела основаны на принципах международного права, и содержат конкретные предложения по совершенствованию законопроекта.

1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ

1.1. Значение свободы выражения мнения

Право на свободу выражения мнения признается одним из важнейших прав человека. Оно имеет основополагающее значение для функционирования демократии, является необходимым условием осуществления других прав и само по себе представляет неотъемлемое слагаемое человеческого достоинства. Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), основной документ о правах человека, принятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1948 году,³ провозглашает право на свободу выражения мнения 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».

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)⁴ – договор, имеющий обязательную юридическую силу для Узбекистана (ратифицирован в сентябре 1995 года), гарантирует право на свободу убеждений и их выражение в формулировке, весьма близкой к ВДПЧ, также в статье 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.
3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:
а) для уважения прав и репутации других лиц;
б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения».

В преамбуле Конституции Узбекистана⁵ провозглашен приоритет общепризнанных норм международного права. Статья 29 Конституции гарантирует каждому право на свободу мысли, слова и убеждений, право искать, получать и распространять любую информацию, за исключением направленной против существующего конституционного строя и других ограничений, предусмотренных законом. Статья 67 провозглашает свободу средств массовой информации. СМИ несут ответственность за достоверность информации. Конституция Узбекистана провозглашает запрет цензуры.

³ Резолюция 217А (III) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, принята 10 декабря 1948 года. См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml.

⁴ 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 языке на сайте ООН: <http://www.un.org/russian/documen/convents/pactpol.htm>.

⁵ Конституция Республики Узбекистан принята 8 декабря 1992 года. См. официальный текст на русском языке на сайте: <http://legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/16085/preview>.

Принцип приоритета норм международного права полно и последовательно реализован в отраслевом законодательстве: статья 3 Закона Узбекистана «О средствах массовой информации»⁶ содержит норму, в соответствии с которой если международным договором Республики Узбекистан установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законодательством о средствах массовой информации, то применяются правила международного договора. Сходное положение содержится и в рассматриваемом законопроекте, его статья 2 гласит:

«Если международным договором Республики Узбекистан установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законодательством Республики Узбекистан о телерадиовещании, то применяются правила международного договора».

Свобода выражения мнения гарантируется и различными документами ОБСЕ, членом которой Узбекистан является с 26 февраля 1992 года, такими как Заключительный акт общеевропейского совещания в Хельсинки⁷, Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению⁸, Парижская хартия⁹, заключительный документ встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Будапеште¹⁰, Декларация встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле¹¹.

Парижская хартия, в частности, гласит:

«Демократия является наилучшей гарантией свободы выражения своего мнения, терпимости по отношению ко всем группам в обществе и равенства возможностей для каждого человека... Мы подтверждаем, что без какой-либо дискриминации каждый человек имеет право на свободу мысли, совести, религии и убеждений, свободу выражения своего мнения, свободу ассоциации и мирных собраний, свободу передвижения (...)

Аналогичное заявление содержится в Стамбульской хартии европейской безопасности ОБСЕ:

Мы [государства-участники] вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободного потока информации, а также доступа общественности к информации. Мы обязуемся принять все необходимые меры для обеспечения основных условий для функционирования свободных и независимых СМИ и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потока информации, который мы рассматриваем как существенную составляющую любого демократического, свободного и открытого общества.

Московское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению согласилось с тем, что "независимые СМИ являются неотъемлемой частью свободного и открытого

⁶ Закон Республики Узбекистан «О средствах массовой информации» от 26 декабря 1997 года № 541-И. См. полный официальный текст на русском языке на сайте:

⁷ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года. См. текст на русском языке ОБСЕ по адресу: <http://www.osce.org/node/39505>.

⁸ Копенгагенское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, июнь 1990 года. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1 на русском языке на сайте Университета Миннесоты: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/osce/basics/Rcopeng.html>.

⁹ Парижская хартия для новой Европы. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, ноябрь 1990 года. См. на русском языке в сети Интернет по адресу: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_39184.html

¹⁰ На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, Будапешт, 1994 год, пункты 36–38. См. на русском языке на сайте Университета Миннесоты: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/osce/basics/Rbudapest.html>.

¹¹ Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле, 1999 год, пункт 27. Текст на русском языке см.: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1048&page=6>.

общества и подотчетных систем управления и имеют особое значение для защиты прав человека и основных свобод", а также что любые ограничения права на свободу выражения мнений должны устанавливаться "в соответствии с международными нормами".¹²

Мировое признание значения свободы выражения мнения нашло отражение в трех региональных системах защиты прав человека – Американской конвенции о правах человека,¹³ Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод¹⁴ (ЕКПЧ) и Африканской хартии прав человека и народов¹⁵; все они гарантируют право на свободу выражения мнения. Хотя ни эти документы, ни решения судов и трибуналов, действующих в соответствии с ними, не имеют прямой обязательной силы для Узбекистана, они служат важным сопоставимым примером смыслового содержания и применения права на свободу выражения мнения и могут использоваться при толковании статьи 19 МПГПП, имеющей обязательную силу для Узбекистана.

Международные органы и суды ясно указывают, что право на свободу выражения мнения и свободу информации является одним из важнейших прав человека. В 1946 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла резолюцию 59 (I),¹⁶ которая, касаясь свободы информации, гласит:

«Свобода информации является фундаментальным правом человека и критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединенных Наций».

Под свободой информации в данной и во всех последующих резолюциях высший орган ООН понимает «право повсеместно и беспрепятственно передавать и опубликовывать информационные сведения» во имя мира и мирового прогресса. Основным принципом свободы информации с точки зрения этой резолюции ООН «является моральная обязанность стремиться к выявлению объективных фактов и к распространению информации без злостных намерений».

Как видно из резолюции 59 (I), свобода выражения мнения имеет основополагающее значение сама по себе, а также служит основой для осуществления всех других прав. Это нашло отражение и в решениях судов по правам человека. Например, Комитет (с 3 апреля 2006 г. – Совет) Организации Объединенных Наций по правам человека – орган, созданный в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи для осуществления надзора за соблюдением МПГПП, – определил:

«Право на свободу выражения мнения имеет важнейшее значение в любом демократическом обществе».¹⁷

¹² См. на русском языке на сайте российского юридического портала Право.ру: <http://docs.pravo.ru/document/view/20073672/>. Московское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению (октябрь 1991 года), пункт 26.

¹³ Принята 22 ноября 1969 года, вступила в силу 18 июля 1978 года. См. на русском языке на сайте Университета Миннесоты <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Rzoas3con.html>

¹⁴ ETS Series No. 5, принята 4 ноября 1950 года, вступила в силу 3 сентября 1953 года. Текст на русском языке см.: <http://www.echr.ru/documents/doc/2440800/2440800-001.htm>

¹⁵ Принята 26 июня 1981 года, вступила в силу 21 октября 1986 года. См. на русском языке на сайте Университета Миннесоты <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Rz1afchar.html>

¹⁶ Организация Объединенных Наций. Шестидесятое пленарное заседание, 14 декабря 1946 г. Текст на русском языке опубликован на сайте Института проблем информационного права по адресу: http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/resol-59-i.htm.

¹⁷ Дело «Дэ Хун Пак против Республики Кореи» (Tae-Hoon Park v. Republic of Korea, 20 October 1998, Communication No. 628/1995, para. 10.3).

Заявлениями такого рода изобилуют прецедентные решения судов и трибуналов по правам человека повсюду в мире. Европейский суд по правам человека, например, в целом ряде решений подчеркнул, что:

«свобода выражения мнения является одной из основных составляющих [демократического] общества и необходимым условием для его прогресса, а также для развития каждого человека».¹⁸

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 изобличения нарушений прав человека и борьбы с такими нарушениями.

Гарантия свободы выражения мнения особенно важна применительно к средствам массовой информации. Европейский суд по правам человека неизменно подчеркивает «исключительную роль прессы в правовом государстве». В соответствии с позицией Суда: «Свобода печати дает 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».¹⁹

К тому же 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».²⁰

В свою очередь, Межамериканский суд по правам человека констатировал:

«Именно средства массовой информации претворяют в жизнь свободу выражения мнения».

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)]... на нее, тем не менее, возложена миссия по распространению информации и идей, представляющих общественный интерес; если

¹⁸ Постановление по делу «Хендисайд против Соединенного Королевства» (Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para. 49). Текст постановления на русском языке см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/52.htm>.

¹⁹ Постановление по делу "Торгерсон против Исландии" (Thorgeirson v. Iceland, 25 June 1992, Application No. 13778/88, para. 63). Текст постановления на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/25.htm>.

²⁰ Замечание общего порядка № 25 Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека, 12 июля 1996 года.

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».²¹

1.2. Ограничения свободы выражения мнения

Право на свободу выражения мнения не является абсолютным: в определенных обстоятельствах оно может подвергаться ограничениям. Однако в силу того, что оно является основополагающим и фундаментальным, такого рода ограничения должны быть четко сформулированы и определены формально в соответствии с принципами правового государства. Более того, ограничения должны преследовать цели, определенные законодательством; право на свободу выражения мнения не может быть ограничено только из-за того, что какое-то конкретное заявление или выражение рассматривается как оскорбительное или потому, что оно подвергает сомнению признанные догмы. Европейский суд по правам человека подчеркнул, что именно 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

В части 3 статьи 19 МПГПП установлены строгие пределы, в которых допустимы законные ограничения свободы выражения мнения. Она гласит:

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

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

Часть 2 статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод содержит сходную формулировку:

«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».

²¹ 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). Тексты постановлений по этим делам на русском языке см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/index.htm#2>.

²² Дело «Кастеллс против Испании» (Castells v. Spain, 24 April 1992, Application No. 11798/85, para. 42).

Это положение интерпретируется как устанавливающее тройственный критерий, требующий, чтобы любые ограничения свободы выражения мнения были 1) предписаны законом, 2) преследовали законную цель и 3) были необходимыми в демократическом обществе.

В числе прочего оно означает, что расплывчатые или нечетко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу действий для исполнительной власти, несовместимы с правом на свободу выражения мнения. В случае, если законодательная норма сформулирована таким образом, что субъект правоотношений не может четко предвидеть юридические последствия своих действий в рамках урегулированных отношений, положение нормативного акта, даже если оно было принято в установленном порядке, не будет признано Европейским Судом по правам человека соответствующим требованиям конвенции.

Вмешательство должно преследовать одну из целей, перечисленных в части 3 статье 19 МПГПП. Этот перечень является исчерпывающим, и, следовательно, иное вмешательство представляет собой нарушение статьи 19. Вмешательство должно быть «необходимым» для достижения одной из этих целей. Слово «необходимый» в данном контексте имеет особое значение. Оно означает, что для вмешательства должна существовать «насущная общественная потребность»; что причины, приводимые государством в качестве обоснования вмешательства, должны быть «относящимися к сути дела и достаточными», и что государство должно показать, что вмешательство соразмерно преследуемой цели. Как заявил Комитет по правам человека, «требование о 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».²³

В этой связи напомним, что статья 19 Конституции Узбекистана гарантирует, что права и свободы граждан, закрепленные в Конституции и законах, являются незыблемыми, и никто не вправе без суда лишить или ограничить их. Статья 67 основного закона провозглашает обязанность СМИ действовать в соответствии с законом. Конституция и законодательство о СМИ Узбекистана не определяет, какие цели признаются легитимными в случае ограничения прав и свобод человека и гражданина.

1.3. Регулирование деятельности СМИ

Для 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 демократии» и доступ населения к широкому спектру мнений, особенно по вопросам, затрагивающим общественные интересы. Таким образом, первоочередной целью регулирования деятельности средств массовой информации должно быть содействие развитию независимых и плюралистических СМИ, обеспечивающее тем самым осуществление права населения получать информацию из разнообразных источников.

Статья 2 МПГПП 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. Государства обязаны

²³ См., например, решение Комитета ООН по правам человека по делу «Рафаэль Маркиш ди Морайш против Анголы» (Rafael Marques de Morais v. Angola, Communication No. 1128/2002, 18 April 2005, para. 6.8).

создавать условия, в которых могут процветать разнообразные, независимые средства массовой информации, удовлетворяющие право граждан на информацию.

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.

Рекомендация № R (99) 1 Комитета Министров Совета Европы государствам-участникам относительно мер по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации содержит следующие ориентиры для стран участников Совета Европы в отношении поддержания содержательного разнообразия средств массовой информации:

«1. Общий принцип

Государства-участники должны рассмотреть возможные меры, призванные обеспечить доступность для населения разнообразия содержания средств массовой информации, отражающего различные политические и культурные взгляды. При этом они должны помнить о важности гарантирования редакционной независимости средств массовой информации и о той ценности, которую наравне с этим могут иметь меры, принятые самими средствами массовой информации на добровольной основе.

2. Сектор вещательных средств массовой информации

Там, где это уместно и выполнимо, государства-участники должны рассмотреть вопрос принятия мер, призванных стимулировать создание и передачу вещательными организациями разнообразного содержания. Такой мерой может стать, например, включение в лицензию на вещание требования о том, что вещатель должен производить или заказывать у независимых производителей определенный объем оригинальных программ, особенно программ новостей или текущих событий.

Кроме того, при определенных обстоятельствах, таких как занятие вещателем доминирующего положения на конкретной территории, государства-участники могут предусмотреть договоренности о совместном использовании частоты для обеспечения доступа к эфиру других вещателей.

Государства-участники должны изучить вопрос принятия правил, направленных на сохранение плюралистического местного радиовещательного и телевизионного ландшафта. При этом особое внимание следует уделять обеспечению того, чтобы сетевая деятельность, понимаемая как централизованное предоставление программ и связанных с этим услуг, не подвергала опасности плюрализм».

Европейский суд по правам человека отмечал:

«[Распространение] информации и идей, представляющих всеобщий интерес и которые общественность вправе получать ... не может быть успешно осуществлена без плюрализма, высшим гарантом которого выступает государство. Это вдвойне

справедливо в отношении аудиовизуальных средств информации, чьи программы имеют широкое распространение».²⁴

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».²⁵

Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека подчеркнул роль плюралистических СМИ в процессе национального строительства, отметив, что попытки принудить СМИ к пропаганде «национального единства» нарушают право на свободу выражения мнения:

«Законная задача защиты и, фактически, укрепления национального единства в сложной политической ситуации не может быть решена попытками заглушить голоса тех, кто отстаивает принципы многопартийной демократии и права человека».²⁶

Обязательство содействовать развитию плюрализма также подразумевает, что не должно существовать законодательных ограничений для тех, кто занимается журналистикой, и что системы лицензирования или регистрации для независимых журналистов несовместимы с правом на свободу выражения мнения. В Совместной декларации, с которой выступили в декабре 2003 года Специальный докладчик Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представитель ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специальный докладчик ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения, отмечается:

«К независимым журналистам не должно предъявляться требование о лицензировании или регистрации».²⁷

Аналогичным образом, три специальных представителя по вопросу о праве на свободу выражения мнения выступили с осуждением системы регистрации средств массовой информации, поскольку она легко может стать объектом злоупотреблений в целях подавления свободы СМИ. Та же Совместная декларация 2003 года гласит:

«Требование о специальной регистрации, предъявляемое к печатным СМИ, является излишним, ведет к злоупотреблениям и должно быть отменено. В первую очередь вызывают сомнение системы регистрации, допускающие отказ в регистрации по собственному усмотрению, в которых предусмотрены материально-правовые условия в отношении печатных СМИ или которые контролируются органами, зависимыми от государственной власти».

²⁴ Постановление по делу «Информационсферайн Лентиа и другие против Австрии» (Informationsverein Lentia and Others v. Austria, 24 November 1993, Application Nos. 13914/88 and 15041/89, para. 38). Текст постановления на русском языке см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/14.htm>.

²⁵ «Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы» (note 31, para. 6.8)

²⁶ Дело «Муконг против Камеруна» (Mukong v. Cameroon, 21 July 1994, Communication No. 458/1991, para. 9.7).

²⁷ Совместная декларация Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения (Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression), 18 декабря 2003 года, см. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: <http://www.osce.org/ru/fom/78310>.

Общепризнанным является принцип, в соответствии с которым любые государственные органы, наделенные полномочиями по регулированию в области СМИ или телекоммуникаций, должны быть полностью независимы от правительства и защищены от вмешательства со стороны политических и бизнес кругов. В противном случае система регулирования СМИ легко может стать предметом злоупотребления в политических или коммерческих целях. Три специальных представителя в упомянутой декларации отмечали:

«Все государственные органы, осуществляющие официальные полномочия по регулированию СМИ, должны быть защищены от вмешательства, особенно политического или экономического характера, в том числе посредством порядка назначения его членов, который должен быть прозрачным, открытым для участия общественности и не контролируемым какой-либо конкретной политической партией».

Более развернуто принципы формирования и деятельности регулирующих органов в сфере телерадиовещания были сформулированы Комитетом Министров Совета Европы в Рекомендации «О независимости и функциях регулирующих органов в вещательном секторе».²⁸

В обозначенном документе Комитет рекомендовал странам-участникам Совета Европы, в частности, «включить в свое законодательство положения, а в программы действий — мероприятия, возлагающие на регулирующие органы в вещательном секторе полномочия, позволяющие им выполнять свои задачи, как предписано национальным законодательством, — эффективным, независимым и прозрачным способом, в соответствии с принципами, изложенными в приложении к данной рекомендации»

Принципы, приложенные к Рекомендации, исходят из следующих постулатов:

«3. Правила, регламентирующие регулирующие органы в вещательном секторе, в особенности их состав, являются ключевым элементом их независимости. Поэтому они должны быть сформулированы таким образом, чтобы защитить регулирующие органы от любого вмешательства, особенно со стороны политических сил или экономических интересов.

4. С этой целью должны быть определены особые правила в отношении возможного конфликта интересов, чтобы не допустить того, что:

- регулирующие органы находятся под влиянием политической власти;
- члены регулирующих органов осуществляют деятельность или имеют интересы в предприятиях или иных организациях в секторе СМИ и близких к нему секторах, которые могут привести к конфликту интересов в связи с их членством в регулирующем органе.

5. Кроме того, правила должны гарантировать, что члены этих органов:

- назначаются демократическим и прозрачным образом;
- не могут получать никаких поручений или инструкций от какого бы то ни было лица или органа;

²⁸ Рекомендация Комитета Министров Совета Европы Rec(2000)23 «О независимости и функциях регулирующих органов в вещательном секторе» 20 декабря 2000 года. Текст рекомендации см. на русском языке на сайте [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/Translations/Russian/Rec\(2000\)023&ExpMem_ru.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/Translations/Russian/Rec(2000)023&ExpMem_ru.pdf).

- не делают никаких заявлений и не предпринимают никаких действий, способных нанести ущерб независимости их деятельности, а также не извлекают из нее никакой выгоды.

...

13. Одной из основных задач регулирующих органов в вещательном секторе обычно является выдача лицензий на вещание. В законодательстве должны быть четко определены основные условия и критерии выдачи и продления лицензий на вещание.

14. Положения, касающиеся порядка лицензирования вещания, должны быть ясными и точными, и должны применяться на основе открытости, прозрачности и непредвзятости. Решения, принимаемые в этом контексте регулируемыми органами, подлежат в соответствующей мере преданию гласности

...

27. Все принимаемые регулируемыми органами решения и постановления должны быть:

- должным образом аргументированы, в соответствии с национальным законодательством;
- открыты для пересмотра со стороны компетентных органов в соответствии с национальным законодательством;
- сделаны доступными для общественности».

Основными условиями осуществления лицензирования телерадиовещания как фактора развития свободы массовой информации признаются:

- 1) беспристрастность, компетентность и неприменение критериев политического характера национальными лицензирующими органами;
- 2) их независимость от институтов государственной власти и подотчетность гражданскому обществу;
- 3) предсказуемость правил получения лицензии, гласность процедуры лицензирования и контроля, учёт интересов аудитории;
- 4) долговременный характер действия лицензий, выдаваемых органом.

1.4. Роль общественного телерадиовещания в системе национального телерадиовещания

Важнейшим аспектом международных стандартов по регулированию телерадиовещания является установление принципов функционирования общественного телерадиовещания в демократическом государстве.

9 октября 1992 года при поддержке Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) была принята Алматинская декларация «О содействии развитию независимых и плюралистических средств информации в Азии»²⁹, которая призвала власти региона оказать содействие развитию служб неправительственного и образовательного вещания на своей территории.

Важнейшая роль общественного вещания как существенного фактора плюрализма, которое доступно аудитории на национальном и региональном уровнях путем создания базовой всеобъемлющей службы вещания, состоящей из информационного, образовательного, культурного и развлекательного компонентов, подчеркивается в

²⁹ См. текст Декларации (на русском языке): http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/alma-ata.pdf

Рекомендации № R (96) 10 в отношении гарантий независимости общественного вещания, принятой под эгидой Совета Европы.³⁰

В международно-правовых документах неоднократно подчеркивалась необходимость в том, чтобы все вещатели в целом, а также те, которые принадлежат к службе общественного вещания в частности пользовались высокой степенью независимости, особенно от вмешательства органов государственной власти, что позволило бы им эффективно выполнять свои обязательства перед обществом. Резолюция по вопросу о будущем общественного вещания, принятая на 4-й Европейской конференции Совета Европы на уровне министров по вопросам политики в области СМИ (1994), предусматривает, что «государства-члены обязуются гарантировать независимость общественных вещательных компаний от политического и экономического вмешательства».

ЮНЕСКО, членом которой Узбекистан является с 26 октября 1993 года, неоднократно публично подчеркивала необходимость в такой независимости. В Виндхукской декларации 1991 года эта организация утвердила свои критерии, заявив, что вся финансовая поддержка общественному вещанию «должна быть направлена на поддержание независимости и плюрализма» (п. 11).³¹ 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 телевидения они должны быть полностью независимыми по отношению к органам власти».³²

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

Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) в своей Рекомендации № 1641 (2004) «Общественное вещание» определила следующие базовые принципы общественного вещания (пункт 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

³⁰ Полный текст Резолюции на русском языке см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/r96%2810%29.htm

³¹ См. текст на русском яз. на официальном сайте ООН: <http://www.un.org/russian/documen/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 языке на официальном сайте ООН: <http://www.un.org/russian/documen/declarat/sofiadecl.html>

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».³³

Наконец, Десятая центральноазиатская конференция СМИ, организованная Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ в 2008 году, в Декларации «Будущее общественного вещания и переход на цифровой формат вещания в Центральной Азии» подтвердила, что общественное вещание является одним из основных инструментов демократии:

«Оно незаменимо в обеспечении свободы и прозрачности выборов, борьбе против языка вражды, а также в защите культур меньшинств, проживающих в государстве, поскольку оно предлагает аудитории объективное освещение новостей и высококачественные программы.

Создавая службы общественного вещания, государства Центральной Азии должны обеспечить формирование защищенной законом вещательной инфраструктуры с гарантированной редакционной автономией и с системой финансирования, которая обеспечила бы независимость общественных вещателей от политических и коммерческих интересов».

1.5. Переход на цифровое телерадиовещание

Рассматривая стандарты регулирования телерадиовещания, следует обратить внимание также на то, что целый ряд недавно принятых международных актов регулирует вопросы перехода с аналогового на цифровое телерадиовещание. В отношении правил цифровизации Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации в 2010 году подготовило Путеводитель для стран-участниц.³⁴

Цифровое телевидение позволяет передавать намного больше каналов, чем аналоговое, а также высвобождает часть электромагнитного спектра частот, которые впоследствии могут быть использованы для других потребностей. В силу этого переход на цифровое вещание создаёт новые возможности для свободного потока информации и плюрализма средств массовой информации. Для их реализации процесс перехода на цифровое вещание должен быть основан на таких правовых и политических принципах, которые защищают и укрепляют свободу выражения мнения, свободу СМИ и доступа к информации.

Если национальные органы государственной власти и управления не примут во внимание определённые принципы и правила, существует серьёзная опасность негативных последствий цифровизации. К этим последствиям относятся: дальнейшая монополизация рынка СМИ государством или бизнесом, сужение плюрализма средств массовой информации, возведение новых барьеров на пути культурного и языкового разнообразия, а также свободного потока информации, независимого от государственных границ.

Планирование цифровизации - важный этап правового регулирования. Следует сразу ответить на некоторые основные вопросы, чтобы понять, готова ли страна начать

³³ Полный текст Рекомендации на русском языке см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec1641-2004.htm

³⁴ Путеводитель по вопросам перехода на цифровое телерадиовещание (авт. К. Найман-Меткалф и А.Г. Рихтер) - Вена: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2010. См. текст на русском языке: <http://www.osce.org/ru/fom/73721>

цифровизацию вещания. В сфере вещания должны господствовать прозрачность бизнеса, плюрализм и разнообразие программ и мнений, а также функционировать независимый регулирующий орган.

Принятие правительством или парламентом плана цифровизации обычно является первым шагом на этом пути. В процесс подготовки такого плана, который устанавливает правовые задачи по созданию условий и содействию перехода на цифровое вещание, должны быть вовлечены вещатели и регулирующий орган. До принятия проект плана должен быть вынесен на обсуждение общественности, открыт для критики со стороны гражданского общества и специалистов.

В плане должны быть перечислены все возможные условия для моратория на выдачу лицензий. Аналоговое ТВ не должно отключаться, пока не будет достигнута почти стопроцентная доступность приёма цифрового сигнала населением.

Европейские организации считают, что такой переход не является исключительно техническим процессом. Предпринимаемые государствами шаги должны быть гласными, оправданными, пропорциональными и своевременными, следовать ясно сформулированным и конкретным политическим целям и быть направленными на разрешение рыночных трудностей. Они не должны иметь дискриминационный характер, должны соответствовать принципу технологического нейтралитета.

Государства должны разработать правовые рамки и стратегию цифрового вещания. Это пожелание Совета Европы содержится в Рекомендации относительно мер по стимулированию демократического и социального вклада цифрового вещания (2003). Этот документ призывает государства-участники Совета Европы «создать правовые и экономические условия, необходимые для развития цифрового вещания». Он также предписывает разработку чёткой стратегии, которая облегчит тщательно продуманный переход от аналогового вещания к цифровому. Такая стратегия «должна стремиться к развитию сотрудничества операторов, взаимодополняемости платформ, взаимозаменяемости декодеров, доступности широкого разнообразия содержания, включая программы эфирного телерадиовещания свободного доступа, широчайшее использование тех уникальных возможностей, которые в состоянии предоставить цифровые технологии в результате необходимого перераспределения частот».

Стратегия цифровизации не должна быть разработана и принята в результате закрытых переговоров бизнеса и власти, напротив, такие переговоры должны также включать и общественное обсуждение с целью обеспечить плюрализм телерадиовещания и доступ населения к широкому выбору и разнообразию высококачественных программ. Представляется предпочтительным, чтобы принятая стратегия воплощалась в новом законодательстве, которое будет принято парламентом, а не сводилась к правительственным постановлениям и президентским указам. Это также будет способствовать развитию цифровизации без нанесения ущерба принципу правовой определённости.

В связи с этим заметим, что Рекомендация относительно мер по стимулированию демократического и социального вклада цифрового вещания предлагает, чтобы лицензирующие органы при выдаче цифровых лицензий обеспечивали полноту и разнообразие предлагаемых получателем лицензии услуг, содействие созданию региональных или местных служб, которые бы удовлетворяли спрос населения на соответствующем уровне.

Важнейшим аспектом регулирования перехода на цифровое вещание является определение использования т.н. «цифрового дивиденда» - радиочастотного спектра, высвобождающегося в результате полного перехода на цифровое вещание и занятия частот, необходимых для существования имеющихся телерадиопрограмм, включая общественные. Хотя управление национальным спектром радиочастот - прерогатива каждого отдельного государства, существуют общие международные обязательства по регулированию использования частот. В своих рекомендациях Совет Европы призывает государства-участники использовать частоты для развития общественных интересов и ценностей: плюрализма, экспериментальных технологий, культурного и языкового разнообразия, образования, знаний, предотвращения цифрового неравенства населения.

2. АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН «О ТЕЛЕРАДИОВЕЩАНИИ»

Анализируемый законопроект содержит 6 глав и 39 статей.

Ниже приводятся комментарии по главам с соответствующими рекомендациями по улучшению законопроекта в соответствии с международными обязательствами Республики Узбекистан, международными стандартами демократии и свободы слова, в целях принятия применимого на практике закона.

В качестве общего замечания необходимо заметить, что законопроект содержит множество отсылочных норм к законодательным актам в смежных областях, а также предусматривает принятие подзаконных актов, которые должны обеспечить исполнение положений самого закона. Это является неверным шагом, поскольку такого рода отсылочные нормы, как правило, не вводят никакого нового регулирования, а лишь «создают объем» нормативному акту, не добавляя ничего нового. Отсылки же к подзаконным актам, подлежащим принятию в соответствии с законом, как правило, относятся к регулированию именно тех вопросов, которые носят существенный и определяющий характер и не должны решаться на уровне подзаконных актов. Такая практика может превратить будущий закон в несамостоятельный акт, который не будет в должной мере реально определять правоотношения в сфере телерадиовещания.

2.1. Комментарии и предложения к главе 1 законопроекта «Общие положения»

2.1.1. Субъекты правоотношений

Законопроект вводит целый ряд ограничений на деятельность общественных институтов в сфере телерадиовещания. Политические партии, профессиональные союзы, религиозные организации и юридические лица, учредителями или участниками которых они являются, лишены права учреждать вещательные организации (статья 12), запрещено прямое или косвенное финансирование вещательных организаций обозначенными субъектами (статья 14). Этим же формам объединений граждан запрещено осуществлять политическое, финансово-экономическое, административное или любое другое давление на средства массовой информации.

Представляется, что введение такого рода ограничений (за исключением запрета оказывать давление на вещателей) не соответствует международным стандартам свободы выражения мнения, конституции и законодательству о СМИ Республики Узбекистан. Наиболее показательна эта позиция может быть продемонстрирована на примере партий. В разделе настоящего комментария, посвященном международным стандартам, уже была процитирована позиция Комитета Организации Объединенных Наций, состоящая в том, что «законная задача защиты и, фактически, укрепления национального единства в сложной политической ситуации не может быть решена попытками заглушить голоса тех, кто отстаивает принципы многопартийной демократии и права человека». Данная формулировка подразумевает представление в той или иной форме в средствах массовой информации позиций различных партий, составляющих неотъемлемую часть плюралистической и многопартийной системы. Как представляется, одной из форм выражения позиции партии может быть деятельность по учреждению собственных медийных ресурсов.

Практика современных демократических государств, как правило, не предусматривает запреты на осуществление политическими партиями деятельности в сфере

телерадиовещания. Например, в Российской Федерации законодательство не содержит запрета на осуществление деятельности политических партий в сфере телерадиовещания, более того, в России действует специальный закон, обеспечивающий равенство прав партий, избранных в парламент, при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами.³⁵

Конституция Узбекистана признает политический плюрализм. Граждане имеют право объединяться в профессиональные союзы, политические партии и другие общественные объединения, участвовать в массовых движениях (статья 34). Запрещается создание и деятельность политических партий, а равно других общественных объединений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя, выступающих против суверенитета, целостности и безопасности республики, конституционных прав и свобод ее граждан, пропагандирующих войну, социальную, национальную, расовую и религиозную вражду, посягающих на здоровье и нравственность народа, а также военизированных объединений, политических партий по национальному и религиозному признакам. Запрещается создание тайных обществ и объединений (статья 57). Политические партии выражают политическую волю различных социальных слоев и групп и через своих избранных демократическим путем представителей участвуют в формировании государственной власти (статья 60). Отдельно необходимо подчеркнуть, что в соответствии с законом «О средствах массовой информации» партиям не запрещено учреждать СМИ.

Как следует из приведенных законодательных положений, партии, в том случае, если их деятельность не является противозаконной, вправе осуществлять свою деятельность свободно, выражать политическую волю отдельных групп населения, участвовать в формировании органов государственной власти. Важно подчеркнуть, что конституция запрещает тайные организации, то есть одной из обязательных составляющих деятельности партии должна быть открытость. Сама суть и смысл партийной деятельности сводится к тому, чтобы привлечь в ряды своих сторонников как можно большее число граждан страны, убедить поддержать партийную программу и прийти к власти с поддержкой гражданского общества, полученной на выборах. Осуществить это без освещения деятельности в средствах массовой информации невозможно. Именно поэтому представляется необоснованным и противоречащим законодательству введение ограничения на учреждение вещательных организаций политическими партиями. Согласно этой же логике представляется необоснованным ограничение прав профессиональных союзов на учреждение вещательных организаций.

Что касается запрета на учреждение вещательных компаний религиозными объединениями, то в силу сложившейся в международном праве практике, вопросы регулирования деятельности такого рода субъектов в значительной большей степени отдаются на усмотрение правительств национальных государств, практика государственного регулирования участия религиозных организаций в вещательной деятельности также значительно различается от страны к стране. Однако, как представляется, само по себе ограничение права какого-либо законно учрежденного и действующего субъекта, не допустившего нарушения законодательства и обладающего необходимым уровнем дееспособности, на учреждение вещательного СМИ является неправомерным, так как посягает на принцип равенства перед законом. Возможно, для введения ограничения в отношении религиозных организаций в Узбекистане существует насущная общественная потребность, обусловленная защитой конституционно значимых

³⁵ Федеральный закон Российской Федерации от 12 мая 2009 г. N 95-ФЗ "О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами"

ценностей. Однако из содержания законопроекта не следует, что такие ограничения могут быть обоснованы.

Рекомендации:

1. Изъять из законопроекта норму, запрещающую учреждение вещательных организаций политическими партиями и профессиональными союзами.
2. Рассмотреть вопрос о возможности включения в число учредителей средств массовой информации, осуществляющих теле- радиовещание, религиозные объединения и организации.

2.1.2. Статус регулирующего органа

Законопроект предусматривает формирование самостоятельного органа - Межведомственной координационной комиссии по совершенствованию и повышению эффективности информационной деятельности и передачи данных (далее по тексту всего документа - Комиссия), - задачей которого должно стать координирование деятельности органов государственной власти в области телерадиовещания, а также осуществление полномочий, предусмотренных законом. Организация деятельности Комиссии, ее полномочия и функции, а также порядок их осуществления определяются Кабинетом Министров Республики Узбекистан.

Комиссия:

- осуществляет свою деятельность на общественных началах.
- пользуется оперативной и административной самостоятельностью в отношении с любым физическим или юридическим лицом, в том числе с правительством или любыми государственными органами.
- Принимает решения, обязательные для исполнения органами государственного управления и хозяйствующими субъектами, в том числе иностранными, независимо от форм собственности.

В законопроекте прописаны следующие полномочия Комиссии:

- Установление принципов, критериев, условий, порядка и процедуры отбора обязательных общедоступных теле-, радиоканалов, утверждение перечня таких каналов (статья 15).
- Организация и проведение конкурсов на выдачу индивидуальных лицензий в области телерадиовещания, а также полномочия принимать решения о выдаче, приостановлении и прекращении действия или аннулировании указанных лицензий (глава 3).
- Установление требований к пакетированию теле-, радиоканалов свободного и условного доступа на основе принципа стимулирования социально значимого вещания (статья 29).

Таким образом, по задумке авторов законопроекта должен возникнуть независимый регулирующий орган, обладающий существенными полномочиями в сфере телерадиовещания. Порядок формирования такого органа определяется Правительством.

Как следует из принципов, сформулированных в приведенных выше документах (в частности, в Совместной декларации Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного

выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения), создаваемый в соответствии с проектом закона орган не может быть охарактеризован как независимый регулятор, соответствующий требованиям международных документов. Такой вывод может быть сделан по следующим причинам. Статус Комиссии, определенный законом, не обеспечивает защиты от вмешательства политического характера. Законопроект даже формально не декларирует независимость деятельности Комиссии, не содержит он и никаких иных регулятивных механизмов, позволяющих обеспечить такую независимость. Порядок назначения членов Комиссии не является прозрачным, открытым для участия общественности, неясно, каковы возможности противодействия членов комиссии возможному оказываемому на них давлению. Законопроект в принципе не предусматривает процедуры назначения членов Комиссии, которая, как ранее указывалось, является ключевой с точки зрения обеспечения независимости этого органа. По этой же причине невозможно говорить о наличии в документе гарантий исключения конфликта интересов в связи с работой членов Комиссии в ней.

Не позволяет говорить о самостоятельной позиции Комиссии и то положение, которое занимает данный орган в отношениях с другими государственными институтами, названными в законе. Комиссия самостоятельна в своей деятельности, но организация и порядок ее деятельности определяется Кабинетом Министров. Комиссия принимает решение о выдаче лицензии, но не выдает ее, это делает лицензирующий орган. Комиссия определяет, какие вещатели соответствуют в большей степени требованиям закона, и имеют лучшую концепцию вещания, но при этом не контролирует исполнение вещателями обязательств, принятых ими на себя в соответствии с лицензионными условиями.

По сути, у Комиссии на момент принятия закона будет две функции – проводить конкурсы в сфере лицензирования телерадиовещания и устанавливать принципы, порядок и условия отбора обязательных общедоступных теле-, радиоканалов. Последнее полномочие представляется само по себе очень существенным. Но в условиях отсутствия четко обозначенных в законе критериев для отбора таких каналов, требований к прозрачности процедуры принятия решения об отборе таких теле-, радиоканалов, а также с учетом того фактора, что покрытие расходов вещателей, обеспечивающих распространение обязательных общедоступных теле-, радиоканалов осуществляется из государственного бюджета в порядке, установленном Кабинетом Министров Узбекистана, представляется, что должный уровень взвешенности и не ангажированности принятия решений Комиссией не будет обеспечен.

Рекомендации:

1. Статус регулирующего органа должен быть существенно скорректирован с тем, чтобы обеспечить его независимость. Для реализации этого предложения необходимо определить в законе порядок формирования Комиссии. Формирование данного органа должно производиться таким образом, чтобы ни одна из политических сил, действующих в обществе, а равно представители бизнеса и индустрии не могли обеспечивать свое доминирование в Комиссии. Отчетность о деятельности Комиссии должна предоставляться не только органам власти участвующим в ее формировании, но и потребителям.
2. Полномочия регулирующего органа должны быть четко определены. Комиссия должна быть органом, который в полном объеме осуществляет как процедуру лицензирования в сфере телерадиовещания, так и проводит контрольные мероприятия в отношении соблюдения вещателями лицензионных требований.

3. В законе необходимо внести положения, обязывающие регулирующий орган вести свою деятельность прозрачно, обосновывая представителям аудитории принятие решений, например, об отнесении того или иного канала к категории обязательных общедоступных теле- и радиоканалов.

2.1.3. Гарантии независимости деятельности вещательных организаций

Статья 9 законопроекта устанавливает те гарантии, которые призваны обеспечить свободу массовой информации в сфере телерадиовещания. Представляется, что введенные в законопроект положения содержат в себе позитивный потенциал, повышая уровень гарантий по сравнению с тем, который предусмотрен законом «О средствах массовой информации».

Неоспоримым достоинством законопроекта является не столько запрет цензуры (содержащийся в Конституции, в базовом для отрасли Законе «О средствах массовой информации» иных нормативных актах), сколько введение запрета на оказание на вещателей «политического, финансово-экономического, административного или любого другого давления со стороны органов местного самоуправления, партий, других общественных объединений, юридических и физических лиц». Данная формулировка также основана на действующем законодательстве – она представляет собой гораздо более развернуто описанную гарантию прав журналистов, содержащуюся в статье 14 Закона Республики Узбекистан от 24 апреля 1997 года «О защите профессиональной деятельности журналиста».³⁶ Последняя говорит лишь об общем запрете осуществлять давление на журналиста, не конкретизируя, о какого рода давлении идет речь. Формулировка статьи 9 законопроекта содержит более четкие критерии для определения, что именно может рассматриваться как давление на вещательную организацию, а следовательно, может быть оценена как в большей степени соответствующая принципу правовой определенности.

Однако четкость и правовая определенность играет с анализируемым положением «злую шутку». Пытаясь защитить вещателей от давления со стороны одних лиц, законопроект не выносит за рамки правового поля деятельность других.³⁷ Документ говорит о недопустимости давления на вещателей только «со стороны органов местного самоуправления», центральные органы власти и управления формально не входят в число лиц, которым запрещено оказывать давление на СМИ. Стоит специально оговорить, что статья 9 говорит о том, что «органы государственной власти и управления вправе вмешиваться в деятельность вещателей только в случаях, установленных законодательством Республики Узбекистан». Однако как представляется, уравнивать такие понятия как «основанное на законе вмешательство» и «давление» некорректно. Таким образом, исходя из формального толкования, в представленной редакции законопроект не запрещает государственным органам власти и управления оказывать давление на вещательные организации. Это, очевидно, не соответствует международным стандартам свободы выражения мнения.

Также вынуждает критически посмотреть на рассматриваемое законоположение отсутствие механизмов привлечения к ответственности за его нарушение. Насколько известно автору комментария, национальное законодательство (Уголовный кодекс РУ,

³⁶ Текст закона на русском языке см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://medialaw.ru/exussrlaw/1/uz/protect.htm>.

³⁷ Автор просит обратить внимание на то, что возможность не вполне корректного толкования нормы закона может быть обусловлено спецификой перевода законопроекта с узбекского языка на русский. В случае, если рекомендация основана на неправильном понимании перевода текста законопроекта в переводе, комментарий будет скорректирован.

Кодекс об административных правонарушениях РФ) не устанавливает конкретных механизмов привлечения к ответственности за оказание давления на СМИ или осуществление цензуры. Отсутствие реально действующих механизмов привлечения к ответственности за ущемление свободы массовой информации, делает положения закона, гарантирующие независимость вещателя, декларативными.³⁸

В случае внесения в формулировку статьи 9 указания на недопустимость давления на СМИ со стороны органов государственной власти, обеспечения нормы законопроекта надлежащими корреспондирующими положениями в уголовном законодательстве и законодательстве об административной ответственности, а также последовательно сформированной правоприменительной практикой, можно рассчитывать на формирование устойчивого противодействия попыткам политических или экономических сил, действующих в обществе, воздействовать на деятельность средств массовой информации при помощи отличных от цензуры инструментов.

Рекомендации:

1. В текст законопроекта необходимо внести уточнения, устанавливающие запрет давления на вещательные организации со стороны органов государственной власти и управления.
2. Одновременно с внесением на рассмотрение законопроекта необходимо разработать и представить в парламент законодательные акты, предусматривающие ответственность за действия, которые могут быть квалифицированы как давление на вещательные организации или цензура.

2.1.4. Запрет монополизации в сфере телерадиовещания.

Статья 11 проекта указывает:

«Недопустима монополизация сферы телерадиовещания в интересах какой-либо политической организации (партии), общественной организации, предприятия, финансово-политических или экономических групп, объединения лиц или отдельного лица».

Обозначенное правило поддерживается уже существующим ограничением, заложенным в законе «О средствах массовой информации». Его статья 30 предусматривает, что ни одно юридическое или физическое лицо не вправе быть учредителем и (или) иметь в собственности, владении, пользовании, распоряжении, ведении либо управлении более двадцати пяти процентов средств массовой информации, выпускаемых соответственно на центральном или местном рынке средств массовой информации.

Статья 6 законопроекта относит к полномочиям государства в области регулирования СМИ «создание условий для дальнейшего развития рынка услуг телерадиовещания, равной конкуренции в сфере создания и распространения теле,- радиоканалов, недопущения монополизации секторов электронного медиарынка».

Следует приветствовать стремление ввести в законодательство о телерадиовещании положения о запрещении монополизации, однако эти положения не должны иметь декларативный характер. В рассматриваемом законопроекте приходится констатировать

³⁸ В качестве примера законодательного акта, устанавливающего ответственность за воспрепятствование профессиональной деятельности журналиста, можно привести статью 144 Уголовного кодекса Российской Федерации.

преобладание в отношении указанного вопроса именно общих положений, не обеспеченных реальными механизмами применения.

В частности, положения как закона Узбекистана «О средствах массовой информации», так и рассматриваемого законопроекта не устанавливают конкретных форм ответственности за действия по монополизации (например, не предусмотрен отказ в регистрации СМИ или выдаче лицензии, если в результате такого действия будет нарушен принцип свободы конкуренции). Между тем, на необходимость установления запрета на выдачу лицензий вещателям, достигшим определенной доли на рынке указывалось в Разделе I («Регулирование собственности: вещание и пресса») Приложения к Рекомендации № R (99) 1, о которой говорилось ранее, Комитета министров Совета Европы государствам-членам относительно мер по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации.

Само понятие «монополизации» сферы телерадиовещания в проекте не раскрыто, указано лишь, что таковая запрещается «в интересах» определенных субъектов, категория интереса впрочем, также не раскрыта в документе.

Проект не содержит конкретных критериев, по которым можно определить степень доминирования на рынке вещательных СМИ или монополизации этого рынка. Как представляется, даже содержащийся в Законе «О средствах массовой информации» принцип определения монополиста в сфере СМИ как лица, учредившего более 25 % средств массовой информации, действующих на рынке, не является корректным. Очевидно, что охват аудитории, популярность, степень распространения продукции одного средства массовой информации может существенно превышать те же совокупные показатели иных СМИ, действующих на этом же рынке. Более того, такой формальный подход закона стимулирует не децентрализацию собственности в сфере СМИ, а наоборот, ее концентрацию. Оному лицу становится выгодно иметь одно средство массовой информации, объединив активы нескольких уже существующих под одним названием, чтобы его квота СМИ в категории процент от общего числа не превысил 25 %. Это неизбежно ведет к унификации редакционной политики, и как следствие к сужению спектра мнений, представленных СМИ обществу.

Между тем, на необходимость внедрения четких показателей доминирования на рынке, в особенности в вещательном секторе, акцентировалось, в частности, внимание государств-участников Совета Европы в Приложении к Рекомендации Комитета министров Совета Европы № R (99) 1 государствам-членам относительно мер по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации, следующим образом:

«...государства-члены должны изучить возможность определения максимальных уровней с тем, чтобы ограничить влияние, которое коммерческая компания или группа могут иметь в одном или нескольких секторах средств массовой информации. Такие уровни, например, могут принимать форму максимальной доли аудитории, или основываться на доходе/обороте коммерческих компаний в сфере средств массовой информации. Также возможно рассмотреть ограничения доли капитала в коммерческих компаниях средств массовой информации. При установлении уровней государства-члены должны принимать во внимание размер рынка средств массовой информации и уровень имеющихся на нем ресурсов».

В контексте рассмотрения предлагаемого регулирования, касающегося поддержки конкуренции, нужно упомянуть, что понимание монополизации, предложенное законопроектом, не соответствует никаким образом Закону Республики Узбекистан № 355-I от 27 декабря 1996 года «О конкуренции и ограничении монополистической

деятельности на товарных рынках»,³⁹ что нивелирует потенциал правоприменения обозначенного закона. Таким образом, ни у органа, действующего в области регулирования и лицензирования вещателей, ни у антимонопольного органа⁴⁰ не будет реальных и достаточных юридических инструментов для защиты конкуренции и плюрализма в вещательном секторе.

Наконец, законопроектом не предусмотрено раскрытие структуры собственности вещательных организаций при их учреждении, при проведении лицензионных процедур, а равно публикация или предоставление в иной форме сведений о такой структуре аудитории телеканалов и радиовещательных станций. Между тем, именно обеспечение прозрачности рынка вещательных компаний является одной из эффективных гарантий поддержания конкуренции на соответствующем рынке, прозрачность информации о собственности медийных активов необходима для того, чтобы члены общества могли составить свое мнение для оценки информации, идей и мнений, распространяемых средствами массовой информации. В документах европейского сообщества этот принцип нашел выражение в Рекомендации № R (94)13 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам Совета Европы относительно мер обеспечения прозрачности средств массовой информации.⁴¹ Фундаментальный посыл этого документа ориентирует членов Совета Европы на то, что граждане: «...на справедливых и беспристрастных основаниях должны иметь доступ к определенной основной информации о СМИ». Конкретизация этого принципа в отношении вещательных организаций (служб) подразумевает раскрытие владельцами вещательных организаций информации при выдаче лицензии на вещание по трем категориям: а) сведения о лицах или органах, принимающих участие в структуре, предполагающей осуществлять вещание, и о степени участия в нем этих лиц и органов; б) сведения о характере и степени заинтересованности вышеуказанных лиц и органов в других средствах массовой информации или предприятиях СМИ, включая даже заинтересованность в других секторах экономики; в) сведения о других лицах и органах, в отношении которых существует вероятность, что они могут оказать существенное влияние на программную политику данной вещательной компании путем предоставления ей определенных ресурсов, характер которых должен быть четко оговорен в ходе процедуры выдачи лицензии для сведения служб, лиц или органов, имеющих к ней отношение. После получения лицензии раскрытие информации должно быть продолжено, приняв форму предоставления отчетной информации об изменениях в ходе работы вещательной службы в отношении трех вышеуказанных категорий.

Ни одна из рекомендаций в отношении прозрачности не была использована при подготовке рассматриваемого текста законопроекта. Информация о собственности в отношении вещательной компании рассматривается в документе как существенная только в случаях решения вопроса о допуске на рынок вещателей иностранных организаций (статья 12), предоставление отчетов вещателями, которое предусмотрено в проекте закона (статья 25) относится к исполнению лицензионных требований, но не структуре собственности вещательных организаций.

Принимая во внимание то обстоятельство, что приведенные рекомендации были подготовлены и озвучены Комитетом Министров Совета Европы в 1994 году, когда развитие Интернета было не столь впечатляющим, как сегодня, представляется, что приоритет в обеспечении прозрачности деятельности вещательных компаний должен

³⁹ Текст Закона на русском языке см. на официальном сайте по адресу: http://www.fas.gov.ru/legislative-acts/legislative-acts_23922.html

⁴⁰ Таковым в Узбекистане является Государственный комитет Республики Узбекистан по демополизации.

⁴¹ Принята Комитетом министров 22 ноября 1994 г. на 521-й сессии заместителей министров, текст Рекомендации на русском языке см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/transparent.htm.

смещаться в сторону обязывания вещательных служб раскрывать информацию с использованием всемирной сети. Это было бы более чем адекватно требованиям обеспечения защиты прав потребителей и потребностей государственного контроля за деятельностью телевизионных и радиовещательных компаний.

Рекомендации:

Законопроект нуждается в доработке с тем, чтобы он не декларативно, а на практике ограничивал монополизацию СМИ, а также обеспечивал необходимую для этого прозрачность организаций СМИ. Для этого представляется целесообразным внести в проект следующие положения:

1. Установить четкие критерии, позволяющие признавать те или иные действия собственников вещательных организаций или аффилированных лиц монополизацией в сфере телерадиовещания.
2. Предусмотреть реально действующие механизмы ответственности за нарушение положений о недопустимости монополизации в сфере телерадиовещания, в частности, предусмотреть в качестве одного из оснований для отказа в участии в конкурсе на выдачу лицензий в области телерадиовещания ситуацию, когда получение лицензии лицом приведет к монополизации. Экспертиза заявок участников конкурса на предмет потенциальной монополизации ими сферы телерадиовещания должна проводиться открыто, отказ в участии должен быть обоснован, закон должен содержать процедуру обжалования решения об отказе участия в конкурсе, обеспечивающую эффективную реализацию прав на судебную защиту претендентов на получение лицензии.
3. Обязать учредителей средств массовой информации раскрывать структуру собственности, публикуя соответствующую информацию на Интернет сайте компании или уполномоченного государственного органа.
4. Провести четкое распределение полномочий между органами власти, уполномоченными проводить контрольные мероприятия в отношении монополизации рынка телерадиовещания.

2.1.5. Злоупотребление свободой телерадиовещания

Статья 4 законопроекта устанавливает предмет регулирования закона, обозначая как вопросы, которые входят в такой предмет, так и устанавливая изъятия из правового регулирования. В части последних, закон предусматривает следующее:

«Действие настоящего Закона не распространяется на отношения в области: создания и прекращения деятельности электронных средств массовой информации, вещательных организаций;

создания и производства телерадиопрограмм и иной аудиовизуальной продукции».

Как представляется, исходя из приведенной формулировки, вопросы злоупотребления свободой телерадиовещания не должны входить в предмет регулирования закона о телерадиовещании. Вопрос содержания сообщений средств массовой информации, которые могут включать те или иные призывы или информацию, относится к деятельности редакции по созданию и производству средства массовой информации, а не к действиям по формированию телеканала (выстраиванию его сетки вещания и т.д.), которые названы в качестве основного предмета регулирования рассматриваемого законопроекта. Данное заключение может быть подтверждено тем обстоятельством, что

статья 10 законопроекта («Недопустимость злоупотребления свободой телерадиовещания») практически полностью дублирует положения действующего закона «О средствах массовой информации» (статья 6) о злоупотреблении свободой массовой информации, и указывает на привлечение к ответственности за злоупотребление в порядке, предусмотренном действующим законодательством. Сам законопроект не вводит никаких санкций за злоупотребление свободой телерадиовещания.

Единственное отличие предложенной проектом закона формулировки о недопустимости злоупотребления свободой от содержащейся в законе о СМИ, состоит во введении дополнительного основания для квалификации действий вещателя как представляющих собой злоупотребление свободой телерадиовещания. Такая свобода, указывает законопроект, «несовместима с распространением теле,- радиоканалов, содержание которых побуждает к совершению действий, влекущих за собой ответственность в соответствии с законодательством».

Предложенная формулировка не может быть признана соответствующей международным стандартам в области регулирования свободы выражения мнения и массовой информации, прежде всего она противоречит принципу правовой определенности, описанному в этом комментарии, в части, относящейся к практике Европейского суда по правам человека.

Действие анализируемой нормы в силу слишком размытого и неопределенного характера, будет затруднять работу СМИ и создавать простор для злоупотребления полномочиями со стороны органов исполнительной власти. Оно неизбежно означает теоретическую возможность привлечения СМИ к ответственности за распространение информации, побуждающей гражданина совершить любое, даже самое мелкое административное правонарушение. Кроме того, формулировка законопроекта исходит из того, что на совершение правонарушения представителя аудитории вещателя толкает не заявление, призыв, высказывание редакции (вещателя), а «содержание» показанного / прозвучавшего материала материала.

Например, показ в новостях материала о совершенном правонарушении, даже если он сопровождается однозначным осуждением со стороны журналиста, может стать катализатором для совершения другими гражданами правонарушений (не секрет, что зачастую правонарушения, получившие освещение в прессе, становятся моделью для совершения сходных действий другими людьми). В нынешней формулировке закона это будет означать, что освещая, в частности, вопросы криминальной обстановки, журналисты будут находиться под давлением потенциальной возможности привлечения к ответственности вещательных организаций, в которых такие журналисты работают. По сути, речь идет о стимулировании самоцензуры в вещательных СМИ, подталкивании к табуированию обсуждения тем, которые могут получить отклик в обществе.

В том случае, если из предмета регулирования законопроекта не будет изъята статья 10, необходимо привести ее формулировки в соответствие с международными и европейскими стандартами. Помимо проанализированной выше нормы, есть и другие, которые не вполне соответствуют европейским стандартам. Например, запрещение распространения сведений, составляющих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну, должно допускать публикацию таких материалов, если это отвечает общественным интересам, например, когда они разоблачают коррупцию или служат иным общественным интересам.

Рекомендации:

1. В качестве основной рекомендации по рассматриваемому аспекту может быть предложено изъять статью 10 законопроекта из его текста как не относящейся к предмету регулирования.
2. В том случае, если авторами будет сочтено необходимым оставить статью 10 в законопроекте, необходимо изъять из нее формулировку, указывающую на несовместимость телерадиовещания с распространением теле-, радиоканалов, содержание которых побуждает к совершению действий, влекущих за собой ответственность в соответствии с законодательством. Кроме того, необходимо установить более сбалансированное регулирование в отношении свободы массовой информации, учитывающее принцип выполнения СМИ, в том числе, действующими в вещательном секторе, общественно значимых функций.

2.2. Комментарии и предложения к главе 2 законопроекта: «Организация телерадиовещания»

2.2.1. Национальная телерадиокомпания Узбекистана

Законопроект определяет основы правового статуса Национальной телерадиокомпании Узбекистана (НТУ), задачи и специфику деятельности компании. Статья 16 документа предусматривает в качестве основной цели такой компании освещение важнейших вопросов общественно-политического и социально-экономического развития страны, направленного на формирование правового демократического государства, открытого гражданского общества, защиту прав и свобод человека, а также дальнейшую либерализацию и демократизацию электронных средств массовой информации.

Национальная телерадиокомпания Узбекистана, а также организации и предприятия, входящие в её состав, создаются решениями Президента, в установленном законодательством порядке. Порядок финансирования деятельности системы НТУ определяется законодательством. Национальная телерадиокомпания Узбекистана, а также организации и предприятия (структурные подразделения), входящие в её состав, осуществляют деятельность в области телерадиовещания в установленном законодательством порядке без оформления соответствующей лицензии.

Предложенные законопроектом основы правового статуса телерадиокомпании Узбекистана, по мнению авторов, видимо, исчерпывают вопрос о необходимости определения статуса НТУ в нормативных правовых актах. Сам закон нигде, кроме статьи 16 не упоминает НТУ, не предусмотрено в нем и отсылочных норм, адресованных органам государственной власти с указанием на необходимость принять регулирующие акты, определяющие порядок формирования органов управления НТУ, меры обеспечения ее редакционной независимости, беспристрастности, а равно описывающих взаимодействие с другими телеканалами и представителями аудитории. По всей вероятности, это недоработка законопроекта технического характера. Очевидно, что статус такого рода компании требуется в особом уточнении, которое производится в рамках юридического документа (нормативного правового акта).

Это подтверждается и тем, что нормы, содержащиеся в законопроекте, в полном объеме повторяют те принципы деятельности НТУ, которые заложены в Положении об этой компании, действующем в настоящее время.⁴² Из данного документа можно почерпнуть

⁴² Текст Положения о Национальной телерадиокомпании Узбекистана доступен на сайте http://www.mtrk.uz/#ru/content/about_company/position/page/1/

дополнительную информацию о правовом статусе Национальной телерадиокомпании Узбекистана. В частности, пункт 2 Положения указывает на то, что НТУ в своей деятельности подотчетна Кабинету Министров Узбекистана. Председатель компании, его заместители назначаются и освобождаются от должности Кабинетом Министров по согласованию с Президентом. По статусу председатель Компании приравнивается к министру (пункт 16). Финансирование НТУ осуществляется из средств государственного бюджета для выполнения государственного заказа в соответствии с нормативами и расчетами.

Таким образом, НТУ в соответствии с положением о ней, а также в контексте рассматриваемого законопроекта может рассматриваться как крупная государственная компания, которая имеет целью освещение важнейших вопросов общественно-политического и социально-экономического развития страны, при этом руководство компании назначается высшими органами государственной власти, имеет статус, аналогичный статусу государственных служащих.

Исходя из ранее приведенных рекомендаций в отношении учреждения и действия общественного телерадиовещания, необходимо говорить о том, что то регулирование, которое предложено в отношении НТУ, не позволяет говорить о том, что данный институт представляет собой общественного вещателя или даже его прообраз.

Рекомендации:

1. Необходимо внести в законопроект положения, учреждающие общественное вещание, основным принципом которого должна стать редакционная независимость.
2. Редакционная независимость общественного вещателя должна обеспечиваться за счет формирования органов управления общественным вещателем из числа профессиональных и независимых специалистов, в соответствии с открытой и прозрачной процедурой, гарантирования финансирования из государственного бюджета в определенном объеме, предоставления отчетов о деятельности общественного вещателя аудитории.
3. Принимая во внимание то обстоятельство, что в настоящий момент статус Национальной телерадиокомпании очень далеко отстоит от тех стандартов, которые приняты в отношении организаций общественного вещания, необходимо установить переходный период на время трансформации государственного телевидения в общественное.

2.3. Комментарии и предложения к главе к главе 3 «Лицензирование деятельности в области телерадиовещания»

2.3.1. Общие положения

Законопроектом (статья 18) вводится положение, в соответствии с которым лицензия дает право осуществлять трансляцию (ретрансляцию) теле-, радиоканалов средствами наземного эфирного, спутникового, кабельного вещания, мобильного и интернет-телевидения, а также в иных средах распространения, предназначенных для телерадиовещания.

Данное положение, исходя из его формулировки, должно означать, что телевизионное вещание в сети Интернет подлежит лицензированию. Как представляется, такой подход представляет собой существенное ущемление свободы информации. Доминирующая точка зрения современного международного права состоит в том, что регистрационные,

лицензионные и иные разрешительные действия, являющиеся предварительными по отношению к распространению информации в сети Интернет, не соответствуют международным стандартам свободы выражения мнения.

Обоснование лицензионных процедур вещательной деятельности с точки зрения обеспечения технической безопасности (с которой обычно связывают лицензирование телерадиовещания в других средах), не является обоснованным. Оказание телематических услуг, по передаче данных, иных услуг связи, оказываемых при передаче информации через Интернет, лицензируется в рамках законодательства о связи (телекоммуникациях), для применения к таким отношениям законодательства о лицензировании телерадиовещания нет оснований.

Наконец, необходимость лицензирования вещания само по себе является бессмысленным в условиях свободного доступа граждан ко всем сайтам, существующим в сети Интернет. Телеканалы, для вещания которых необходимо получение лицензии, не смогут эффективно конкурировать с сайтами, осуществляющими вещание в Интернете с территории стран, в которых такой вид деятельности не лицензируется. Таким образом, телерадиовещательные компании Узбекистана окажутся в менее выгодной с точки зрения конкуренции на глобальном рынке информации положении.

Срок действия лицензии на деятельность по телерадиовещанию в соответствии с законопроектом установлен в 5 лет. Такой срок стоит назвать непродолжительным, как с точки зрения международных стандартов и практики, так и с точки зрения законодательства Узбекистана. В частности, статья 12 Закона Республики Узбекистан № 71-П от 25.05.2000 года «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁴³ устанавливает в качестве самого минимально возможного срок действия лицензии в пять лет. Опыт европейских стран состоит в выдаче лицензий на вещание на 10-15 лет,⁴⁴ в Российской Федерации срок действия лицензии на вещание составляет 10 лет.⁴⁵ Таким образом, и сформулированные и приведенные выше стандарты международного права и непосредственно сложившаяся правоприменительная практика исходят из того, что срок действия лицензии должен быть продолжительным. Представляется целесообразным применять это в отношении рассматриваемого законопроекта.

Рекомендации:

1. Из законопроекта необходимо изъять положения, предусматривающие обязательность получения лицензии на осуществление телевизионного и радиовещания в сети Интернет.
2. Срок действия лицензии на осуществление телевизионного и радиовещания должен быть продлен. Предпочтительно установить в качестве такого срока 10 лет.

2.3.2. Процедура лицензирования

Одним из самых удачных и последовательно изложенных блоков законопроекта является совокупность норм, устанавливающих порядок проведения конкурсов на получение индивидуальной лицензии на деятельность в области теле и радиовещания. Прежде всего,

⁴³ Текст закона на русском языке см. на сайте Торгово-промышленной палаты Узбекистана в сети Интернет по адресу: <http://www.chamber.uz/index.php?id=402>

⁴⁴ См. Данило А. Леонарди Лицензирование вещателей в 15 государствах - участниках Европейского союза <http://www.medialaw.ru/publications/books/indep3/10.html>

⁴⁵ Статья 31.1 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации».

положительным и соответствующим стандартам международной практики в этой сфере следует признать стремление закрепить именно на уровне закона, а не подзаконных актов четкое описание всех этапов процесса получения лицензии. Такой подход обеспечивает предсказуемость правил получения лицензии, формальную определенность регулирования.

Однако, в рамках рассмотрения процедуры проведения конкурса на получение лицензии, могут быть поставлены некоторые содержательные вопросы. Процедура включает следующие этапы.

1. Подготовка к проведению конкурса на выдачу индивидуальных лицензий в области телерадиовещания (статья 20 законопроекта). Комиссия заблаговременно (не позднее, чем за 60 дней) публикует в СМИ информационное сообщение о конкурсе, которое содержит необходимую информацию для участия в конкурсе. Единственное пожелание по улучшению этой процедуры может состоять в том, что извещение о проведении конкурса должно публиковаться не только в средствах массовой информации, но и на Интернет сайте Комиссии, или ином специальном ресурсе, предназначенном для данной цели. В современном обществе обеспечение процедуры прозрачности без использования онлайн-ресурсов не представляется полноценным.

2. Непосредственно участие в конкурсе описано в статье 21 проекта. Регулирование также содержит в себе достаточно четкие указания на то, какие документы должны быть представлены участником конкурса. Перечень документов является весьма существенным, со всей очевидностью можно говорить о том, что его предоставление является сложным для кандидата на победу. В то же время, назвать перечень перенасыщенным, а равно, дискриминационным, способным заставить участника отказаться от участия в конкурсе, нельзя.

3. Процедура определения победителя конкурса и подведения его итогов (статьи 23, 24 проекта) прописаны менее подробно, что вызывает некоторые вопросы.

Победителем конкурса признается участник, представивший лучшие творческие, технические и финансово-экономические предложения, отвечающие требованиям законодательства в области средств массовой информации и телекоммуникаций, а также лицензионным требованиям и условиям, установленным в отношении лицензирования деятельности в сфере телекоммуникаций.

Критерии, которыми руководствуется Комиссия при определении победителя конкурса, в основном, соответствуют международным стандартам. Хотя, как представляется, тот акцент, который делается при рассмотрении заявлений на технические возможности вещания (наличие возможности передачи информации с использованием различных методов и средств, использование современного высокотехнологичного студийного и передающего оборудования, обязательства по формированию и распространению (трансляции) телерадиопрограмм с высоким качеством звука и изображения, возможное наличие у участника конкурса уже существующей сети распространения телерадиопередач) может в значительной степени вытеснить такие немаловажные факторы деятельности вещателя, как тематика вещания, жанровое разнообразие, соотношение программ собственного производства и передачами внешних производителей. Придание слишком большого значения фактору технических возможностей вещателя может создать преимущества для более крупных и технически оснащенных вещателей, в ущерб более востребованным аудиторией и общественно ориентированным, но обладающим меньшими технологическими возможностями компаний.

Возможно, «перекос» в сторону технических параметров при оценке заявки на участие в конкурсе может быть выровнен за счет введения такого критерия при принятии решения Комиссией, как соответствие «общественным потребностям». При сравнении поступивших развернутых концепций программ на основе разносторонних критериев предпочтение отдается тому соискателю, чья концепция в большей степени отвечает потребностям общества. Однако эффективность действия этой нормы может быть оценена только в процессе формирования правоприменительной практики.

Недостатком с точки зрения международных стандартов, описанных ранее, является отсутствие в числе документов, прилагаемых к заявке на участие в конкурсе, подтверждений востребованности тематики телеканала-соискателя потребностям аудитории. Предоставление таких документов, исходя из логики положений закона, возможно в составе развернутой концепции вещания. Представляется, что введение такой опции в перечень предоставляемой документации может существенным образом повысить уровень гарантий вовлеченности интересов общественности (аудитории) в процесс выбора лицензиатов.

Самым же существенным недостатком процедуры определения победителя в конкурсе на получение лицензии является ее закрытость. Комиссия не проводит (по крайней мере, это не указано в законе) открытых и гласных заседаний при рассмотрении заявок соискателей и при подведении итогов проведенного конкурса, в том числе, не предусмотрено присутствие на таких заседаниях представителей СМИ, Интернет трансляции заседания Комиссии. Протокол Комиссии не публикуется в средствах массовой информации (опубликованию подлежит только информационное сообщение о результатах), не предусмотрено и размещение его в сети Интернет.

Еще одно положение, которое вызывает вопрос – это отсутствие в законе каких-либо сроков подведения итогов конкурса. Проект предусматривает срок проведения самого конкурса, четкий срок опубликования протокола в СМИ, однако не предусматривает никакого срока для принятия по итогам конкурса решения и составления и подписания протокола. Затягивание процесса подведения итогов конкурса может увеличить риск влияния внешних факторов на решение Комиссии, может возникнуть и риск того, что неугоднему вещателю, формально одержавшему победу, лицензия не будет выдаваться в связи с неподведением итогов конкурса.

Последний вопрос, связанный с регулированием оформления результатов конкурса необходимо увязать с гарантиями прав потребителей продукции телерадиовещательных компаний. По итогам конкурса его победителю выдается лицензия, концепция программы является неотъемлемой частью такой лицензии. При этом концепция известна и доступна только лицензирующему органу, ему же вещатели отчитываются по заявленным конкурсным предложениям. В части открытости данных о лицензиях для потребителей законом предусмотрено только внесение данных о лицензии в реестр лицензий.

В таком реестре, как следует из положений действующего закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» (статья 25), должны быть указаны лишь данные непосредственно о самой лицензии (лицензиат, даты выдачи и номер, срок действия, основания и даты переоформления, приостановления и возобновления действия, основания и даты прекращения действия, основания и даты аннулирования лицензий, иные сведения, определенные положениями о лицензировании отдельных видов деятельности). Информация, содержащаяся в реестрах лицензий, является открытой для ознакомления с ней юридических и физических лиц, которые вправе получить за плату в

лицензирующих органах информацию из реестра лицензий в виде выписок о конкретных лицензиатах.

Очевидно, что в целях обеспечения эффективного общественного контроля за соблюдением лицензиатом условий лицензии, необходимо гарантирование предоставления представителям публики большего объема информации с тем, чтобы потребители могли оценивать соответствие реальной деятельности вещателя тем параметрам, которые были им заявлены при получении лицензии. Кроме того, должен быть упрощен порядок предоставления сведений представителям общественности, принцип платности должен быть скорректирован и предусматривать альтернативу в виде предоставления сведений по выбору: платно на бумажных носителях и бесплатно – в электронном виде.

Рекомендации:

1. В законопроект должны быть введены положения, направленные на обеспечение прозрачности и гласности процедуры лицензирования. Публике должна быть предоставлена возможность получать полную информацию как на стадии рассмотрения заявок соискателей, так и на стадии подведения итогов. В том числе это означает, что лицензионные условия (вещательная концепция) должны быть доступны для ознакомления потребителями.
2. Критерии, которые принимаются во внимание при определении победителя конкурса, должны быть скорректированы с тем, чтобы уравновесить такие факторы, как техническое обеспечение телекомпаний и обеспечение интересов общества востребованной и разнообразной информацией.
3. В законопроекте должен быть четко регламентирован срок вынесения решения и составления протокола о результатах конкурса.

2.3.3. Прекращение действия и аннулирование лицензий

Законопроект не содержит никаких положений, касающихся порядка прекращения или аннулирования лицензий. Лишь косвенно этот вопрос затронут при описании полномочий Комиссии. Как указано в статье 18 законопроекта принятие решения о прекращении действия или аннулировании лицензий возлагается на Комиссию. При этом, как было отмечено ранее, комиссия не является лицензирующим органом.

В части, не предусмотренной положениями законопроекта, применяется закон «О лицензировании отдельных видов деятельности». Это означает, что в случае принятия анализируемого проекта нормативного акта возникнет коллизия: закон о лицензировании предусматривает, что решение об аннулировании или прекращении действия принимает лицензирующий орган, законопроект - что такое решение принимает Комиссия.

Также необходимо отметить в контексте рассматриваемого вопроса, что закон Узбекистана «О лицензировании отдельных видов деятельности» допускает возможность прекращения действия лицензии как в судебном, так и во внесудебном порядке (лицензирующим органом). Несмотря на то, что четких закрепленных стандартов, предусматривающих обязательность судебной процедуры прекращения действия лицензии, не существует, предпочтительной с точки зрения современного конституционного права, является именно использование судебной процедуры в случае прекращения лицензии. Это позволяет гарантировать большую защищенность прав вещательных организаций.

Рекомендации:

1. В законопроект должны быть введены положения, уточняющие полномочия органов, осуществляющих лицензирование и контроль. Регулирующий орган, учрежденный на основании этого закона, должен получить полномочия по прекращению действия и аннулированию лицензии.
2. Процедуры прекращения действия и аннулирования лицензий должны осуществляться в судебном порядке.

2.4. Комментарии и предложения к главе 4 «Формирование телевизионных и радиоканалов»**2.4.1. Переход на цифровое телерадиовещание**

Статья 30 законопроекта устанавливает правовые ориентиры для обеспечения соблюдения прав и законных интересов всех заинтересованных лиц при осуществлении перехода на цифровое телевидение (цифровизация). Как представляется, положения законопроекта соответствуют требованиям и стандартам международного права: цифровизация должна производиться в соответствии с утвержденным планом (в соответствии с Государственной программой мероприятий по переходу на цифровое телерадиовещание), на время перехода от аналогового к цифровому телевидению сочетается работа обоих видов вещания, при переходе на цифровое телерадиовещание государство гарантирует принятие мер по обеспечению социально уязвимых слоев населения соответствующими устройствами для приема цифровых каналов.

Единственным недостатком предусмотренной программы цифровизации, как представляется, является недостаточная прозрачность процедуры перехода. Законопроект не предусматривает определения порядка участия граждан и специалистов в дискуссиях по вопросу о должном процессе осуществления процесса перехода. Стратегия цифровизации должна быть разработана и принята в результате открытых переговоров бизнеса и власти, с общественным обсуждением с целью обеспечить плюрализм телерадиовещания и доступ населения к широкому выбору и разнообразию высококачественных программ.

Рекомендации:

1. До принятия проект плана цифровизации должен быть вынесен на обсуждение общественности, открыт для критики со стороны гражданского общества и специалистов.
2. Основные положения государственной программы мероприятий по переходу на цифровое телерадиовещание должны быть закреплены в законе, а не сводиться к подзаконным нормативным актам.

2.5. Комментарии и предложения к главе 5 «Права потребителей в сфере телерадиовещания»

Законопроект содержит необходимые гарантии доступа потребителей к услугам телерадиовещательных организаций. Статья 4 проекта включает в предмет регулирования защиту прав потребителей услуг телерадиовещания. Важным является закрепление права телезрителей и радиослушателей беспрепятственно принимать для индивидуального пользования, сигнал которых технически доступен (в том числе при помощи специальных устройств декодирования) на территории Республики Узбекистан (статья 31), обязанность государства создать необходимые условия для уверенного приема на всей территории республики программ, по меньшей мере, одного телевизионного и одного радиоканала, а после полного перехода на цифровое эфирное телерадиовещание – формируемого в установленном порядке социального пакета теле-, радиоканалов, обязательных к распространению на безвозмездной основе (обязательных общедоступных каналов).

Однако, установив права потребителей на получение телевизионных и радиопередач, законопроект не предусмотрел никаких механизмов защиты таких прав. Статья 33 проекта говорит о том, что защита прав телезрителей и радиослушателей, как потребителей информации, гарантируется законодательством. Тем самым, проект, по сути, ссылается на закон Республики Узбекистан от 26.04.1996 года N 221-I «О защите прав потребителей».⁴⁶ Обозначенный акт является «классическим» примером закона о защите прав потребителей, который исходит из того, что между потребителем и продавцом товара (лицом, оказывающим услугу) возникают правовые отношения, основанные на договоре и имеющие возмездный характер.

В случае с телевизионным и радиовещательным сектором специфика потребления носит отличный от остальных сфер характер. Потребитель заинтересован в получении продукта, качество которого невозможно измерить с точки зрения объективных показателей, нарушение прав потребителей, как правило, не носит формальный характер, наконец, в случае деятельности СМИ в каждом случае нарушения речь идет об ущемлении интересов большой группы потребителей. В контексте обозначенной специфики отношения между потребителями продукции вещательных организаций с вещателями и уполномоченными государственными органами должны строиться на отличных от традиционных правилах. Потребители, а точнее общественные организации, объединяющие и представляющие потребителей, должны участвовать в принятии решений в рамках процедуры проведения конкурса на выдачу лицензии, формировании органов управления деятельности общественных вещателей, в проведении дискуссий о правилах и порядке цифровизации. Наконец, общества защиты прав потребителей должны обладать полномочиями по инициированию процедур рассмотрения случаев нарушения вещателями принципов, изложенных в концепциях программ, составляющих неотъемлемую часть лицензии на вещание.

Рекомендации:

Необходимо внести в законопроект дополнения, обеспечивающие права объединений потребителей на активное участие в процессах реализации свободы телерадиовещания.

⁴⁶ Текст закона на русском языке доступен для скачивания на сайте Узбекского агентства стандартизации, метрологии и сертификации