

"#%&# ' ")
* , - . 0"2. %%353
6. 8. ' #&932. - #%9:

УДК 654
ББК 76.3
С77

С-77 "#%&#' ") * , - .0"2.%%353 6.8.' #&932. - #9:

Составители: Алагушев А.К., Сариева Э.К. – Б.: 2005. – 112 ст.

ISBN 9967-23-012-6

Данная совместная публикация Института Медиа Представителя и Общественного Объединения «Интерньюс» направлена на информирование заинтересованных лиц о сущности Общественного Вещания. Сборник рассматривает формы общественного вещания, системы управления и финансирования таких структур, а также особенности, которые ассоциируются с организациями общественного вещания.

Издание может стать полезным справочным материалом для законодателей, представителей гражданского общества и медиа сектора КР.

Издание выпущено ОО «Интерньюс» и Институтом Медиа Представителя в КР.
Не подлежит коммерческому распространению.



Поддержка издания была осуществлена за счет средств, предоставленных Агентством США по Международному Развитию (USAID).

Точка зрения, отраженная в издании может не совпадать с точкой зрения Фонда или Агентства Международного Развития США (USAID).

Воспроизведение всего издания или любой ее части запрещается без письменного разрешения ОО «Интерньюс» в Кыргызской Республике.

; 4503000000-05

>?@ 654
ББК 76.3
С77

ISBN 9967-23-012-6

© Internews, 2005

* ?ACE FHJ A

К2. &.%9.

?3=MD.%") 32."# A2' 3P)

О роли национального вещания и управления им. *Рекомендация 748(1975) 26-й*
очередной сессии ПАСЕ.....

Будущее общественного телерадиовещания. *Резолюция № 1 4-й Европейской*
конференции министров по политике в области СМИ.....

О гарантиях независимости общественных средств массового вещания.
Рекомендация № R (96) 10 Комитета министров государств-членов Совета
Европы.....

Меморандум по стимулированию плюрализма в средствах массовой
информации. *Рекомендация № R (99) 1 Комитета министров Государств-членов*
Совета Европы.....

69P323Q R#=3% 3, 3, - .0"2.%%30 2. - #%99 (*Артикль 19*).

Введение (комментарий к типовому закону).....

Типовой Закон об общественном вещании.....

30"3:%9. 9 P. ' 0P. ="92) 3, - .0"2.%%353 ". 8. ' #&932. - #%9:
Венская Декларация Европейского симпозиума Международного института
прессы по проблемам СМИ «От вещания, контролируемого государством, к
общественному вещанию».....

Суть и роль Общественного вещания. *В. Румпхорст*.....

Особенности развития общественного вещания. *К.Ламей, Э.Мицкевич, Ч.*
Файрстоун...

Финансирование путем лицензионного сбора: краеугольный камень
общественного вещания. *В. Румпхорст*.....

Общественное вещание: современное состояние и перспективы регулирования
в Германии. *В. Хофман-Рим*.....

ККА?АНЈ А

Общественное вещание - не новое явление. Оно получило значительное распространение в Европе еще после второй мировой войны, хотя первые его формы появились даже раньше - в начале 20-х лет прошлого века в Великобритании. Сразу после падения фашистской Германии, союзные войска запретили деятельность немецкой телерадиокомпании, поскольку последнюю активно использовали фашисты в своей пропагандистской кампании. Существовала серьезная угроза того, что будущие правительства снова захотят использовать радио и телевидение для собственной пропаганды, которая будет не совместима с демократическим развитием. Так же, к тому времени считалось неэффективным отдавать вещание частным компаниям, которые не могли бы обеспечить наиболее оптимального использования ограниченного частотного ресурса (государственная монополия на вещание в Германии сохранялась вплоть до 80-х годов).

В конце 40-х было решено ввести Британскую модель организации ВВС, которая максимально делала невозможным контроль над вещанием со стороны государства. На уровне закона создавались гарантии независимости и невмешательства в творческую и редакционную деятельности журналистов. Также закон четко устанавливал механизм отдельного финансирования организаций общественного вещания, соответственно которому получение средств гарантируется законом и не может зависеть от решения кого-то из государственных чиновников. Со временем такую систему организации вещания было внедрено практически по всей Европе.

Если рассматривать организации общественного вещания с точки зрения собственности, то зачастую они являются предприятиями государственной собственности, хотя в некоторых странах это частные корпорации. В таком случае общественные вещатели все равно имеют существенное отличие от коммерческих (частных) вещателей. Было бы ошибкой считать, что основное отличие - отсутствие рекламы на каналах общественного вещания. Это, во-первых, не является основным, а во-вторых, во многих случаях не является и отличием вообще, поскольку многие общественные вещатели размещают рекламу, хотя и в уменьшенном объеме.

Основная разница в том, что коммерческие каналы полностью зависят от рекламы, а поэтому, создают лишь те программы, которые привлекают максимальное внимание аудитории - как правило, это программы развлекательного направления. Вместе с тем, создание образовательных, культурологических или детских программ, как правило, коммерчески невыгодно, и потому частными вещателями, если и осуществляется, то лишь в незначительных объемах. Частное телевидение так же имеет большой риск стать зависимым от больших рекламодателей и спонсоров, относительно которых оно не сможет разрешить себе распространить компромат.

Общественное вещание, которое использует несколько источников финансирования, даже если среди них есть реклама, менее зависимое от рекламных поступлений, а потому может в большей степени отвечать интересам всех групп в обществе, а не только большинства. Выполнение общественной функции означает и просветительскую и культурную роль общественного вещания, которую не могут выполнять коммерческие вещатели. Итак, общественное вещание имеет преимущества и перед государственным вещанием, и перед частным. Именно это гарантировало общественному вещанию ведущую роль в Европейском теле- и радиопространстве на протяжении более половины столетия.

Функционирование телевидения в режиме общественного вещания имеет множество преимуществ по сравнению с сегодняшним государственным телевидением. И вдобавок тяжело привести какие-то аргументы, которые указывали бы на то, что государственное телевидение – более эффективно. Прежде всего, организации телевидения и радио, которые финансировались за счет средств налогоплательщиков, должны служить народу, всему обществу, а именно это и является основой общественного вещания. Кыргызстан наконец-то имеет хорошие шансы на осуществление реформы государственного телевидения. Этот сборник материалов выпущен с целью информирования об общественном телерадиовещании тех, кто заинтересован в реформе ангажированного вещания. Сборник должен помочь пополнить знания по этому вопросу и помочь в реализации прав граждан на получение объективной и достоверной информации. Сборник разделен на три основные части. В первой представлены документы Совета Европы о роли Общественного вещания, требованиях, предъявляемых к этому институту, программной политике и формах управления. Во второй части представлен Типовой Закон об общественном вещании, разработанный **Article XIX** и дополненный в **2005** г. Последний раздел рассматривает состояние и перспективы общественного телерадиовещания в мире. В разделе представлены статьи экспертов, раскрывающих суть Общественного вещания и особенности его развития.

Мы выражаем признательность авторам статей за предоставленное право публикации их материалов. Благодарим Юрия Вдовина, зам. Председателя общественной правозащитной организации «Гражданский контроль» за оказанную поддержку в подготовке данного сборника. Также признательны организации **Article XIX** за предоставленный проект типового Закона об общественном вещании, который впервые публикуется на русском языке. Этот модельный закон переработан в **2005** г. Тоби Мендел, директором программ **Article XIX**, с учетом рекомендаций широкого круга экспертов по вопросам Общественного Вещания.

Институт Медиа Представителя

ОО «Интерньюс»

?* @>S АН6U * КА6F АКC* XU

О роли национального вещания и управления им. Рекомендация 748(1975) 26-й очередной сессии ПАСЕ

Ассамблея,

1) рассмотрев работу проходившего в Мюнхене симпозиума, посвященного роли телекоммуникаций в демократическом обществе и управления ими (24-26 июня 1974 г.),

2) принимая к сведению доклад своей Комиссии по вопросам культуры и образования относительно данной проблемы (документ 35200),

3) сознавая, что в настоящее время во многих европейских странах ведутся дискуссии по проблеме управления теле- и радиовещанием, и будучи убеждена, что такое управление должно сохранять, но также может и укреплять демократический характер европейского общества,

4) ссылаясь на проходивший во Флоренции в 1973 г. симпозиум, посвященный свободе выражения мнения и роли творческих деятелей в европейском обществе, в частности, на его рекомендацию 719 (1973) об осуществлении свободы художественного творчества,

5) будучи убеждена, однако, что, пользуясь такой свободой, индивиды должны также и нести ответственность за материалы, которые они готовят для возможного вещания, а также отвечать перед законами и нормами, действующими в их странах,

6) ссылаясь на проходивший в Зальцбурге в 1968 г. симпозиум, посвященный правам человека и средствам массовой информации, и его резолюцию 428 (1970) и рекомендацию 582 (1970) (совместно с документом 2687) и приветствуя резолюцию (74) 26 Комитета министров, в которой утверждается право индивидов на ответ по радио и телевидению,

7) считая обязанностью правительства гарантировать, чтобы средства вещания обеспечивали всестороннее обслуживание населения в области

1. информации
2. культуры и образования
3. дискуссий и
4. художественного творчества

8) считая, что это обслуживание распространяется на общество страны «в целом, а также на ее меньшинства,

9) отмечая, что государство является лишь гарантом государственных интересов и что толкование таких интересов должно быть гибким и оно должно обсуждаться самим обществом, а не теми или иными отдельными группами (какими бы благими ни были их намерения), причем определенная степень институционализированного испытательного контроля за материалами вещания должна сохраняться,

10) констатируя, что средства вещания активно и во все больших масштабах проникают в жизнь общества,

11) подчеркивая важность просвещения населения при использовании этих средств массовой информации,

12) ссылаясь на работу, проводимую ее парламентской Комиссией по науке и технике в области демократического контроля за технологическим развитием, в частности на проведенный им недавно симпозиум, посвященный проблемам науки и общественного механизма принятия решений,

13) считая, что еще не все сделано для существенного расширения сотрудничества в области вещания на европейском уровне — как в плане полезного обмена идеями и мыслями, так и в плане его использования в качестве прямого канала улучшения взаимопонимания между народами Европы,

14) сознавая, насколько трудно финансировать теле- и радиовещание, и будучи обеспокоена тем, чтобы обеспечить недопустимость коммерческой направленности программ (с точки зрения их составления или содержания),

15) рекомендует Комитету министров:

а) рассмотреть Проект «минимальных требований к национальному теле и радиовещанию», содержащийся в Приложении к настоящей рекомендации;

б) предложить правительствам государств-членов рассмотреть вопрос о проведении специальной конференции министров культуры и просвещения и министров по делам средств массовой информации для рассмотрения вопроса о путях согласования общеевропейской политики в отношении культурных и просветительских возможностей теле- и радиовещания.

ПРИЛОЖЕНИЕ ПРОЕКТ МИНИМАЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ К НАЦИОНАЛЬНОМУ ВЕЩАНИЮ

20. 0"3' 3%. . 3, 08MY92#%9. 20. 53 %#0. 8. %9: P' 9 %89Z99

- многообразия программ с должным учетом интересов регионов и меньшинств, хотя оно не обязательно должно обеспечиваться на каком-то одном канале;
- насыщенности вещания просветительскими и культурными программами;
- борьбы путем сбалансированного составления программ с культурным, коммерческим и информационным загрязнениями;
- высокого уровня координации и обмена с другими европейскими теле- и радиовещательными компаниями;

2) ' #Y. %9: 0%. %9: , . [P' . &2# ' 9". 8\%3Q P' #29". 8\0"2. %%3Q 9 9%0"9"М] 93%#89[9' 32#%3Q] . % [M) , %3 P' 9 3, . 0P. Z. %99 08. &M' - 9_ M8329Q:

- права на ответ;
- публичной ответственности продюсеров за их программы перед определенной организацией, в первую очередь и прежде всего перед парламентской, демократически представляющей общество;
- ответственности самих продюсеров за их программы, а не теле- и радиовещательных учреждений перед действующими в каждом конкретном государстве законами;

2) P' #23 9%&929&# 90. "\ &30"MP = ". 8. - 9 ' #&932. - #%9^ 2 P' 9%] 9P. , 3&#%=3 P' 9 M83299 03_ ' #%. %9: =3% "' 38: [# =#Z. 0"230 9 P' 9 %89Z99 ab9' %353 2' . 0. %9;

5) P' 9[%##%9. #003] 9#] 9Q ". 8. [' 9". 8. Q 9 ' #&9308M< #". 8. Q 9 3, . 0P. Z. %9. %#&8. Y#- 9_ 23[03Y%30". Q &&: "353, Z"3,) 9_ 0%. %9: 03589 PM 89Z%3 3, 0MY&#" \0. ;

8) 3, MZ. %9. %# 20. _ M 32%:_ P' 302. - . %9: 9 P' 9 P303- 9 0#09_ 0' . &0"2 0#00323Q 9%b3' 0#] 99 P3%90#%9^ 0#" . ' 9#832 2. - #%9: (2=8^ Z#: ' . =8#0%) . 0. "3&) 9 P389"9Z. 0=M^ P' 3P#5#%&M);

.) 9008. &32#%9. ". _%38359Z. 0=9_ 9 03] 9#8\%) _ #0P. ="32 ". 8. - 9 ' #&932. - #%9. ;

Y) 59, =9Q P3&_3& = 2%. &' . %9^ %32) _ 0. "3&32 (%#P' 90. ' , 2) , 3' ". 8. [' 9". 8: 09 "9" 32, %#=8#&) 2# 0) _ %# 9[3, ' #Y. %9.);

[] 0P.] 9#8\%#: P389"9=# %Q# &&: ' #, 3") 2 0' . &0"2#_ 0#00323Q 9%b3' 0#] 99, 2 ' #0=#_ =3"3' 3Q P' 9[%#. "0: 303, #: 3"2. "0"2. %%30"\ a"3Q =#. . 53' 99 ' #, 3"%9=32 [# 3, . 0P. Z. %9. 3, 08MY92#%9: %#0. 8. %9: 9 2) P38%. %9. 3, : [#%30". Q, =3"3') . 23[%9=#^ " 208. &0"29. a"3Q 3"2. "0"2. %%30"9;

9) ' #[5' #%9Z. %9. =300. ' Z. 0=9_ 9%". ' . 032 0 03&. ' Y#%9. 0 9 P8#%9' 32#%9. 0 P' 35' #00;

=) 3"2. "0"2. %) Q =3% "' 38\ [# ' #&932. - #%9. 0, 89, 3 % . P30' . &0"2. %%3 P' #29". 8\0"230, 89, 3 P' 9 P30' . &0"2. MP38%303Z. %)) _ MZ' . Y&. %9Q.

; >?>с АА * ; с А 6КАНН* d* 6АеАСF?J * КАС FНJ f

РЕЗОЛЮЦИЯ № 1

4-Й ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ МИНИСТРОВ ПО ПОЛИТИКЕ В ОБЛАСТИ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ Прага (Чешская республика), 7-8 декабря 1994 г.

Министры государств-участников 4-й Европейской конференции министров по политике в области средств массовой информации (Прага, 7-8 декабря 1994 г.),

- Н#Р309%#: о принципах общественного и частного телерадиовещания в Европе, которые были приняты в связи с 1-й Европейской конференцией министров по политике в области средств массовой информации, которая состоялась в Вене 9-10 декабря 1986 г.,
- * "O. Z#: значимость перемен, произошедших в секторе телерадиовещания за период после этой конференции, в особенности появление смешанной системы общественного и коммерческого вещания,
- X' 9[%#2#: , что общественное вещание как в секторе, радио, так и в секторе телевидения поддерживает ценности, цементирующие политические, правовые и социальные структуры демократических обществ, в особенности уважение прав человека, культур и политического плюрализма,
- X3&Z. '=92#: важность общественного телерадиовещания для демократических обществ,
- X' 9[%#2#: таким образом необходимо гарантировать постоянство и стабильность общественного вещания с тем, чтобы позволить ему продолжать действовать на службе публики,
- X3&Z. '=92#: жизненно важную функцию общественного вещания в качестве основополагающего фактора доступной для всех плюралистической коммуникации в секторе телерадиовещания в целом,
- Н#Р309%#: о значимости радио и P3&Z. '=92#: его крупный потенциал в деле развития демократического общества, в особенности на местном и региональном уровнях,

I. * , - 9. P' 9%] 9P)

- R#: 28: ^" о своей приверженности сохранению и развитию сильного общественного вещания в условиях все более конкурентного предложения программных услуг и быстро меняющегося технологического контекста;
- Признают, в развитие выводов 1-й Европейской конференции министров, что как частные компании, так и государственные организации могут обеспечивать общественное вещание;
- * , : [M "0: обеспечить по меньшей мере один базовый канал общего характера, включающий в себя информационные, образовательные, культурные и развлекательные программы и доступный всей публике, P' 9[%#2#: при этом, что вещатели общественного вещания должны также иметь при необходимости возможность предоставлять дополнительные программные услуги, такие как тематические;
- * , : [M "0: ясно определить, согласно соответствующим положениям их внутреннего права и практики и с соблюдением их международных обязательств, роль, задачи и ответственность общественных вещателей, а также обеспечить их редакционную независимость от любого политического и экономического вмешательства;
- * , : [M "0: гарантировать общественным вещателям надежные и адекватные средства, необходимые для выполнения их задач;
- >0832892#^"0: реализовывать эти обязательства в соответствии со следующими подходами.

Х. Х389"9Z. 0=9. P3&_3&) = 3, - .0"2.%%3OM
". 8. ' #&932. - #%9^

Требования к общественному вещанию

Государства-участники условиваются о том,

УИ

Государства-участники должны обеспечить, чтобы адекватные средства трансляции и, в случае надобности, ретрансляции были гарантированы общественным вещателям для выполнения ими своих задач.

Новые технологии коммуникации

Государства-участники должны иметь в виду, что новые технологии коммуникации вызывают глубокие перемены в секторе вещания, требующие от них формулирования ясных принципов, направленных на поддержку системы общественного вещания, способной развиваться в этом новом технологическом контексте.

Государства-участники должны поощрять общественных вещателей к тому, чтобы они способствовали развитию исследовательско-экспериментальной деятельности в области новых технологий коммуникации в тесном сотрудничестве с промышленностью и учитывая интересы потребителей.

Особое внимание должно быть уделено развитию возможностей, предоставляемых телекоммуникациями для внедрения цифрового вещания и новых услуг.

Общественные вещатели должны иметь возможность использовать новые технологии, необходимые для выполнения их задач.

Государства-участники должны совместно с общественными вещателями регулярно рассматривать на европейском уровне воздействие технологических изменений на роль общественного вещания как на национальном, так и на транснациональном уровнях.

Сотрудничество и европейская солидарность

Имея в виду возможности, предоставляемые существующими европейскими структурами, государства-участники должны способствовать сотрудничеству между общественными вещателями, которые желают сотрудничать и создавать объединения в таких областях, как обмен и производство программ, технологические исследования и развитие многосторонних каналов общественного вещания.

Совет Европы должен внимательно следить за эволюцией многосторонних каналов общественного вещания и изучать проблемы, которые могли бы возникнуть в этой связи.

* dFCFH6J f g HARFKJ JS * 6J
* ; c A 6KANHUg CA? 6K
SF * K* d* KAc FHJ f

РЕКОМЕНДАЦИЯ № R (96)
10 КОМИТЕТА МИНИСТРОВ СОВЕТА
ЕВРОПЫ

Комитет министров, в соответствии со статьей 15,6 Устава Совета Европы,

Учитывая тот факт, что цель Совета Европы заключается в укреплении единства его членов в деле обеспечения и реализации идеалов и принципов, которые являются их общим достоянием,

Напоминая о том, что свобода средств массовой информации, включая телевизионное и радиовещание, является одной из основ функционирования демократического общества,

Подчеркивая важность, которую он придает вопросу об уважении независимости средств массовой информации, в первую очередь — со стороны правительств,

Возвращаясь в этой связи к принципам, одобренным правительствами стран-членов Совета Европы в Декларации о свободе самовыражения и информации от 29 апреля 1982 г., в первую очередь в отношении необходимости наличия широкого круга независимых и автономных средств коммуникации, позволяющих отразить разнообразие идей и мнений,

Подтверждая жизненно важную роль общественного вещания как существенного фактора плюрализма в коммуникациях, которое доступно всем на национальном и региональном уровнях путем создания базовой всеобъемлющей службы вещания, состоящей из информационного, образовательного, культурного и развлекательного компонентов,

Возвращаясь к обязательствам, принятым представителями государств, участвовавших в 4-й Европейской конференции министров по политике в области средств массовой информации (Прага, 7-8 декабря 1994 г.), в рамках Резолюции № 1 относительно будущего общественного вещания, особенно уважения независимости организаций общественного вещания,

Отмечая необходимость дальнейшего развития принципов независимости общественного вещания, которые изложены в вышеуказанной Пражской резолюции в свете проблем, вызванных процессами политических, экономических и технологических изменений в Европе,

Учитывая тот факт, что в свете указанных проблем независимость общественного вещания должна быть недвусмысленно гарантирована на национальном уровне посредством комплекса норм, затрагивающих все аспекты их деятельности,

Подчеркивая важность строгого соблюдения таких правил всеми лицами или органами власти, внешними по отношению к организациям общественного вещания, рекомендует правительствам государств-участников:

а) включить в свое внутреннее законодательство или в другие правовые инструменты управления организациями общественного вещания положения, гарантирующие их независимость в соответствии с руководящими принципами, изложенными в приложении к настоящей рекомендации;

б) довести эти руководящие принципы до сведения органов власти, ответственных за надзор над деятельностью организаций общественного вещания, а также до сведения руководства и сотрудников указанных организаций.

НЕЗАВИСИМОСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО ВЕЩАНИЯ

I. * , - 9. P383Y. %9:

Правовая основа, регламентирующая деятельность организаций общественного вещания, должна ясно предусматривать их редакционную независимость и институциональную автономно, в особенности в следующих областях:

- составление расписания передач;
- замысел и производство передач;
- редактирование и выпуск новостей и передач, освещающих текущие события;
- организация деятельности службы общественного вещания;
- подбор и набор кадров, а также управление ими в рамках организации;
- приобретение, аренда, продажа и использование товаров и услуг;
- управление финансовыми ресурсами;
- составление и исполнение бюджета;
- проведение переговоров, подготовка и подписание юридических документов в отношении деятельности службы;
- представительство службы в ходе правовых разбирательств, а также в отношении третьих сторон.

Положения, касающиеся ответственности организаций общественного вещания и надзора над их деятельностью, равно как и их уставных органов, должны быть четко определены в рамках регламентирующей юридической базы. Деятельность по составлению вещательных программ организаций общественного вещания не подлежит цензуре в каком-либо виде. Запрещается предварительный контроль деятельности организаций общественного вещания со стороны лиц или органов, внешних по отношению к организациями общественного вещания, кроме исключительных случаев, предусмотренных в законе.

II. 32. ") M' #28. %9: 3, - .0"2. %) _ 2. - #". 8\%) _ 3' 5#%9[#] 9Q

1 Сфера компетенции

Правовая основа, регламентирующая деятельность организаций общественного вещания, должна предусматривать, что исключительно их советы управления несут ответственность за текущую деятельность своих организаций.

2 Статус

Правила, регламентирующие статус советов управления организаций общественного вещания, в особенности в отношении вопросов их членов, должны быть составлены таким образом, чтобы исключить возникновение возможности какого-либо политического или иного вмешательства.

В частности, указанные правила должны предусматривать, что члены советов управления или лица, принявшие такие функции в индивидуальном порядке:

- осуществляют свои функции строго в интересах организаций общественного вещания, которые они представляют и которыми они руководят;
- не имеют права ни прямо, ни косвенно осуществлять функции, получать выплаты или иметь финансовый интерес в предприятиях или других организациях средств массовой информации или связанных с массовой информацией других секторах, если имеется вероятность конфликта интересов с управленческими функциями, которые они осуществляют в соответствующих организациях общественного вещания;
- не имеют права принимать каких-либо полномочий или указаний от любого лица или организации, за исключением лиц или организаций, несущих ответственность за надзор над соответствующими организациями общественного вещания, при условии возможных изъятий из данной нормы в соответствии с законом.

3 Ответственность

Будучи ответственными перед судебными органами за исполнение своих полномочий в предусмотренных законом случаях, советы управления организаций общественного вещания или лица, исполняющие такие функции в индивидуальном порядке, должны нести ответственность за выполнение своих функций только перед органом надзора над соответствующей организацией общественного вещания.

Любое решение, принятое вышеуказанными надзорными органами в отношении членов советов управления организаций общественного вещания либо лиц, исполняющих такие функции в

индивидуальном порядке, касательно неисполнения ими своих обязанностей и полномочий, должно быть соответствующим образом обосновано и может быть обжаловано в компетентных судебных органах.

III. * ' 5#%) %#&[3' # %#& 3' 5#%9[#] 9: 09 3, - . 0"2. %%353 2. - #%9:

1. Сфера компетенции

Правовые рамки, регламентирующие деятельность организаций общественного вещания, должна четко и недвусмысленно определять сферу компетенции надзорных за ними органов.

Органы надзора над организациями общественного вещания не имеют права осуществлять какой-либо предварительный контроль программ.

2. Статус

Правила, регламентирующие статус органов надзора над общественными вещательными организациями, в первую очередь в отношении их членов, должны быть составлены таким образом, чтобы исключить возникновение возможности политического или иного вмешательства.

Указанные правила должны в первую очередь гарантировать, что члены органов надзора:

- назначаются открытым и основанным на плюрализме способом;
- коллективно представляют интересы общества в целом;
- не имеют права получать каких-либо полномочий или указаний от любого лица или организации, кроме как назначившей их организации, за исключением порядка, предусмотренного в законе для исключительных случаев;
- не могут быть уволены, временно отстранены или заменены в течение срока своих полномочий любым лицом или органом, кроме назначившего их органа, за исключением случаев, когда орган надзора в установленном порядке устанавливает, что они либо не способны, либо не имеют возможности исполнять свои обязанности;
- не имеют права ни прямо, ни косвенно осуществлять функции, получать выплаты или иметь финансовый интерес в предприятиях или других организациях средств массовой информации или связанных с массовой информацией других секторах, если имеется вероятность конфликта интересов с функциями, которые они осуществляют в органе надзора.

Правила в отношении оплаты труда членов органов надзора над общественными вещательными организациями должны быть ясно и открыто определены документами, регламентирующими деятельность указанных органов.

IV. i "#") Q 030"#2 3, - . 0"2. %) _ 2. - #". 8\%) _ 08MY,

Подбор, продвижение по службе и перевод на другое место службы, а также права и обязанности персонала организаций общественного вещания не должны зависеть от происхождения, пола, взглядов, либо политических, философских или религиозных убеждений, либо членства в профессиональных союзах.

Персонал организаций общественного вещания должен без всякой дискриминации иметь гарантированное право на участие в профсоюзной деятельности и на забастовку при условии соблюдения ограничений, предусмотренных законодательством в целях обеспечения непрерывности общественного вещания или в силу других законных причин.

Правовые рамки, регламентирующие деятельность организаций общественного вещания, должны недвусмысленно предусматривать, что персонал этих организаций не вправе получать какие-либо инструкции от частных лиц или органов, не относящихся к своей организации, без согласия на то со стороны совета управления организации с учетом сферы компетенции органов надзора.

V. j 9%#%09' 32#%9. 3' 5#%9[#] 9Q 3, - . 0"2. %%353 2. - #%9:

Правила, регламентирующие финансирование организаций общественного вещания, должны основываться на принципе, в соответствии с которым государства-участники принимают на себя обязательство поддерживать, а если необходимо — создавать адекватную, надежную и прозрачную систему финансирования, которая гарантирует организациям общественного вещания поступление финансовых средств, необходимых для осуществления их задач.

В случаях, когда финансирование общественной вещательной организации основывается полностью или частично на регулярных или исключительных взносах из государственного бюджета или на абонентской плате, должны применяться следующие принципы:

- полномочия властей, внешних по отношению к соответствующей общественной вещательной организации, касательно ее финансирования не должны использоваться для оказания прямого или

косвенного влияния на редакционную независимость и институциональную автономию этой организации; уровень взноса или абонентской платы должен устанавливаться консультациями с соответствующей организацией общественного вещания с учетом тенденций в расходах на ее деятельность и таким образом, чтобы организация имела возможность осуществлять свои разнообразные задачи;

- выплата взноса или абонентской эй платы должна производиться способом, гарантирующим бесперебойную деятельность общественной вещательной организации, а также предоставляющим организации возможность заниматься долгосрочным планированием;
- использование взноса или абонентской платы организацией общественного вещания должно отвечать принципу независимости и автономии, приведенному в Руководящем принципе № 1;
- если взнос или абонентская плата должны быть разделены между несколькими организациями общественного вещания, такое распределение проводится в порядке, справедливо удовлетворяющем потребности каждой организации.

Правила финансового контроля над общественными вещательными организациями не должны наносить ущерб их независимости в вопросах подготовки программ в смысле положений Руководящего принципа № 1.

VI. X389"9=# 3' 5##9[#] 9Q 3, - .0"2.%%353 2. - #9: 2 3, 8#0"9 P3&53"32=9 P' 35' #00

Правовые рамки, регламентирующие деятельность организаций общественного вещания, должна четко предусматривать, что в отношении программ новостей они гарантируют непредвзятое освещение фактов и событий, а также содействуют свободному формированию мнений.

Случаи, в которых организации общественного вещания могут быть обязаны передавать официальные сообщения, заявления или коммюнике, либо освещать действия или решения государственных органов, либо предоставлять эфирное время таким органам, должны быть ограничены исключительными обстоятельствами, недвусмысленно закрепленными в законе или других правовых актах.

Любое официальное сообщение должно быть четко обозначено как таковое и должно передаваться под исключительную ответственность соответствующего органа власти.

VII. ?30"MP 3, - .0"2.%%) _ 2. - #".8\%) _ 3' 5##9[#] 9Q = 032' .0.%%) 0 0' .&0"2#0 02: [9

Общественные вещательные организации должны иметь возможность использовать новые технологии в области связи и, при наличии соответствующих полномочий, развивать новые услуги, основанные на указанных технологиях, чтобы независимо выполнять свои задачи, как они определены в законе.

ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ МЕМОРАНДУМ К РЕКОМЕНДАЦИИ № R (96) 10 О ГАРАНТИЯХ НЕЗАВИСИМОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СРЕДСТВ МАССОВОГО ВЕЩАНИЯ

K2. &. %9.

1. Полное и неограниченное осуществление свободы выражения и информации, закрепленное статьей 10 Европейской конвенции по правам человека, предполагает существование свободных, независимых и основанных на принципах плюрализма средств массовой информации в соответствии с политическим принципом, провозглашенным Комитетом министров Совета Европы в «Декларации о свободе самовыражения и информации» от 29 апреля 1982 г. Указанное требование, жизненно важное для обеспечения истинной демократии, применяется как к прессе, так и к вещательному сектору в первую очередь в отношении массовой аудитории радио- и телевизионных служб и их потенциальному влиянию на формирование общественного мнения. В результате возложенных на них законодательством и другими правовыми инструментами (перечни условий, хартии, соглашения, лицензии и т.д.) специфических задач общественные вещательные организации выделяются среди других S J как наиболее влиятельные органы в жизни демократического общества. Отличительной чертой этих организаций, которые могут быть частными или государственными, является то, что от них требуется предоставление широкого круга информационных, образовательных, культурных и развлекательных передач, отражающих жизнь общества, в первую очередь мнения политических, социальных и культурных групп, включая меньшинства, а также предоставление трибуны для обсуждения проблем в обеспечение гласной демократии. В этом плане

они отличаются от коммерческих вещательных организаций, передачи которых в значительной степени определяются императивами коммерческой прибыли.

2. Организации общественного вещания также отличаются от своих государственных аналогов в том, что они выполняют свои задачи независимо и без вмешательства со стороны каких-либо внешних властных структур, в первую очередь органов государственного управления, что и отличает их от государственных вещательных организаций. Принцип независимости общественных вещательных компаний и соответственно их отчетности перед обществом в отношении способов решения ими своих задач является основополагающим касательно полноты решения ими указанных задач в первую очередь в сфере информации.

4. Руководствуясь стремлением обеспечивать и развивать тот вклад, который общественное вещание вносит в деятельность демократического общества путем предоставления возможностей для основанного на плюрализме выражения взглядов, мнений и культурных ценностей, Совет Европы неоднократно уделял внимание вопросам эволюции указанного сектора. В результате 1-й Конференцией министров по политике в области СМИ 9-10 декабря 1986 г. была принята Резолюция об общественном и частном вещании в Европе, в которой присутствовавшие на конференции министры под черкнули «приверженность делу укрепления принципов общественного вещания», имеющих отношение к «заинтересованности общества в получении полномерного, высококачественного телевизионного вещания, которое в целом содействует свободному формированию мнений и развитию культуры».

5. Следует отметить, что целый ряд новых явлений поставил под вопрос перспективы общественного вещания, а в некоторых случаях — даже возможность его сохранения. Одним из таких явлений, причем достаточно значимым, было постепенное проникновение частных предпринимателей в вещательный сектор большинства европейских стран. Кроме указанной экономико-регулятивной тенденции важную роль сыграли технологические достижения 80-х гг., принесшие кабельное и спутниковое вещание, а совсем недавно — цифровые технологии. И наконец, прогрессивный прорыв в области демократии в странах Центральной и Восточной Европы начиная с 1989 г. поставил на повестку дня вопрос о трансформации прежних государственных вещательных организаций в подлинные организации общественного вещания. В свете указанных разнообразных явлений Совет Европы изменил график обсуждения вопросов о будущем общественного вещания. Это привело к принятию еще одной резолюции в отношении будущего общественного вещания на 4-й Европейской конференции министров по политике в области СМИ, состоявшейся в Праге 7-8 декабря 1995 г. В указанной резолюции участвовавшие в конференции государства подтвердили «свою приверженность делу сохранения и развития мощной системы общественного вещания».

6. В развитие указанной формальной декларации о приверженности делу общественного ТВ страны-участницы приняли в Резолюции ряд конкретных обязательств, гарантирующих дальнейшее существование этого сектора. Одно из таких обязательств заключалось в «гарантировании независимости общественного вещания от политического и экономического вмешательства». Поскольку данная гарантия действует главным образом через принятие соответствующих положений в законодательной и регулятивной основе регламентирующей задачи, организационные вопросы и порядок работы общественных вещательных организаций, настоящие руководящие принципы имеют своей целью предоставить рекомендации относительно желательного содержания этих положений независимо от законодательной базы или статуса, специфических задач и структур организаций общественного вещания.

8. При применении настоящих руководящих принципов самое первое соображение связано с вопросом о многообразии регулятивных органов, существующих в странах-членах ЕС. Также необходимо принимать во внимание положения внутреннего законодательства каждого государства, которые могут каким-либо образом отражать различные вопросы, рассматриваемые настоящими руководящими принципами (например, положения о гражданской и уголовной ответственности, которые могут применяться к советам управления общественных вещательных организаций в отношении исполняемых ими обязанностей; общие нормы трудового законодательства, применяемые к персоналу; конституционные, законодательные и регулятивные положения в отношении чрезвычайного положения или военного времени, которые, возможно, влияют на деятельность и порядок работы организаций общественного вещания, и т.д.).

Аналогичным образом руководящие принципы должны применяться с учетом всех решений, принимаемых национальными верховными судами в отношении конституционной, судебной и административной сфер, а также с учетом международно-правовых обязательств стран-членов. И наконец, должное внимание следует уделить вопросу о разнообразии самих общественных вещательных

организаций, например, в зависимости от того, работают ли они на национальном или на международном уровне с принципами, закрепленными Руководящим принципом № 19.

* , - 9. P383Y.%9:

Руководящий принцип № 1

9. Резолюция по вопросу о будущем общественного вещания, принятая на 4-й Европейской конференции министров по политике в области СМИ, предусматривает, что "государства-участники обязуются гарантировать независимость общественных вещательных компаний от политического и экономического вмешательства". Соответствующим образом Руководящий принцип № 1 требует, чтобы принципы редакторской независимости и институциональной автономии вещательных организаций были в прямой форме закреплены в правовой базе, регламентирующей деятельность этих организаций, независимо от того, существует ли она в виде законодательных текстов либо других норм и юридических инструментов, например хартий, соглашений или лицензий. Редакторская независимость означает право организаций общественного вещания определять содержание передач свободно и без вмешательства от каких-либо внешних органов власти, в рамках, предписанных законом или другими нормами, для обеспечения законных прав и интересов (например, положения о трансляции передач, способных шокировать детей и подростков). Понятие "редакторская независимость" также включает вопрос о времени выхода различных передач в эфир с учетом всех специальных положений в отношении правил, регламентирующих деятельность организаций общественного вещания, и подбора лиц, принимающих участие в указанных передачах.

10. Редакторская независимость предполагает, что извне никакой орган власти (государственный или частный) не имеет права вмешиваться в текущую работу организаций общественного вещания, например, с использованием фактора финансовых решений, к которым они имеют отношение. Необходимо помнить, что в соответствии с принципами Резолюции о будущем общественного вещания "текущее управление и редакторская ответственность за графики передач и их содержание должны быть исключительно в компетенции вещательных компаний". Редакторская независимость также предполагает, что советы управления этих организаций, а также нанятый ими персонал должны иметь ряд гарантий, защищающих их от возможного давления или вмешательства. Некоторые из перечисленных далее принципов имеют своей целью создать такие меры защиты от давления и вмешательства извне.

11. Редакторская независимость идет рука об руку с институциональной автономией организаций общественного вещания, которая являет собой право таких организаций свободно организовывать и направлять свою деятельность в рамках, предписанных законом и другими нормами, в первую очередь в отношении обязанностей руководства своего органа надзора. Следует отметить, что концепция институциональной автономии может интерпретироваться по-разному.

Поэтому в рамках Руководящего принципа № 1 сочтено целесообразным конкретизировать, что именно подразумевает указанная концепция. Подчеркиваем, что институциональная автономия организаций общественного вещания не означает, что их структуры и порядок работы не могут быть пересмотрены органами власти, например, в целях рационализации при условии, что любые такие перемены соответствуют положениям, закрепленным в различных руководящих принципах.

12. Руководящий принцип № 1 содержит далеко не полный перечень сфер деятельности, в рамках которых руководящие органы вещательных структур должны иметь возможность свободы действий и быть защищены от вмешательства извне. Как уже отмечалось, указанная свобода не исключает возможности применения некоторых мер контроля в отношении деятельности совета управления в соответствии с процедурами и в рамках, предусмотренных законом или другими правовыми инструментами, регламентирующими их деятельность. Некоторые из приведенных ниже руководящих принципов призваны конкретизировать, в каких именно случаях и обстоятельствах могут быть применены соответствующие меры контроля.

13. Различные сферы, охватываемые принципом институциональной автономии, образуют целое, каждая часть которого неотделима от остальных. В противном случае институциональная автономия и редакторская независимость вещательных организаций будут сведены на нет посредством косвенного вмешательства в их деятельность. Таким образом, свобода вещательных организаций в компоновке программы, разработке и производстве своих собственных передач может на практике подвергнуться угрозе, даже если они в прямой форме предусмотрены нормативными актами, регламентирующими их деятельность, если отсутствуют принципы независимого финансового управления и полной правоспособности.

Руководящий принцип № 2

14. Как уже отмечалось, редакторская независимость и административная автономия общественных вещательных организаций не означают, что эти организации не должны нести ответственность за то, каким образом они решают поставленные перед ними задачи и расходуют средства, которые им могут быть выделены обществом в этих целях. Таким образом, советы управления общественных вещательных организаций, которые в соответствии с Руководящим принципом № 4 несут исключительную ответственность за текущую деятельность своих организаций, отвечают за исполнение своих функций перед своими надзорными органами, как это предусмотрено Руководящим принципом № 7.

15. Помимо внутреннего надзора, организации общественного вещания должны также нести судебную ответственность в первую очередь за нарушение различных легитимных прав, могущих проявиться в вещательных программах, прежде всего в части права граждан на уважение их личной жизни или репутации. Общественные вещательные организации могут при некоторых обстоятельствах нести ответственность за свою деятельность не только перед судом, но и перед внешними органами власти при условии независимости этих органов. Например, они могут быть подвергнуты надзору со стороны регулятивных органов вещательного сектора. Аналогичным образом управление финансами общественных вещательных организаций может быть подвергнуто контролю со стороны специализированных государственных органов или судов на предмет изучения вопросов расходования государственных средств.

16. В соответствии с Резолюцией о будущем общественного вещания "контроль и ответственность компаний общественного вещания, в первую очередь в отношении исполнения ими своих функций и использования ресурсов, должны быть гарантированы надлежащим образом". Основания и процедуры, определяющие ответственность организаций общественного вещания в этом смысле должны быть четко определены нормативными документами, регламентирующими их деятельность. При этом они могут быть сформулированы в общем виде и отнесены, если такое сочтено необходимым, к другим положениям, например к сфере уголовного права.

17. В отношении оснований, по которым организации общественного вещания могут нести ответственность за содержание передаваемых программ, необходимо сослаться на положения статьи 10 Европейской конвенции по правам человека. Порядок финансового надзора над общественными вещательными организациями должен соответствовать положениям Руководящего принципа № 19. И наконец, ответственность советов управления общественных вещательных организаций рассматривается в свете положений Руководящих принципов № 7 и 8.

18. Как и в случае с вышеуказанными властными органами (суды, регулятивные органы в вещательном секторе и т.д.), общественные вещательные организации должны быть непосредственно подотчетны общественности, как это предусмотрено Резолюцией о будущем общественного вещания. В практическом плане это означает, что компании общественного вещания должны регулярно публиковать информацию о своей деятельности, например, в виде годовых отчетов. Настоящее требование о прозрачности по отношению к общественности должно восприниматься в самом широком смысле как освещение не только работы по компоновке и подготовке программ, которая является основным направлением деятельности компании, но и любые дополнительные виды деятельности, которые могут быть предприняты компанией (например, соглашения с государственными и частными партнерами, деятельность дочерних и совместных предприятий в рамках сотрудничества с частными и государственными организациями). Требование прозрачности должно в равной степени распространяться на вопросы компоновки программ, а также управления организациями общественного вещания.

19. Более того, Резолюция о будущем общественного вещания предусматривает, что общественные вещательные компании должны вводить процедуры, с помощью которых телезрители и радиослушатели могли бы представлять свои отзывы относительно выполнения компаниями своих функций. При этом могли бы быть рассмотрены различные варианты - организация информационных дней и встреч с общественностью, установка специальных телефонных линий или телематических средств, позволяющих публике направлять свои комментарии в отношении передач, и т.д.

Руководящий принцип № 3

20. Настоящее положение закрепляет принцип фундаментальной значимости в плане независимости общественных вещательных организаций. Невзирая на характер применяемых мер контроля и сферы отчетности, внешние организации и частные лица не должны иметь возможность осуществлять какую-либо форму априорного контроля над их деятельностью, за исключением предусмотренных

законом исключительных обстоятельств. В настоящем случае необходимо провести границу между вопросами компоновки программ и вопросами бюджета, бухгалтерского учета и финансовой практики. В отношении компоновки программ важно отметить, что какая-либо форма цензуры отсутствует. Это не исключает возможности осуществления априорного контроля над программами в особо серьезных обстоятельствах (угроза безопасности нации, военное время) при условии, что такие обстоятельства предусмотрены законом. Любая форма априорного контроля должна осуществляться в четко определенном порядке и должна быть недвусмысленно необходимой для решения поставленных задач. Запрет на цензуру не означает, что суд не может издать судебного постановления против общественной вещательной организации, чтобы предотвратить трансляцию какой-либо программы на основании ее несоответствия определенным стандартам (например, стандартам по времени показа, если передача способна шокировать детей и подростков). В отношении финансового надзора над деятельностью общественной вещательной организации априорный контроль допустим только в части легитимности актов, на основании которых производится распределение средств, причем в пределах положений Руководящего принципа № 19.

П. 32. ") МР' #28. %9: 3' 5#%9[#] 9Q 3, - . 0"2. %%353 2. - #%9:

21. Как показывает анализ имеющихся структур организаций общественного вещания, их органы управления могут быть либо корпоративными (административные советы, советы управления и т.д.), либо состоять из лиц, действующих в личном качестве (президент, генеральный директор, главный администратор и т.д.), либо являть собой комбинированную структуру. В применении настоящих Руководящих принципов не следует разграничивать корпоративные органы и лиц, действующих в личном качестве.

А. б. ') =3ОР. ". %] 99

Руководящий принцип № 4

22. Текущая деятельность организаций общественного вещания находится исключительно в ведении их советов управления, а также подразделений или работников, ответственных за подготовку программ. Данный принцип, на первый взгляд кажущийся самоочевидным, прямо оговаривает, что вмешательство в текущее управление деятельностью организаций общественного вещания запрещается не только любым органам власти вне организаций, но также и внутренним органам надзора этих организаций. Действительно, важно установить строго разделение полномочий между органами управления и надзора, независимо от того, какие сферы деятельности органов управления контролируют органы надзора.

23. Тем не менее в отношении некоторых действий, связанных с управлением подразделением и имеющих особую важность, допускается необходимость предварительного одобрения со стороны контролирующих органов в том случае, если ограничения на такие действия определены нормативными актами, регламентирующими деятельность вещательной организации. Примером являются договора на закупку оборудования или программ, превышающие определенную крупную сумму.

; . "#M0

Руководящий принцип № 5

24. В целях обеспечения гарантий независимости советов управления общественных вещательных организаций необходимо, чтобы эти советы не подвергались какой-либо форме политического и иного вмешательства в осуществление их функций. При этом понимается, что выражение общественностью оценок деятельности компаний общественного вещания (см. параграф 19) не может рассматриваться как форма вмешательства. Правила, применяемые для регламентирования работы таких советов, должны быть сформулированы таким образом, чтобы исключить любое такое вмешательство независимо от того, направлено ли оно на порядок назначения членов совета, их деятельность и т.д.

Особое внимание следует обратить на порядок назначения членов советов управления, если они имеют коллегиальный характер (административный совет, совет управляющих и т.д.). Хотя такие органы могут включать представителей, назначенных правительством и/или парламентом, любые такие представители при этом не должны занимать положение, позволяющее им иметь доминирующее влияние на совет управления (в силу своего количества или особых полномочий). Не менее важно, чтобы указанные представители осуществляли свои функции совершенно независимо от своих политических полномочий. В случае необходимости возможно закрепление более жестких положений - например, что статус члена совета управления общественной вещательной организации

не совместим с осуществлением политического мандата на национальном и/или европейском региональном или местном уровне.

Руководящий принцип № 6

25. В целях сохранения независимости компаний общественного вещания члены советов управления, если таковые являются коллегиальными органами или лицами, выступающими в личном качестве, должны осуществлять свои функции строго в интересах вещательной организации, которую они представляют и которой они руководят, а также в интересах общественности в целом. Настоящий принцип, предназначенный для вывода советов управления из-под влияния конкретных интересов, не исключает возможности того, что представители государства могут быть членами этих советов при условии того, что советы в силу своих обязанностей уполномочены представлять общие интересы.

26. Помимо политического вмешательства организации общественного вещания должны быть защищены от экономического вмешательства, как это предусмотрено Резолюцией о будущем общественного вещания. Руководящий принцип № 6 соответствующим образом закрепляет принцип, в соответствии с которым советы управления этих организаций или лица, исполняющие эти функции в личном качестве, не имеют права поддерживать отношения с предприятиями или другими организациями в СМИ или связанных со СМИ секторах (рекламные фирмы, телекоммуникационные предприятия или агентства, производители продукции или вещательного оборудования, компании по производству программной продукции и т.д.), если это приводит к конфликту интересов с их функциями в общественной вещательной организации, которой они управляют.

27. В то же время настоящий Руководящий принцип не запрещает плюрализма функций, если он не вызывает конфликта интересов (например, если член совета управления общественной вещательной компании одновременно выполняет функции в другой общественной вещательной организации, консорциуме общественных вещательных компаний или на предприятии, в которое вложен капитал общественной вещательной компании, представляемой указанным лицом). Следует отметить, что государства имеют право вводить более жесткие положения посредством запрета на любой плюрализм функций, даже если конфликт интересов отсутствует. Вопрос о владении членами советов управления акциями предприятий в секторе СМИ или смежных секторах не рассматривается Руководящим принципом № 6. Каждое государство вправе самостоятельно определить, следует ли вводить для этого случая особые ограничения, направленные на предотвращение конфликта интересов.

28. Равно как и в случаях с совмещением функций или должностей, советы управления общественных вещательных организаций или лица, выступающие в этой роли в личном качестве, могут потерять свою независимость посредством вмешательства внешних органов власти, стремящихся поставить перед ними какие-либо задачи или дать особые инструкции в отношении порядка управления компанией. Такое вмешательство извне должно быть в прямой форме запрещено посредством юридических инструментов, регламентирующих деятельность общественных вещательных организаций, за исключением особых случаев, предусмотренных законом. Такие исключительные случаи могут включать издание судебных приказов в отношении организаций общественного вещания по поводу, например, предоставления права на ответ лицу, вовлеченному в передачу. К ним также можно отнести исключительно серьезные обстоятельства (угроза жизни нации, военное положение), в которых органы государственной власти могут обратиться к средствам общественного вещания с просьбой о трансляции или отмены трансляции определенных актов. За исключением особых обстоятельств, положения третьего абзаца Руководящего принципа № 6 не подразумевают, что официальные лица, которые могут представлять государство в совете управления, не имеют права получать инструкции от назначившей их администрации, поскольку, как уже отмечалось ранее, в силу своих полномочий такие лица представляют общие интересы.

К. * , : [#%30"9

Руководящий принцип № 7

29. Настоящее директивное указание устанавливает основополагающий принцип, в соответствии с которым советы управления общественных вещательных организаций могут быть призваны к отчету за выполнение своих функций только компетентными органами - как внутренними (например, наблюдательный совет), так и внешними (например, парламентские комиссии). Цель настоящего указания заключается в том, чтобы не позволить любому органу власти, не имеющему четко выраженных полномочий, вмешиваться в деятельность организации общественного вещания и ограничивать ее свободу действий путем произвольного взятия на себя полномочий по контролю над

ней. Следует отметить, что это не освобождает советы управления общественных вещательных организаций от обязанности отвечать перед судом либо за несоблюдение положений, регламентирующих их деятельность по производству программ, либо (для актуальных случаев) по причинам, связанным с их бюджетной, бухгалтерской и финансовой практикой.

Руководящий принцип № 8

30. Как уже отмечалось в параграфе **10**, необходимо обеспечить, чтобы члены совета управления общественных вещательных организаций или лица, выполняющие эти функции в личном качестве, обладали определенными гарантиями в первую очередь для защиты от угрозы произвольных решений, которые могут приняты в их отношении компетентными органами надзора (например, решение надзорного органа уволить генерального директора общественной радио- или телекомпании по политическим соображениям). Настоящая директива в этом плане закрепляет два требования, которые должны выполняться при принятии любых мер против членов советов управления общественных вещательных организаций или против лиц, выступающих в этой роли в личном качестве при нарушении ими должностных обязанностей.

31. Во-первых, указанная мера должна быть обоснована, чтобы соответствующее лицо/лица могли ознакомиться с причинами принятия против них мер. Основания должны быть изложены таким образом, чтобы четко и исчерпывающе установить, в отношении каких именно действий или возможных упущений направлена претензия. Поэтому претензия не должна быть изложена в общем виде, должна сопровождаться приведением конкретных фактов, которые могли бы быть оспорены лицом/лицами, о которых идет речь. Если необходимо, в изложении административного решения могут быть сделаны ссылки на законодательство и другие нормативные документы. Во-вторых, меры должны предусматривать возможность их обжалования в соответствующем суде - гражданском, административном или финансовом. Указанный основополагающий принцип не исключает возможности начала независимых арбитражных процедур.

III. * ' 5#%) %##[3' # %##& &. : ". 8\%30"^\^ 3, - . 0"2. %) _ 2. - #". 8\%) _ 3' 5#%9[#] 9Q

A. Б. ' # =3OP. ". %] 99

Руководящий принцип № 9

32. Как уже отмечалось ранее, чрезвычайно важно исключить возможность какого-либо конфликта юрисдикций между советами управления и надзорными органами общественных вещательных организаций, в первую очередь чтобы предотвратить со стороны последних посягательство на управленческие функции, которые организации должны исполнять абсолютно самостоятельно с учетом всех предписанных ограничительных мер. Соответствующим образом настоящая директива закрепляет принцип, в соответствии с которым правовые инструменты, регламентирующие деятельность организаций общественного вещания, должны четко и конкретно определять сферу компетенции их надзорных органов. Поскольку директивные указания имеют отношение к единственному вопросу о гарантиях независимости общественных вещательных организаций, они не дают детального описания обязанностей самих вышеуказанных органов надзора. Таким образом, каждое государство вправе самостоятельно определить эти обязанности, которые обычно включают порядок назначения руководящих органов (административный совет, президент, генеральный директор и т.д.), принятие устава и контроль над ее деятельностью, в первую очередь над компоновкой программ.

33. Обязанности надзорных органов общественных вещательных организаций должны тем не менее определяться в соответствии с принципами, закрепленными несколькими из настоящих директивных указаний. Во-первых, надзорные органы не должны иметь полномочий по текущему управлению организаций общественного вещания, которое является прерогативой совета управления в соответствии с Руководящим принципом № 4 при условии возможных изъятий, приведенных в Руководящем принципе № 10.

34. Строгое разделение обязанностей между советами управления и надзорными органами не означает отсутствия каких-либо контактов между ними. Напротив, они способны в значительной степени содействовать оптимизации деятельности компании. Поэтому представляется целесообразным определить формы таких контактов в правовых документах, регламентирующих деятельность общественных вещательных организаций. Например, положения, уполномочивающие надзорные органы урегулировать внутренние правила общественных вещательных организаций могли бы оговаривать, что эти правила приняты по согласованию с советом управляющих. Аналогичным образом положения о заседаниях надзорных органов могли бы предусматривать, что руководители советов управления имеют право их посещать, за исключением случаев, если соответствующий

надзорный орган примет решение об обратном. Организации общественного вещания должны быть в состоянии в случае необходимости изменять свои внутренние правила при условии информирования об этом надзорных органов.

Руководящий принцип № 10

35. Как уже отмечалось ранее, компоновка программ, а также разработка и производство передач должны быть исключительной компетенцией советов управления общественных вещательных организаций. Соответствующим образом органы надзора таких организаций ни при каких обстоятельствах не имеют права осуществлять априорного контроля над компоновкой программ. Однако это не исключает того, что они могут быть приглашены советами управления для консультаций по вопросам компоновки и, возможно, для оказания помощи в этой области. Эти органы могут даже обладать полномочиями по определению стандартов или стратегии в области программ (например, в отношении вкуса и приличий), а также осуществлять контроль над соблюдением этих стандартов.

36. Отметим, что определенные особо важные акты, приведенные в ограничительном ключе (см. параграф 23 выше по тексту), могут подлежать предварительному одобрению надзорных органов, как, например, в случае с контрактами на приобретение программ, превышающими значительную сумму. Такие полномочия тем не менее не должны позволять надзорным органам осуществлять априорный контроль над программами, единственная задача которого заключается в обеспечении стабильного финансового управления компанией.

В. "#M

Руководящий принцип № 11

37. Надзорные органы общественных вещательных организаций могут варьироваться по своей природе и быть либо внешними (парламентские комиссии, ведомства по регулированию вещательного сектора), либо внутренними (наблюдательные советы общественных вещательных организаций и т.д.), либо комбинированного типа. Реальный состав надзорных органов организаций общественного вещания и порядок их назначения могут также значительно отличаться друг от друга. Независимо от состава и порядка назначения правила, регламентирующие статус надзорных органов, должны исключать возможность какого-либо политического или иного вмешательства. В этой связи обращаем внимание на положение Резолюции о будущем организаций общественного вещания, принятой на Пражской конференции на уровне министров: "независимость общественных вещательных компаний должна быть гарантирована соответствующими структурами, например внутренними советами плюралистского характера или другими независимыми органами".

Руководящий принцип № 12

38. Закрепленное Руководящим принципом № 12 требование в заключительной части гласит, что члены надзорных советов должны назначаться в прозрачном режиме, а именно в соответствии с четкими и конкретными процедурами, позволяющими общественности удостовериться, какими именно правилами регламентируется порядок назначения. В этом плане термин "назначение" не следует понимать как официальный акт со стороны органов государственной власти. Более того, члены надзорных органов должны назначаться на основе плюрализма. Это означает, что они не должны представлять только одну точку зрения, политическую тенденцию или группу населения, а должны как можно полнее отражать многообразие текущих политических тенденций или групп населения, составляющих общество. Это достигается посредством применения различных методов. Например, если все или некоторые члены надзорного органа должны назначаться парламентом, закрепление квалифицированного большинства будет обеспечивать такое положение, при котором парламентская партия большинства не будет доминировать в надзорном органе. Согласно другой возможной процедуре различные парламентские группы назначают представителей в надзорный орган пропорционально числу мест в парламенте.

39. Еще один метод предусматривает, что надзорные органы организаций общественного вещания должны включать в свой состав представителей различных групп с учетом реального многообразия общества (церкви, организации работодателей и наемных работников в различных секторах, общества потребителей, представители искусства, культуры, спорта и т.д.), причем особое внимание должно уделяться равноправному распределению мест между мужчинами и женщинами и учету интересов иностранных граждан.

40. Руководящий принцип № 12 также предусматривает в принципиальном порядке, что члены надзорных органов коллективно представляют интересы общества в целом. Такая запись обусловлена

тем, что организации общественного вещания решают задачу общественного значения. Это предполагает, что сами надзорные органы, неся ответственность за решение указанной задачи, служат на благо всего общества. Настоящий принцип не исключает возможности того, что члены органов надзора могут представлять интересы определенных групп, в первую очередь меньшинств, тем самым отражая социальное многообразие. Суть настоящего принципа заключается в том, что члены органов надзора обладают иммунитетом против увольнения, отстранения от должности или замены в течение срока занятия должности любым органом или властной структурой за исключением тех, которые его на эту должность назначили. Отстранение также возможно, если надзорный орган, в состав которого он входит, в надлежащем порядке подтвердит, что член не способен выполнять своих обязанностей или имеет препятствия для их выполнения.

41. Правило, предписанное Руководящим принципом № 6 относительно аккумуляции интересов, должно с учетом необходимых изменений применяться к органам надзора общественных вещательных организаций. При этом необходима ссылка на параграфы 26 и 27, посвященные применению этих правил.

Руководящий принцип № 13

42. В качестве дополнительного средства обеспечения прозрачности перед обществом, а также в соответствии с упомянутыми выше положениями относительно назначения надзорных органов общественных вещательных организаций настоящая директива имеет своей целью ознакомить общественность с правилами, определяющими выплаты лицам, принадлежащим к этим органам. Выплата означает любую форму вознаграждения в отношении обязанностей, исполняемых этими лицами в рамках органов надзора. Подчеркиваем, что настоящая директива хотя и предусматривает обнародование правил, регламентирующих порядок выплат, однако не требует раскрытия сумм.

IV. X. ' 03%#8 3' 5#%9[#] 9Q 3, - .0"2. %%353 2. - #%9:

43. Независимость, гарантированная организациям общественного вещания, требует, чтобы их персонал был защищен комплексом особых положений от угрозы давления извне, проистекающего как от политических властей, так и из других источников, а также от принятия каких-либо мер воздействия на них, которые в строгом смысле слова не имеют отношения к порядку исполнения ими своих служебных обязанностей. Нижеследующие директивные указания предназначены для создания ряда основополагающих гарантий, применимых во всех обстоятельствах к персоналу организаций общественного вещания. Соответственным образом мы не проводим границу между различными категориями работников, которые могут входить в штат общественной вещательной организации.

44. Учитывая тот факт, что журналисты неизменно являются главным объектом нападок в плане независимости СМИ, представляется целесообразным включить в нормативные документы, регламентирующие деятельность организаций общественного вещания, особые положения по защите свобод журналистов, работающих в этих организациях. Указания в отношении методов защиты свобод журналистов (в первую очередь касательно доступа к информации и конфиденциальности источников) имеются в Резолюции о свободах журналистов и правах человека, принятой 4-й Европейской конференцией министров по политике в области СМИ (Прага, декабрь 1994 г.). Также следует подчеркнуть, что специальные меры по обеспечению независимости персонала организаций общественного вещания могут применяться внутри каждой организации (например, правила относительно санкционированной деятельности журналистов вне своих общественных вещательных организаций).

Руководящий принцип № 14

45. Одним из наиболее распространенных, хотя и не всегда явных, видов вмешательства в независимость организаций общественного вещания представляется прием на работу, увольнение и продвижение по службе главным образом на основании политической ориентации сотрудника, а не по критериям его профессиональных качеств. Чтобы исключить такую практику, настоящая директива закрепляет основополагающий принцип недискриминации в приеме на работу и служебной деятельности персонала организаций общественного вещания. Указанный принцип недискриминации должен неукоснительно применяться на всех этапах служебной деятельности персонала. Таким образом, дисциплинарные меры не должны применяться против служащих общественных вещательных компаний на основаниях, приведенных в руководящем принципе № 14. Попустительство дискриминации по этим основаниям недопустимо также в отношении набора персонала, заработной платы, подготовки и, в общем виде, в отношении прав и обязанностей персонала. Тем самым, однако, не ущемляется право организаций общественного вещания учитывать

необходимость разнообразия в содержании подлежащих трансляции программ, включая такие аспекты, как подбор, прием на работу и занятие тех работников, которые участвуют в создании программ.

Руководящий принцип № 15

46. Свобода участия в профсоюзной деятельности и право на забастовку относятся к фундаментальным экономическим и социальным правам, осуществление которых должно гарантироваться персоналу организаций общественного вещания в первую очередь с тем, чтобы персонал мог бороться за свою независимость перед лицом возможного давления извне. При этом необходимо иметь в виду принцип, закрепленный Европейской социальной хартией и гласящий, что "все работники и работодатели имеют право на свободу объединения в рамках национальных и международных организаций для защиты своих экономических и социальных интересов". Это положение подкрепляется статьей 5 (право на организации) хартии, в соответствии с которой "вступающие в соглашение стороны обязуются, что национальное законодательство не будет ущемлять такую свободу". Далее подчеркивается, что, согласно параграфу 4 статьи 6 (право на коллективный договор) Европейской социальной хартии, вступающие в соглашение стороны признают "право работников и работодателей на коллективные действия в случае конфликта интересов, включая право на забастовку, с учетом обязательств, которые могут возникнуть в результате ранее заключенных коллективных договоров".

47. Тем не менее тот факт, что организации общественного вещания выполняют свои задачи в интересах всего общества, прежде всего в информационном плане, может оправдывать некоторые ограничения на осуществление указанных свобод. Такие ограничения могут соответствовать положениям статьи 31 (Ограничения) Европейской социальной хартии в интерпретации на основе прецедентного права органов, наблюдающих за ее применением. Согласно положениям этой статьи, любые ограничения на действие прав и принципов, предусмотренных хартией, должны быть "закреплены законом" и "необходимы в демократическом обществе для защиты прав и свобод других лиц либо защиты общественных интересов, национальной безопасности, здоровья и моральных ценностей нации". Свобода участия в профсоюзной деятельности и право на забастовку могут регламентироваться отдельными положениями в зависимости того, образованы ли общественные вещательные организации на основании публичного или частного права.

48. В специфическом случае с правом на забастовку ограничения на его осуществление персоналом организаций общественного вещания могут обосновываться необходимостью обеспечить непрерывность выполнения общественных функций этих организаций в первую очередь в информационном плане. Реализация права на забастовку должна быть сопряжена с правом общества на получение информации. Например, такие ограничения могут подразумевать обязательность трансляции базовых программ, прежде всего информационных, в течение забастовок. Можно рассмотреть и другие ограничения, например забастовки, противоречащие принципам морали либо закону и порядку. И наконец, необходимо коснуться статьи 30 (Частичная отмена прав в военное время и в чрезвычайных ситуациях) Европейской социальной хартии, предусматривающей, что "в военное время или других чрезвычайных ситуациях, угрожающих существованию нации, любая сторона соглашения вправе принимать меры, умаляющие ее обязательства в соответствии с настоящей хартией до пределов, обусловленных остротой ситуации при условии, что такие меры не противоречат ее прочим международно-правовым обязательствам".

Руководящий принцип № 16

49. Предоставленная организациям общественного вещания независимость подразумевает, что их персонал не имеет права получать какие-либо инструкции от лиц и органов, не входящих в состав организации, в которой они работают. При этом настоящий принцип ни в коей мере не запрещает сотруднику общественной вещательной организации, который одновременно выполняет функции вне этой организации, получать инструкции в этой связи от руководящих структур, уполномоченных осуществлять надзор над внешними функциями (например, в случае с журналистом, одновременно работающим в организации общественного вещания и в печатном органе). Возможно, в некоторых случаях было бы целесообразно составить внутренние правила поведения, предусматривающие обстоятельства и условия, при которых работники организаций общественного вещания могут осуществлять функции вне своей организации. Таким образом можно было бы предотвратить возможные конфликты интересов между внешними функциями и внутренними должностными обязанностями, исполняемыми сотрудником в организации общественного вещания.

50. Руководящий принцип № 16 также не исключает для работников организаций общественного вещания возможности, даже в ходе исполнения своих обязанностей в этих организациях, получения на нерегулярной основе инструкций от внешних руководящих структур при условии предварительного одобрения руководителя или руководителей, непосредственно управляющих персоналом (например, это положение применимо к штатному сотруднику организации общественного вещания, который работает под внешним руководством в рамках совместного проекта общественной вещательной организации и другой вещательной организации либо кино- или телекомпании). Настоящий принцип не исключает, что надзорные органы общественных вещательных организаций могут давать указания сотрудникам этих организаций до тех пор, пока они вправе это делать в соответствии с нормативными документами внешних организаций. В исключительных случаях, когда персонал организаций общественного вещания может быть реквизирован органами государственной власти для осуществления функций от их имени, персонал должен оставаться в подчинении своего руководства и получать инструкции только от него.

V. j 9%#%09' 32#%9. 3' 5#%9[#] 9Q 3, - . 0"2. %%353 2. - #%9:

51. Финансирование является одним из ключевых факторов применительно к независимости организаций общественного вещания, поскольку как источник, так и объем финансовых ресурсов способны в значительной степени определить степень свободы организации в выполнении своих функций. В последние годы этот вопрос приобрел в Европе особое звучание, особенно после проникновения частных фирм в вещательный сектор. В определенных кругах Западной и Восточной Европы звучат требования о финансировании служб общественного вещания из абонентской платы, а также о предоставлении частным вещательным организациям исключительных прав на размещение рекламы.

52. Между тем широкая общественность возражает против увеличения абонентской платы или даже самой обязанности этих выплат, поскольку некоторые общественные круги не усматривают причин оплаты приема программ, которые они смотрят гораздо реже в условиях резкого расширения диапазона радио- и телевизионных источников. Более того, в особом случае с восточноевропейскими странами встает проблема перехода от государственного финансирования (субсидирование) к форме финансирования, не связанной с вмешательством государства (лицензии, реклама и т.д.). Эти противоречивые тенденции, особенно влияние коммерческого вещания на рынок рекламы, в совокупности с экономическими трудностями в Европе в последние годы поставили организации общественного вещания в затруднительное финансовое положение, значительно осложняя их перспективы.

53. Резолюция о будущем общественного вещания, принятая на Пражской Конференции на уровне министров, предложила некоторое утешение в форме принятия ее участниками обязательств "гарантировать общественным вещательным организациям стабильных и достаточных средств для выполнения их задач".

Руководящие принципы № 17-19 предусматривают порядок финансирования, который должен применяться для обеспечения независимости организаций общественного вещания".

Руководящий принцип № 17

54. Настоящее директивное указание подтверждает обязательство, данное странами-участницами в Резолюции о будущем общественного вещания "гарантировать общественным вещательным организациям стабильных и достаточных средств для выполнения их задач". Кроме того, директива предусматривает, что структура финансирования должна также быть прозрачной. Стабильное финансирование организаций общественного вещания действительно являет собой ключевое требование, если им предстоит осуществлять свои функции в полностью независимом режиме, даже в случаях, когда, например, структура, ответственная за выделение средств, сталкивается с финансовыми трудностями. Как уже отмечалось в вышеуказанной Резолюции, существует несколько источников, способных обеспечить поддержание и развитие организаций общественного вещания, - абонентская плата, государственные субсидии, реклама и спонсорство, поступления от продажи продукции (например, аудиовизуальные материалы) и услуг, соглашения по программам и т.д. В целях настоящего Руководящего принципа термин "абонентская плата" включает некоторые формы финансирования со стороны государства (налоги, собираемые по счетам оплаты за электроэнергию или по другим операциям, призванным пополнить бюджеты организаций общественного вещания).

55. Следует отметить, что Руководящие принципы не отдают предпочтения какому-либо методу финансирования общественного вещания в плане обеспечения их независимости при условии, что государственное финансирование (субсидии и абонентская плата) отвечает принципам,

обозначенным в Директивном указании № 18. Более того, сбор финансовых средств способами, не относящимися к государственному финансированию, должен стать одной из сфер, на которые распространяются принципы, заложенные в Руководящем принципе № 1.

Руководящий принцип № 18

56. Хотя автоматически не следует отдавать предпочтение ни одному типу финансирования, выделение средств государством (субсидии, абонентской платы и т.д.) может подвергнуть общественные вещательные организации вмешательству, если не предусмотреть ряда защитных мер для обеспечения их независимости. В этом контексте особое внимание следует уделить принципу, приведенному в первом абзаце в том смысле, что наиболее прямой и серьезной угрозой независимости организаций общественного вещания является использование финансовых рычагов с целью вмешательства в их деятельность, в первую очередь в компоновку программ.

57. Такая угроза тем не менее не должна заслонять другие случаи, в которых независимость организаций общественного вещания может быть поставлена под угрозу по финансовым соображениям. Они приводятся в положениях 2-го и 5-го абзацев совместно с соответствующими контрмерами. 2-й и 3-й абзацы разъясняют два аспекта принципа, закрепленного Резолюцией о будущем общественного вещания и гласящего, что "уровень абонентской платы или государственного субсидирования должен охватывать существенный период времени, позволяющий организациям общественного вещания заниматься долгосрочным планированием".

58. Во-первых, организации общественного вещания должны быть привлечены к консультациям в отношении определения уровня взносов или абонентской платы, предназначенных для финансирования организаций. Необходимость таких консультаций обусловлена тем, что именно им должно гарантироваться выполнение задач за счет средств, полученных от взносов или выплат. Во-вторых, эти два абзаца подчеркивают важность того, каким именно способом производятся платежи по взносам и абонентской плате. На самом деле неправильно разработанные методы сбора средств и платежей либо нерегулярность или задержки платежей могут поставить под угрозу непрерывность вещательной деятельности. В специфическом случае с абонентской платой необходимо уделять повышенное внимание возможным последствиям в виде освобождения от платежей некоторых категорий применительно к финансированию общественных вещательных организаций и соответственно к осуществлению их функций.

59. Четвертый абзац является необходимым и неотделимым компонентом принципа институциональной автономии, предусмотренного Руководящим принципом № 1. Этот принцип, следует отметить, не освобождает компетентные органы организаций общественного вещания, в первую очередь их руководство, от ответственности за финансовое управление делами организации. Следует также отметить, что помимо любых других ведомств, уполномоченных ревизовать вопросы финансового управления, указанные органы в первую очередь несут ответственность перед государством. И наконец, 5-й абзац призван обеспечить, чтобы фонды, выделенные организациям общественного вещания, были справедливо распределены в соответствии с конкретными потребностями каждой организации на основе стоящих перед ними задач, а также предстоящего использования человеческих, технических и финансовых ресурсов.

Руководящий принцип № 19

60. Как отмечалось выше, ценой за необходимую институциональную автономию для организаций общественного вещания является отчетность относительно путей решения стоящих перед ними задач. Отчетность распространяется и на вопросы использования средств, как это предусмотрено Резолюцией о будущем общественного вещания, особенно если речь идет о государственных средствах. Соответствующим образом вполне допустима внутренняя и внешняя аудиторские проверки. Финансовый контроль такого рода тем не менее должен быть ограничен первоначальной целью, т.е. подтверждением правильности финансового управления организации в плане администрации, бухгалтерского учета и финансов. Контроль не может включать вопросы компоновки программ. Тем не менее некоторые особенно важные действия, предусматривающие выделение средств в отношении программ (например, контракты на приобретение программ свыше определенной суммы) могут подлежать утверждению уполномоченных органов в соответствии с вышеприведенными параграфами 23 и 36.

61. Следует отметить, что в зависимости от статуса организации (в соответствии с публичным или частным правом) возможны вариации в правилах надзора за их административной, бухгалтерской и финансовой деятельностью, а также в правилах, регламентирующих отчетность их составляющих подразделений. Такое положение дел обуславливает необходимость проведения консультаций по

соответствующим положениям применимого раздела права (корпоративное право, публичное право), чтобы гарантировать соответствие с принципами, закрепленными Руководящим принципом № 19.

VI. X389"9=# 2 3, 8#0"9 =30P3%32=9 P' 35' #00 3' 5#%9[#] 9Q 3, - .0"2. %353 2. - #9:

62. Программы организаций общественного вещания, в первую очередь сводки новостей и информационные программы, должны отражать многообразие точек зрения и мнений, бытующих в обществе в целом. В этой связи необходимо сослаться на требования, заложенные в Резолюции о будущем общественного вещания, в первую очередь на положение о том, что общественные вещательные организации имеют задачу по созданию общественного дискуссионного форума с максимально широким спектром мнений и взглядов. Также отмечается требование, согласно которому общественные вещательные организации должны передавать непредвзятые и независимые новости, информацию и комментарии.

63. Настоящие Руководящие принципы призваны определить ряд основополагающих принципов, регламентирующих компоновку программ общественных вещательных организаций независимо от их статуса с целью обеспечения их независимости. Повторяем, что концепция независимости применяется не только к вмешательству политического характера, но и к влиянию со стороны экономических организаций и других сегментов общества. Поэтому представляется целесообразным включить в регулятивные документы организаций общественного вещания положения о рекламе и спонсорстве, которые могли бы упредить вмешательство рекламодателей и спонсоров в сферу программ, передаваемых вещательными компаниями. Относящиеся к этому вопросу положения содержатся в главах III и IV Европейской конвенции и трансграничном телевидении и в Пояснительной записке к ней.

Руководящий принцип № 20

64. Настоящий Руководящий принцип относится к принципу, предусмотренному статьей 7, параграф 3, Европейской конвенции о трансграничном телевидении. Этот принцип наиболее важен для организаций общественного вещания, поскольку, как подчеркивается в Резолюции № 1 Пражской конференции на уровне министров, они должны "обеспечивать форум для общественной дискуссии, которая отражает максимально широкий спектр возможных взглядов и мнений". В данном контексте акцент делается на важности предоставления равного доступа к СМИ, и особенно к средствам общественных вещательных компаний, политическим партиям в ходе избирательных кампаний. Равные условия доступа ни в коей мере не означают, что всем политическим партиям будет выделено одинаковое эфирное время безотносительно к их представителям. Тем не менее такой подход требует предоставления различным политическим партиям времени, достаточного для изложения их предвыборных программ. Этот специфический случай иллюстрирует общий критерий сбалансированности, который должен быть

общественного вещания. В принципе любые официальные заявления, не связанные с исключительными обстоятельствами, следует исключить.

67. Предположим, что принципы передачи таких сообщений приняты, однако этого недостаточно - теперь вся схема должна быть тщательно отрегулирована и разбита на интервалы. Хотя определение фиксированных интервалов между последовательными заявлениями в равной степени невозможно и нежелательно, интервалы должны основываться на разумности. Ежедневные, еженедельные или ежемесячные выступления недопустимы. Более того, если правящее правительство имеет регулярный доступ к эфиру, определенное эфирное время должно быть выделено оппозиционным группам. Такое право на ответ должно быть сформулировано таким образом, чтобы свою точку зрения могли выразить различные группы оппозиции, представленные в парламенте.

68. Сообщения относительно текущей политики правительства в рамках регулярного вещания общественных компаний (сводки новостей и журналы, дебаты и митинги, интервью и т.д.) должны неизменно отвечать принципам непредвзятости и взвешенности.

Руководящий принцип № 22

69. Переданные общественными вещательными организациями официальные сообщения (как в чрезвычайных, так и в обычных обстоятельствах) должны быть при трансляции выделены, чтобы сразу отличить их от обычных программ компании. В аудитории не должно оставаться чувства неуверенности относительно происхождения и целей этих сообщений. В этих целях применимы различные процедуры (например, обозначение официального характера сообщения в заглавных титрах или презентации диктора). Поскольку такие официальные сообщения не связаны с обычными программами организаций общественного вещания, логический вывод заключается в том, что они должны передаваться под исключительную ответственность уполномоченных органов власти

VII. ? 30"MP 3' 5#%9[#] 9Q 3, - . 0"2. %353 2. - #9: = %32) 0 02: [%] 0 ". _%38359: 0

70. Современные связи технологии, в первую очередь цифровые, безусловно являют собой масштабный компонент будущего вещательного сектора. Новые технологии предоставляют возможность создания новых типов услуг, в первую очередь платных, которые могут быть ориентированы в соответствии с конкретными сферами интересов различных сегментов общества. Такие новые изменения требуют отражения в плане будущей роли общественных вещательных организаций в новом контексте, характеризуемом множеством предлагаемых программ: продолжит ли общественное вещание играть прежнюю роль, а если да, то каким образом эта роль может быть обоснована? Если роль будет продолжена, на какие средства можно рассчитывать для дальнейшего осуществления своих функций? Какие ограничения следует установить, чтобы адаптация общественного вещания к новой вещательной среде не вредила его специфическим чертам?

71. Резолюция № 1 Пражской конференции министров дала ответы на эти разнообразные вопросы, подтвердив «ключевую роль общественного вещания как важного фактора основанной на плюрализме информации, доступной каждому человеку», и признав «необходимость гарантировать постоянство и стабильность общественного вещания». Данные заявления получили конкретное наполнение в обязательствах, принятых странами-участницами относительно «поддержки и развития мощной системы общественного вещания в условиях, характеризующихся ростом конкуренции в области программ и стремительными технологическими переменами.

72. Способность общественного вещания остаться на плаву и идти дальше подразумевает, как отмечается в Резолюции № 1 Пражской конференции министров, что организации общественного вещания «должны быть способны использовать новые технологии, необходимые им для решения своих задач». Руководящий принцип № 23 подтверждает этот базовый принцип, сводящийся к тому, что эти задачи доверены общественным вещательным организациям в соответствии с законом в широком смысле слова (законы, правила или другие тексты, например лицензии, хартии, концессии). Без этого общественное вещание встает перед угрозой быстрой маргинализации и утраты независимости.

73. Кроме того, Руководящий принцип № 23 определяет принцип, согласно которому общественные вещатели должны иметь возможность разрабатывать новые услуги на основе упомянутых технологий до тех пор, пока они уполномочены поступать таким образом с властями, которые компетентны в отношении своих задач и направлений деятельности.

S AS * CFH?>S
X* 6JS >eJ C* KFHJ k
Xek CFеJ RS F
K CA? 6KFg S F * K* I
J Hj * CS FmJ J

РЕКОМЕНДАЦИЯ № R (99) 1 КОМИТЕТА МИНИСТРОВ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ

Комитет министров, по условиям статьи **15,6** Статута Совета Европы,

Подчеркивая важность наличия у частных лиц доступа к плюралистичному содержанию средств массовой информации, в особенности к информации,

Подчеркивая также, что средства массовой информации (далее — СМИ), и в частности сектор общественного вещания, должны позволить различным группам общества выражать свои взгляды и интересы, в том числе языковым, социальным, экономическим, культурным или политическим меньшинствам,

Принимая во внимание, что существование многочисленных автономных и независимых СМИ на национальном, региональном и местном уровнях, как правило, усиливает плюрализм и демократию,

Учитывая, что политическое и культурное разнообразие типов СМИ и предоставляемого ими содержания имеет центральное значение для плюрализма СМИ,

Подчеркивая, что государства должны стимулировать политический и культурный плюрализм через выработку своей политики по отношению к СМИ в соответствии со статьей **10** Европейской конвенции о правах человека, гарантирующей свободу слова и информации, и на основе уважения принципа независимости СМИ,

Признавая желательность усилий по стимулированию плюрализма СМИ со стороны всех государств-участников и там, где это целесообразно, на Европейском уровне,

Признавая в то же время, что потенциальным дефектом существующих в Европе структур регулирования плюрализма СМИ является их склонность сосредоточивать свое внимание исключительно на традиционных СМИ,

Принимая во внимание, что уже имеется несколько случаев возникновения Узких мест в области новых коммуникационных технологий и услуг, таких как контроль над системами условного доступа для услуг цифрового телевидения, Принимая во внимание также тот факт, что технологическая конвергенция между секторами вещания, телекоммуникаций и компьютерных технологий может способствовать созданию господствующего положения и развитию концентрации СМИ,

Сознавая, что для оценки потенциального воздействия новых стратегий бизнеса на плюрализм необходим активный контроль за развитием новых платформ доставки, таких как Интернет, и за новыми услугами,

Будучи убежденным в том, что прозрачность в отношении контроля за предприятиями СМИ, включая поставщиков содержания и новых коммуникационных услуг, может способствовать существованию плюрализма в сфере СМИ,

Принимая во внимание важность редакционной независимости служб новостей,

Учитывая, что при развитии европейских предприятий СМИ необходимо принимать во внимание их влияние на культурные и социальные ценности,

Учитывая ориентиры, выработанные в прошлом Советом Европы для государств-участников, направленные на обеспечение плюрализма СМИ, в частности принципы, содержащиеся в декларациях и решениях, принятых на **3-, 4- и 5-й** конференциях министров по политике в области СМИ (Кипр, октябрь

1991 г.; Прага, декабрь 1994 г. и Салоники, декабрь 1997 г.), и в Рекомендации № R (94) 13 Комитета министров о мерах по содействию прозрачности СМИ,

Учитывая также положения о плюрализме СМИ, содержащиеся в Протоколе о внесении поправок в Европейскую конвенцию о международном телевидении,

Имея в виду работу, проведенную в рамках Европейского Союза и других международных организаций в области концентрации СМИ и плюрализма,

Рекомендует правительствам государств-участников:

I. изучить меры, содержащиеся в приложении к настоящей рекомендации, и рассмотреть вопрос включения их в свои национальные законодательства или процессуальные нормы в целях стимулирования плюрализма СМИ;

II. регулярно оценивать эффективность существующих в этих государствах мер по стимулированию плюрализма и/или механизмов, препятствующих концентрации СМИ, и рассматривать вопрос возможного их пересмотра в свете экономического и технологического прогресса в области СМИ.

ПРИЛОЖЕНИЕ К РЕКОМЕНДАЦИИ № R (99) 1 МЕРЫ ПО СТИМУЛИРОВАНИЮ ПЛЮРАЛИЗМА СМИ

I. C. 5M89' 32#%9. P' #2 03, 0"2. %%30"9: 2. - #%9. 9 P' .00#

Государства-участники должны рассмотреть вопрос принятия законодательства, направленного на предотвращение и противодействие концентрации СМИ, которая может подвергнуть опасности плюрализм на национальном, региональном и местном уровнях.

Государства-участники должны изучить возможность установления порогов в их законодательстве или процедурах разрешения, лицензирования и т.п. с целью ограничения влияния, которое может иметь отдельная коммерческая компания или группа в одном или нескольких секторах СМИ. Такие пороги, например, могут иметь форму максимальной доли аудитории или основываться на доходах/обороте коммерческих компаний в сфере СМИ. Следует также рассмотреть ограничения на акционерный капитал в коммерческих предприятиях СМИ. При введении порогов государства-участники должны принимать во внимание размер рынка СМИ и уровень доступных на нем ресурсов. Компаниям, достигшим допустимого порога на соответствующем рынке, не должны выдаваться дополнительные лицензии на вещание на этом рынке.

Сверх этих мер национальные органы, отвечающие за выдачу лицензий частным вещателям, при исполнении своей задачи должны обращать особое внимание на стимулирование плюрализма СМИ.

Государства-участники могут рассмотреть возможность создания специальных управлений по СМИ, наделенных полномочиями противодействовать слияниям и другим операциям по концентрации собственности, которые угрожают плюрализму СМИ, либо наделения подобными полномочиями существующих регулятивных органов сектора вещания. В случае если государства-участники не посчитают это целесообразным, власти, занимающиеся вопросами общей конкуренции, при проверке слияний и других операций по концентрации собственности в секторе СМИ могут обращать особое внимание на плюрализм СМИ.

Государства-участники должны рассмотреть вопрос принятия специальных мер в тех случаях, когда вертикальная интеграция, т. е., контроль одной компании или группы компаний над ключевыми элементами производства, вещания, распространения и сопутствующей деятельности, может оказаться вредной для плюрализма.

II. H32) . =300M%9=#] 93%%) . ". _%383599 9 M8M59

1. Общий принцип

Государства-участники должны осуществлять мониторинг развития новых СМИ с целью принятия любых мер, которые могут понадобиться для защиты плюрализма СМИ и обеспечения справедливого доступа: поставщиков услуг и содержания — к сетям, а общественности — к новым коммуникационным услугам.

2. Принципы, касающиеся цифрового вещания

Ввиду расширения сектора телекоммуникаций государства-участники при перераспределении частотного спектра или выделении других коммуникационных ресурсов в результате внедрения цифровых технологий должны обращать серьезное внимание на интересы сектора вещания, учитывая его вклад в политический и культурный плюрализм.

Государства-участники должны рассмотреть вопрос принятия правил о справедливом, прозрачном и равном для всех доступе к системам и услугам, которые необходимы для цифрового вещания,

предусматривающих беспристрастность основных навигационных систем и позволяющих органам регулирования предотвращать случаи злоупотребления.

Сверх указанных мер, государства-участники должны также изучить осуществимость и желательность ввода общих технических стандартов для услуг вещания. Более того, учитывая тот факт, что взаимодействие технических систем способствует увеличению имеющегося у зрителей выбора и упрощению доступа по разумной цене, государства-участники должны стремиться к достижению максимально возможной совместимости между цифровыми декодерами.

III. 3& ' Y#%9. S J

1. Общий принцип

Государства-участники должны рассмотреть возможные меры по обеспечению доступности для общественности разнообразного содержания СМИ, отражающего различные политические и культурные взгляды, учитывая при этом важность обеспечения редакционной независимости СМИ, а также значение тех мер, которые могут быть приняты самими СМИ на добровольной основе.

2. Сектор вещания

Там, где это целесообразно и выполнимо, государства-участники должны рассмотреть вопрос принятия мер по стимулированию производства и вещания вещательными организациями разнообразного содержания. Такой мерой, например, может быть помещение в лицензию на вещание требования о том, чтобы вещатели изготавливали или заказывали определенное количество оригинальных программ, в особенности касающихся новостей и текущих событий. Кроме того, при определенных обстоятельствах, таких как наличие у вещателя господствующего положения в каком-либо регионе, государства-участники могут предусмотреть мероприятия по «совместному использованию частот» в целях предоставления другим вещателям доступа к радиоволнам.

Государства-участники должны изучить вопрос принятия правил, направленных на сохранение плюрализма на местном уровне телевидения и радиовещания, и в частности, на обеспечение того, чтобы сетевая деятельность, понимаемая как централизованное предоставление программ и связанных услуг, не подвергала опасности плюрализм.

3. Сектор прессы

Государства-участники должны стремиться обеспечить доступность для учреждений прессы достаточного числа разнообразных источников информации, что позволит им получать плюралистичное содержание.

**IV. 3, 0"2. %30" \ 9 ' . &#=#] 93%# #: 3"2. "0"2. %30" **

Государства-участники должны способствовать организациям СМИ в добровольном усилении редакционной и журналистской независимости через редакционные уставы и другие средства саморегулирования.

V. * , - . 0"2. %3. 2. - #%9.

Государства-участники должны поддерживать и развивать общественное вещание, с тем чтобы оно могло использовать возможности, предоставляемые новыми коммуникационными технологиями и услугами.

Государства-участники должны изучить пути развития форм консультирования организаций общественного вещания с общественностью, которые могут включать в себя создание консультативных программных комитетов, с тем чтобы отражать в своей программной политике потребности и запросы различных общественных групп.

Государства-участники должны определить пути обеспечения надлежащего «надежного» финансирования общественных вещателей, которые могут включать в себя государственное финансирование и поступления от коммерческой деятельности.

Учитывая перспективы цифровых технологий, государства-участники должны «Усмотреть сохранение правил «обязательной доставки» для кабельных сетей.

Аналогичные правила могут быть предусмотрены, где это необходимо, других средств распространения и платформ доставки.

VI. S. ') P3 P3&& ' Y=. S J

Государства-участники должны рассмотреть возможность внедрения схем прямой или косвенной финансовой поддержки как печатных, так и вещательных СМИ в особенности на региональном и местном уровнях с целью расширения плюрализма и их разнообразия. Могут быть также рассмотрены субсидии для учреждений СМИ, издающихся или вещающих на языках меньшинств.

Сверх мер по поддержке создания, производства и распространения аудиовизуального и другого содержания, которые вносят большой вклад в плюрализм СМИ, некоторые государства-участники могут также рассмотреть меры по стимулированию создания новых предприятий СМИ или поддержке предприятий СМИ, которые столкнулись с трудностями или должны адаптироваться к структурным или технологическим изменениям.

Не упуская из вида соображения конкуренции, все вышеуказанные меры поддержки должны осуществляться на основе объективных и беспристрастных критериев, в рамках прозрачных процедур и подлежать независимому контролю. Условия предоставления поддержки должны периодически пересматриваться во избежание случайного поощрения процесса концентрации СМИ или чрезмерного обогащения предприятий, извлекающих выгоду из поддержки.

VII. Н#M%) . 9008. &32#%9:

Государства-участники должны поддерживать научные исследования и работы в области концентрации СМИ и плюрализма, в частности, касающиеся воздействия на них новых коммуникационных технологий и услуг.

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА К РЕКОМЕНДАЦИИ № R (99) 1 ПО МЕРАМ, СПОСОБСТВУЮЩИМ ПЛЮРАЛИЗМУ СМИ (Извлечение)

V. * , - . 0"2. %%3. 2. - #%9.

36. Концепции демократии, прав человека и свободного распространения информации неразрывно связаны с понятием общественного вещания. Следует признать, что существование некоммерческих, финансируемых общественностью вещательных компаний, основной задачей которых является предоставление многочисленных и разнообразных высококачественных программ и беспристрастное освещение новостей, служит целям плюрализма. В этой связи важно напомнить о Рекомендации № R (96) 10, которая подчеркивает необходимость гарантии независимости общественного вещания. Более того, следует изучить способы укрепления внутреннего плюрализма таких вещателей.

37. В результате экономических и технологических достижений в области СМИ в последнее время был поднят ряд вопросов в отношении будущего общественного вещания. Рекомендация не остается в стороне от продолжающихся обсуждений по этому вопросу и подчеркивает важность сохранения и оказания поддержки системам общественного вещания при переходе и адаптации к цифровой среде.

38. В этом разделе также рассматривается институциональная мера обеспечения разнообразия программ общественного вещания. Она заключается в создании консультативных комитетов по программам, состоящих из представителей общественности и специалистов в аудиовизуальных вопросах, с консультативной ролью в области программной политики. Считается, что такого рода общественный консультативный орган может быть полезен в раз витии беспристрастности и разнообразия в программной политике вещателей общественного сектора (хотя и не следует рассматривать их как орган, стоящий над независимым редакционным коллективом).

39. Упоминается также о том, что для общественных вещателей должно быть предусмотрено соответствующее и надежное финансирование в соответствии с прежними политическими документами СЕ, такими как Резолюция о будущем общественного вещания, принятая на Пражской конференции министров по политике в области СМИ (декабрь 1994 г.). В этом отношении Рекомендация указывает, что возможно и общественное, и смешанное (обществом и рекламодателем) финансирование, и оставляет на усмотрение государства участника выбрать наиболее подходящий способ финансирования. Преимущество чисто общественного финансирования заключается в том, что оно обеспечивает определенную степень независимости от коммерческих ограничений и таким образом защищает интересы общественности и меньшинств. С другой стороны, коммерческое финансирование укрепляет финансовую основу общественных вещателей и может способствовать их конкурентоспособности, в частности, в странах, где общественного финансирования не хватает и оно само по себе не может гарантировать стабильность финансирования.

40. Обязанности кабельных операторов и сетей — передавать каналы общественных вещателей практически на все европейские страны. Для того что бы обеспечить присутствие этих каналов, в Рекомендации предлагается государствам-участникам поддержать правило об обязательном предоставлении кабельными сетями определенных каналов и рассмотреть их введение для новых платформ распределения и доставки, возникающих в результате появления цифровых систем. Считается, что это правило должно, главным образом, применяться тогда, когда оператор новой платформы доставки

обладает **de jure** или **de facto** монополией, с целью обеспечения доступности программ общественных вещателей для всех, как того требует их миссия.

VI. S. ') P3&& ' Y=9 S J

41. Меры поддержки средств массовой информации обычно делятся на две четкие категории: прямые субсидии и косвенное стимулирование, такое как уменьшение финансовых отчислений. Обычно считают, что меры такого типа могут быть полезными с точки зрения усиления плюрализма СМИ и разнообразия и служат противодействием рыночных катаклизмов и провалов. Тем не менее в некоторых странах такие схемы не используются, так как считается, что они противоречат фундаментальному принципу независимости СМИ от государства.

42. Справедливо также и то, что меры финансовой поддержки могут вмешиваться в рынок и изменять структуру рынка. Следовательно, в том случае, когда применяется субсидирование для развития плюрализма, важно разработать объективные критерии для оказания такого рода помощи. С целью избежания всякого вмешательства следует четко и заранее определить размеры, структуру и продолжительность таких мер поддержки. В Рекомендации подчеркивается этот момент и не проводится различия между поддержкой, оказываемой прессе или частным вещателям. Оба типа предприятий СМИ могут иметь право на получение помощи. Кроме того, Рекомендация отмечает, что особое внимание следует уделять местным и региональным организациям СМИ, так как у них меньше ресурсов, чем у компаний, работающих на национальном уровне, и они работают в более стесненных условиях.

43. В Рекомендации также признается тот факт, что финансовые схемы для оказания поддержки аудиовизуальной промышленности в целом (кинопроизводству, вещанию и другим видам по содержанию) являются важнейшим моментом для усиления плюрализма в культуре. В этом отношении считается, что существующие европейские системы поддержки (для кинопроизводства и другой аудиовизуальной продукции), такие как Программа **MEDIA** Европейского Союза и Фонд совместного производства Совета Европы **EURIMAGES**, должны продолжать получать поддержку. В рекомендациях признается также важность наличия эффективных схем распределения.

44. Другие более специальные цели, кроме и в дополнение схем поддержки, нацеленных на стимулирование аудиовизуальной продукции, могут выполняться с помощью субсидирования. В некоторых странах они используются в основном для оказания поддержки новым игрокам на рынке или направлены на те средства СМИ, которые в противном случае не могли бы выжить в конкурентной среде рынка. В других странах поддержка ориентирована только на сохранение существующих структур СМИ. Все подходы имеют право на существование, и государства-участники должны разработать свою политику субсидирования, принимая во внимание специфику своих СМИ.

материалов у независимых производителей, во имя обеспечения разностороннего освещения широкого диапазона суждений и мнений. Вопрос о точном числе каналов общественного теле- и радиовещания остается открытым, поскольку ответ на него в немалой мере зависит от конкретного национального контекста. Тем не менее, в законах каждой страны должно быть определено число подобных каналов, с обязательным выделением для общественного вещания хотя бы по одному национальному теле- и радиоканалу и с возможным предоставлением для этих же целей иных региональных и/или местных каналов.

Управление деятельностью организации общественного вещания должно осуществляться Правлением, которое назначается нижней палатой парламента (или подобным органом) из числа кандидатов, выдвинутых институтами гражданского общества и профессиональными объединениями; этот процесс должен быть прозрачен и предусматривать участие общественности. В Типовом законе заключены отдельные положения, гарантирующие независимость членов Правления в течение всего отведенного им срока; при этом в законе есть и положения, узко определяющие основания для освобождения членов Правления от занимаемой должности. Помимо этого, закон запрещает назначение в состав правления общественного вещателя лиц с устоявшимися политическими связями или имеющих определенные экономические интересы. Правление двумя третями голосов назначает Исполнительного директора и разрабатывает собственный регламент, включающий правила, напрямую не предусмотренные в Типовом законе.

Основным источником финансирования организации общественного вещания является государственный бюджет и, в частности, сбор на общественное вещание, взимаемый вместе с платой за электроэнергию.³ В Типовом законе также предусмотрены иные источники поступления финансовых средств, включая рекламу, спонсирование и прямые субсидии со стороны государства; при этом на использование последних накладываются определенные ограничения, с целью уменьшения риска злоупотреблений и влияния на содержание программ.

Подотчетность вещателя общественности в первую очередь обеспечивается деятельностью правления организации. Ключевым механизмом отчетности служит публичный годовой отчет, подаваемый, наряду с результатами аудиторских проверок, парламенту страны (или его нижней палате). В Типовом законе отдельно упомянуты некоторые сведения, подлежащие включению в годовой отчет. При этом Закон также предусматривает прямой надзор со стороны общественности – путем непрерывного мониторинга работы общественного вещателя и существования внутреннего механизма подачи и рассмотрения жалоб (естественно, в дополнение к любым существующим внешним механизмам подобного рода).

Типовой закон охватывает далеко не все вопросы. К примеру, в нем нет того, что регулируется иными законами общего характера: в нем нет положений об авторских правах, о праве журналистов не разглашать источники информации, о вещании во время выборов. Другие аспекты вещания – например, особое право общественного вещателя на транслирование некоторых спортивных соревнований или распространение на них кодексов этики, обязательных для иных вещателей, – несмотря на их значимость для общественного вещания, не включены в Типовой закон по той причине, что, пожалуй, подлежат регулированию в более общем законе о вещании в целом. В Типовом законе также ничего не сказано о том, должен ли общественный вещатель учреждаться как государственная вещательная организация, или заменять таковую, уже существующую, или же возникать в результате ее преобразования. Порой учреждение общественной вещательной организации действительно представляет собой попытку подобного преобразования, но основной целью Типового закона, как уже отмечалось выше, является разработка общих принципов, а не конкретики, которая, по понятным причинам, разнится от государства к государству.

Слово «типовой» ни в коей мере не означает, что предложенная модель закона претендует на то, чтобы стать универсальным шаблоном, и что изложенный здесь подход непременно станет наилучшим для любой страны. Многие вопросы общественного вещания – в частности, назначение членов правления организации общественного вещания или структура финансирования – носят откровенно прагматический характер и по определению предполагают множество подходящих решений. Конкретное же решение, лучшее для той или иной страны, будет зависеть от ее истории,

³ Это лишь один из возможных вариантов; последующие упоминания об этом сборе отнюдь не означают, что этот вариант лучше иных.

существующих в ней политических структур, среды, в которой работают вещатели и прочие СМИ, и многих других факторов. Более того - нельзя не указать, что имплементация каждого закона и его дальнейшая судьба также различны в разных странах. Следовательно, термин «типовой» в отношении приводимого далее текста означает, что закон включает положения, призванные защищать вышеуказанные принципы, в первую очередь за счет обеспечения независимости общественного вещателя в рамках его подотчетности народу страны и посредством подачи в эфир тех программ, которые служат общественным интересам и содействуют свободному распространению информации и мнений.

Как отмечалось выше, ключевыми моментами для общественного вещания являются обеспечение независимости и, следовательно, порядок назначения членов правления вещательной организации. Применимых моделей немало; две основные – парламентский процесс назначения членов правления, с задействованием всех гарантий независимости, и, как альтернатива, непосредственное назначение или выдвижение различными секторами гражданского общества. В Типовом законе предложен вариант, учитывающий и первое, и второе: члены правления выдвигаются гражданским обществом, но утверждаются законодательным органом.

Обе возможные системы имеют свои сильные и слабые стороны; как следствие, выбор подходящей системы в конкретной стране должен учитывать два фактора. Во-первых, ни один закон не функционирует в вакууме. Даже самый превосходный закон об общественном вещании не достигнет желаемых результатов и не обеспечит трансляции качественных и объективных передач в условиях отсутствия демократии или же при невозможности гражданского общества призвать правительство к ответу. С другой стороны, есть примеры, когда законы в стране едва ли стоят на страже независимости и вроде бы не требуют качественного эфирного продукта, но при этом – в силу иных факторов – в этой стране прекрасно работает общественное вещание. Во-вторых, при всей важности независимости она не должна ущемлять отчетность перед общественностью, а должное совмещение независимости с подотчетностью оказывается непростым делом даже для мировых лидеров общественного вещания.

6JX* K* I RF@* H * ; * ; с А 6КАНН* S КAc FHJ J

Настоящий Закон направлен на обеспечение качественного общественного вещания и свободного обращения информации в интересах общественности.

Настоящий Закон принят [указать название законодательного органа и т.д.] и гласит нижеследующее:

nF 6VI: * XCA?AeAHJ f J mAeJ

* P' . & . 8. %9:

1. В этом Законе во всех случаях, кроме тех, когда из контекста явствует иное, нижеследующие термины означают:

- (a) “реклама” – любое публичное сообщение, которое призвано способствовать продаже, покупке либо аренде товара или услуги, распространять какую-либо идею или воззрение либо достигать иного эффекта, желаемого рекламодателем, и для которого выделено эфирное время за плату со стороны рекламодателя или по иной подобной причине;
- (b) “услуга вещания” – определенная услуга, предоставляемая путем публичной трансляции телевизионного или звукового материала для населения, групп населения или подписчиков таковой услуги;
- (c) “кодекс практики вещания” – ряд стандартов, касающихся содержания программ и практики вещания;
- (d) “независимый производитель” – физическое либо юридическое лицо, производящее программы для радио или телевидения и являющееся независимым от какого-либо конкретного вещателя;

- (e) “службы программ для этнических меньшинств” – подразделения вещателей, работающие для этнических групп на их языках, предоставляющие для них новостийные и прочие программы, отражающие культуру и интересы получателей;
- (f) “сетка вещания” – план, содержащий общие виды предлагаемых для вещания программ, с указанием выделяемого каждой программе процента эфирного времени, а также рекламного времени и целевой аудитории;
- (g) “сбор на общественное вещание” – сбор, взимаемый вместе с платой за электроэнергию в целях обеспечения финансирования общественного вещания;
- (h) “спонсирование” – участие физического или юридического лица, не занимающегося вещательной деятельностью или производством материалов для вещания, в прямом либо опосредованном финансировании какой-либо программы для продвижения своего имени, торговой марки или имиджа.

m. 89

2. Целями этого Закона являются

- (a) способствование предоставлению высококачественных продуктов вещания населению в целом;
- (b) обеспечение и гарантирование независимости общественного вещателя от политического или экономического вмешательства при условии его подотчетности населению, и
- (c) обеспечение стабильного финансирования общественного вещателя.

nF 6V II: >nCAE ?AHJ A KAc F6Aef J * H* KHUA XСJ HmJ XU Ad*
?Af 6AeVH* 6J

>Z' . Y&. %9. 2. - #" . 8:

3. (1) Компания [название] (именуемая ниже организацией общественного вещания, или ООВ) учреждается как неприбыльная организация общественного вещания [название страны], осуществляющая свою деятельность в [название города – обычно столицы государства] и интересах всего населения [название страны]. ООВ подотчетна населению страны и отчитывается перед ним через [название законодательного органа либо его нижней палаты].

(2) ООВ организационно и функционально независима от любых лиц или органов, включая государственные и ведомственные, и ни одно физическое либо юридическое лицо не может оказывать влияние на членов и сотрудников ООВ в ходе исполнения ими служебных обязанностей или же вмешиваться в деятельность ООВ, за исключением случаев, непосредственно предусмотренных законом. Независимость ООВ подлежит соблюдению во все времена.

(3) ООВ наделяется всеми непосредственными и сопутствующими полномочиями, каковые необходимы ей для должного функционирования согласно этому Закону. В частности, ООВ является юридическим лицом, наделенным правами приобретения, владения и распоряжения имуществом.

* 0%32%) . P' 9%] 9P) & : ". 8\%30"9 3, - . 0"2. %%353 2. - #" . 8:

4. (1) ООВ обладает полными полномочиями по предоставлению широкого спектра информационных, просветительских и развлекательных вещательных программ на всей территории [название страны] в интересах всего населения [название страны], с учетом всего ее этнического, культурного и конфессионального разнообразия.

(2) ООВ осуществляет современное и высококачественное вещание, отражающее весь диапазон существующих в обществе мнений и взглядов, удовлетворяет информационные интересы и потребности широкого населения и служит дополнением к вещанию, осуществляемому частными вещателями.

(3) Во имя надлежащего исполнения функций общественного вещания ООВ надлежит предоставлять услуги вещания, которые

- (a) неподконтрольны правительству, политическим либо экономическим силам, отражают добросовестную редакционную политику и не представляют взгляды либо мнения ООВ;

- (b) предполагают трансляцию, в том числе в прайм-тайм, всесторонних, объективных и сбалансированных выпусков новостей и программ о текущих событиях внутри страны и за ее пределами, которые представляют всеобщий интерес;
 - (c) способствуют развитию национального самосознания с одновременным отражением и признанием культурного разнообразия страны;
 - (d) предоставляют слово всем этническим группам и меньшинствам, в том числе путем учреждения специальной службы вещания для этнических и иных меньшинств на их языках;
 - (e) разумно сочетают программы широкого спроса и специальные программы, рассчитанные на различные аудитории;
 - (f) в достаточной степени освещают деятельность основных государственных органов, включая парламент;
 - (g) предлагают программы, представляющие интерес для различных регионов;
 - (h) обеспечивают распространение сообщений, имеющих всеобщую важность;
 - (i) транслируют подобающее количество образовательных программ и программ, ориентированных на детей;
 - (j) способствуют развитию теле- и радио-производства в [название страны], и
 - (k) содействуют информированным дебатам внутри общества и критическому осмыслению происходящего.
- (4) В целях развития и продвижения теле- и радио-производства в [название страны] и отражения в транслируемых программах широкого диапазона мнений и точек зрения эфир ООВ должен на 20 % состоять из передач, произведенных независимыми производителями [название страны].⁴

nF 6V III: 6C>@6>CF * ; c A 6КАНН* d* КАс F6Aef

X' #28. %9.

5. (1) Руководство ООВ осуществляется его Правлением, которое отчитывается о деятельности ООВ перед [название парламента или его нижней палаты] и народом [название страны].
- (2) Правление состоит из 9 (девяти) членов, имеющих соответствующие уровни образования и опыт деятельности – в частности, в таких сферах, как вещание, политика, право, технологии, журналистика и бизнес.

H#[%#Z. %9. X' #28. %9:

6. (1) Члены Правления назначаются [название парламента или его нижней палаты]
- (a) в ходе открытой и прозрачной процедуры;
 - (b) только из числа кандидатов, выдвинутых институтами гражданского общества либо профессиональными организациями;⁵
 - (c) после обязательного предварительного опубликования окончательного списка кандидатов, с обеспечением поступления мнений общественности о кандидатах;
 - (d) по получению двух третей от общего числа поданных голосов,
 - (e) при максимально возможном отражении составом Правления в целом широкого среза общества [название страны].
- (2) Членом Правления не может стать лицо
- (a) состоящее на государственной службе или работающее в иной ветви власти;
 - (b) занимающее официальный пост или находящееся в штате политической партии;
 - (c) занимающее выборную должность в органе государственного управления любого уровня;

⁴ Показатель в 20 % индикативен и не отражает передовой опыт. Эта величина будет зависеть от ряда факторов, включая уровень развития независимого теле- и радио-производства и число иных имеющихся каналов.

⁵ Вообще-то закон должен быть более детален в этом отношении. Впрочем, степень детализации будет зависеть от специфики институтов гражданского общества и профессиональных организаций в конкретной стране; типовой же закон, не привязанный к конкретному национальному контексту, не может быть настолько подробным.

- (d) занимающее должность в сфере вещания или телекоммуникаций, получающее выплаты из этой области или же имеющее в ней прямые или опосредованные финансовые интересы,
 - (e) осужденное ранее в законном порядке и в соответствии с признанными международными принципами права за преступление с применением насилия, бесчестные действия либо хищение, если впоследствии это лицо не было помиловано либо с момента вынесения приговора не прошло пять лет;
- при условии, что все лица, попавшие в окончательный список кандидатов согласно п. (1)(с), получают адекватные возможности для устранения любых барьеров, препятствующих их назначению.

Н. [2909030\ Z8. 32 X' 28. 9:

7. (1) Все члены Правления независимо и беспристрастно выполняют свои обязанности. Им всегда надлежит содействовать соблюдению основных принципов, изложенных в разделе 4 Закона.
- (2) Члены Правления при исполнении служебных обязанностей не должны стремиться к получению либо получать инструкции от каких-либо лиц или органов, за исключением случаев, предусмотренных законом.
- (3) Членам Правления всегда надлежит действовать во всеобщих интересах и не использовать занимаемую должность для достижения личных целей или целей какой-либо партии или организации.

' 3= 90P38%. 9: 3, : [#%30". Q

8. (1) Член Правления занимает эту должность в течение 6 (шести) лет с возможностью переизбрания не более чем на еще один такой срок.
- (2) При этом, несмотря на указанное выше в п. 1, при помощи жеребьевки из числа членов Правления, назначенных в его первый состав, определяются трое, чей срок исполнения обязанностей будет составлять всего 2 (два) года, и еще трое, чей срок исполнения обязанностей будет составлять всего 4 (четыре) года; для каждого из указанных лиц соответствующий срок будет считаться полным первым сроком исполнения обязанностей в Правлении.
- (3) [название парламента или его нижней палаты] может освободить члена правления от занимаемой должности после соответствующих слушаний, если таковое лицо
- (a) утратило право быть членом Правления согласно п. 6(2);
 - (b) более не способно эффективно исполнять свои обязанности, либо
 - (c) без объективной причины более 6 (шести) месяцев не посещает заседания Правления.
- (4) В случае освобождения члена Правления от его обязанностей согласно п. 3 таковое лицо имеет право обжаловать это решение в судебном порядке.

К3 [%5' #Y&. 9. Z8. 32 X' 28. 9:

9. (1) Члены Правления исполняют свои обязанности безвозмездно.
- (2) Членам Правления возмещаются расходы, включая транспортные, жилищные и суточные, понесенные в связи с исполнением ими служебных обязанностей.

j M%]=] 99 X' 28. 9:

10. (1) Правление в целом отвечает за определение внутренней политики ООВ, за соблюдение курсов и основных принципов, изложенных в разд. 4, за достижение наивысших стандартов исполняемой деятельности, включая экономические соображения, за назначение руководящих кадров, включая Исполнительного директора, и за разработку общей стратегии ООВ.
- (2) Правление не вмешивается в повседневную деятельность руководства ООВ и в редакционную независимость Исполнительного директора и его штата; при этом Правление несет ответственность за соответствие редакционной политики в целом основным принципам, изложенным в разд. 4.
- (3) Правление, после консультаций с Исполнительным директором, утверждает устав ООВ, в котором, в соответствии с этим Законом и иными нормативно-правовыми актами, устанавливаются общая стратегия, процедуры и правила ООВ.
- (4) Правление, после консультаций с Исполнительным директором, готовит годовой отчет и бюджет ООВ, каковые подаются в [название парламента или его нижней палаты] на утверждение.

С. 58#0. %"

11. (1) Правление назначает своего Председателя и его заместителя, а также утверждает регламент проведения собственных заседаний и прочие правила по своему усмотрению и как полагает нужным для исполнения своих обязанностей.
- (2) Правление проводит свои заседания по необходимости, но не менее одного раза в месяц. Заседание Правления созывается его Председателем по требованию не менее 3 (трех) членов Правления. На заседании Правления кворум составляют 5 (пять) присутствующих членов Правления.
- (3) Исполнительный директор присутствует на заседаниях Правления без права голоса, если Правление не примет иного решения.
- (4) За исключением отдельно предусмотренных случаев, Правление принимает решения большинством голосов присутствующих членов. В случае равного распределения голосов членов Правления его Председатель имеет право решающего голоса.

Н#[%#Z. %9. ' M=323&: - . 53 030"#2#

12. (1) Правление, в максимально короткий разумный срок после своего утверждения, не менее чем двумя третями голосов присутствующих и проголосовавших членов Правления назначает Исполнительного директора ООВ, который может быть смещен с должности таким же голосованием при условии одновременного утверждения Правлением на эту должность иного лица.
- (2) Положения п. 6(2) и разд. 7 распространяются, *mutatis mutandis*, на исполнительного директора ООВ.
- (3) Правление не реализует своих полномочий по смещению исполнительного директора с занимаемой должности (согласно п. 1 выше), если Исполнительный директор не нарушил п. 6.2 или не совершил серьезного нарушения обязанностей, предусмотренных этим Законом, включая несоблюдение основных принципов, изложенных в разд. 4, или же интересов ООВ.
- (4) Исполнительный директор имеет право в судебном порядке обжаловать решение о смещении его с должности согласно положениям этого раздела Закона.
- (5) Исполнительный директор назначается на срок в 5 (пять) лет и может быть назначен на следующий срок. В случае, если по истечении указанного срока Исполнительному директору не назначен преемник, исполнительный директор исполняет свои обязанности в течение еще 3 (трех) месяцев, до назначения нового Исполнительного директора.
- (6) Исполнительный директор, в соответствии с разд. 10, осуществляет повседневное руководство ООВ и отвечает, вместе со своим редакционным штатом, за редакционную политику ООВ.
- (7) Правление назначает иных руководящих работников ООВ согласно указанному в ее уставе и по предложению Исполнительного директора.

i "#"

13. (1) Исполнительный директор, согласно утвержденному бюджету, назначает требуемый штат ООВ.
- (2) Исполнительный директор и иные штатные работники ООВ при исполнении служебных обязанностей не должны стремиться к получению инструкций либо получать их ни от каких органов, кроме Правления, помимо иных случаев, предусмотренных законом.
- (3) Исполнительный директор и штатные сотрудники ООВ не должны использовать занимаемые должности в личных интересах или в интересах иных партий либо организаций, отличных от ООВ.

nF 6V IV: > e>dJ * ; c A 6КАНН* d* КАс FHJ f

@#%#8) 3, - . 0"2. %353 2. - #9:

14. (1) ООВ, как минимум, осуществляет вещание на [указать кол-во и покрытие – национальный, региональный или местный] бесплатных наземных общественных телеканалах и [указать кол-во и покрытие – национальный, региональный или местный] бесплатных общественных радиоканалах.

(2) ООВ гарантируются частоты в соответствии с требованиями его вещания согласно изложенному в п. 1.

15. ООВ имеет право осуществлять вещание на иных, чем указанные в разд. 14, дополнительных каналах, с использованием наземных, спутниковых, кабельных или иных систем, независимо от того, являются ли таковые каналы каналами общественного вещания, при условии получения ООВ нужных лицензий согласно предписанной процедуре в случаях, когда указанное вещание лицензируется.

X' 3Z9. M8M9

16. ООВ имеет право вести иную деятельность, включая издательскую, производство видеофильмов и услугу телетекста, или иными способами, в том числе через Интернет, распространять материалы своей предусмотренной законом деятельности, если таковые виды деятельности отвечают основным принципам, изложенным в разд. 4 Закона.

@3%=M . %] 9: Competitive Rules

17. ООВ не может использовать свое бюджетное финансирование для субсидирования каких-либо предоставляемых на коммерческой основе услуг, хотя может субсидировать свое общественное вещание прибылью, полученной от коммерческой деятельности.

nF 6V V:j J HFH J C* KFHJ A

S ._%#9[0] b9%#%09' 32#%9:

18. (1) Финансирование ООВ производится за счет взимаемого сбора на общественное вещание, прямых бюджетных субсидий, рекламы, спонсирования, прочей коммерческой деятельности и даримых средств.

(2) Правление официально подает проект бюджета ООВ на следующий год, вместе с годовым отчетом и результатами аудиторской проверки, в [название парламента или его нижней палаты] на утверждение.

, 3' %# 3, - . 0"2. %%3. 2. - #%9. 6

19. (1) Каждый бытовой, корпоративный либо государственный потребитель электроэнергии оплачивает, наряду со счетом за потребленную электроэнергию, дополнительный сбор на общественное вещание.

(2) Предложение о размерах сбора на общественное вещание подается Правлением ООВ в [название парламента или его нижней палаты], который, в свою очередь, утверждает соответствующий тариф. Сборы поступают в [название энергокомпании] и перечисляются ООВ согласно заключенному между ними договору; в случае невозможности достижения соглашения между ними полномочия определять соответствующие условия принадлежат [название независимого органа, регулирующего вещание].

(3) Сбор может представлять собой либо фиксированную сумму, подлежащую уплате бытовым или корпоративным потребителем электроэнергии, либо рассчитываться в процентах от счета за потребленную электроэнергию.

X' : 0) . 0M 09&99

20. (1) В случаях, когда утвержденный бюджет ООВ включает прямые субсидии, таковые выплачиваются из общих бюджетных фондов.

(2) Ни одна прямая субсидия не может использоваться для финансирования производства программ; все такие субсидии используются для развития инфраструктуры и покрытия иных технических издержек.

C. =8#0#

21. (1) ООВ имеет право транслировать рекламу, при условии, что

⁶ В этом типовом законе предусмотрен дополнительный сбор, взимаемый вместе с платой за электричество. Возможны и другие варианты: сбор за каждый теле- и радиоприемник, или сбор за услуги водоснабжения, или за услуги мобильной связи. Выбор варианта зависит от множества обстоятельств. Преимуществом предлагаемого сбора является то, что плата за электричество и так взимается, что минимизирует дополнительные издержки со сбором платежей.

- (a) продолжительность рекламы не превышает 7,5 % эфирного времени в течение суток или 10 % часа эфира или определенной программы;⁷
 - (b) поступления от рекламы не превышают 25 % общих доходов от рекламы и иной коммерческой деятельности,⁸ или
 - (c) сборы на общественное вещание или иные бюджетные средства не используются для прямого субсидирования рекламы или ее продвижения в нарушение принятых правил.
- (2) Все рекламные материалы подлежат легкому распознаванию как таковые.
 - (3) Все рекламные материалы должны быть честными и правдивыми и не должны вводить потребителей в заблуждение либо угрожать их интересам.
 - (4) Рекламодатели не должны оказывать влияния на программы вещания.

Р3%09' 32#%9.

22. (1) Спонсируемые программы подлежат легкому распознаванию как таковые за счет соответствующих указаний в начале и в конце программы.
- (2) Спонсирование ни в коей мере не должно влиять на содержание или расписание программ.
- (3) Выпуски новостей и программы о текущих событиях спонсированию не подлежат.

nF 6V VI: * 6nA6H* 6V

d3&323Q 3"Z. "

23. (1) Правление публикует и широко распространяет годовой отчет ООВ наряду с результатами внешней аудиторской проверки. Каждый годовой отчет должен содержать следующую информацию:

- (a) сведенные результаты внешнего аудита, с общими данными по доходам и расходам за предыдущий год;
 - (b) сведения о любой компании или предприятии, которые полностью или частично, непосредственно или опосредованно принадлежат ООВ;
 - (c) бюджет на следующий год;
 - (d) сведения о финансировании и руководстве;
 - (e) цели ООВ в истекшем году, степень их достижения и цели на следующий год;
 - (f) редакционная политика ООВ;
 - (g) описание деятельности, осуществленной ООВ в течение предыдущего года;
 - (h) сетка программ и планируемые изменения в ней;
 - (i) список транслированных ООВ программ, которые были произведены независимыми производителями, включая имена/ названия таких производителей или компаний;
 - (j) рекомендации относительно общественного вещания, и
 - (k) сведения о жалобах потребителей.
- (2) Правление официально подает годовой отчет и результаты внешней аудиторской проверки в [название парламента или его нижней палаты] на утверждение.

* "Z. " 3 ' #, 3". J 0P38%9". 8\%353 &9' . ="3' #

24. (1) Правление ежегодно рассматривает вопрос о работе Исполнительного директора с целью оценки его деятельности и предоставления собственных выводов.

(2) Результаты ежегодного рассмотрения вопроса о работе Исполнительного директора подлежат публикации и широкой огласке.

⁷ Эти показатели индикативны; реальные же будут зависеть от ряда факторов, таких, как размеры рынка рекламы, конкуренция в борьбе за рекламодателей, сбор на общественное вещание и т.д. Суть здесь в том, чтобы у ООВ было меньше доступа к рекламе, чем у коммерческих вещательных компаний. На то есть ряд причин: чрезмерность рекламы подрывает создание и трансляцию программ, отвечающих интересам общества; ООВ получает деньги от государства и потому будет справедливым, если основная реклама уйдет коммерческим вещателям; более того, ООВ не должна слишком зависеть от поступлений за счет трансляции реклам.

⁸ Этот показатель, как и предыдущие, взят в качестве примера. Главное – снизить общее влияние средств от рекламы, чтобы рынок не имел доминирующего воздействия на подаваемые в эфир программы.

* , - . 0"2. %%) Q %#[3'

25. Во имя обеспечения прозрачности своей деятельности и улучшения услуг, оказываемых в общественных интересах, ООВ принимает все меры для обеспечения общественного надзора над ее деятельностью, в том числе путем проведения общественных слушаний и семинаров, посвященных путям улучшения деятельности ООВ в интересах общества.

X3' : &3= P3&#Z9 9 ' #0003" ' .%9: Y#83,

26. (1) ООВ надлежит разработать кодекс практики вещания в ходе консультаций с заинтересованными сторонами. Такой кодекс будет регулировать вещательную деятельность ООВ и содержание ее программ.
- (2) В вышеуказанном кодексе надлежит осветить следующее:
- (a) вопросы точности, сбалансированности и правдивости передаваемых сведений;
 - (b) вопросы защиты от вмешательства в частную жизнь, преследований и оправданий, имеющих характер отговорок;
 - (c) вопросы защиты интересов детей и соответствующие требования к времени передач;
 - (d) вопросы отображения секса и насилия, а также использования нецензурной лексики;
 - (e) вопросы отношения к потерпевшим и к лицам, переживающим страдания;
 - (f) вопросы отображения преступной и иной антиобщественной деятельности;
 - (g) вопросы рекламы;
 - (h) финансовые вопросы – в частности, плата за информацию и конфликт интересов;
 - (i) вопросы дискриминации, и
 - (j) вопросы утечки информации и защиты источников информации.
- (3) Физические лица вправе подавать жалобы на ООВ за нарушения положений кодекса, касающихся вопросов, перечисленных в п. 1 выше. ООВ надлежит обеспечить справедливое и беспристрастное рассмотрение таких жалоб.
- (4) В целях соблюдения требований п. 3 ООВ учреждает внутренний порядок рассмотрения жалоб.
- (5) Порядок рассмотрения жалоб, указанный в п. 4, должен предполагать спектр подлежащих принятию ответных мер, включая исправление любых неправдиво сообщенных фактов, право на ответное выступление и принесение извинений.
- (6) Подача жалобы согласно внутренней процедуре не препятствует жалобщику в использовании иных средств правовой защиты, могущих быть в его распоряжении.

nF 6V VII: XC* nJ A X* e* E AHJ f

F' _92)

27. (1) ООВ сохраняет мастер-копии всех переданных в эфир программ в течение не менее чем 28 (двадцати восьми) дней с момента трансляции.
- (2) В случаях, когда вышедший в эфир материал является объектом спора или жалобы, ООВ сохраняет мастер-копию записи передачи вплоть до полного разрешения проблемы.
- (3) ООВ надлежит создать архив собственного вещания, сохраняя в нем материалы, могущие представлять исторический интерес для народа [название страны].
- (4) ООВ будет стремиться, в соответствии с имеющимися ресурсами, к предоставлению максимального возможного количества архивированных материалов посредством сети Интернет.

X389"9Z. 0=#: ' . =8#0#

28. ООВ не транслирует никакой рекламы каких-либо политических партий и кандидатов на выборные должности или рекламных материалов от их имени, за исключением случаев, предусмотренных в [название соответствующего закона о выборах или уложения органа, отвечающего за проведение выборов].

C. 5M89' 32#%9. 2. - #%9:

29. (1) [название независимого органа, регулирующего вещание] осуществляет надзор за соблюдением ООВ требований
- (a) разд. 4(4), о программах, подготовленных независимыми производителями;
 - (b) разд. 17, о несправедливой конкуренции;
 - (c) разд. 21, о рекламе;

- (d) разд. 22, о спонсировании;
- (e) разд. 25, об общественном надзоре за деятельность ООВ;
- (f) разд. 26, о жалобах;
- (g) разд. 27, об архивах, и
- (h) разд. 28, о политической рекламе.

(2) В случаях, когда [название независимого органа, регулирующего вещание] имеет основания полагать, что ООВ нарушила какое-либо из требований, перечисленных в п. 1 выше, этот орган передает вопрос на рассмотрение Правления, уведомляя его при этом о собственной позиции относительно способов устранения нарушения.

(3) В случае истечения более трех месяцев с момента передачи [название независимого органа, регулирующего вещание] вопроса на рассмотрение Правлению согласно п. 2 и непринятия им мер в устранение указанного регулирующей орган имеет право направить дело в суд.

nF 6V VIII: XACA g* ?HUA J RF@ek nJ 6AeVHUA X* e* E AHJ f

X' 90. %: . 0#: P' #232#: , #[#

30. Вступление этого Закона в силу не воздействует на иные законы и нормативно-правовые акты, касающиеся вещания или причастных к вещанию учреждений, при условии, что все подобные законы и нормативно-правовые акты считаются исправленными, отмененными или более не имеющими силы в той их части, где положения этого Закона преобладают над их положениями, заменяют их или противоречат им.

* ' 5#%9[#] 93%%) . 9[0. %. %9:

31. (1) Правление назначается согласно положениям Закона в течение 6 (шести) месяцев с момента вступления его в силу.

(2) Все иные организационные изменения согласно указанному в Законе подлежат осуществлению в течение 6 (шести) месяцев в момента вступления его в силу.

@' #'=3. %#[2#%9. R#=3%# 9 20"MP8. %9. . 53 2 098M

32. (1) Этот Закон впредь кратко называется Законом об общественном вещании --- года.

(2) Закон вступает в силу с момента [подписания его президентом и т. д. - указать нужное]; при этом Закон автоматически считается вступившим в силу через шесть месяцев, если он [не подписан и т.д. - не указать нужное].⁹

⁹ В каждой стране порядок вступления закона в силу самобытен.

* 6* fHJ A J XAC XA@6J KU * ; с А 6КАНН* d* 6AeACF?J * KAc FHJ f

К. №: ? . =8# ' #] 9: A2' 3P. Q0=353 090P3[9MD# S . Y&M%# ' 3&%353
9%0"9"M# P' . 00) P3 P' 3, 8. 0#0 S J «* " 2. - #9: , =3%" 389' M 0353
530M&# ' 0"230, = 3, - . 0"2. %%30M2. - #9^ »
К. № (F20" 9:), 22-24 0. %": , ' : 1993 5.

Международный институт прессы на своем Европейском симпозиуме по проблемам СМИ, проводившемся в Вене (Австрия) 22-24 сентября 1993г.,

[#: 28: : 023^ , . [M832%M^ P3&& ' Y=M ' #[29"9^ % . [#29090353 3, - . 0"2. %%353 2. - #9: , =3"3' 3. &38Y%3 [#0. %9" \ 2. - #9. , =3%" 389' M 03. 530M&# ' 0"230 9 20. . - . 0M . 0"2M^ - . . 2 0" #%#_ K30"3Z%3Q A2' 3P) ,

и, в этой связи,

ссылаясь на Всеобщую Декларацию прав человека, статью 19, которая гласит, что «всякий человек имеет право на свободное выражение своего мнения, без какого-либо вмешательства, а также право искать, получать и передавать информацию и идеи через посредство любых органов информации и через любые границы»,

ссылаясь на решения Генеральной конференции ЮНЕСКО в 1989 г., сосредоточившей основное внимание на распространении «свободного потока идей как на международном, так и на национальном уровнях»,

ссылаясь на документы семинаров ЮНЕСКО в Виндхук (Намбия, 1991 г.) и Алма-Ате (Казахстан, 1992 г.) и рассматривая их как важные вехи в деле борьбы за свободную, независимую и плюралистическую прессу и вещание во всех регионах мира,

1. Требуется принятия юридических и организационных мер по поддержке прав журналистов и продюсеров вещательных организаций, что обеспечивало бы им возможность свободно и без вмешательства выполнять свои профессиональные обязанности.

2. Призывает к безусловному и немедленному расширению концепции свободы печати и вещания до свободы вещания. Эта свобода должна гарантировать общественному вещанию независимость в выполнении возложенных на него задач. Необходимо, для того чтобы гарантировать независимость находящихся у власти в данный конкретный момент структур, включить этот принцип свободы вещания в национальные конституции, а также в уставные документы международных институтов и вещательных организаций.

3. Призывает к принятию документов на уровне конституций и уставов, которые гарантируют бы исключение руководства общественных вещательных организаций из сферы политической деятельности. Ведущие позиции в этих СМИ должны быть предоставлены лицам, обладающим профессиональными достоинствами вне зависимости от их политической принадлежности. Такое обеспечение такой открытости может способствовать созданию атмосферы, гарантирующей высокое качество и разнообразие вещательных программ.

4. Утверждает, что основная миссия общественных вещательных организаций должна заключаться в информировании населения о событиях прошлого, настоящего и будущего, которые представляют для них интерес. Общественные вещательные организации должны также использоваться как сфера обсуждения и выражения основных человеческих ценностей.

5. Призывает руководство и персонал

информирование общественности. Все аспекты освещаемых вопросов должны быть представлены в целостном и сбалансированном виде, а также с необходимой оперативностью.

6. Предлагает разработать и внедрить кодексы этики для журналистов и специалистов по рекламе, работающих в общественных вещательных организациях. Такие кодексы должны быть разработаны органами, независимыми от политических структур и политических партий.

7. Требуется принятия мер юридического характера, гарантирующих разнообразие источников финансирования, включая абонентную плату слушателей и зрителей, различные формы материальной поддержки общественных организаций, а также доходы от рекламной деятельности, в той степени, как этого требуют соображения конкурентоспособности, но не ограничиваясь на зваными источниками.

8. Требуется, чтобы государственные и общественные организации обеспечивали независимым вещателям, в том числе и общественным вещательным организациям, такой же свободный доступ ко всем источникам информации и материалам, каким пользуются и официальные СМИ.

9. Требуется, чтобы общественные вещательные организации и независимые СМИ имели возможность повышать качество своей профессиональной деятельности за счет обеспечения доступа к новейшей технологии.

10. Требуется отмены монополизма, всех форм дискриминации при обеспечении возможности вещания и распределения частот вещания.

Международный институт прессы выражает свою уверенность в том, что общественные вещательные организации будут являться адекватным отражением конституционных принципов свободного и демократического государства.

>6V J C* eV * ; с А 6КАНН* d* КАс FНJ f

Док-р Вернер Румпхорст

?9' .="3' PЗ ^ ' 9&9Z. 0=90 23P' 30#0, A2' 3P. Q0=9Q 3^ [К. - #" . 8. Q

Общественное вещание является уникальной концепцией. Несмотря на то, что ее легко понять, все же чаще она остается непонятой, иногда на самом деле, а иногда преднамеренно.

6* nAS * Н* НА fKef A6 f

В некоторых языках нет даже термина, который бы полностью соответствовал по значению английскому слову **'public'** (общественный), и даже наиаккуратнейший перевод зачастую ассоциируется со значением слов государство/правительство/официальное лицо. Когда рассматриваются случаи тех стран, где есть государственное вещание, этот лингвистический барьер является первым препятствием на пути к четкому пониманию действительной сути общественного вещания (которое ни в коем случае не является «государственным», правительственным, либо официальным вещанием).

В странах с устоявшейся традицией коммерческого вещания, общественное вещание зачастую упоминается в контексте вещания финансируемого государством, с подтекстом что оно должно быть если не «голосом» власти, то чем то очень близким к этому.

В странах бывшего советского союза до сих пор очень распространено представление общественного вещания как типа вещания который, продолжая являться чем то вроде официального вещания, в то же время контролируется не правительством (коммунистической партией) а парламентским большинством избранным демократическим способом. Другими словами, те, кому принадлежит политическая власть контролируют и «общественное» вещание, с единственной разницей в том что те кто стоят у власти сейчас имеют демократическую легитимность.

Другие же наивно считают (а в некоторых случаях не настолько невинно) что общественное вещание это услуга, направленная на меньшинство, необходимая для заполнения пространства оставленного коммерческим вещанием по совершенно обоснованным экономическим причинам. Является ли этот мотив недобросовестным либо просто желанием изолировать потенциально мощного конкурента, вытекающая концепция такого типа общественного вещания остается той же: незначительная служба, с уклоном на культуру и религию и что угодно еще востребованное обществом, но не затрагиваемое, по крайней мере, в таком масштабе коммерческим вещанием.

КАс FНJ A ?ef НFC* ?F

Что же тогда такое общественное вещание?

Как становится понятно из самого названия общественное вещание – это вещание.

- Созданное для общества
- Финансируемое обществом
- Находящееся под контролем общества

«Общество» это все население страны либо региона, на службе у которого находится общественное вещание.

«Общество» в данном случае имеет двойное значение:

- Во первых в случае когда подразумевается охват в техническом плане, это означает что в идеале каждый дом на обслуживаемом пространстве должен быть в состоянии получать программы общественного вещания. Это схоже с концепцией универсальной службы которая уже известна в случаях других общественных служб, таких как водоснабжение, газ, электричество, телефон и общественный транспорт.

- Во вторых это подразумевает под собой все группы и разделы общества: бедных и богатых, молодых и старых (а также тех, кто в промежутке между ними), образованных и менее образованных, людей с особыми интересами (культурными, религиозными, научными, спортивными, социальными, экономическими и какими либо другими) а также общество в целом. Население целиком в этом смысле должно обслуживаться общественными программами (несмотря на то, что невозможно все время удовлетворять всех).

Общественное вещание создано для общества, для населения целиком, оно не создано для правительства, парламента, или президента, также оно не создано для политических партий, церкви или любой группы имеющей частные интересы. Оно должно быть независимым от всего вышеперечисленного, служа только интересам населения, людям как гражданам, а не как потребителям.

ХС* dCFS S U * R?FHHUA ?ef * ; с А 6KF

Особенности программ общественного вещания могут варьироваться от страны к стране, вероятно по причине разницы в юридических процедурах и традициях, но также, по причине экономической, социальной, культурной, исторической и других реальностей преобладающих в каждой из стран. Но, несмотря на это есть одна сущность, слагаемая из общих особенностей, которая действительна универсально.

Говоря, в целом, общественное вещание должно предоставлять информационные, развлекательные и образовательные программы для людей всех возрастов и социальных групп и в любом формате (общие каналы, тематические каналы, услуги мультимедиа, телетекст либо другие комплексы услуг по предоставлению содержательной информации клиентам сети, интерактивные или нет). Общественное вещание играет активную роль в представлении и продвижении национальной культуры, в то же время, повышая уровень знаний населения, а также понимания других – в особенности других Европейских – культур. Программы включают в себя как нацеленные на массовую аудиторию, такие как популярные развлекательные программы и освещение событий вызывающих к себе интерес больших частей населения, а также достаточную часть программ ориентированных на особые интересы и интересы меньшинств. Оно соответствует высоким профессиональным стандартам в плане содержания, качества производства и манеры представления. Оно служит ориентиром для всех членов общества и является фактором социального единения и интеграции каждого человека в отдельности, групп и сообществ. Избегая культурной, половой, религиозной, социальной и расовой дискриминации, им применяются высокие этические стандарты и гражданские ценности, а также чувство индивидуальной ответственности в обществе.

Общественное вещание должно оформлять постоянно увеличивающееся число отдельных элементов информации доступной обществу в осмысленный контекст, концентрироваться на их существенности для граждан и общества в целом, представлять и разъяснять мир во всем его многообразии и яркости, и помогать населению, лучше понимать новую среду существования.

Представляя собой, оазис достоверности, общественное вещание делает огромный вклад в обеспечение действительно информированного общества, которое является неперенным условием здоровой демократии.

В Европе, Совет Европы (Пражская Министерская Конференция в декабре 1994 года) и Европейский Парламент (Европейского Союза) определили основу, состоящую из общих характерных черт и выложена в форме важных Резолюций, цитаты из которых говорят сами за себя:

X' #Y0=#: C. [38^]9: .

"Общественное вещание, как радио, так и телевизионное, поддерживает ценности заложенные в политических, правовых и социальных структурах демократических сообществ, в особенности уважение прав человека, культуру и политический плюрализм "

"Важность общественного вещания для демократических обществ "

"Жизненно важная функция общественного вещания как важнейшего фактора общения основанного на принципах плюрализма и доступного каждому "

" ориентир для всех членов общества и является фактором социального единения и интеграции каждого человека в отдельности, групп и сообществ "

"Отвергает любую культурную, расовую, половую, религиозную или социальную дискриминацию и любую форму социальной сегрегации "

"Является форумом для общественного обсуждения с настолько широким спектром возможных взглядов и мнений, которые могут быть выражены настолько, насколько это возможно "

"Беспристрастные и независимые новости, информация и комментарии "

"Основанные на принципах плюрализма, инновационные и разнообразные программы которые соответствуют высоким этическим и качественным стандартам "

"Не жертвовать стремлением к качеству ради влияния рынка "

"Расписание программ и программы, отвечающие интересам широкой публики, но в то же время обращающие внимание на нужды меньшинств "

"Отражать разные философские идеи и религиозные верования общества, с целью усиления взаимопонимания, толерантности и продвижения межобщественных отношений в много-этических и много-культурных обществах "

C. [38^]9: A2' 3P. Q0=353 X#' 8#0. %"#

Очень похожая форма повествования была использована в Резолюции Европейского Парламента 1996 года. Вот несколько примеров:

"Общественное вещание это помощь информированному гражданскому обществу, органом обеспечивающим плюрализм и объединяющим разные группы общества в единое общение, которое формирует общественное мнение "

"Предлагает всему населению широкий спектр качественных программ всех жанров "

"Устанавливает стандарты качества программ популярных среди широкой аудитории "

"Служит интересам меньшинств, и заботиться обо всех частях населения "

"Предоставляет беспристрастную и полностью независимую информацию, как в случаях программ с широким охватом, так и в случае программ с более глубоким фактическим содержанием, которые в состоянии заслужить доверие аудитории и представлять собой ориентир в быстро расширяющемся информационном рынке "

"Играет основную роль в содействии общественной полемике являющейся жизненно важной для должного функционирования демократии, и предоставляет дискуссионный форум для всех групп и организаций в обществе "

"Обеспечивать доступ населения к событиям, которые являются интересными для общества, включая спортивные "

j JHFH JС* KFHJ A * ; с А 6КАНН* d* КАс FНJ f

Кроме тех случаев, когда орган общественного вещания является монополистом либо чем-то схожим с монополией, и когда размер населения страны имеет значение, общественное вещание не может быть финансировано только из источников коммерческого дохода. Примером такой ситуации является Испания где перед появлением регионального вещания, и как следствие национального коммерческого телевидения в 1980х годах, телевизионная монополия принадлежала национальному общественному вещателю **RTVE** и тем самым единственным источником финансирования мог быть коммерческий доход.

В некоторых случаях общественное вещание не имело дохода от рекламы. Кроме относительно незначительного «другого дохода» (например от продажи программ и распространения) единственным источником дохода является лицензионная плата. По этой системе лицензия на получение сигнала должна приобретаться для каждого телевизора или радио способного принимать вещаемые программы. Би-Би-Си является наиболее известным примером организации занимающейся общественным вещанием финансируемой только путем платы за лицензию.

В большинстве случаев используется смешанный способ финансирования, т.е. доход от получения платы за лицензию и доход от рекламы, последний из которых обычно доминирует. Такая ситуация сложилась в большинстве западноевропейских стран.

Вместо лицензионной платы также используется общественное финансирование путем ежегодных дотаций из государственного бюджета. Однако при более близком рассмотрении становится ясно, что в реальности в большинстве случаев такой орган вещания является государственным, а не действительно независимым.

В Европе на политическом уровне, бытует мнение о том что государства обязаны обеспечить соответствующее финансирование общественного вещания. В особенности государства участники Пражской Министерской Конференции 1994 года (Совет Европы) которые взяли на себя ответственность за «поддержание и в случаях необходимости установление стабильной системы соответствующего финансирования, которое будет гарантировать органам общественного вещания средства необходимые для выполнения их миссий». Похожая форма изложения была использована и в Европейской Парламентской Резолюции 1996 года в описании роли общественного телевидения в мультимедийном обществе.

K Z#0"%30"9: Ь9%#%09' 32#%9. РМ'. 0 89] . %[93%3Q P8#")

Финансирование путем лицензионной платы в качестве альтернативы бюджетному финансированию имеет несколько определенных преимуществ:

Во первых, оно означает что вещатель остается независимым от политической воли тех кто определяет размер бюджетного финансирования. Программы, и в особенности освещение политики, не должны угождать власть имущим в качестве молчаливого условия, для того чтобы получить нужную сумму. Однако, поскольку размер стоимости лицензии, так же как и периодичность оплаты за

нее должны определяться официальным органом (обычно парламентом либо Правительством), необходимо чтобы решение принималось со всей возможной осторожностью и нейтрально, а также с использованием всех соответствующих правовых средств и исключительно на основе объективных нужд организации осуществляющей общественное вещание.

Во вторых, финансирование через лицензионную плату и ожидаемый от этого доход на протяжении определенного числа лет, существенно более предсказуемы чем ежегодные дотации из бюджета. Этот фактор является жизненно важным как для среднесрочного, так и для долгосрочного стратегического планирования и инвестиций.

В третьих, до тех пор, пока существует финансирование из государственного бюджета, организация вещатель, скорее всего, будет государственной компанией, со всеми вытекающими отсюда ограничениями. В частности, организация вещатель ограничена государственной структурой заработной платы, что является критическим препятствием в системе, которой присуща прямая конкуренция с коммерческими вещателями. Когда финансирование происходит путем лицензионной платы, можно предположить, что организация вещатель также будет обладать и правом на само-администрирование (в то же время, являясь объектом, находящимся под общественным контролем).

Другим большим преимуществом финансирования через лицензионную плату является тот факт, что устанавливается важная психологическая связь между плательщиком – гражданином – и получателем платы – органом общественного вещания. Гражданин знает, за что он или она платит и потому осознает ценность этого.

* ; с А 6КАННУ1 @* Н6С* eV * CdFHF * ; с А 6КАНН* d* КАс FНJ f

Общество является не только бенефициарием общественного вещания и его казначеем, но также и его контроллером. Только так и никак иначе возможно правильное функционирование органа общественного вещания.

Что же тогда означает общественный контроль?

Он означает, что представители общества удостоверяются в том что орган общественного вещания на самом деле в наилучшей форме выполняет свою миссию службы обществу.

А. К. - #". 8\%) Q 032. "

Представители общества сгруппированные вместе в то что обычно называется Вещательным Советом (который может быть создан как внутри органа общественного вещания, так и в качестве независимого органа управления), играют роль по значимости сравнимую с ролью акционеров компании. Совет может быть назначен несколькими способами, из которых преобладают две четко выраженные модели:

- По первой схеме, определенные институты и группы гражданского общества уполномочены выдвигать на свой выбор представителей в Вещательный Совет на определенный срок (например 4 года). Примерами таких институтов и групп являются, церковь, университеты, театры, авторы, журналисты, музыканты, фермеры, женщины, молодежь, спортивные федерации, защитники окружающей среды, работодатели, профсоюзы и т.д.
- По второй схеме, фиксированное число членов (например, 9 или 12) назначаются Парламентом или несколькими общественными институтами (например, треть назначается Парламентом, треть Правительством, и треть Президентом). Поскольку члены Вещательного Совета должны представлять интересы гражданского общества, необходимо приложить огромные усилия, для убеждения в том, что они не будут в реальности представлять политические интересы тех, кто их назначил.

У Вещательного Совета есть три основные функции:

- Назначение Генерального Директора, который является исполнительным главой организации и несет основную ответственность за все программы
- Осуществление фактического мониторинга программ, с возможностью предлагать и даже настаивать на изменении содержания, акцентировании чего-либо или на качестве программ в целом, для того чтобы обеспечить соответствие программ общественного вещания тому, что определено законом.
- Назначение Административного Совета (например, из пяти членов), с полномочиями контроля и принятия решений в области администрирования и финансов.

V. F&O9%90" # "92%) Q 32. "

Административный Совет (не путать с Советом Директоров, обычно состоящим из Генерального Директора и других Директоров) является необходимым наблюдательным органом, который играет важную роль в гарантировании эффективного и прозрачного распределения средств полученных от общества. Этот совет должен состоять из экспертов имеющих опыт в контроле над управлением.

>XCFKeАНJ A

На сегодня практически в каждой стране Европы, органы общественного вещания оказываются в двойственной позиции:

- С одной стороны они должны быть на службе у общества. Это подразумевает под собой множество обязательств, но также и множество ограничений в отношении программ.
- С другой стороны они оказываются в положении прямой конкуренции с коммерческими вещателями, в добавление к тому, что они так же подвергаются иностранной конкуренции путем предоставления кабельных и спутниковых услуг.

Для того чтобы быть в состоянии выполнять свою функцию службы обществу в конкурентной среде, орган общественного вещания нуждается в современных, динамичных структурах управления, с одним «капитаном» во главе всего корабля. Этот человек должен нести основную ответственность, как за программы, так и за управление. Его должна поддерживать сильная команда менеджеров, с четко определенными заданиями и сферами компетенции. Команду он подбирает сам (но утверждает её Вещательный Совет) и должен быть в ней полностью уверен. Преимущество способности быстро принимать решения на всех уровнях, но в особенности в отношении получения эксклюзивных прав на особо важные программы (спортивные и фильмы), является решающим элементом. Таким образом у генерального директора должна быть свобода в отношении определения заработной платы и гонораров в случае задействования ключевых профессионалов в области либо «звезд».

В идеале результатом этого должна стать структура управления органом общественного вещания наиболее схожая со структурой управления коммерческой организации.

; >?>c Ff C* eV * ; c A 6КАНН* d* КАс FНJ f

В конце концов, будущее общественного вещания напрямую зависит от его миссии, от ее роли внутри гражданского общества. Чем больше в наличии источников разнообразной и оригинальной информации, тем более фрагментированной становится аудитория, и тем важнее становится поддержание хотя бы одной, но сильной службы, которая будет выполнять функцию национального ориентира, а также играть роль своеобразного места, где формируется общественное мнение. В то же время с развитием технологий (оцифровывание, сжатие, и т.д.), развитием дополнительных форм передачи программ (спутник, кабель, сотовая связь, Интернет), когда множатся предлагаемые программы (каналы), в особенности с появлением тематических каналов, и с появлением новых способов финансирования (платное телевидение), органы общественного вещания также должны

быть в состоянии идти в ногу со всем этим для того чтобы служить обществу так как того требует время.

* 6 >6 6KJ A XCFK* KUg XCAxf6 6KJ1 XСJ KHA?CAHJ J *; c A 6КАНН* d* КAc FHJ f

Страны могут свободно внедрять, либо в случаях, где она уже существует поддерживать систему общественного вещания. Уделяя особое внимание странам членам Европейского Союза, и Амстердамскому Протоколу о системе общественного вещания в государствах членах от 2 октября 1997 года, «учитывая что система общественного вещания в Государствах Членах напрямую имеет отношение к демократическим, социальным, и культурным нуждам каждого общества а также к сохранению плюрализма СМИ», обуславливается что

"Положения Договора создания Европейского Сообщества, должны без предрассудков по отношению к Государствам Членам, обеспечивать финансирование общественного вещания до тех пор пока это финансирование выделяется вещающим организациям для того чтобы они выполняли миссию службы обществу так, как она была определена и организована каждым из Государств Членов, до тех пор пока такое финансирование не влияет на условия торговли и конкуренции в Сообществе и до той степени пока не будет расхождения с общественными интересами"

i FH U HF KHA?CAHJ A 6F@*1 J 6ASU

В заключение, реалистично ли предположить что в случае полного понимания сути общественного вещания, у этой системы есть шанс появиться там, где ее еще нет? Но вместо того чтобы раздумывать над этим, более эффективным может оказаться предложение хотя бы одного веского политического аргумента для каждой из двух типичных ситуаций, когда появляется вопрос о создании общественного вещания: страны с государственным вещанием и страны в которых пока существует только коммерческое вещание.

A. "' #%) 0 530M&# 0"2.%%) 0 2. - #%9.0

В странах, где до сих пор де-факто существует государственное вещание может оказаться очень трудно убедить тех, кто стоит у власти потерять контроль над ним и трансформировать его в действительно независимое общественное вещание.

Однако в таких странах в течение последних лет могли развиваться демократические идеи и принципы, тем самым, ставя *гражданина* в центр внимания. Демократия начинается с граждан, но если граждане не обладают обширной и объективной информацией настоящей демократии быть не может.

Настоящей трудностью в этом процессе может оказаться не столько демонстрация достоинств общественного вещания, сколько доказательство того, что в современных условиях существование государственного вещания больше не имеет смысла.

По сравнению со временем, когда государственное вещание создавалось и процветало, на данный момент во многих странах образовались совершенно другие условия:

- Глобальное прекращение регулирования в сфере телекоммуникаций
- Появление или, по крайней мере, возможность создания коммерческого вещания практически везде и незначительное его регулирование либо его полное отсутствие
- Спутниковое вещание, не имеющее географических границ, сегодня вездесуще и продолжает стремительно развиваться и получать все более широкое распространение (без ограничений на приобретение необходимых антенн)

- Кабельное распространение иностранных программ (часто включая программы на языке самой страны, либо на языке понятном какой то части населения) существует везде и динамично распространяется
- Технические достижения, особенно оцифровывание и сжатие, предоставляют возможности для дополнительных каналов
- Интернет, также не имеющий географических границ, и который имеет потенциал в скором времени стать носителем неограниченного числа аудио и аудио-видео программ

В этой ситуации будет совершенной утопией предполагать что государство, через государственное вещание, может все еще влиять на и контролировать информацию, и тем самым сознание и мысли людей. Аудиторию государственного вещания сформирует только относительно малая часть населения (большинство людей получают информацию из других источников). Но даже те, кто до сих пор получает информацию через государственное вещание, зачастую оказываются скорее критиками и скептиками, по причине появившейся возможности сравнения с другими источниками информации.

Тем самым, если становится ясно, что государственное вещание больше не является необходимым, перспективы для общественного вещания в качестве демократической замены государственного не так уж и плохи.

Несомненно, требуется много смелости со стороны стоящих у власти, для того чтобы установить действительно независимое общественное вещание. Однако те, кого выбрали граждане должны помнить о том, что они были избраны с одной лишь целью служить интересам тех самых граждан.

В. "' #%) 0 =300. ' Z. 0=90 2. - #9. 0

В странах где до сих пор существовало только коммерческое вещание, будет также трудно получить необходимую поддержку для внедрения общественного вещания и, в особенности, для установления системы обязательной лицензионной платы, одной из основных опор действительно независимого общественного вещания.

Когда вещание многие годы функционировало только в соответствии с законами рынка, люди могут ощущать желание чего то еще, чего то большего. Предположив, что это так (как это было, например, в США, когда Общественное Вещание было внедрено в **1970** годах), большим препятствием может оказаться плата за лицензию, поскольку люди привыкли к бесплатному телевидению и радио.

Здесь необходимо напомнить что ВСЕ формы вещания в конце концов финансируются потребителем/гражданином будь он налогоплательщиком (государственное финансирование), потребителем товаров и услуг (реклама и спонсирование), подписчиком на определенный канал (платное телевидение), или как владелец телевизора или радиоприемника (лицензионная плата). В каждом из этих случаев, потребитель/гражданин не имеет выбора как такового, он обязан платить.

- Являясь налогоплательщиком он финансирует тот тип программ, который определен государством и преследующих государственные интересы.
- Платя через рекламу и спонсирование (покупая товары и услуги, рекламируемые на радио и телевидении), он финансирует тот тип программ, который был выбран коммерческим вещателем, для того чтобы максимально увеличить свою аудиторию и тем самым свою прибыль.
- Когда он платит как подписчик платного канала, он оплачивает услугу, выбранную им как *потребителем*.
- Когда он платит лицензионную плату, он финансирует общественную службу предоставленную ему как *гражданину*.

Как только будет достигнуто понимание того что потребитель/гражданин платит за все формы вещания, встанет вопрос – почему гражданин не должен поддерживать ту форму вещания, которая

была задумана и сделана специально для него, а не для того чтобы служить государству (например, тем, кто у власти) или частным экономическим интересам?

* * ; АНН* 6J CFRKJ 6J f
* ; с А 6КАНН* d* КАс FHJ f

@' a5 e. e#0aQ, o8. % S 9]=. 29Z, n#' 8[j #Q' 0"3M%

X' 3, 8. 0# b9%#%09' 32#%9:

Комиссия по политике в области радио и телевидения дает общие рекомендации в отношении повышения качества программ. Обе рекомендации касаются вопроса финансирования и, в конечном счете, производства, приобретения и распространения программ:

«Получение правительственных дотаций и других субсидий для покупки высококачественных зарубежных программ и содействия производству программ в государствах-членах [Совета Европы] ... предусматривает их поступление как на вещательные станции, так и к производителям программ.

Следует внимательно рассматривать вопрос воздействия рекламы на качество программ. Реклама создавала преимущества и определяла стоимость качественных программ в странах с рыночно ориентированными системами вещания... [Исходя из этого] государства-члены должны провести тщательные исследования с целью установления баланса между коммерческими императивами и качественными программами, уделяя особое внимание вопросу размещения коммерческих сообщений и общему количеству времени, отводимого на рекламу» (том 5, № 1, 1993).

Эти рекомендации следует рассматривать как часть одной экономической проблемы. Радио и телевидение, будь то частное или общественное, являются индустриями, на примере которых хорошо видны трудности в финансировании того, что, по существу, представляет собой общественное благо. Процесс производства и распространения программ таков, что дополнительные издержки на обслуживание дополнительных слушателей или зрителей в сущности равны нулю, а ограничение доступа потребителей является дорогостоящим делом, хотя оно и не невозможно. В результате, вещание исторически финансировалось одним из двух общих способов—из бюджетных средств (за счет налогов) или средств, полученных за рекламу.

Финансирование большинства систем общественного вещания осуществляется на основе налогообложения. Основным преимуществом этого способа финансирования теоретически является то, что он позволяет вещательным организациям создавать высококачественные новостные, общественно значимые и развлекательные программы независимо от спроса рынка на такие программы. Поэтому финансирование на основе налогообложения оправдывается вкладом вещания в образование, культуру и демократический процесс. Поддержка со стороны рекламодателей не устраняет общественно полезный характер программ, но теоретически и не способствует ему. Там, где реклама является единственным источником доходов вещания, рекламодатели, по определению, являются покупателями, которые платят за привлечение аудитории с помощью программ, а зрители и слушатели являются продуктом, который покупают рекламодатели. Программы таким образом становятся, в сущности, приманкой для максимального увеличения аудитории и, следовательно, повышения доходов. Отсюда следует, что программы ориентируются больше на общие вкусы масс, а общественно значимым и образовательным программам, как правило, не придается особого значения.

Следует отметить, что выбор между вещанием, поддерживаемым на основе налогообложения, и вещанием, поддерживаемым рекламодателями, не такой уж однозначный, как описано выше. Например, большинство общественных вещательных организаций принимает в какой-то мере рекламные объявления или повышает доходы посредством сбыта продуктов и услуг. В то же время вещание, поддерживаемое исключительно рекламодателями, часто выпускает отличные программы общественного значения, и, в любом случае, реклама не является абсолютно несовместимой с общественным обслуживанием. Ведущие газеты и журналы мира почти все без исключений существуют, в основном, за счет рекламы, а не за счет подписки или правительственной помощи. Кроме того, вещание, поддерживаемое с помощью налогообложения, подвержено критике, потому что финансовые связи с правительством

ограничивают возможности такого вещания критически оценивать работу государственных деятелей и их политику. Общий экономический принцип, однако, заключается в том, что характер производимых услуг и успех вещателя в добывании средств для финансирования этих услуг тесно взаимосвязаны.

* , [3' P3".%] 9#8\%) _ 90"3Z%9=32 &3_3&# &8: 3, - . 0"2.-%%353 2. - #%9:

Общественно полезный характер радио- и телевидения в принципе мешает широкой продаже услуг слушателям и зрителям. Взыскание платежей (лицензионных сборов) с пользователей возможно, но зачастую связано с трудностями и становится политически непопулярным мероприятием. Остальные возможности включают в себя: **1)** субсидии от правительства; **2)** снабжение из частных источников; **3)** коммерческие доходы в форме платы за размещение рекламы; **4)** доходы от продажи других дополнительных услуг, которые могут принести прибыль.

Правительственные субсидии являются главным источником финансирования общественного радио и телевидения во всем мире, хотя сегодня наличие финансовых проблем, вследствие сокращений правительственных бюджетов, также является довольно распространенным явлением. В Канаде, например, в **1994** г., перед очередным этапом сокращения бюджета, около **80 %** средств Канадской вещательной системы (*СВQ*) поступало от федерального правительства. Остальная часть поступала в основном от продажи времени для коммерческой рекламы. В **1996** г. правительство урезало бюджет еще на **12%** (127 млн долларов), а к **1998** г. — примерно на **25 %**, в то время как расходы на производство и распространение программ постоянно возрастают. В Соединенных Штатах поддержка общественного вещания на основе налогообложения постоянно убывала с **1980** г. В **1996** г. федеральные ассигнования составляли **14 %** от валового дохода общественного вещания в размере **1,95** млрд долларов.

Другой потенциальный источник средств — *частные пожертвования* имеет ограниченную перспективу. Хорошо известно, как трудно получить что-либо на общественные цели из частных источников. Поскольку доступ к программам вещания возможен без сбора с пользователей, частные пожертвования подразумевают некий акт альтруизма, которое стремительно переходит в иждивенческое поведение. В Соединенных Штатах, например, считается, что только **10 %** зрителей и слушателей вносят пожертвования на нужды общественного вещания.

Продажа эфирного времени частным фирмам для коммерческих объявлений является основным источником дохода частных вещательных организаций, и этот способ предоставляет наибольшие финансовые возможности для общественных вещательных организаций, нуждающихся в компенсации потерь от сокращающихся правительственных субсидий. Однако, как отмечалось выше, этот источник дохода также проблематичен. Чем больше финансовых средств в общественные вещательные организации будет поступать от частных фирм, тем, скорее всего, в меньшей степени общественные вещатели будут выполнять свою уникальную социальную роль и, следовательно, оправдывать особое к себе отношение, выражающееся в виде правительственных дотаций, частных пожертвований или налоговых льгот и субсидий.

Наконец, помимо продажи эфирного времени, источником повышения доходов может стать *продажа дополнительных товаров и услуг*. Такие товары и услуги могут включать видео- и аудиозаписи, продукцию, связанную с программами, технологические и производственные возможности.

3[&#%9. 9 P3&& . ' Y=# P' 35' #00 3, - . 0"2.-%%353
" . 8. ' #&932. - #%9:

Для поддержки программ общественного телерадиовещания Комиссия по политике в области радио и телевидения рекомендует как принятие регулирующих мер, так и применение новых схем финансирования. В частности, Комиссия считает, что

« ... особое внимание следует уделять поиску инновационных способов финансирования одного или более каналов «общественных интересов». Последние не должны финансироваться ни государством, ни за счет рекламы, и должны быть свободны как от политического принуждения, обязательно оказываемого государством, так и от коммерческого принуждения, обязательно оказываемого коммерческими структурами. Такие каналы общественных интересов могут значительно повысить гражданское воспитание и политическую культуру в обществе» (том 5, № 1,1993).

Достижение обеих этих целей проблематично в системах вещания, которые поддерживаются преимущественно либо на основе налогообложения, либо за счет рекламодателей. Лучшее всего эти задачи, вероятно, может выполнить система вещания, объединяющая механизмы финансирования обеих вышеуказанных систем.

S. _#%9[0] b9#%09' 32#%9:

e9].%[93%]) Q 0, 3'. В большинстве действующих в мире вещательных систем основой налогообложения является лицензионный сбор—налог, взимаемый с владельцев приемников и

используемый для финансовой поддержки программ. Комиссия по политике в области радио и телевидения, признавая универсальность и недостатки этого механизма, рекомендует:

«... средства от налога на приемную аппаратуру или от применения другой прямой схемы финансирования должны поступать на нужды программ общественного обслуживания. Любые денежные средства, проходящие через правительство, не должны создавать возможности для государственных служащих оказывать нежелательное влияние на программы» (том 5, № 1,1993).

Лицензионный сбор, в сущности, является способом решения описанной выше проблемы иждивенчества. Самым известным примером использования лицензионных сборов является Британская вещательная корпорация {BBC}, которая до недавнего времени получала почти **100 %** своего бюджета на работу телевидения и радио исключительно от лицензионных сборов. В настоящее время ее доходы от лицензионных сборов составляют около **80 %** бюджета (около **2,5** млрд долларов). В других странах вещательные организации в меньшей степени полагаются на средства от лицензионных сборов, но, тем не менее, они также значительны. Каналы общественного телевидения во Франции, например, получают от лицензионных сборов от **55** до **70 %** своих доходов, а общественные вещательные организации в Австрии — **45 %**. В число других стран, использующих лицензионные сборы, входят Германия, Бельгия, Ирландия и Нидерланды. Чем больше в бюджете процент средств, получаемых от сборов, тем более энергично занимаются этим вопросом вещательные организации. BBC, например, содержит подразделение, отвечающее за электронное обнаружение незарегистрированных телевизоров, составляющих, как считается, **13 %** от общего числа телеприемников в стране. В некоторых странах компании кабельного телевидения также выплачивают лицензионный сбор. В Ирландии, например, этот сбор составляет **15 %** от доходов фирмы-оператора кабельной системы.

Одна из проблем, связанных с лицензионным сбором, заключается в том, что этот способ финансирования становится все более неадекватным как источник доходов. Экономика глобального производства и распространения телевизионных программ, связанная с большим увеличением числа каналов, повысила цены на таланты, фильмы и права на освещение спортивных и других крупнейших событий, значительно превысив уровень инфляции. Как правило, размер лицензионного сбора привязан к колебаниям инфляции, но чаще всего он не поспевает за ростом цен. В условиях конкуренции с частными вещателями это означает, что общественные вещательные организации в меньшей степени способны выполнять свои социальные задачи без использования других источников дохода.

Другой потенциальной проблемой, связанной с лицензионным сбором, является простая неприязнь публики к нему. В Великобритании, например, этот сбор установлен в настоящее время в размере **80** долларов в год на телевизор. Те, кто не платит этот сбор, подлежат штрафам и даже аресту. В **1995-1996** гг. в Великобритании были заключены в тюрьму **1555** человек, из них одна треть — женщины, которые не выплатили сбор и не смогли потом уплатить штраф.

C. =8#0#. В действительности все системы общественного вещания получают значительную часть своих средств от рекламы. В Ирландии, например, общественное вещание получает таким образом около **50 %** дохода. На рекламу приходится от **19** до **41 %** дохода, получаемого двумя общественными телевизионными каналами Франции. В Соединенных Штатах, наоборот, в общественном вещании рекламная деятельность запрещена по закону, хотя она, тем не менее, существует в форме объявлений о спонсорской поддержке, для приличия называемых в законе «повышенным признанием за размещение». На долю такого признания приходится лишь небольшой процент доходов отдельных станций, вероятно, менее **5 %** (точная сумма не сообщается, и ее почти невозможно установить по налоговым документам).

Имеются две проблемы получения доходов от рекламной деятельности в системах общественного вещания. Во-первых, когда рекламодатели оценивают качество и цель программы, они сосредоточивают свое внимание только на масштабах и составе аудитории, лишь немного заботясь или полностью устранившись от целей общественного обслуживания. В результате, рекламная деятельность может воспрепятствовать многообразию программ, благоприятствуя вместо этого вкусам массового рынка. Тем не менее, есть и примеры инновационного использования рекламы для поддержки целей общественного обслуживания. В Великобритании, например, независимая вещательная организация «Канал 4» передает рекламные объявления, а доходы направляет на производство программ, соответствующих его уставным задачам общественного обслуживания.

В некоторой степени похожая схема была предложена (но не воплощена в жизнь) в отношении финансирования общественного вещания в Соединенных Штатах. Согласно этому предложению, предусматривалось создание второй системы общественного вещания, отличающейся от нынешней системы в двух ключевых отношениях: она должна была существовать за счет рекламодателей и должна была функционировать как подлинно национальная сеть в отличие от нынешней системы, которая

таковой не является. Доходы от рекламы предполагалось использовать для финансирования программ обеих систем общественного вещания.

Большой объем доходов общественного вещания США (53 %) зависит от частных пожертвований, вносимых, в основном, зрителями, компаниями и фондами. Повышенное внимание к фирмам за предоставление средств является фактически формой рекламы, используемой в настоящее время общественными вещательными организациями. По сути дела, оно представляет собой финансирование спонсорами, при котором фирмы (как коммерческие, так и некоммерческие) оплачивают часть затрат на производство программ в обмен на их идентификацию в передаче. В некоторых случаях корпоративные гаранты размещения оплачивают львиную долю затрат на производство в обмен на их единичную идентификацию в конкретной программе. На долю Доходов от такой деятельности приходится около 17 % общего бюджета общественного вещания США. Рекламодатели часто полагают, что предлагаемые им возможности являются в данном случае неэффективными, в первую очередь потому, что они подлежат строгим ограничениям Федеральной комиссии связи (FCC, касающимся показа продуктов и цен.

Наконец, общественное вещание США провело эксперимент с прямым рекламированием, и он имел положительные результаты. В 1981 г. FCC провела 18-месячный эксперимент, во время которого десятки общественным телевизионным станциям в Соединенных Штатах было разрешено транслировать рекламу на ограниченных условиях. Реклама должна была появляться только между программами (и только в течение двух минут) и ни в коем случае во время программ или вместе с программами для детей. В отчете FCC, выпущенном после эксперимента, отмечалось, что зрители общественного вещания почти не заметили никакого вредного воздействия ограниченной рекламы, и, если рекламные вставки не прерывают программы, зрители в принципе не возражают против них. Зрители также заявили, что лучше будут смотреть рекламу, чем кампании по сбору средств, которыми известно общественное вещание США. Несмотря на эти факты, FCC выразила озабоченность тем, что любую выгоду, которую можно получить от трансляций рекламы, может перевесить ее возможное нежелательное воздействие на осуществление задач общественного вещания. FCC также предупредила, что трансляция рекламы привела бы к чистому проигрышу в деньгах, поскольку это потребовало бы дополнительных затрат на производство программ, пересмотр трудовых договоров, налогов на доходы, не считающихся благотворительной помощью, а также привело бы к потере поддержки со стороны слушателей.

X' 38#Y# &3P38%9". 8\%) _ "32#' 32 9 M8M. В этой области общественные вещательные организации США входят в число самых предприимчивых, и не без причины. Финансовая поддержка на основе налогообложения, и так уже весьма слабая по сравнению с ведущими общественными вещательными системами мира, сокращалась в США в течение более десяти лет, в то время как общие годовые сметы затрат на содержание общественного вещания увеличивались. Поэтому отдельные станции общественного вещания научились быть предприимчивыми. Они сдают в аренду помещения своих студий, вставляют рекламу в печатные материалы о своих программах, продают книги, музыкальные записи, копии программ и учебные материалы на базе программ. Некоторые общественные вещательные организации в США создали коммерческие предприятия, например, службу консультаций и обучения бизнесу в сети Интернет, а также электронные издательские компании, магазины розничной продажи и почтовые торговые фирмы с заказом по каталогу.

Деятельность такого рода ведется не только на общественном вещании США. BBC, извлекающая прибыль из своей торговой марки, в 1995 г. открыла службу BBC Worldwide для получения новых источников дохода. Эти источники теперь включают BBC World, глобальный канал новостей, и BBC Prime развлекательный канал, поддерживаемый рекламодателями. В конце 1997 г. BBC объявила о том, что она создаст кабельный канал в США в партнерстве с американской фирмой-оператором кабельных систем Telecommunications Inc и кабельным каналом Discovery. Австралийская вещательная корпорация (о которой написано ниже) также является эффективно действующим торговцем и сбытовиком.

, 3') [# 90P38\ [32#%9. Z#0"3" =#=#8\ ". '%#"92%) Q 90"3Z%9= &3_3&#. Одним из наиболее часто предлагаемых источников средств для программ общественного вещания, особенно в Соединенных Штатах, является сбор за использование частот. В Соединенных Штатах этот сбор обычно предлагался в размере небольшого процента от доходов частной вещательной организации, скажем, 2 %. Общие доходы вещания (радио и телевидения) в Соединенных Штатах в 1995 г. составляли 34 млрд долларов, что позволило бы получить сбор за использование частот в размере 680 млн долларов. Эта сумма более чем вдвое превышает нынешние субсидии федерального правительства общественному вещанию в США.

Разумное объяснение введения сбора за использование частот очень простое: предполагается, что частные вещательные организации используют общественную собственность—электромагнитный

радиодиапазон частот и потому должны платить за это. В Соединенных Штатах сейчас вещательные организации пользуются выделенными им каналами бесплатно. Взамен им предлагается передавать программы общественного вещания, что находится в противоречии с их полной ориентацией на рекламную деятельность ради получения прибыли и с запретом в США осуществлять правительственное регулирование содержания передач. Многие наблюдатели полагают, что если бы частные вещательные организации были освобождены от требований к содержанию передач и вместо этого вносили вклад в национальный фонд программ общественного обслуживания, это послужило бы больше общественным интересам и американским принципам свободы слова.

Сбор за использование частот является менее жизнеспособным вариантом в тех странах, где основной вещательной организацией является правительство, например, в Канаде или Англии. Но в тех странах, где частное вещание развивалось вместе с общественным или, может быть, даже обошло его, сбор за использование частот является хорошим практическим механизмом для финансирования программ общественного обслуживания.

; . [M832%) . " ' , 32#%9: = P' 35' #00#0 3, - . 0"2. %%353 2. - #%9:

От частных вещательных организаций, особенно от тех из них, которые полностью зависят от рекламных доходов, часто требуют трансляций некоторого количества программ общественного обслуживания в качестве условия

предоставления лицензии. Комиссия по политике в области радио и телевидения подтверждает значимость такого требования в своей рекомендации, что

«... регулирующий орган должен обязать коммерческие вещательные организации передавать определенное количество программ общественного обслуживания, например, установить минимальный процент новостных, информационных и детских программ» (том 5, № 1, 1993).

Выполнение этого требования может быть достаточно далеко идущим и детализированным, как, например, относительно частных каналов в Великобритании (см. ниже), или оно может быть весьма ограниченным и неопределенным, как в случае частного вещания в США. Третья альтернатива заключается в том, чтобы направить регулирование на конкретную категорию программ общественного обслуживания, как это сделала Австралия с вещанием для детей и в отношении своей системы общественного вещания в целом.

; ' 9" #0=#: 03&. 8\ ' . 5M89' 32#%9:

Британское вещание было полностью монополизировано *BBC с 1922 по 1955 г.*, когда в стране впервые появилось коммерческое вещание. В **1990 г.** Закон о вещании поставил коммерческое вещание под покровительство Комиссии по независимому вещанию (*ИТС*), которая состоит из председателя, заместителя председателя и от восьми до десяти членов, назначаемых министром внутренних дел на срок до пяти лет. *ИТС* несет ответственность за предоставление лицензий и регулирование деятельности двух национальных коммерческих систем («Канала **3**», который вышел в эфир в **1993 г.**, и «Канала **5**», который вышел в эфир в **1994 г.**), а также за регулирование кабельных, спутниковых и других телевизионных систем в Великобритании. Деятельность учрежденной в **1982 г.** коммерческой телевизионной системы «Канал **4**» регулируется отдельной корпорацией, члены которой назначаются *ИТС*.

; . [M832%) . " ' , 32#%9: = P' 35' #00#0. Оба новых коммерческих канала должны удовлетворять специфическим требованиям к программам. К ним относятся требования бесплатно «осуществлять трансляции передач политических партий», когда они запланированы, и выделять «достаточное количество времени» для новостей, общественно-политических и документальных программ, посвященных «как национальным, так и международным вопросам». Должно быть также предоставлено «достаточное количество времени» для трансляций образовательных программ и программ социальных действий, а также для «региональных программ,... представляющих особый интерес для людей, проживающих в зоне охвата данной службы вещания». Все эти программы общественного вещания должны транслироваться в часы, удобные для предназначенной аудитории, а новости должны показываться, в частности, в прайм-тайм. Наконец, определенная часть программ должна быть европейского производства, и «ежегодно не менее **25 %**» программ должны производиться независимыми продюсерами (т.е. не самими владельцами лицензий на вещание).

Британский Закон о вещании **1990 г.** упоминает также две другие общие категории программ, которыми должны заниматься коммерческие вещательные организации. Это образовательные и религиозные программы. Требование об образовательных программах связано с длительной традицией британского вещания по обслуживанию школ. Поэтому закон предписывает *ИТС* «обеспечить, чтобы соответствующую долю программ составляли программы для школ». Они должны быть высокого

качества, отвечать потребностям обслуживаемых школ, разрабатываться с помощью специалистов по образованию и сопровождаться соответствующими печатными материалами. «Каналы 3» и «Канал 5» должны обеспечивать субтитры для глухих зрителей.

Религиозные программы должны разрабатываться с «должной ответственностью». Недопустимы «эксплуатация восприимчивости зрителей и оскорбительное освещение любых религиозных взглядов».

«@#%#8 4». По мнению правительства, ясно определенной задачей «Канала 4» является показ программ для меньшинств и дополнение работы остальной части независимой телевизионной системы. Закон о вещании 1990 г. говорит о том, что программы «Канала 4» должны «содержать соответствующую долю материала, рассчитанную на обращение к вкусам и интересам, как правило, не удовлетворяемым "Каналом 3"». В других отношениях «Канал 4» руководствуется соглашениями, весьма схожими с соглашениями для «Канала 3» и «Канала 5». Поскольку программы «Канала 4» не обслуживают широкую, общую аудиторию, поступления на канал от рекламы могут быть дополнены путем взимания сбора с владельцев лицензии на «Канал 3».

НЗ' О) ' .5МВ9' 32#%9: 03&. ' У#%9: . На ПС возложена функция разработки и применения кодекса правил показа насилия в коммерческих программах, обращая при этом особое внимание на программы для детей и «на другие вопросы, которые Комиссия сочтет необходимыми для включения в данный кодекс».

ИТС советуется с государственным секретарем при составлении и применении достаточно обширного кодекса рекламной деятельности. Среди положений кодекса можно выделить следующие:

1) Не должно быть политической рекламы. Закон специально запрещает рекламу, «вставляемую кем-либо или по поручению какой-либо организации, чьи цели полностью или по большей части носят политический характер», и рекламу, «преследующую какую-либо политическую цель, или... относящуюся к какому-либо промышленному спору».

2) Комиссия имеет полномочия определять «максимальное количество времени, отводимого на рекламу», «минимальный интервал» между рекламными сообщениями и количество рекламных вставок, разрешаемых «в каждой программе или в каждый час, или в каждые сутки».

3) Комиссия имеет полномочия полностью исключать рекламу из «определенной части лицензированного обслуживания». Реклама запрещена в религиозных и школьных программах и в трансляциях государственных событий, подобных открытию парламентской сессии или королевским мероприятиям.

4) Спонсирование программ, т.е. создание и передача программ от имени одного рекламодателя, разрешается, но регулируется строгими нормами. Рекламное объявление должно быть четко отделено от содержания программы.

Одним из элементов британской регулирующей системы, не вызывающим восторга критиков, считается ее патерналистский и потенциально цензорский характер. Правительство имеет законодательно оформленное право вето в отношении *BBC*, *ИТС* и Управления по радиовещанию (*RA*), а также право инициировать трансляцию программ. Эта prerogative на практике редко использовалась, хотя вещательные организации скорее согласятся на давление, мягкое или иное, с тем чтобы избежать прямого вмешательства государства. Вероятно, самый известный случай такого вмешательства имел место в 1988 г., когда правительство запретило передавать голоса лидеров нескольких террористических групп из Северной Ирландии, одновременно позволив показать на телевизионных экранах их лица. Вместо прямой передачи заявлений голос за кадром зачитывал высказывания лидеров.

Этот эпизод хорошо иллюстрирует склонность правительства вмешиваться в редакторские оценки вещательных организаций, особенно по вопросам, касающимся национальной безопасности. Трудность, обсуждавшаяся в начале этого материала, состоит в принятии решения о том, где находится баланс между свободой и принуждением.

Похожий случай произошел в Соединенных Штатах. В 1980 г. государственный департамент США попросил общественные вещательные организации воздержаться от показа «документальной драмы», представляющей подлинную историю любви между саудовской принцессой и человеком незнатного происхождения, которые были обезглавлены за свое неблагоразумие. Саудовское правительство заявило протест по поводу показа этого фильма и реально угрожало прекратить все поставки нефти в Соединенные Штаты сразу же после презентации программы. Несмотря на свои значительно меньшие размеры, меньшую влияние и большую подверженность прямому финансовому возмездно, чем у ее британского коллеги, компания *Public Broadcasting Service (PBS)*, тем не менее, устояла против давления государственного департамента и показала фильм. На давление со стороны правительства она ответила предложением о предоставлении времени после показа фильма для выражения противоположных точек зрения и дискуссии. Никакого эмбарго на поставки нефти со стороны Саудовской Аравии не последовало, но высказанная угроза, несомненно, была серьезным вопросом национальной безопасности. Только принятая

США решительная позиция в отношении запретов на свободу слова позволила **PBS** поступить так, как она это сделала.

Американская точка зрения на независимость вещательных организаций от государства вызывает положительные оценки, но она также, по иронии судьбы, является самым большим недостатком в подходе к осуществлению задач общественного обслуживания на телевидении и радио США. Эта проблема обсуждается ниже.

ХЗ&_3& = P' 35' #00#0 3, - . 0"2. .%353 3, 08MY92#%9: 2 i F

В результате решительного противодействия положений Первой поправки к Конституции США какому-либо регулированию свободы слова, вещательная система США имеет относительно немного норм регулирования содержания передач, как разрешительных, так и запретительных. В **1920-30-х** гг. вещание США развивалось как преимущественно частный бизнес, поддерживаемый рекламодателями. Вещательные организации бесплатно получали от правительства лицензии на использование радиочастот, взамен чего они давали обязательство служить «общественным интересам, удобству и необходимости». Исторически значение этого определения оставалось расплывчатым, но юридические действия, которые последовали за его принятием, свидетельствуют о том, что в то время, когда в **1920—30-х** гг. закон готовился, было принято считать, что программы, служащие общественным интересам, должны быть по своему характеру образовательными, политическими или религиозными. Коммерческие вещательные организации обещали производить и передавать в эфир подобную духовную пищу, оплачивая ее из доходов, полученных от размещения рекламы в других программах. Эта система, известная как «поддерживающая программную политику», просуществовала недолго. В середине **1950-х** гг., когда телевидение вошло в большинство американских домов, обязательства коммерческих вещательных организаций по общественному обслуживанию были такими расплывчатыми и неосуществимыми, а получение телевизионной лицензии сулило такие прибыли, что один из руководителей телевидения в шутку охарактеризовал выделение ему правительством канала, как предоставление «лицензии на право печатать деньги».

; . [M832%) . "' . , 32#%9: = P' 35' #00#0. Сегодня к вещательным организациям США предъявляются три общих требования по общественному обслуживанию: предоставление «равного времени» зарегистрированным кандидатам на государственные посты, производство программ местного обслуживания и создание «образовательных и информационных» программ для детей. Четвертым таким требованием, и, вероятно, самым спорным, является соблюдение Доктрины справедливости, которая уже не применяется. Действовавшая с **1949** по **1987** гг. доктрина требовала две вещи: вещательные организации должны были выделять достаточное время на освещение общественно важных вопросов, и такое освещение должно было быть справедливым в том смысле, что вещательные организации должны были предоставлять эфирное время на изложение противоположных точек зрения. Доктрина справедливости не применялась в отношении программ новостей, но, тем не менее, американские вещательные организации резко сопротивлялись ее действию. По их мнению, доктрина подвергала их необоснованным требованиям (и потенциальным судебным тяжбам) фактически со стороны любого лица, имеющего политические устремления и ресурсы для достижения своей цели. Как следствие, по мнению вещательных организаций, непредусмотренным результатом применения доктрины оказалось нежелание вообще заниматься программами, посвященными общественным делам, поскольку, с точки зрения вещательных организаций, лучшая стратегия, для того чтобы избежать конфликта, — это полностью избегать спорных предметов обсуждения. Таким образом, утверждали вещатели, доктрина нарушала их права свободного выражения как путем ограничения свободы слова, так и путем посягательств на их возможность принимать независимые редакторские решения.

С#2%3. 2'. 0:. Наиболее подробно прописанными обязательствами по общественному обслуживанию, налагаемыми на вещательные организации США, являются обязательства, связанные с информацией о кандидатах на государственные посты. Параграф **315** Закона о коммуникациях **1934** г. устанавливает, что вещательная станция, разрешившая кандидату на государственный пост использовать свое оборудование для обращения к аудитории, должна предоставить равноценные возможности оппонентам этого кандидата. «Использование» возможностей в данном случае не затрагивает присутствие в «беспристрастных» последних известиях, документальных материалах ириссУжХвенгеААгУжпЖвенлурруУжэУсыхсУж

- он или она должны иметь право быть избранными на должность, которой они добиваются;
- он или она должны быть объявленными кандидатами;
- он или она должны предпринять требуемые законом шаги для получения права на включение в список для голосования. Кандидаты, которые добиваются голосов, подаваемых за кандидатов, дополнительно внесенных избирателями в бюллетени, должны показать, что они проводят избирательную кампанию.

Эти критерии применяются в равной степени к предварительным и к всеобщим выборам.

В параграфе 312 упомянутого закона есть положение о «достаточном времени», связанное с положением о равном времени для кандидатов. Это положение требует от вещательных организаций продавать «разумное количество времени» кандидатам на выборные федеральные посты. Другим важным требованием относительно предоставления времени политикам является то, что независимо от характера рекламы вещательным организациям не разрешается отклонять сообщение утвержденного кандидата или не выделять желаемое им время в эфире. Например, в ходе национальных выборов в 1992 и 1996 гг. несколько кандидатов на федеральный пост передавали в эфир спорные рекламные сообщения, показывающие абортированных эмбрионов. В 1992 г. Федеральный суд постановил, что вещательным организациям не разрешается отклонять таких сообщений. В 1996 г. Федеральный суд постановил, что FCC не разрешается отклонять рекламные сообщения как «непристойные» (и тем самым определять часы, когда можно передавать рекламные сообщения).

S. 0"3. 3, 08MY92#%9.. Оно относится к определенному понятию, хотя, как правило, означает трансляцию новостных и общественных программ для зрительской аудитории в пределах досягаемости сигнала вещательной станции. Однако в Соединенных Штатах, по правилу, из пяти коммерческих вещательных станций, принадлежащих к одной системе «обслуживание» не передает местные новости. Термин «местное обслуживание» используется настолько широко, что последние годы он применяется к программам типа «магазин на дому» с теоретическим обоснованием, что такие программы обслуживают людей, остающихся дома.

6' . , 32#%9: = " . 8. P' 35' #00# Эти требования были изменены в 1990 г. Уважая права вещательных организаций, вытекающие из поправки к Конституции США, закон устанавливает только, что обслуживание детей является лицензионным требованием по общественному обслуживанию, и поэтому каждая коммерческая станция должна передавать «некоторое» количество «образовательных и информационных» программ. Решение FCC определило «некоторое» количество программ, которые должны транслироваться в объеме 3 часа в неделю. Эти программы должны «служить интересам детей», а их длительность должна составлять 30 минут, а время передачи должно быть в промежутке с 7.00 до 22.00. В качестве альтернативы вещательным организациям дозволено передавать такие программы в «несколько меньшем» объеме, но не менее 1 часа в неделю, при условии, что они не нарушают свои программы передач другими программами, которые продемонстрируют улучшение обслуживания по отношению к образованию и информации.

Необходимо заметить, что после принятия закона FCC были составлены в ответ на запросы, направленный до недавних пор обход вещателями. Закон, принятый в 1990 г. из-за отсутствия или слабой поддержки FCC за соответствием вещательных организаций установленным критериям. Вещатели не передавали такую программу, которая могла внедриться в эфир (и в качестве «образовательной и информационной» программы, а совсем не были таковыми), а FCC не смогла доказать, что эти действия были противны общественным интересам и законным ожиданиям. FCC не смогла доказать, что такое поведение привело к ущербу общественным интересам и законным ожиданиям. FCC, вследствие чего начала осуществлять политику. Однако новые требования FCC, вследствие чего начала осуществлять политику. Однако новые требования FCC, вследствие чего начала осуществлять политику.

Федеральный закон требует от фирм-операторов кабельных систем трансляции сигнала местных эфирных вещательных станций, обратившихся с просьбой о такой трансляции. Кроме того, федеральный закон позволяет муниципалитетам, предоставляющим разрешение на работу кабельных систем, требовать от фирм-операторов выделить каналы для общественного, образовательного и правительственного использования (P^AG-каналы). При надлежащем использовании эти каналы могут принести значительную общественную пользу. Каналы общественного доступа, например, бесплатно открыты для каждого, кто хочет обратиться к публике с некоммерческим сообщением. Оператор кабельной системы обязан предоставить студию, видеокамеру и другую помощь, необходимую для передачи сообщений в эфир. Некоторые фирмы-операторы кабельных систем транслируют передачи этих каналов или каналов местного происхождения под своим собственным контролем в отношении освещения местных событий, таких как, например, спортивные мероприятия, школьные концерты и клубные события. В Соединенных Штатах каналы общественного доступа иногда используются группами, разжигающими ненависть, такими как крайние расисты или нацисты. По закону цензура программ таких каналов фирмой-оператором кабельной системы или даже общиной, организовавшей ее, запрещена, за исключением случаев трансляций непристойных передач.

В 1996 г. Федеральный суд подтвердил принятое Конгрессом США распространение принципов работы PEG-каналов на спутники прямого вещания. Каждый поставщик услуг прямого спутникового вещания должен «зарезервировать часть каналов связи... для некоммерческих программ образовательного или информационного характера». Такое резервирование составляет от 4 % до 7 % общей пропускной способности каналов спутника связи.

C. 5M89' 32#%9. 9 Ь9%#%09' 32#%9. P' 35' #00 3, - .0"2. %%353 2. - #%9: 2 F20"' #899

Система вещания Австралии уникальна сочетанием частного вещания с нормами общественного обслуживания. В качестве конкретного примера Австралия хорошо иллюстрирует общую рекомендацию Комиссии по политике в области радио и телевидения о том, что:

«... система вещания в каждой стране [должна] иметь достаточную жизнеспособность, для того чтобы предложить своей аудитории, по меньшей мере, некоторое количество высококачественных программ общественного обслуживания, которые способствовали бы экономической, культурной и политической благополучию ее граждан» (том 5, № 1, 1993).

Если термин «достаточная жизнеспособность» рассматривать как указание на озабоченность Комиссии в отношении установления баланса между правительственным регулированием и субсидиями, с одной стороны, и частными инновациями и финансированием, с другой, то Австралия представляет собой полезный пример для изучения. Как и Соединенные Штаты, Австралия взяла за основу своей системы вещания скорее частное, чем государственное вещание. И подобно Соединенным Штатам Австралия по большей части предоставила право решать, что такое общественный интерес, рыночным отношениям, а не правительственным регуляторам. Однако в отличие от Соединенных Штатов Австралия твердо решила сохранить ответственность за регулирование и финансирование в одной сфере — в отношении программ Для детей. Как часть этой взятой на себя ответственности Австралийское управление вещания (**Australian Broadcasting Authority**) ввело ограничения на программы для взрослых и потребовало от частных вещательных организаций ежегодно передавать значительный объем высококачественных программ для детей.

X' 35' #00) ". 8. 29& %9: &8: & ". Q. За составление детских программ отвечает Австралийский фонд телевидения для детей (**ACTF**). Этот фонд является хорошей иллюстрацией к рекомендации Комиссии по политике в области радио и телевидения, что «особое внимание следует уделить поиску инновационных способов финансирования одного или нескольких общественно полезных каналов». **ACTF** был создан в 1982 г. в ответ на ощутимую нехватку качественных детских передач и явный избыток импортных американских мультфильмов и приключенческих программ. **ACTF** поддерживает создание высококачественных детских программ путем предоставления финансовых средств и исследований независимым продюсерам. Финансирование самого **ACTF** осуществляется главным образом Австралийским сообществом, правительствами штатов и территорий, которые используют фонд как совместное предприятие. В свою очередь, фонд старается возместить издержки на производство программ посредством лицензирования и продажи сопутствующих товаров, издательских услуг и международных программ. Хотя правительственное финансирование является основным для деятельности **ACTF**, эта организация стремится быть самоокупаемой. Она также принимает пожертвования от частных лиц, корпораций и благотворительных организаций.

Детские программы **А СТФ** находят рынок сбыта на австралийском телевидении, поскольку правительство обеспечило существование этого рынка. Каждая коммерческая вещательная организация должна передавать детские программы в объеме **406** часов в год. Из этого количества **260** часов должны представлять интерес для детей всех возрастов (программы категории С, показываемые в среднем около **5** часов в неделю), **130** часов должны быть предназначены для дошкольников (программы категории Р) и **16** часов должны составлять детские театральные программы (программы категории С-дра-ма, основанные на оригинальных сценариях). Эта классификация установлена Австралийским управлением по вещанию (**АВА**), которое также просматривает программы и определяет категорию программ. Вещательная организация может показать любую программу, которую отклонило **АВА**, но она не будет включена в годовую квоту вещания для детей.

По сравнению с нормами регулирования передач для детей в США австралийские нормы являются довольно специфическими. В соответствии со стандартами **АВА**, детской программой является программа, которая «сделана специально для детей или для группы детей в пределах дошкольного или начального школьного возраста, которая является развлекательной и качественно подготовленной, с использованием достаточных ресурсов для обеспечения высокого уровня сценариев, состава исполнителей, режиссуры, редактирования, киносъемки, звука и других производственных элементов и которая расширяет понимание и знания ребенка и соответствует интересам австралийских детей».

F20'' #89Q0=#: 2. - #". 8\%#: =3' P3' #]9:. Как и в случае с **АСТФ**, общественное вещание в Австралии было организовано специально для устранения недостатков рыночного регулирования, связываемых с частным вещанием. В соответствии с Уставом **1983** г., Австралийская вещательная корпорация (**Australian Broadcasting Corporation**) выполняет три основные функции. Среди них: создание программ, которые «вносят вклад в осознание национальной самобытности» путем отражения культурного своеобразия нации и производства программ «образовательного характера», «передача на страны за пределами Австралии» программ, которые способствуют «международному пониманию политики Австралии на мировой арене» и позволяют австралийским гражданам, выезжающим за границу, получать информацию о событиях в Австралии, и «содействие и поощрение музыкального, драматического и других видов исполнительского искусства в Австралии».

j J HFH J C* KFHJ A X>6AS
eJ mAHRJ * HH* d* ; * CF:
@CFA>d* eVHUI @FS AHV
* ; c A 6KAHH* d* KAc FHJ f

К. ' %.' CМDP_3' 0"

n"3 %MY%3, Z"3,) P' .2' #"9"\ 530M# 0"2.>%3. '#&93 989 ".8.29&.%9. 2 P3-
%#0"3: - .OM * , - .0"2.>%3.? S %359. 230"3Z%3.2' 3P.Q0=9. 0"' #%) 90P) ") 2#^" 2
a"30 23P' 30. , 38\<9. [#"' M%%. %9:...

Любую форму вещания кто-то должен финансировать. В конце концов выясняется, что «кто-то»—это потребитель, т.е. зритель или слушатель. Более всего это очевидно на примере таких телеуслуг, как *pay-per-view* (т.е. наличия возможности платного показа конкретной программы или платного повременного просмотра) или *Pay-TV* (платного телеканала). Здесь зритель может сам выбирать, купить ему эти услуги или не купить. Во всех других ситуациях граждане обязаны финансировать радио и телевидение, несмотря на то, нравится им это или нет.

Когда финансирование вещания идет из госбюджета, за это платит налогоплательщик. При этом никого не интересует, есть у него телевизор или радиоприемник. Когда финансирование вещания осуществляется из рекламных/ спонсорских источников, за него опять же платит гражданин, но уже в качестве потребителя. И здесь снова граждане обязаны платить, есть у них дома радиоприемники и телевизоры или нет, слушают они коммерческие радиостанции, смотрят они частные телеканалы или нет. Когда потребитель покупает рекламируемые по телевидению/радио товары или услуги, он не может заплатить за них меньше, вычитая таким образом ту часть цены, которая ушла на теле- или радиорекламу этого товара. Получается, что в Германии, например, потребители обязаны ежегодно вносить около 10 трлн марок на финансирование коммерческого радио и телевидения.

Когда финансирование осуществляется путем лицензионного сбора, за это опять же платит потребитель. Но в отличие от двух рассмотренных выше ситуаций в данном случае оплата производится напрямую. Кроме того, если у потребителя нет телевизора или радиоприемника, он платить не обязан. (Оба этих аргумента также применяются к *Pay-TV* и к *pay-per-view*).

Заканчивая эти сравнения, хочу сказать, что средства, полученные из госбюджета или путем лицензионного сбора полностью (т.е. на 100 %) используются для финансирования радио- или телевещания. В то время как деньги из рекламных/спонсорских источников полностью на финансирование радио или ТВ не идут; часть средств совершенно законно и в соответствии с самой задачей существования коммерческого вещания, т.е. с получением прибыли, остается к карманам владельцев или держателей акций.

Нам это %. P3 =# 0#%M Когда описанные выше аргументы будут хорошо поняты и осознаны, на выбор метода финансирования общественного теле-и радиовещания не будут влиять аргументы типа «нашим гражданам это не карману». Поскольку гражданин платит за все национальные радио- и телепрограммы, единственным логическим ответом на аргумент о бедности граждан может быть сокращение количества программ.

Тем не менее, когда заходит речь о финансировании общественного вещания путем введения лицензионного сбора, нужно принять во внимание как количество владельцев телевизоров и радиоприемников в стране, так и общую экономическую обстановку.

Существует потолок, выше которого ежемесячная сумма лицензионного сбора становится нереалистичной и потому непрактичной с политической точки зрения. В таких случаях поступления от лицензионного сбора могут быть дополнены доходами от рекламы/спонсоров. Общий доход должен обеспечить «гарантии общественным вещателям достаточных средств для выполнения их задач», в соответствии с резолюцией 4-й Европейской конференции министров по политике в области средств массовой коммуникации (Прага, 7-8 декабря 1994 г.). Действительно, смешанное финансирование общественного вещания таким образом применяется в подавляющем большинстве стран Западной Европы.

Н. [2909030\ 5# ' #'9' 32#%#. Все сказанное выше касалось лишь метода финансирования общественного вещания. До рассмотрения некоторых практических деталей хотелось бы коротко напомнить читателю о том, почему лицензионный сбор предпочтительнее финансирования из госбюджета. А именно по причинам как финансовой, так и журналистской независимости от государства (без которой общественное вещание — по определению — не может существовать). Хочу еще раз процитировать Пражскую резолюцию: *«Государства-участники обязуются гарантировать независимость общественного вещания от политического и экономического вмешательства».*

Вмешательство такого рода редко бывает прямым или публичным. Однако соблазн использовать возможное увеличение размера лицензионного платежа как средство косвенного давления на процесс составления или создания программ слишком велик. Поэтому необходимо внести в систему как можно более эффективный защитный механизм предотвращения этой угрозы журналистской независимости общественного вещателя. Это можно сделать, в частности, путем:

а) создания независимой комиссии экспертов для оценки объективных потребностей вещателя (при этом комиссии не должно быть дано право каким-либо образом касаться содержания или качества программ). Также необходимо, чтобы принимающие формальное решение (скорее всего парламент) были бы обязаны основывать свое решение на заключениях комиссии и не могли бы изменять предложения комиссии, кроме как по исключительно важным политическим причинам);

б) фиксации размера лицензионного сбора на определенный период (на пример, на пять лет) с автоматической регулярной индексацией на инфляцию.

к ' 9&9Z. 0=3. P' . &P383Y. %9. . Еще одна деталь касается регистрации всех, кто должен платить лицензионный сбор. Поскольку практически все семьи, в домах которых проведено электричество, владеют радиоприемником или телевизором, можно предположить, что они должны быть зарегистрированы в целях уплаты лицензионного сбора. Таким образом те, кто в противоположность этому юридическому предположению, не владеют радиоприемником или телевизором, должны будут зарегистрировать этот факт.

В завершение (хотя список описанных выше деталей далеко не полон) хочу сказать, что по практическим соображениям самым удобным будет автоматическое добавление лицензионного сбора к счету за электричество для того, чтобы можно было вместе собирать оба этих платежа.

* ; с А 6КАНН* А КАС FHJ A:
* KCAS АНН* А * 6* fHJ A J
ХАС ХА@6J KU
CAd>eJ C* KFHJ f K dACS FHJ J

K38\b5#%5 g3bb0#%-C90

R##Z9 9 P' #232#: 30%32# 023, 3&) 2. - #%9:

Ж & : 08MY.%9: 3, - .0"2M В современных государствах на СМИ возлагается решение ряда общественно значимых задач, таких как, например, индивидуальное развитие граждан, то есть подготовка их к жизни в обществе и определенной культурной среде. Коммуникация, как путь и способ такого развития, имеет значение не только для построения действенной демократии. Способность к коммуникации и участие в ней—неотъемлемые элементы любого цивилизованного государства. Другим важнейшим элементом являются также социо-культурные установки граждан в постоянно усложняющемся обществе.

В основе идеи о том, что теле- и радиовещание должно быть поставлено на службу общественным интересам, лежит осознание роли вещания как посредника и участника в процессе коммуникации в обществе. Эта идея закреплена конституциями многих, в частности, европейских стран. Особая роль, согласно этой идее, должна быть поручена государству — на том основании, что способность вещания встать на службу обществу не возникает сама по себе, исключительно под действием рыночных сил. Примером такого подхода служит практика Федерального конституционного суда Германии, многие решения которого направлены на конкретизацию основополагающего понятия \forall o

Позиция Суда соответствует пониманию общественной роли вещания в остальной Европе, в частности, в Великобритании, а также в раннем прецедентном праве США.⁶ Однако эта позиция противоречит идеям дерегулирования, приватизации и веры в экономический рынок, получающим в последнее время все большее признание в других странах Запада, а сейчас уже и в Германии.

Сегодня вещание уже не является делом одной страны. В эпоху появления больших международных медиа-рынков, коммерциализации всей системы вещания и широкого распространения новейшей техники и программного обеспечения коммуникации, поддержание общественных электронных СМИ на национальном и региональном уровне не представляется возможным. Так, определенные экономические и политические группы (в Германии изначально это были большие издательские дома, теперь преимущественно международные мультимедийные концерны, а также ряд невестательных компаний) настаивают на полной отмене или жестком ограничении общественного вещания. Они находят поддержку среди политиков, исповедующих дерегулирование. Все это ставит под угрозу немецкую традицию свободы вещания.

2M &9%#: 090". 0# 2. - #9:

R#- 9"# 3, - .0"2.%%353 2. - #9:. Общественное вещание продолжает быть предметом заботы Федерального Конституционного Суда, усилия которого всегда были направлены на максимальное сохранение общественной роли

вещания.⁷ Для этого Суд отказался от философии дерегулирования и не раз подчеркивал, что возможности рынка принадлежат сфере экономической свободы, но не свободы мнения. Государство продолжает быть гарантом существования системы радио и телевидения: наряду с общественным вещанием, отличительными чертами которого являются внутренний плюрализм и независимость, оно может разрешать частное вещание.

Частное вещание также обязуется служить обществу, хоть и не в той мере как вещание общественное. Частное вещание, по мнению Суда, в силу жестких экономических причин стремится привлечь массы и проявляет равнодушие к интересам меньшинств.⁹ Тем не менее, Суд считает, что с этим можно примириться при условии функционирования общественного вещания и соблюдения «базовой нормы» (*Grundversorgung*). Все слои населения должны получать от общественных вещателей полный набор информационных и развлекательных программ.

Формулировка ст. 5 Основного закона не содержит упоминания о «базовой норме» и об отношениях между частным и общественным вещанием. Однако Суд «истолковал» норму данной статьи, т.е., подобно законодательной власти придал ей конкретное значение. Причина этого проста: Суд попытался максимально использовать потенциал изложенного в Основном законе «классического» статуса вещания. Так как свои надежды Суд при этом возлагает на общественное, а не на частное вещание, была сделана попытка укрепить положение общественного вещания, сделать его работоспособным в условиях конкурентной борьбы. Была выработана следующая ключевая формула: по конституционному праву общественное вещание «имеет гарантию существования и развития». Оно должно сохранять способность предлагать всесторонний спектр программ и пользоваться новыми технологическими возможностями. Для этого общественное вещание должно быть обеспечено и достаточными финансовыми ресурсами.

Оплотом общественноориентированного вещания являются каналы *ARD* (*Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Deutschlands*) и *ZDF* (*Zweites Deutsches Fernsehen*). Оба эти вещателя юридически независимы от правительства и финансируются за счет так называемых лицензионных сборов (абонентской платы с теле- и радиоприемников — *примеч. перев.*) и доходов от рекламы. Их программная политика должна быть «комплексной» и основанной на внутреннем плюрализме. Это означает, что диапазон программ, предлагаемых вещателем, должен быть достаточно широк. Для целей контроля законы о вещании предусматривают существование специальных органов вещателей, а именно Совета по вещанию (*Rundfunkrat*) и Административного совета (*Verwaltungsrat*). Совет по вещанию формируется на принципах плюрализма и обеспечивает независимый контроль за разнообразием программ. Административный совет контролирует соответствие управления и финансового обеспечения вещателей существующим правилам. Поскольку таким образом имеет место внутренний контроль, т.е. контроль со стороны органа самого вещателя, то отпадает потребность в дополнительном внешнем органе контроля. Кроме того, правительство каждой земли ставит себе задачу наблюдать за выполнением обязательств, налагаемых на вещателя законом. Правда, контрольные полномочия правительства несколько ограничены (так называемый «ограниченный государственный контроль за соблюдением закона»). В частности, правительствам земель запрещается вмешиваться в программную политику вещателей.

X' #232#: 30%32# =300.' Z. 0=353 2. - #9:. Понимая ст. 5 Основного закона как требование правовых гарантий работы системы средств коммуникации, Конституционный суд также заявил о

необходимости эффективного регулирования коммерческого вещания. Основная задача такого регулирования — гарантирование разнообразия информации и коммуникации как неотъемлемой составляющей свободы мнения граждан. В соответствии с этим, немецкое законодательство о вещании обеспечивает гарантии структурного характера и содержит положения, регулирующие программную политику вещателей. Меры структурного характера направлены на противодействие концентрации СМИ в одних руках и содействие лицензированию вещательных компаний, обеспечивающие максимальное разнообразие. Также предпринимаются усилия для обеспечения доступа в СМИ представителям различных культурных течений, а также региональным и местным программам, в основном с помощью так называемых «окон» регионального или местного вещания, на общегосударственных каналах.

Среди обязательств вещателей, касающихся программной политики, — добросовестность, справедливость и специальный запрет на одностороннее влияние. Ограничения на рекламу и меры по защите несовершеннолетних оговариваются Соглашением между землями о вещании. Ряд законов о средствах массовой информации формулирует особые требования к программам, например, содействие международному пониманию. Кроме того, имеются меры регулирования, направленные на защиту частной жизни и некоторых аспектов прав потребителей.

С точки зрения вещателей, такие правовые меры предосторожности и проистекающие из них комплексные обязательства неоднозначны. В ряде случаев вещатели находят их обременительными и

Хит Арлп Юуц Хввд ЛуА Ужэ Усип жЖв ПаУХв УсдМ

Даже не стремясь к получению прибыли, вещатель оказывается втянут в экономическую конкуренцию и пытается к ней приспособиться.

Второй общественный канал Германии (**ZDF**) уже однажды был признан нарушившим закон за совмещение трансляции программ с рекламой. В программной политике общественных вещателей все больше прослеживается стремление приспособиться к частному коммерческому вещанию, несмотря на то, что в их программной политике, в отличие от конкурентов, все еще преобладает общественная направленность.

103'9Z.0=3. '[29"9. 2. - #9: 9 032' .0.%%) . P' 3, 8. 0)

Для того, чтобы понять современные проблемы регулирования вещания, следует взглянуть на историю вещания и его регулирования в Германии.

103=9. Регулярное радиовещание началось в германском государстве **29** октября **1923** г. Благодаря влиянию электротехнической промышленности и государственной почты (которая также ведала и вещанием) радио имело в основном развлекательный характер. Новостные и общественно значимые программы были ограничены и строго контролировались правительством. После прихода к власти национал-социалистов в **1933** г. радио, благодаря такой структуре, быстро становится орудием пропаганды.

После второй мировой войны вещание создается в качестве общественной службы, призванной предоставлять программы независимого и плюралистического характера. Моделью вновь организуемого вещания, особенно на севере Германии, была выбрана Британская вещательная корпорация (**BBC**), от нее были в точности заимствованы обязательства вещателей. Так как это не соответствовало традициям вещания, сложившимся в Германии, предстояло выработать гарантии независимости и плюрализма. Законодатели (парламенты каждой земли) попытались изложить такие гарантии в форме законов. С течением времени были выработаны два вида правовых норм. С одной стороны, были выработаны обязательства, составляющие этический кодекс деятельности вещателя. Общественные вещатели (частное вещание отсутствовало) признал конституционной практикой смешанного финансирования. Одновременно была высказана критика по поводу чрезмерного влияния государства на порядок определения размера лицензионного сбора. Новый порядок должен, с одной стороны, гарантировать эффективное расходование финансовых средств, а с другой стороны, учитывать автономию вещателей в выборе программ. В частности, политики не должны использовать процедуру назначения лицензионного сбора в качестве способа косвенного влияния на программную политику общественных вещателей.

C. 5M89' 32#9. 2 aP3_MOMB\"90. &9#

Как известно, цифровые технологии и технологий сжатия данных позволяют значительно увеличить количество и качество аудиовизуальных услуг, разработать новые услуги массовой информации и способы их доставки, увеличить количество и спектр поставщиков таких услуг.

Еще не устоявшееся понятие «мультимедиа» означает совокупность новых возможностей, появившихся в результате изменения исходных условий коммуникации: создания новой инфраструктуры доставки услуг, сочетания новых технологий хранения данных, возможностей конвертировать изображения в компьютерный код, а также сочетания в компьютере возможностей телевидения и видео. Использование традиционного телевизора в качестве средства для обработки данных и средства массового общения уже становятся реальностью.

Реальностью становится и возможность по выбору потребителя модифицировать предлагаемое содержание (контент), хотя для СМИ этот выбор пока ограничен несколькими альтернативными модулями. Возможность самостоятельного определения последовательной смены планов изображения в фильме уже сейчас не является утопией. В этой связи следует особо выделить и новые направления в сфере виртуальной реальности.

Глобальная/национальная информационная инфраструктура и высокоскоростные информационные тракты вот лишь два расхожих понятия, говорящих о неосвоенном потенциале развития этой области. Будущее окажет решающее влияние на существующих вещателей и систему электронных СМИ вообще.

Оно также потребует адекватной реакции со стороны законодательства о средствах коммуникации. Существует мнение, что большая свобода планирования потребителями своего времени, а также возможность интерактивно воздействовать на выбор программ сближает индивидуальную и массовую коммуникации и что в дальнейшем регулирование средств коммуникации (особенно вещательных) станет пережитком прошлого. Утверждается, что экономический рынок является достаточно эффективным регулятором. Вопрос лишь в том, так это или нет.

Перспективы обоснования регулирования. Рассматривая вышеуказанное утверждение, вспомним о причинах регулирования СМИ, выдвигавшихся ранее. В Германии, в частности, государственное

регулирование вещания никогда не оправдывалось исключительно нехваткой частот. Конституционный суд ссылался, кроме того, и на особый статус вещания, вытекающий из того, что оно требует больших финансовых расходов, а также имеет большую силу воздействия на граждан.

Довод о том, что СМИ как средство общения таит в себе опасность «несвободы» граждан в формировании мнения — опасность, имеющую значение для конституционной законности, — в будущем останется важным основанием для регулирования СМИ. Определенный риск существует и применительно к вещанию в связи с его особым способом производства и получения сообщений, а также с избирательным характером его финансирования (особенно это касается воздействия рекламы, а также платного телевидения *Pay-TV* на качество программ). В будущем в связи с новыми техническими возможностями следует ожидать не уменьшения, а скорее увеличения числа способов влиять и манипулировать мнением потребителей информации. В свете многочисленных рыночных неудач и высокого потенциала явлений концентрации в секторе СМИ, надежды избежать этого риска исключительно путем увеличения объема предлагаемого контента, если необходимо, числа поставщиков контента, кажется такой же нереалистичной, как и утверждение, что контент и его влияние на потребителя перестают носить массовый характер с появлением возможностей индивидуального доступа и ограниченной интерактивности.

Ссылки на «массовость» коммуникации, приводимые в оправдание особого порядка регулирования СМИ как формы общения, адресованной неопределенной публичной аудитории, основаны на предполагаемой важности и одновременно рискованности такого общения. Ориентация производства, распространения и потребительских качеств сообщений на общество вообще, независимо от того, сколько членов общества реально воспользуются ими, является характерным признаком массовой коммуникации и делает ее б

потребителя при планировании поступающей информации в ближайшем будущем не станет общей тенденцией, а будет, скорее всего, носить маргинальный характер.

* , - .0"2.%%#: P3"'. , %30"\ 2 '.5M89' 32##%99. Независимо от того, как будут изменяться способы производства, распространения и приема программ, аудиовизуальная массовая коммуникация сохранит свое влияние на информационный бюджет, мировосприятие, установки и ориентации потребителей и останется решающим фактором при формировании общественного мнения. Сегодняшняя потребность в регулировании не изменится существенно, особенно до тех пор, пока сохраняются и имеют значение традиционные типы предлагаемых программ и формы приема. В дополнение к ним будут появляться новые формальные и содержательные аспекты коммуникации, а потребность в их регулировании потребует переосмысления. Особое внимание следует обратить здесь на то, что к уже наблюдаемому недостатку знаний и ориентации может прибавиться недостаток умений, происходящий от неодинаковой технической и интеллектуальной подготовленности потребителей к реагированию на новые предложения. Компетентность в использовании средств коммуникации (компьютерная грамотность, грамотность в использовании других СМИ) у всех разная. Вышеупомянутые недостатки нельзя устранить исключительно путем увеличения числа предложений или возможностей для участия в интерактивном или последовательно выборочном доступе пользователей к предоставляемым программам. Таким образом, гарантия свободного формирования мнения продолжает оправдывать меры, направленные на поддержание системы реально свободных и независимых СМИ; насущной потребностью остается правовая конкретизация таких мер.

С юридической точки зрения важно, что аудиовизуальная коммуникация подпадает под понятие массовой коммуникации, даже если речь идет об индивидуальном контенте (например, фильмах), доступ к которому обеспечивается по запросу в любое время или на основании последовательного выбора из ряда альтернативных возможностей (системы «аудио/видео по запросу»). Действительно, ни у кого не возникает сомнений в том, что газета — средство массовой информации, хотя газета может «потребляться» в любое время в соответствии с индивидуальными предпочтениями. При этом она так же состоит в конкуренции с другими газетами (например, за то, чтобы стать утренним чтением гражданина) и так же может быть «запрошена» (прочитана) спустя несколько дней после выхода. Потребность в регулировании и характер регулирования отдельных средств массовой информации должны определяться не на основании концептуального разделения их на категории, а исходя из характерных особенностей и факторов риска, имеющих значение для каждого из них. В свете тенденций последнего времени очевидно, что факторы риска скорее всего не будут устранены в сфере вещания. Поэтому при обсуждении необходимости и правовых перспектив регулирования неуместно ссылаться на устоявшееся, узкое понятие вещания, отвергая возможность регулятивных мер за пределами традиционного вещания. Необходимость регулирования обусловлена не устоявшимися понятиями, такими как «традиционное вещание». Анализ функционирования так называемых «квазивещательных» служб, заменяющих и дополняющих традиционное вещание и расширяющих его возможности, показывает, что регулирование применимо и к ним. Однако при этом следует иметь в виду, что потребность в регулировании должна определяться применительно к каждому фактору риска. Следует различать, например, факторы риска, имеющие значение для печатных СМИ, аудиовизуальных СМИ, программ обычного формата, программ специального формата и электронных видеотек.

С. 5M89' 32##%9. =300. ' Z. 0=353 2. - ##%9:

Основной вопрос состоит не в оправдании регулирования, а в адекватном его планировании, обеспечении его гибкости, адаптируемости и эффективности. Следовательно, необходимо не обосновывать регулирование как таковое, а делать его более конкретным и дифференцированным, что обеспечит возможность повышения эффективности регулирования в будущем.

* , : [#". 8\0"2# P. ' . & 3, - .0"230. Данный обзор будет посвящен коммерческому вещанию и, в основном, телевидению. В соответствии с решениями Конституционного суда, не только общественные, но и коммерческие вещатели имеют обязательства перед обществом.⁴⁶ Эти обязательства регламентируются каждой землей, несмотря на то, что Соглашение между землями о вещании, а также решения Конституционного суда были направлены на их упорядочение. В отличие от общественного вещания в коммерческом вещании допускается трансляция тенденциозных программ при условии, что весь диапазон программ вещателя имеет достаточное разнообразие и баланс. Вещатели свободны в выборе форматов в границах тех форматов, которые оговорены лицензией. Все станции, имеющие лицензии, должны проводить, по необходимости, добросовестные внутренние расследования, демонстрировать справедливость и соблюдать закон. Специальные правила семейного просмотра защищают

несовершеннолетних, устанавливая запрет на показ порнографических передач и передач, содержащих насилие, до определенного позднего часа. Ряд подобных программных ограничений практически совпадает у общественных и коммерческих вещателей.

@3%" 38\\$. Важнейшим вопросом является то, насколько коммерческие вещатели признают и соблюдают свои обязательства перед обществом. Отсюда возникает проблема эффективного контроля за вещанием.

Контроль за частным вещанием строго отделен от контроля за общественным вещанием. Функции контроля за частным вещанием делегированы независимым органам, финансируемым частично из лицензионных сборов общественных вещателей. Их названия различны в каждой земле. Обычно они состоят из двух органов. Исполнительный орган единолично возглавляется директором, который отвечает за повседневное административное руководство работой. Директор также входит в коллегию, называемую Советом по СМИ (*Medienrat*), Земельный комитет по вещанию (*Landesrundfunk-ausschuss*), Исполнительный отдел (*Vorstand*) или Комиссию по вещанию (*Rundfunkkommission*). В большинстве земель такая коллегия крупнее исполнительного органа. Она создана по образцу советов по вещанию, то есть основана на принципе представительства всех кругов общества и в ее компетенцию входят основные стратегические вопросы. В некоторых контрольных органах есть еще малые исполнительные отделы.

Историю контроля за вещанием в Германии нельзя назвать успешной, особенно в том, как вещатели соблюдают свои общественные обязательства. Расплывчатость и широта формулировок в вещательном законодательстве, организационные лазейки и продолжающиеся споры по поводу генеральной линии в отношении СМИ привели к большой правовой неопределенности. В частности, нечетко определен порядок рассмотрения организационной структуры вещателей и претендентов на вещательные лицензии, особенно в том, что касается предотвращения вертикальной и горизонтальной интеграции.⁵⁰ Получение информации об интеграции крайне затруднено из-за использования все более изощренных методов перекрестного владения, подставных лиц и т.п. Немецкое законодательство о вещании содержит очень слабый механизм противодействия концентрации, что подрывает понятие рыночной конкуренции как гаранта качественного разнообразия.

Претенденты на вещательную лицензию должны соответствовать набору минимальных экономических и журналистских критериев, а также доказать свою способность соответствовать ряду законных требований в будущем. Лицензия выдается на конкурсной основе, что позволяет государственным регулирующим органам выбирать «наилучшего претендента» и диктовать свои условия. Это наиболее важная предпосылка для контроля за порядком в сфере вещания, особенно для превентивного контроля за соблюдением принципа разнообразия.⁵³ Обычно ведомство призывает конкурсантов достичь соглашения между собой, например, договориться о создании совместной вещательной ассоциации или о разделе частоты (совместном использовании одной частоты несколькими вещателями согласно графику очередности). Если претенденты не могут достичь согласия или достигают его лишь частично, ведомство должно сделать выбор в пользу одного из претендентов. Очень часто выбор падает на финансово более сильного претендента. Тем не менее, ожидается, что ведомство примет во внимание целый ряд критериев помимо экономического. Критерии индивидуальны для каждой земли, но центральный критерий - обеспечение разнообразия программ. В этом смысле предлагаемый диапазон программ и состав компании, т.е. степень разнообразия интересов участвующих в ней сторон, факт участия культурных объединений, может иметь такое же значение для благоприятного решения, как и меры, принятые компанией для обеспечения плюрализма в программных советах или гарантии защиты автономии журналистов от давления со стороны акционеров.

Кроме лицензирования, вещательные ведомства обязаны контролировать повседневную профессиональную деятельность вещателей. За исключением Баварии, они не имеют права предварительного просмотра/прослушивания программ, но могут заявлять свой протест после трансляции. Контроль сводится к слежению за соблюдением требований, установленных законом. Меры контроля и санкции могут быть различными: от простого замечания по поводу нарушения закона до протеста и, наконец, указания воздерживаться от таких нарушений в будущем. Нарушения закона могут привести к аннулированию лицензии (хотя такая мера возможна лишь после ряда повторных протестов), а в некоторых землях и к временной приостановке лицензии или запрету определенных программ. Также разрешается внесение дополнительных директив с целью конкретизации условий лицензии.

Несмотря на наличие формальных инструментов контроля и пресечения, ведомства часто прибегают к неформальному сотрудничеству со СМИ. Неформальные процедуры позволяют в процессе общения устранять непонимание, гибко реагировать и устанавливать долговременные партнерские отношения, избегая конфликтов в суде и связанных с этим рисков. При чрезмерном применении такие формальные санкции как административные требования и запреты и даже обязательные меры наказания (например,

штрафы) быстро теряют свою силу. Оно может привести к избыточному регулированию и формализации отношений, что большинство сторон расценивает как препятствие для выполнения журналистских задач. С другой стороны, «политика намека», неформальные указания обычно находят положительный отклик у вещателей. Неформальные отношения часто провоцируют вещателей на проверку границ терпимости государственных органов. В общем же можно сказать, что история применения нормативных требований свидетельствует о частом их смягчении и толковании в пользу вещателей, нежели об ужесточении.

X389"9Z.0=#: [#2909030"\. Несмотря на ряд практических преимуществ, с точки зрения требований законности неформальные соглашения имеют недостатки. Они обычно закрыты для общественности; неформальные решения не могут быть предметом пересмотра в суде. Существует также опасность того, что в ситуациях закрытого неофициального торга решающий голос будут иметь та сторона, которая имеет влияние в других областях общественной жизни, и что потенциал закона как корректирующей силы не будет использован. Особого внимания заслуживают в этой связи утверждения, что многие крупные компании в настоящее время, например издательские дома и влиятельные медийные структуры, получают хороший доступ к власти предержащим. По всей видимости этот доступ был использован ими не только при составлении законодательства, но и на всех стадиях процедуры лицензирования. Нельзя быть уверенным в том, что в силу своей официальной независимости представители органов лицензирования и контроля абсолютно беспристрастны к властным структурам.

Личные связи директоров компаний и отношения между членами контрольных органов, представителями государственной политики и индустрии СМИ делают такие опасения еще более оправданными. По крайней мере, практика лицензирования и контроля еще не предоставила примеров обратного. Таким образом, нельзя исключать того, что фактор неформальных связей и даже «сговора» играет определенную роль в процессах, происходящих в ФРГ. Несмотря на эту опасность, можно констатировать, что возможность гибкого и неформального взаимодействия зарекомендовала себя важным инструментом контроля. Поскольку в рыночной экономике приоритет отдается интересам подконтрольной стороны и контрольные органы имеют ограниченный доступ к информации о деятельности вещателей, они должны всячески стремиться пробудить интерес к сотрудничеству со стороны своих подопечных.

И все же повторим: неформальный контроль таит в себе ряд опасностей. Активное вмешательство общественности ненамного уменьшает эти опасности; будучи внешней, третьей стороной, она не вправе принимать участие в процессе контроля. Ряд земельных органов по СМИ по своей инициативе привлекали общественность, используя ее в качестве дополнительной угрозы и инструмента санкций. Но стремление сделать вещателей объектом общественной дискуссии, а тем более выставить на всеобщее обозрение их нарушения не встречает понимания у самих вещателей. Поэтому государственные органы воздерживаются от апелляции к общественному мнению. Их пресс-релизы, уведомления и пр. обычно сформулированы крайне корректно. Общественность, как правило, не приглашается на собрания контрольных органов или комитетов. Немецкая традиция не имеет института, в рамках которого общественность могла бы осуществлять свою деятельность с сфере СМИ, поэтому даже контрольные органы не предпринимают особых попыток упростить доступ общественности. Сейчас, после того как утихли споры о политике государства по отношению к средствам массовой коммуникации, вещание перестало быть излюбленным объектом публичной критики и соответствующей деятельности.

В коммерческом вещании политические, особенно партийные предпочтения контрольных органов имеют, вероятно, меньшее значение чем в сфере общественного вещания. Скорее всего это связано с тем, что здесь полномочия контрольных органов ограничены и еще менее эффективны, чем в общественном вещании. В частности, они не могут участвовать в принятии решений по вопросам финансирования, бюджетным и кадровым, а также организационным вопросам. С другой стороны, правительства земель оказывают давление на контрольные органы, особенно при выборе регистрации вещательных компаний. Они неоднократно оказывали неофициальный нажим на вещателей и государственные органы с целью обеспечить присутствие определенных вещателей в своих землях. Поскольку в Германии нет единого центра культурной жизни, большие города соревнуются за звание медиа-столицы, а малые города изо всех сил стремятся привлечь на свою территорию престижные и доходные предприятия медиа-индустрии. Такого рода «местничество» становится главным фактором политики в отношении масс-медиа. Ради нее органы государственного контроля зачастую готовы пожертвовать общественной ролью вещания. Очень часто государственные органы не выдают лицензию компании до тех пор, пока она не предоставит им гарантию того, что штаб компании и ее производственные мощности будут располагаться в определенном месте. Иногда от вещательной компании даже требуют обещаний производить определенное количество продукции в том в месте, в

котором выдана лицензия. Впрочем, свод законов о средствах массовой коммуникации допускает, что такие заверения могут служить критерием при конкурсном лицензировании.

Конкуренция между землями дает медийным компаниям ряд преимуществ. Например, они могут подавать заявку на лицензию в той земле, которая с их точки зрения имеет менее жесткие требования к вещанию. При попытках ужесточения вещательного законодательства или контроля за его соблюдением компании могут заявить о перемещении в другую землю. В части общенационального вещания согласно Соглашению между землями о вещании все земли обязаны уважать решения, принятые соответствующим органом той земли, где была выдана первая вещательная лицензия.

Х' #="9Z.0=9. P'.P:"0"29: %# PM9 abb.="92%353 '.5M9' 32#%9: . Препятствия на пути регулирования и контроля могут быть следствием, например, расширения профиля программной деятельности, подмены типов программ, связей и интеграции различных (часто мультимедийных) компаний работающих на рынке СМИ, транснациональных рыночных структур и международных отраслей деятельности.

Возможности правового регулирования ограничены особенностями самой структуры коммуникации. Вскоре у этой проблемы наметится ряд дополнительных аспектов. Яркой иллюстрацией тому является такая система коммуникации как Интернет. Несмотря на то, что изначально Интернет не был предназначен для массового общения, с его помощью можно обмениваться информацией. Уже сейчас по всемирной паутине можно транслировать видеofilмы и тому подобную продукцию, хотя и на очень низких скоростях. Разработка этой «сети сетей» велась изначально при поддержке государства (например, Министерства обороны США, учебных заведений и др.). Со временем Интернет превратился в структуру со «спонтанным» саморегулированием. Регулятивное вмешательство внешнего учреждения, например, государства, в такую структуру практически обречено на неуспех.

Неуспех в регулировании и контроле СМИ порождается не только неспособностью адекватно учитывать особые технические характеристики определенной системы массовой информации. Наибольшая опасность появляется тогда, когда интересы регулирующей и регулируемой сторон находятся в затяжном конфликте. Регулируемая сторона (коммерческие предприятия), с другой стороны, имеют определенную заинтересованность в государственном регулировании (см. выше), например, если оно помогает укрепить инвестиционную стабильность и сохранить существующие структуры, в частности, путем предотвращения агрессивной конкуренции. Тем не менее, коммерческие структуры готовы поддержать меры по регулированию лишь постольку, поскольку их содержание согласовано с их собственными интересами. Облегчить такое согласование призваны неокорпоративистские структуры, занимающиеся выработкой совместных решений в современных демократиях, наличие которых в некоторых странах, например в Германии, стало почти хрестоматийным, благодаря поразительной близости некоторых СМИ к политике, и наоборот.

В такой ситуации государство может извлечь пользу из заинтересованности компаний в ограниченном регулировании для того, чтобы побудить их к учету противоположных общественных интересов. В частности, оно может учредить институциональную основу саморегулирования, например, для рыночных СМИ, как дополнение к институтам добровольного самоконтроля и ограничительным мерам. Государственный контроль будет играть роль «страховки», которая натянется, если не сработает саморегулирование. Регулирование неизбежно будет балансировать между двумя крайностями: чрезмерно сильным регулированием, которое подавляет свободу и творческий потенциал частной автономии и личной выгоды, и слишком слабым регулированием, которое может легко превратиться в лишенный смысла политический жест.

* 0%32%) . %#P' #28.%9: '.5M9' 32#%9: 2. - #%9:

Данный обзор уже продемонстрировал, что важнейшая проблема состоит не в обосновании регулирования как такового, а в его конкретизации и дифференциации. Во всем мире вещание, особенно ориентированное на рынок, может регулироваться только в очень ограниченных пределах.⁶⁵ Понимание этого особенно важно для рынка аудиовизуальной коммуникации, который в ближайшем будущем станет еще более раздробленным и разделенным на сегменты.

Чтобы определить в каких областях, для защиты чего и от каких опасностей государственное регулирование целесообразно и даже обязательно и какие инструменты должны быть для этого задействованы, требуется индивидуальное рассмотрение и прогнозирование каждой ситуации, а в случае ошибок — твердое намерение изменять или улучшать положение дел. Ниже приведен ряд областей, в которых, как правило сохраняется потребность в регулировании.

R#- 9" #] . % % 30" . Q, 3,) Z%3 "' . , M^ - 9_ [# - 9") . Как и раньше, регулирование отдельных программ будет едва ли оправданным. Оно представляет собой опасность для свободы коммуникации и допустимо только в рамках конституционного поля и лишь в тех случаях, когда под угрозой находятся объекты, защищенные общими законами. Это объекты, защиту которых обеспечивают ограничения, содержащиеся в общих законах (например, защита чести, защита от ограничений на торговлю, защита детей и молодежи). Опасности, им угрожающие, не исчезнут в век мультимедиа, но, возможно, примут новые формы.

j M% =] 93% 9' 32#% 9. 090" . O) 2. - #% 9: . Положения, защищающие функционирование сложившегося порядка коммуникации, представляют собой иной вид регулирования. Чтобы осуществлять его, соблюдая принципы свободы как источников, так и потребителей информации (предотвращение предвзятости, свобода от манипулирования, разнообразие содержания), регулирование системы вещания не должно быть сосредоточено исключительно на том, как организована программная политика вещателя. В этом случае игнорируются важные факторы, воздействующие на средства коммуникации на более низких или более высоких уровнях: на стадиях производства, покупки прав, перепродажи, рекламного («финансового») продвижения продукции и т.д. Попытки влияния, отбора, манипуляции и т.д., имеющие место на этих уровнях, упускаются из виду, когда объектом внимания является лишь программная политика. Важным обстоятельством здесь является и то, что вещательные компании все меньше производят собственной продукции и все больше напоминают агентства по отбору и распространению программ, их редакторские обязанности, соответственно, уменьшаются (издательская концепция). Это, как правило, подтверждается тенденциями рынка, которые наблюдаются в настоящее время.

Однако разделение труда в медиа-секторе, не мешает существованию диагональной, вертикальной и горизонтальной интеграции компаний, занимающихся производством, трансляцией, перепродажей и т.д. В будущем возможно появление новых видов интеграции, в частности, между владельцами передающих сетей и компаниями, ответственными за содержание вещания.⁶⁶ В США, например, наблюдается рост количества связей, которые до недавнего времени частично ограничивались Федеральной комиссией связи. Это связи между кабельными и телефонными компаниями, производителями программ, агентствами авторских прав, вещателями, рекламными компаниями и т.д. В Европе их количество также будет расти благодаря приходу либерализации в сферу телекоммуникаций. Это приведет к появлению на рынке новых сил: например, в Германии в настоящее время это большие энергетические компании.

Многоуровневые связи между компаниями различного профиля — реакция на новые возможности рынка и на риски, связанные с конкуренцией. Так как конкуренция особенно опасна в эпоху роста и накопления избыточных мощностей в секторе коммуникаций, особую заинтересованность в ограничении конкуренции или, по крайней мере, контроле опасных тенденций имеют фирмы, уже закрепившиеся на рынке. Для сохранения саморегулирующегося потенциала конкуренции должно быть задействовано антимонопольное законодательство. Это необходимо, но недостаточно, так как закон не может служить адекватной защитой от специфических опасностей, подстерегающих СМИ и коммуникации.

>08329: &30" M^ #. В будущем важной областью регулирования будет гарантирование надлежащего (и равного для всех) доступа к различным уровням производства, трансляции, распространения и перепродажи программ. Особенно важен доступ к производству и приобретению программ, а также доступ к авторским правам.

Имея преимущества в деятельности на рынке производства и программных прав, отдельные распространители (вещатели и кабельные компании) могут получать все большие возможности для отсева и вытеснения конкурентов, до тех пор пока государство не предпримет шаги для того, чтобы пути доступа были открыты для всех. Элементы такого регулирования содержатся в Законе о защите потребителей кабельного телевидения и конкуренции, принятом в США в 1992 г.⁶⁸ Закон ограничивает возможность продавцов программ и операторов кабельных сетей, вступивших в вертикальную интеграцию, препятствовать вхождению конкурентов на рынки поставки и распространения программ.⁶⁹ Для США потребность в таком законе стала очевидна на примере спутниковых вещателей Хьюза и Хаббарда, которые лишь в 1994 г. «осмелились» начать конкурировать с вещателями, уже закрепившимися на этом рынке.

Государственная поддержка необходима и в сфере доступа вещателей к сетям распространения программ. Должны быть созданы условия (а если необходимо, и ценовые привилегии), позволяющие менее влиятельным, но более ценным с точки зрения общественной пользы вещателям распространять свои программы. Один из подходов заключается в том, чтобы передача данных по кабельным сетям осуществлялась на основе единых требований к средствам доставки сигнала. Такая структура, вероятно, не будет устойчива в долгосрочной перспективе ввиду конкуренции сетей, но наличие минимальных требований к передаче будет необходимо и достаточно. При отсутствии правового регулирования,

облегчающего доступ к технологиям распространения, практически любые культурные программы не будут иметь шансов дойти до потребителя, за исключением программ, ориентированных на элитные круги, имеющие желание и возможность их покупать.

R#- 9"# P3" . , 9". 8. Q. Проблемы с доступом могут возникнуть также и у потребителей программ. Помимо права на отсутствие дискриминации, регулирование должно также обеспечивать защиту от чрезмерных расценок за доступ и защиту прав потребителя, включая защиту данных. Обеспечение доступа является частью комплексной задачи по оказанию «базового набора» коммуникационных/информационных услуг в рамках концепции универсальной службы, уже принятой в сфере коммуникаций." В отличие от предыдущего периода развития вещания и телекоммуникационных монополий, имевших, среди прочего, разнообразные возможности внутреннего субсидирования, единое для всех качество доступа перестало быть неизбежной данностью, благодаря дифференциации услуг и рыночному способу создания инфраструктуры (влияние географических и классовых различий на качество доступа). Поэтому регулирование масс-медиа все больше увязывается со справедливым регулированием потребительского доступа.

В этой связи можно рекомендовать создание институтов, задачей которых будет систематическое набл

взаимными стимулами и критериями совершенствования. Конкуренция в журналистике должна помогать достигать разнообразие и вследствие этого повышать качество программ. Относительно независимое от рыночного финансирования и необходимости учитывать желания клиентов-рекламодателей общественное вещание может и должно устанавливать стандарты качества и влиять на ожидания аудитории по отношению к коммерческому вещанию.

Сейчас трудно предугадать, каким образом и как долго концепция двуединой системы будет оставаться в силе. Так как она предполагает сохранение общественного вещания, которое требует правового структурирования, имеется необходимость создать такие условия, в которых общественное вещание будет не только сохранять внутреннюю жизнеспособность, но и сможет получать политическую поддержку извне. В конечном счете этого можно добиться исключительно качеством программ. Чтобы иметь успех, общественное вещание должно больше внимания уделять конкретным целевым группам населения в программах обычного формата, разрабатывать собственные форматы, стремиться к большей индивидуализации использования массовой коммуникации, применяя для этого в том числе и интерактивные возможности. Оно также может получить дополнительное финансирование, работая как платное телевидение (**Pay-TV**)

По мере раздробления и сегментации СМИ для реализации идеи служения обществу потребуются новые, более дифференцированные способы. Это касается как общественного, так и коммерческого вещания. В основе конституционных требований к коммерческому вещанию должны будут лежать не только экономические мотивы. Если коммерческие вещатели пожертвуют служением общественным интересам ради прибыли, то оправдания привилегий, которыми они пользуются сейчас и которые будут отставать в будущем, потеряют свою силу. Если предложения коммерческого вещания не могут удовлетворить всех потребностей общества в коммуникации, то это вовсе не означает, что такие потребности должны автоматически удовлетворяться общественным вещанием. В этом случае с прибыли коммерческих вещателей вполне возможно взимать специальные отчисления (скажем, в форме «компенсирующих выплат») для финансовой поддержки производства программ, которыми они пренебрегают. Они же и будут эти программы распространять.

R#=8^ Z9". 8\%) . [#0. Z#%9:

Несомненно, поставить вещание на службу обществу в условиях сегодняшнего дня представляется крайне трудной задачей. Мы не можем быть уверены в том, что ситуация изменится в эпоху мультимедиа или после создания глобальной коммуникационной структуры. Правовые акты не могут эффективно гарантировать того, что общественное и тем более коммерческое вещание будут выполнять свои обязательства перед обществом при составлении программ. Здесь закон может лишь помогать, особенно если положения закона отвечают этическим воззрениям и интересам ответственных лиц. Однако если положения закона идут вразрез с экономическими или журналистскими интересами, они перестают быть эффективными, за исключением ситуаций, когда в пользу закона действуют иные мощные силы. Владелец готов встать на страже общественных интересов тогда, когда он может рассчитывать на поддержку обычно критично настроенного общественного мнения и если персонал вещательной компании имеет достаточную свободу противостоять возможному давлению коммерческих интересов. В то же время заинтересованность вещательной компании в коммерческом успехе — это в какой-то мере заинтересованность в нем каждого сотрудника этой компании. В общественном вещании зависимость от экономического успеха выражена не так отчетливо. Это означает, что именно там интересы общества имеют больше шансов прочнее утвердиться.

В будущем экономическое давление на вещателей будет скорее усиливаться, нежели ослабевать. Выход на международные рынки и глобализация вещания ужесточили конкуренцию и поставили во главу угла экономические факторы. Общественное вещание едва ли может избежать создавшихся реалий, тем более что при покупке программ, прав и услуг известных профессионалов («звезд») ему также приходится выходить на рынок.

Экономическая конкуренция осложнится с многократным увеличением передающих мощностей, благодаря использованию цифровых технологий, сжатия данных и других технических достижений. Это едва ли вызовет активную конкуренцию за качество журналистской работы и отказ от таких стимулов, как зрительский рейтинг и доходы от рекламы или платного вещания.

Установление связей и стратегических альянсов между компаниями на уровнях производства, продажи прав, вещания, перепродажи, продвижения программ, покупки рекламы и владения сетями ретрансляции может привести к сосредоточению влияния в одних руках. В таких условиях творческие работники будут обладать все меньшим «пространством для маневра». Конечно, всегда будут появляться новые рыночные ниши, облегчающие маневрирование, но тот, кто желает добиться успеха внутри самих ниш будет вынужден считаться с рядом ограничений.

Изменение условий рынка ни коим образом не устранил того обстоятельства, что вещательные программы являются преимущественно промышленным товаром. Новые технологии будут все жестче ограничивать индивидуальное производство, несмотря на новые возможности, предоставляемые ограниченной интеракцией. Прежде всего технические изменения не ослабят экономическую зависимость. Наоборот, экономическая конкуренция из-за доходов от рекламы (объем которых ограничен) и из-за денег потребителей вещания станет до того жесткой, что программные стратегии будут еще больше нацелены на рост доходов или даже на элементарное выживание вещателей.

Уже начавшиеся сегментация и раздробление аудитории, а следовательно и программ, скорее всего продолжатся. Они будут сопровождаться значительной дифференциацией программ по интересам. Это не помешает вещанию продолжать служение обществу. Однако до сих пор идея служения обществу в основном реализовалась посредством программ общего формата и имела целью социальную интеграцию зрителя. Теперь эта цель должна быть переосмыслена в соответствии с новыми программными реалиями и новыми привычками зрителей. В этом направлении все еще ощущается недостаток идей.

С помощью новых технологий станут возможны нетрадиционные формы интерактивного общения, исчезновение границ между индивидуальной и массовой коммуникацией и обмен между ними. Можно ожидать, что большинство потребителей будут использовать эти новые интерактивные возможности в крайне ограниченных пределах: в основном, для индивидуализированного доступа к программам массового производства. Важнейшей предпосылкой, определяющей качество программы и, таким образом, вклад вещателя в развитие общества, станет способ производства программы. Именно производители программ, а не вещатели, будут определять общественную направленность СМИ. В своей деятельности производителям придется все больше ориентироваться на силы рынка и через рыночные механизмы получать отклик от потребителя. Однако крайнее разнообразие программ и трудность ориентирования в них, а также увеличивающиеся вследствие раздробления рынка возможности манипулирования выбором потребителя крайне затруднят механизм обратной связи, при котором общественные устремления преобладают, если рынок этому благоприятствует.

Конечно, наблюдаемая сейчас бессодержательность многих программных сегментов может вызвать настойчивую потребность в улучшении качества содержания и более полном информировании потребителя и в результате заставить предприятия массовой коммуникации более четко осознать свою ответственность перед обществом. Устойчивое существование общественной идеи в будущем возможно только в том случае, если такие тенденции будут разными способами поощряться. В этом смысле значительный вклад может внести правовое регулирование. Однако правовое регулирование не имеет силы в изоляции, в отрыве от общественной поддержки.

В плюралистическом обществе идея общественной направленности вещания означает признание и усвоение многообразия способов использования новаторского потенциала, порождаемого соприкосновением разнообразных интересов и структур. Будущее законодательство о СМИ должно поощрять такой новаторский потенциал. Традиционные инструменты регулирования СМИ многократно терпели неудачу в прошлом и для будущего они подходят в лучшем случае лишь отчасти. Поэтому для адекватного правового регулирования вещания в будущем крайне необходимы новые идеи. Однако для того, чтобы в будущем развивать способность к законодательному новаторству, система должна научиться воспринимать уроки прошлого.

УДК 654
ББК 76.3
С77

"#%&# ' ")
* , - .0"2.%%353 6.8. ' #&932. - #%9:

Составители: Алагушев А.К., Сариева Э.К.
Ответственный за выпуск: Гуркин А.А.

Издание выпущено ОО «Интерньюс» и Институтом Медиа Представителя в КР.
Не подлежит коммерческому распространению.



Поддержка издания была осуществлена за счет средств, предоставленных Агентством США по Международному Развитию (USAID).
Точка зрения, отраженная в издании может не совпадать с точкой зрения Фонда или Агентства Международного Развития США (USAID).



ИНСТИТУТ
МЕДИА ПРЕДСТАВИТЕЛЯ
В КЫРГЫЗСТАНЕ

Институт Медиа Представителя – это система саморегуляции вопросов в сфере средств массовой информации. Институт создан в целях развития и реформ медиа законодательства и защиты прав журналистов и СМИ; оказания юридической помощи в решении конфликтов, возникших в сфере медиа и укрепления демократии в целом в Кыргызской Республике.

Деятельность Медиа Представителя строится на основе принципов независимости, справедливости, инициативности, ответственности, гуманности, открытости, объективности и доступности, а также взаимодействия и сотрудничества с органами государственной власти, их должностными лицами, ответственными за обеспечение и защиту информационных прав, свобод и законных интересов СМИ, журналистов, граждан и организаций.

В Институт Медиа Представителя могут обратиться все СМИ, граждане и организации по вопросам, связанным с правовым регулированием деятельности СМИ Кыргызской Республики.

Институт Медиа Представителя, эл. почта: law@media.kg

Медиа Представитель: Майчиев Шамарал, эл. почта: shamaral@media.kg



Общественное объединение «Интерньюс» (создано в 1999 г.) является некоммерческой организацией, которая поддерживает процесс развития средств массовой информации в Кыргызской Республике.

«Интерньюс» предоставляет консультации в сфере информационного законодательства, осуществляет образовательные программы по повышению квалификации сотрудников СМИ; производство и распространение программ, разработку и внедрение передовых технологий в сфере СМИ.

«Интерньюс» в Кыргызской Республике является членом Интерньюс Интернешнл, который включает 14 неправительственных организаций со всего мира, включая Западную и Восточную Европу, США, Россию, Кавказ и Центральную Азию, Азию, Африку и Ближний Восток.

ОО «Internews» в Кыргызской Республике

Эл. почта: internews@internews.kg

URL: <http://www.internews.kg>

