
Доступ к эффиру

Принципы свободы слова и
регулирования вещания



ARTICLE 19

ВСЕМИРНАЯ КАМПАНИЯ ЗА СВОБОДУ СЛОВА

СЕРИЯ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ

Доступ к эфиру

Принципы свободы слова и регулирования вещания

АРТИКЛЬ 19

© АРТИКЛЬ 19, Лондон
ISBN 1 902598 46 6

Апрель 2002 г.

ВЫРАЖЕНИЯ БЛАГОДАРНОСТИ

Автором настоящего документа является Тоби Мендель, руководитель Юридической программы АРТИКЛЯ 19. В основу Принципов легли результаты обширных исследований, анализа и консультаций, проводившихся под эгидой АРТИКЛЯ 19, а также опыт нашей собственной работы и сотрудничества с партнерами во многих странах мира.

АРТИКЛЬ 19 благодарит Министерство иностранных дел и по делам Содружества Великобритании за финансовую поддержку работы по разработке и изданию настоящих Принципов. При этом содержание документа может не совпадать с позицией Министерства.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	1
РАЗДЕЛ 1. Общие принципы.....	2
РАЗДЕЛ 2. Вещательная среда	4
РАЗДЕЛ 3. Частоты вещания	5
РАЗДЕЛ 4. Регулирующие и апелляционные инстанции	5
РАЗДЕЛ 5. Лицензирование.....	9
РАЗДЕЛ 6. Содержание вещания.....	11
РАЗДЕЛ 7. Санкции	13
РАЗДЕЛ 8. Доступ к государственным ресурсам.....	13
РАЗДЕЛ 9. Освещение выборов.....	14
РАЗДЕЛ 10. Общественные вещатели.....	15

ПРЕДИСЛОВИЕ

Для большинства жителей планеты вещание служит как главным источником информации, так и основной формой досуга. Вследствие высокого уровня неграмотности и трудностей с распространением печатных изданий телевидение и радио остаются единственным средством действительно массовой информации. Для малоимущих газета может оказаться непозволительной роскошью, а многие просто предпочитают смотреть или слушать новости. Вещание, к тому же, играет важнейшую роль как дешевая и доступная форма развлечения.

Правительства и крупный бизнес традиционно стремятся получить контроль над эфиром, учитывая важность последнего как информационного ресурса и его растущую коммерческую привлекательность. Довольно типичной является ситуация, когда общественная вещательная компания фактически выступает рупором властей, порой забывая об интересах общества. Во многих странах эфир до недавнего времени оставался монополией государства, и такое положение кое-где еще сохраняется. Там где частное вещание начинает играть все более заметную роль, его пытаются тем или иным образом взять под контроль: государство — через процедуру лицензирования, а бизнес стремится монополизировать этот сектор и повысить долю низкопробных, но рентабельных программ.

Предлагаемые Принципы устанавливают систему стандартов, направленных на достижение баланса между обеспечением и защитой независимости вещания и учетом интересов общества. Наиболее сложная проблема заключается в том, как совместить регулирование в интересах общества с гарантиями от превращения его в инструмент контроля со стороны властей. Регулирующие органы должны также предупреждать чрезмерное доминирование коммерческих интересов и обеспечивать использование эфира в интересах всего общества.

Принципы являются частью выпускаемой АРТИКЛЕМ 19 Серии международных стандартов, посвященной вопросам свободы выражения мнений и убеждений в различных областях. Они адресованы правозащитникам, вещателям, адвокатам, судьям, депутатам представительных органов и государственным служащим, чья деятельность направлена на то, чтобы вещательный сектор был активным и независимым и работал в интересах всех регионов и слоев общества.

ВВЕДЕНИЕ

Настоящие Принципы устанавливают стандарты свободы вещания. Они относятся как к конкретным режимам регулирования, так и в более широком контексте – к действиям государства и частных субъектов в данной области и к законодательному оформлению свободы самовыражения. Принципы признают, с одной стороны, необходимость обеспечения независимости вещания свободного от государственного или коммерческого вмешательства, с другой – необходимость корректировки в ряде случаев в интересах большей активности и разнообразия в этом секторе.

Принципы основаны на международных и региональных правовых нормах, складывающейся государственной практике (отражающейся, среди прочего, в национальном законодательстве и в решениях национальных судов), а также на общеправовых принципах, установившихся в международном сообществе. При составлении использованы результаты обширных исследований, анализа и консультаций, проводившихся под эгидой АРТИКЛЯ 19, а также опыт нашей собственной работы и сотрудничества с партнерами во многих странах мира.

РАЗДЕЛ 1 Общие принципы

Принцип 1: Право на свободное выражение своего мнения и свободу информации

- 1.1 Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, через вещательные СМИ или иными способами по своему выбору.
- 1.2 Право на свободное выражение своего мнения включает как право вещателя быть свободным от государственного, политического или коммерческого вмешательства, так и право общества на максимальное разнообразие распространяемых информации и идей в вещание.
- 1.3 Содержание вещательных программ ни при каких обстоятельствах не подлежит предварительной цензуре ни со стороны государственных, ни со стороны регулирующих органов. Любые санкции в связи с нарушением установленного порядка вещания могут применяться только после выхода материала в эфир.

Принцип 2: Независимость редакционной политики

- 2.1 Независимость редакционной политики, когда содержание программ определяется вещателем исходя из профессиональных критериев и права общества на информацию, должна быть гарантирована законом и обеспечиваться на практике. Только вещатель, а не правительство, регулирующие органы или коммерческие организации, вправе определять содержание своего вещания при соблюдении положений Разделов 6 (Содержание вещания) и 9 (Освещение выборов).

- 2.2 Данный Принцип призван защитить как общую политику редакции (например, недопустимо предписывать вещателям характер освещения военных действий или требовать, чтобы они пропагандировали определенную модель экономики), так и редакционные решения по конкретным вопросам.
- 2.3 Ни при каких обстоятельствах, за исключением предусмотренных Принципом 31 (Политическое вещание в рамках прямого доступа), недопустимо требовать от вещателя выпуска программ в интересах правительства или предоставления властям эфирного времени.

Принцип 3: Обеспечение многообразия

- 3.1 Многообразие предполагает плюрализм вещательных организаций, их форм собственности, а также точек зрения и языков в вещании в целом. В частности, данный принцип исходит из необходимости существования широкого спектра независимых вещателей и программ, представляющих и отражающих все общество.
- 3.2 Государство обязано принимать меры по расширению и развитию вещания, а также содействовать обеспечению его максимального многообразия. Государство должно воздерживаться от таких ограничений на вещание, которые неоправданно ограничивали бы рост и развитие данного сектора в целом.
- 3.3 Следует принимать эффективные меры по предупреждению неоправданной концентрации и обеспечению многообразия в области форм собственности как внутри самого вещательного сектора, так и между ним и другими средствами массовой информации. При этом следует исходить из необходимости развития вещательного сектора в целом и экономической жизнеспособности вещательных организаций.

Принцип 4: Чрезвычайные ситуации

Правовая регламентация вещания не дает государству права устанавливать над ним свой контроль (как в части оборудования, так и в части содержания программ) в условиях чрезвычайной ситуации. При возникновении действительно чрезвычайных обстоятельств, когда такие меры абсолютно необходимы, на этот период может быть принято специальное законодательство в пределах, строго ограниченных неотложными требованиями момента, как предусмотрено международным правом.

Принцип 5: Ответственность за заявления третьих сторон

Вещатель не несет ответственности за заявления третьих лиц при следующих обстоятельствах:

- Во время прямого эфира, когда предотвращение передачи заявления не представляется возможным;
- В случаях, когда передача заявления отвечает интересам общества (например, для целей демонстрации существования в обществе определенных взглядов), но сам вещатель не разделяет заявленной позиции;
- В контексте политических программ в рамках прямого доступа (Принцип 31).

РАЗДЕЛ 2 Вещательная среда

Принцип 6: Общедоступность

- 6.1 Государство содействует максимальной доступности средств связи и вещательных программ, в том числе в части телефонной связи, интернета и электричества, вне зависимости от того, предоставляются ли эти услуги государственными или частными компаниями. Примером в этой области могут служить узлы связи в библиотеках и других общедоступных местах.
- 6.2 Государство принимает меры в интересах обеспечения максимальной географической широты вещания, в том числе через развитие передающих сетей. Доступ к государственным передающим сетям, с учетом имеющихся технических возможностей, предоставляется всем вещателям на недискриминационной основе и по разумным тарифам.

Принцип 7: Инфраструктура

- 7.1 Государство обеспечивает для развития вещательного сектора всю необходимую инфраструктуру, в том числе достаточное и бесперебойное электроснабжение и доступность телекоммуникаций.
- 7.2 Необходимо уделять особое внимание тому, чтобы вещатели могли использовать преимущества современных информационных технологий, таких как интернет, спутниковая и цифровая связь.

Принцип 8: Экономические условия

Государство содействует формированию таких общеэкономических условий, которые благоприятствовали бы развитию вещания. Необходимость специфических мер определяется конкретной ситуацией, однако любые принимаемые меры должны быть справедливыми, прозрачными и недискриминационными. К их числу можно отнести:

- Введение налоговых, импортных и тарифных льгот для вещателей, а также на приобретение приемных устройств (в т. ч. радио- и телеприемников);
- Снижение размера прямых сборов с вещателей, в частности лицензионного сбора и платы за использование национальных передающих сетей;
- Предоставление достаточных возможностей для обучения.

РАЗДЕЛ 3 Частоты вещания

Принцип 9: Частотное планирование

- 9.1 Как на национальном, так и на международном уровне, процесс принятия решений о распределении частот среди всех пользователей должен быть открыт для всех заинтересованных сторон, в том числе для органов, регулирующих вещание, и должен обеспечивать выделение для вещания достаточного количества частот.

- 9.2 Необходим механизм планирования в отношении частот, выделенных для вещания, с тем чтобы обеспечить их оптимальное использование с точки зрения многообразия. Этот процесс должен быть открыт для всех заинтересованных сторон и должен контролироваться органом, свободным от политического и коммерческого вмешательства. После принятия частотный план широко публикуется.
- 9.3 Частотный план призван обеспечивать справедливое распределение частот вещания, при соблюдении интересов общества, между тремя вещательными секторами (общественным, коммерческим и местным), двумя видами вещания (радио и телевидение) и вещателями с различным охватом аудитории (национальными, региональными и местными).
- 9.4 В частотном плане может быть предусмотрено резервирование определенных частот для использования их в будущем определенными категориями вещателей, с тем чтобы обеспечить многообразие и равный доступ к эфиру на протяжении времени.

РАЗДЕЛ 4 Регулирующие и апелляционные инстанции

Принцип 10: Независимость

Любые государственные органы, обладающие полномочиями по регулированию вещательного и/или телекоммуникационного секторов, включая органы, рассматривающие жалобы граждан, должны быть защищены от внешнего влияния, в особенности политического или коммерческого характера. Статус таких органов четко оформляется законом. Законодательные гарантии институциональной автономии и независимости, включают, в частности:

- Конкретные и ясные формулировки в законе, которым учреждается данный орган, а также, по возможности, в его уставе;
- Четкое и законодательно оформленное заявление об основах вещательной политики и полномочиях и задачах регулирующего органа;
- Порядок назначения и отстранения от должности членов регулирующего органа;
- Его официальная подотчетность обществу через многопартийный контроль;
- Порядок финансирования.

Принцип 11: Четкие гарантии независимости

Независимость регулирующего органа, как и защита его и его сотрудников от внешнего давления, должны быть отдельно и четко прописаны в учредительном законодательстве, а также, по возможности, в его уставе. При том что устоявшихся формулировок не существует, в качестве одного из вариантов можно было бы предложить следующий:

[Регулирующий орган] пользуется оперативной и административной самостоятельностью в отношениях с любым физическим или юридическим лицом, в том числе с правительством или любыми государственными органами. Такая автономия должна уважаться при всех обстоятельствах: ни одно физическое или юридическое лицо не должно предпринимать попыток оказать влияние на членов или сотрудников [регулирующего органа] в части исполнения ими своих служебных обязанностей или вмешиваться в деятельность [регулирующего органа], кроме как в особо оговоренных законом случаях.

Принцип 12: Вещательная политика

Законодательство, в соответствии с которым создается регулирующий орган, должно содержать четкое определение стратегии регулирования вещания; к элементам последней следует отнести содействие уважению свободы самовыражения, многообразию, достоверности и беспристрастности, а также свободному обращению информации и идей. Регулирующий орган руководствуется этой стратегией в своей деятельности и при всех обстоятельствах действует в интересах общества.

Принцип 13: Порядок назначения и отстранения от должности членов регулирующего органа

- 13.1 Процедура назначения в состав руководящих органов (советов) организаций, обладающих полномочиями по регулированию вещательного и/или телекоммуникационного секторов, должна сводить к минимуму возможность политического или коммерческого вмешательства. Порядок назначения четко оговаривается в законе. Члены руководящего органа работают в своем личном качестве и при всех обстоятельствах действуют в интересах общества.
- 13.2 Процесс назначения должен носить открытый и демократический характер, быть свободным от доминирования со стороны отдельных политических партий или коммерческих кругов и предусматривать возможность участия общественности. Обязательным требованием к кандидатам является наличие профильного образования и/или опыта. Общий состав руководящего органа регулирующего органа должен, в разумных пределах, отражать структуру общества в целом.
- 13.3 При назначении применяются следующие критерии наличия конфликта интересов. Никто не может быть назначен в состав руководящего органа регулирующего органа, если он:
- Принадлежит к исполнительной или другим ветвям власти;
 - Занимает официальный пост или является штатным сотрудником в одной из политических партий либо занимает выборную или назначаемую должность в правительстве;
 - Занимает должность или получает вознаграждение в области телекоммуникаций или вещания либо имеет в этой области, прямо или косвенно, существенные финансовые интересы;
 - Осужден, в рамках установленной процедуры, соответствующей международно признанным юридическим нормам, за насильственное преступление и/или злоупотребление полномочиями, если с момента вынесения приговора прошло менее пяти лет.
- 13.4 Срок полномочий членов руководящего органа должен быть фиксированным, и они должны быть защищены от досрочного освобождения от должности. Отстранение от должности может производиться только органом, назначившим данное лицо, причем такое решение подлежит судебной проверке. Отстранение от должности возможно только в тех случаях, когда:
- Возникает конфликт интересов, как указано выше;

-
- Допущено серьезное нарушение установленных законом обязанностей, в том числе в форме неисполнения обязанностей;
 - Налицо явная неспособность к эффективному исполнению обязанностей.
- 13.5 Условия и порядок членства в руководящем органе должны быть исчерпывающе установлены законом. Никакие другие условия, порядок и обязанности не применяются. В частности, ни министры, ни другие представители правительства не вправе изменять условия членства или обязанности членов руководящего органа. Как отдельные члены, так и руководящий орган в целом могут руководствоваться указаниями только назначившего их органа.
- 13.6 Порядок оплаты труда и возмещения расходов членам руководящего органа устанавливается законом таким образом, чтобы исключить возможность проведения различий между отдельными членами. Последним необходимо запретить получение в связи с профессиональной деятельностью любых средств, кроме предусмотренных законом.
- 13.7 Полномочия по выработке внутреннего регламента, в том числе в части заседаний и кворума, могут быть определены законом либо предоставлены самому регулируемому органу.

Принцип 14: Полномочия и функции

- 14.1 Полномочия и функции регулирующего органа, в том числе в отношении лицензирования или рассмотрения жалоб, исчерпывающе устанавливаются учредительным законодательством и могут быть изменены только посредством внесения поправок в такое законодательство. Эти полномочия и функции должны быть сформулированы таким образом, чтобы с учетом сложности задач и высокой вероятности возникновения непредвиденных коллизий регулирующей орган имел определенную свободу в разработке собственных стандартов и правил в пределах своей компетенции и мог обеспечивать справедливый, плюралистический и бесконфликтный характер функционирования вещательного сектора.
- 14.2 Отдельной строкой в законодательстве должны быть прописаны ясные, прозрачные и справедливые процедуры реализации тех полномочий регулирующего органа, которые затрагивают отдельных вещателей – как уже существующих, так и могущих появиться в будущем. Любые решения принимаются с учетом принципов административной юстиции и сопровождаются письменным обоснованием.

Принцип 15: Подотчетность

- 15.1 Регулирующий орган официально подотчетен обществу в лице какого-либо многопартийного органа, такого как парламент или парламентский комитет, но не министру или иному лицу либо органу, позиция которого не является нейтральной. Законодательство должно обязывать регулирующей орган ежегодно предоставлять подробный отчет о деятельности и бюджете, в том числе материалы аудиторской проверки. Такой ежегодный отчет широко публикуется.

15.2 Любой контроль в отношении регулирующего органа может осуществляться только по результатам деятельности (*a posteriori*) и ни при каких обстоятельствах не должен преследовать цель повлиять на принятие конкретного решения.

Принцип 16: Судебный контроль

Любое решение регулирующего органа, затрагивающее отдельных лиц, подлежит судебному контролю.

Принцип 17: Финансирование

17.1 Регулирующему органу обеспечивается финансирование в объеме, достаточном для осуществления его мандата, причем таким образом, чтобы бюджет был защищен от произвольного вмешательства. Механизм финансирования и принятия решений в этой области четко оговаривается в законе и строится не на основе разовых решений, а в соответствии с подробным планом. Решения, касающиеся финансирования, должны быть прозрачными и приниматься только после консультаций с регулирующим органом.

17.2 Ни при каких обстоятельствах процесс финансирования не может использоваться с целью повлиять на принятие решений регулирующим органом.

РАЗДЕЛ 5 Лицензирование

Принцип 18: Область лицензирования

Вещание подлежит лицензированию при соблюдении принципов, изложенных в настоящем разделе. Такое лицензирование может распространяться на эфирное, спутниковое и/или кабельное вещание, но не на вещание через интернет.

Принцип 19: Выдача лицензий

19.1 Любая процедура лицензирования может осуществляться только регулирующим органом, отвечающим критериям независимости, изложенным в Разделе 4.

19.2 Соответствующий регулирующий орган выдает лицензии на основании частотного плана и с учетом необходимости обеспечения многообразия вещания. Лицензии выдаются общественным, частным и местным вещателям в области радио и телевидения.

Принцип 20: Право на получение лицензии

20.1 Заявителю не может быть отказано в выдаче лицензии на вещание исходя из формы собственности или вида вещания, за исключением ситуации с политическими партиями, где запрет может быть оправданным. В частности, заявитель не обязан иметь некий определенный юридический статус, такой, например, как общество с ограниченной ответственностью. Равным образом недопустимым является общий запрет на выдачу лицензий определенным категориям заявителей, таким как

религиозные организации. Регулирующий орган должен иметь полномочия рассматривать все заявления в индивидуальном порядке.

- 20.2 Допустимо ограничение иностранного участия в собственности и оперативном управлении вещателями, однако при этом необходимо принимать во внимание интересы развития вещательного сектора в целом и обеспечения экономической жизнеспособности вещателей.

Принцип 21: Порядок лицензирования

- 21.1 Порядок выдачи лицензии на вещание четко и исчерпывающе устанавливается законом. Процесс лицензирования должен быть справедливым и прозрачным, иметь установленный предельный срок для принятия решения и предусматривать возможность эффективного участия общества, а также возможность высказаться для подавшего заявку. Выдача лицензий, в зависимости от ситуации, может производиться как в форме тендера, так и в форме рассмотрения лицензирующим органом отдельных заявок, однако в случае нескольких заявок на ограниченное количество частот тендер проводится в обязательном порядке.
- 21.2 Заявки оцениваются на основе четких критериев, заблаговременно сформулированных юридически (в форме закона или нормативных установлений). Насколько возможно, такие критерии должны обеспечивать объективность и содействовать представлению самых различных точек зрения, адекватно отражающих многообразие населения; необходимо также исключать неоправданную концентрацию собственности и оценивать финансовые и технические возможности соискателя. Взимание лицензионного сбора до фактического получения лицензии недопустимо; возможно лишь взимание разумного административного сбора за обработку заявки.
- 21.3 Отказ в выдаче лицензии во всех случаях сопровождается письменной мотивировкой и подлежит судебной проверке.
- 21.4 В тех случаях когда соискатель лицензии не имеет своей частоты вещания, сохраняется единый порядок: при положительном решении по его заявке вещателю должно быть гарантировано предоставление частоты в соответствии с полученной лицензией.
- 21.5 Получивший лицензию вещатель должен иметь право выбора: осуществлять ли передачу сигнала самостоятельно или через передающие компании.

Принцип 22: Режим лицензий

- 22.1 Лицензия может сопровождаться определенными условиями – как общего характера, оформленными нормативно-правовыми актами (законы или подзаконные акты), так и специфическими, относящимися к данному конкретному вещателю. По общему правилу, условия частично определяются содержанием поданной заявки на вещание. Недопустимым следует признать включение в лицензию условий,
- не относящихся к вещанию;

- не отвечающих целям вещательной политики в том виде, как они изложены законодательно.

Любые особые условия должны быть разумными и выполнимыми с учетом предоставленной лицензии.

- 22.2 Обладатель лицензии вправе просить об изменении условий. Любые вносимые лицензирующим органом изменения должны соответствовать принципам административной юстиции и отвечать требованиям Принципа 22.1.
- 22.3 Срок действия различных видов лицензий на вещание фиксируется юридически. Такой срок должен быть разумно достаточным для возврата соискателем лицензии вложенных финансовых и человеческих ресурсов. Допустимы различные сроки действия лицензий для разных категорий вещателей и видов вещания.
- 22.4 Взимание лицензионного сбора допустимо, но такой сбор не должен быть чрезмерным с точки зрения развития вещательного сектора, интенсивности конкуренции за лицензии и общих соображений рентабельности. Размер сборов за различные виды лицензий устанавливается заблаговременно и в соответствии с графиком.
- 22.5 Обладатель лицензии пользуется преимущественным правом на ее продление, за исключением случаев, когда это противоречит интересам общества, или когда вещателем допущено серьезное нарушение условий лицензии. При возобновлении лицензии возможно изменение ее условий – как со стороны вещателя, так и со стороны регулирующего органа. Во всех случаях отказ в возобновлении лицензии сопровождается письменной мотивировкой.

РАЗДЕЛ 6 Содержание вещания

Принцип 23: Административное регулирование содержания

- 23.1 Недопустимо включение в вещательное законодательство гражданско-правовых или уголовно-правовых ограничений на содержание вещания сверх существующих или повторяющих те, которые применяются ко всем формам выражения мнений и убеждений.
- 23.2 Допустимо введение административного режима регулирования содержания вещания в рамках принципов настоящего Раздела. При наличии эффективного саморегулирующего механизма административные меры не применяются.
- 23.3 При разработке любых правил в области содержания вещания учитывается мнение вещателей и других заинтересованных сторон, а окончательное решение принимается только с учетом общественного мнения. Согласованные таким образом правила четко и детально оформляются и публикуются. Правила должны также учитывать различия в деятельности вещателей трех основных форм собственности и двух основных видов (радио и телевидение).
- 23.4 Контроль за правилами в области содержания вещания возлагается на регулирующий орган, отвечающий критериям независимости, изложенным в Разделе 4.

Предпочтительной является ситуация, когда правила в области содержания вещания применяются единым органом ко всем вещателям.

Принцип 24: Обеспечение позитивного характера вещания

- 24.1 На общественных вещателях возлагается основная ответственность по обеспечению права общества на информацию посредством многообразия позиций и точек зрения и широты охвата программ, как того требует Принцип 37 (Функции общественных вещателей).
- 24.2 Обязательства по обеспечению позитивного характера вещания могут налагаться, в соответствии с принципами настоящего Раздела, на коммерческих и местных вещателей, но только в интересах большего многообразия вещания через расширение охвата предлагаемых аудитории материалов. Такие обязательства не могут быть признаны оправданными, если их введение чревато подрывом развития вещания — например, в случае их нереалистичности или чрезмерной обременительности. Такие обязательства должны носить достаточно общий характер, с тем чтобы обеспечить их политическую нейтральность, иметь четкую привязку по категориям программ (исключать возможность двойного толкования) и не быть чрезмерно «размытыми». Например, они могут вводиться в отношении содержания местных программ и/или языка/языков вещания, материалов для меньшинств и детей, а также информационного вещания.

Принцип 25: Реклама

- 25.1 Количество рекламного времени может быть ограничено, но не в ущерб развитию и росту вещательного сектора в целом. Некоторые региональные соглашения, такие как Европейская конвенция о трансграничном телевидении, устанавливают единые для всего региона ограничения (в данном случае 20%).
- 25.2 В отношении рекламы общественные вещатели должны быть поставлены в условия справедливой конкуренции. В частности, недопустимо предложение рекламного времени по ценам ниже рыночных за счет общественного финансирования.
- 25.3 Допускается введение, в соответствии с принципами настоящего раздела, отдельного административного режима регулирования рекламы.

РАЗДЕЛ 7 Санкции

Принцип 26: Порядок применения санкций

К отдельным вещателям санкции не могут применяться ни при каких обстоятельствах, за исключением случаев нарушения ими ясно выраженного требования закона или условий лицензии, и только после открытого и справедливого разбирательства, в ходе которого вещатель должен иметь достаточную возможность высказаться. Санкции применяются только органом, отвечающим критериям независимости, изложенным в Разделе 4. Решение о применении санкций подлежит широкому опубликованию.

Принцип 27: Пропорциональность

- 27.1 Регулирующий орган должен располагать широким инструментарием санкций, которые в каждом случае должны строго соответствовать тяжести нарушения. При выборе вида санкций регулирующий орган исходит из того, что его задачей является не столько осуществление «полицейских» функций в отношении вещателей, сколько защита интересов общества посредством обеспечения бесконфликтного функционирования вещательного сектора и содействия многообразию и качеству вещания.
- 27.2 Как правило, санкции, в особенности в части, относящейся к содержанию, применяются по нарастающей. За первое нарушение логичным представляется вынесение предупреждения с разъяснением существа нарушения и уведомлением о недопустимости его повторного совершения. Применение за нарушения в части содержания более серьезных санкций, таких как штраф и приостановление или отзыв лицензии, не должно осуществляться автоматически. В таких случаях штраф налагается только после исчерпания других средств исправления ситуации, а приостановление и/или отзыв лицензии применяются только после установленных неоднократных серьезных нарушений со стороны вещателя и исчерпания других средств исправления ситуации.
- 27.3 Вещатель вправе в судебном порядке обжаловать любые примененные к нему сколько-нибудь серьезные санкции.

РАЗДЕЛ 8 Доступ к государственным ресурсам

Принцип 28: Недопустимость дискриминации

- 28.1 При соблюдении Принципа 36 (Финансирование общественных вещателей) всем вещателям обеспечивается справедливый и недискриминационный доступ к государственным ресурсам, в том числе рекламным.
- 28.2 При предоставлении информации в СМИ должностные лица не должны проводить различий между общественными, коммерческими и местными вещателями.
- 28.3 Во всех случаях предоставления общественного финансирования коммерческим и/или местным вещателям это должно делаться в интересах содействия многообразию вещания. Выделение средств производится на основе заблаговременно установленных четких критериев; решение по этому вопросу принимается регулирующим органом, отвечающим критериям независимости, изложенным в Разделе 4.

РАЗДЕЛ 9 Освещение выборов

Принцип 29: Достаточность предоставляемой обществу информации

- 29.1 В период выборов государство обязано обеспечивать обществу, в том числе по каналам вещания, достаточную информацию о порядке голосования, избирательных программах политических партий и кандидатов, ходе избирательной кампании и по другим аналогичным вопросам. Такая информация распространяется в рамках новостных программ, специальных передач о выборах, политических программ с обеспечением прямого доступа и, в предусмотренных случаях, политических программ на правах рекламы.

- 29.2 Ведущая роль в данной области отводится общественным вещателям, однако такие обязательства могут также налагаться на коммерческих и/или местных вещателей, при соблюдении положений настоящего Раздела и при условии, что выполнение таких требований не будет для вещателей чрезмерно обременительным.
- 29.3 К вещателю предъявляется требование обеспечивать справедливый, равный и недискриминационный характер освещения выборов (см. Принцип 31.1).
- 29.4 Любые обязательства в области предвыборного вещания контролируются регулирующим органом, отвечающим критериям независимости, изложенным в Разделе 4.

Принцип 30: Просвещение избирателей

Государство обязано обеспечивать понимание избирателями технической стороны выборов, в том числе порядка регистрации и голосования, права на свободный и тайный выбор между кандидатами, а также важности выборов. В случаях, когда такое понимание не обеспечено уже другими средствами, на общественных вещателей возлагается обязанность передачи программ просветительского характера. Аналогичное требование может быть предъявлено также коммерческим и/или местным вещателям.

Принцип 31: Политическое вещание в рамках «прямого доступа»

- 31.1 На общественных вещателях налагается обязательство предоставлять эфирное время политическим партиям и/или кандидатам для передач политического характера, причем на справедливой, равной и недискриминационной основе. Аналогичное требование может быть предъявлено также коммерческим и/или местным вещателям. «Справедливость, равенство и недискриминационность» относятся к объему предоставляемого эфирного времени, размещению передач в сетке вещания и к любым взимаемым в связи с этим суммам. Общественные вещатели в обязательном порядке оказывают партиям и кандидатам содействие в производстве политических программ в рамках прямого доступа; требование о таком содействии может предъявляться также коммерческим и местным вещателям.
- 31.2 Вещатель не вправе отказать в предоставлении прямого политического доступа, кроме случаев, когда это явно и существенно противоречит его обязательствам перед законом. При этом вещатель не должен нести юридическую ответственность за содержание передач, как предусмотрено Принципом 5.

Принцип 32: Политическое вещание на правах рекламы

В тех случаях, когда партиям и кандидатам разрешено покупать эфирное время для своих политических передач, вещатель обязан предоставлять такое время всем партиям и кандидатам на равной и недискриминационной основе.

Принцип 33: Оперативность исправления ситуации

Орган, контролирующий выполнение обязательств по освещению выборов, обеспечивает партиям и кандидатам возможность оперативного исправления нарушений, в том числе по

жалобам. В этих рамках надзорный орган должен располагать набором полномочий, в том числе правом требовать от вещателя исправления или опровержения по выпущенному в эфир материалу, а также ответа. Решение такого органа подлежит судебному контролю.

РАЗДЕЛ 10 Общественные вещатели

Принцип 34: Преобразование государственных вещателей в общественные

В случае наличия в стране государственных или правительственных вещателей они должны быть преобразованы в общественные в соответствии с положениями настоящего Раздела.

Принцип 35: Независимость

35.1 Руководство общественным вещателем осуществляет независимый орган, такой как совет директоров. Институциональная автономия и независимость общественного вещателя обеспечивается теми же средствами, что и для регулирующих органов (Раздел 4). Законодательные гарантии независимости общественного вещателя включают, в частности:

- Конкретные и ясные формулировки в законе, которым учреждается вещатель, а также, по возможности, в его уставе;
- Четкое и законодательно оформленное заявление о целях, полномочиях и задачах вещателя;
- Порядок назначения и отстранения от должности членов руководящего органа;
- Официальную подотчетность вещателя обществу через орган многопартийного контроля;
- Уважение независимости редакционной политики;
- Порядок финансирования.

35.2 Полномочия руководящего органа включают назначение старших должностных лиц общественного вещателя, которые подчиняются только руководящему органу, ответственному, в свою очередь, перед избираемым многопартийным органом. Процесс назначения старших должностных лиц должен быть открытым и справедливым; к кандидатам применяются критерии наличия соответствующего образования и/или опыта работы, а также критерии соответствия по Принципу 13.3. Старшим должностным лицам должно быть предоставлено право получать письменное обоснование любого налагаемого на них дисциплинарного взыскания, в том числе увольнения, и право обжаловать такие взыскания в судебном порядке.

35.3 Задачи руководящего органа четко определяются законом и включают обеспечение эффективной реализации вещателем общественных функций и защиту его от внешнего давления. Независимый руководящий орган не вмешивается в повседневную политику исполнительного руководства, в особенности в части содержания вещания, уважает принцип независимости редакционной политики и ни при каких обстоятельствах не осуществляет предварительную цензуру. Ответственность за текущую деятельность вещателя, в том числе за содержание программ, несет исполнительное руководство.

Принцип 36: Финансирование общественных вещателей

Общественному вещателю обеспечивается финансирование, достаточное для выполнения им своих задач, таким образом, чтобы исключить возможность произвольного вмешательства в его бюджет, как предусмотрено Принципом 17.

Принцип 37: Функции общественных вещателей

Функции общественного вещателя тесно связаны с общественным характером финансирования и должны быть четко определены законом. Общественный вещатель содействует многообразию вещания в интересах общества в целом посредством выпуска в эфир широкого спектра информационных, образовательных, культурных и развлекательных программ. Вещание должно, в том числе, отвечать следующим требованиям:

- Выпуск качественных независимых программ, призванных содействовать плюрализму мнений и информированию общества;
- Широкий охват информационного вещания, которое должно быть беспристрастным, достоверным и взвешенным;
- Широкий охват выпускаемых в эфир материалов, позволяющий обеспечить баланс между массовыми программами и материалами, адресованными узкоспециализированной аудитории;
- Общедоступность и ориентированность на интересы всех жителей и регионов страны, включая меньшинства;
- Наличие образовательных и детских программ;
- Содействие производству программ на местном уровне, в том числе через выделение минимальных квот для оригинальных программ и материалов независимых продюсеров.



Артикль 19 Всемирная кампания за свободу слова

Название и цели **Артикля 19** определяются соответствующей статьей Всеобщей декларации прав человека:

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

Артикль 19 ставит перед собой следующие задачи:

Работать в интересах содействия, защиты и развития свободы выражения убеждений, в том числе в части доступа к информации и средствам коммуникаций. Эта работа включает правозащитную деятельность, разработку стандартов, организацию кампаний, проведение исследований, ведение судебных дел и поиск партнеров. Мы призываем к критическому диалогу глобальные, региональные и национальные институты и добиваемся соблюдения ими международных стандартов.

Артикль 19 использует такие методы, как

- Укрепление правовой, институциональной и политической основы свободы самовыражения на глобальном, региональном и национальном уровне, в том числе через разработку законодательных стандартов;
- Привлечение внимания и поддержки к такого рода инициативам на глобальном, региональном и национальном уровне;
- Взаимодействие с субъектами гражданского общества в интересах формирования на глобальном, региональном и национальном уровне возможностей по ведению мониторинга и оказанию влияния на политику и практику правительств, корпораций, профессиональных организаций и многосторонних институтов в области свободы самовыражения и доступа к информации;
- Содействие широкому участию всех граждан в публичной жизни и в процессе принятия решений на глобальном, региональном и национальном уровне через обеспечение свободы самовыражения и доступа к информации.

Артикль 19 является неправительственной некоммерческой организацией (UK Charity No. 327421). Ваши вопросы можно адресовать:

Lancaster House, 33 Islington High Street
London, N1 9LH, United Kingdom
Tel: +44 20 7278 9292 Fax: +44 20 7713 1356
E-mail: info@article19.org, info@article19.by
Сайт в Интернете: www.article19.org, www.article19.by

Международное правление: Zeinab Badawi (Великобритания), *председатель*; Peter Phillips (Великобритания), *казначей*; Галина Арапова (Россия), Richard Ayre (Великобритания), Kevin Boyle (Ирландия); Param Kumaraswamy (Малайзия); Paul Hoffman (США); Cushrow Irani (Индия); Jody Kollapen (ЮАР); Gara LaMarche (США), Daisy Li (Гонконг); Goenawan Mohamad (Индонезия), Arne Ruth (Швеция), Malcolm Smart (Великобритания).

Почетный член: Aung San Suu Kyi (Бирма)

Исполнительный директор: Andrew Puddephatt