



ИССЛЕДОВАНИЕ

Оценка
правовой основы
регулирования
деятельности СМИ
в АТО Гагауз Ери и
рекомендации по ее
совершенствованию



ИССЛЕДОВАНИЕ

Оценка
правовой основы
регулирования
деятельности СМИ
в АТО Гагауз Ери и
рекомендации по ее
совершенствованию

Автор: Ион Бундуки



ИССЛЕДОВАНИЕ

Оценка правовой основы регулирования деятельности СМИ в АТО Гагауз Ери и рекомендации по ее совершенствованию

Автор: Ион Бундуки



Это отчёт является частью финансируемого USAID, UK aid проекта «СМИ в поддержку демократии, интеграции и подотчетности в Молдове» (MEDIA-M) и внедрённым Internews in Moldova и Freedom House, направленного на содействие развитию независимых и профессиональных СМИ и создание медиа-сектора, более устойчивого к политическим и финансовым давлению.

Высказанные мнения принадлежат авторам/Пилигрим-Демо и не отражают в обязательном порядке взгляды UK aid, USAID или Правительства США.”

ВВЕДЕНИЕ

Предметом настоящего исследования является правовая основа регулирования деятельности СМИ в АТО Гагауз Ери. Исследование содержит анализ следующих действующих нормативных актов, касающихся в той или иной мере деятельности СМИ:

1. Закон № 66 от 01 марта 2016 г. о телерадиовещании;
2. Закон № 15-IX/II от 07 июля 2000 г. о лицензировании отдельных видов деятельности на территории Гагаузии;
3. Положение об аккредитации представителей средств массовой информации при Народном Собрании Гагаузии, утвержденное постановлением Президиума Народного Собрания Гагаузии №5-II/V от 12.12.2012г.;
4. Избирательный кодекс Гагаузии №60-XXVII/V от 31 июля 2015 г.;
5. Положение об освещении средствами массовой информации избирательной кампании по проведению выборов Главы (Башкана) Гагаузии (Гагауз Ери), назначенных на 30 июня 2019 года. (Приложение к Постановлению Центральной избирательной комиссии Гагаузии №322/74 от 24 апреля 2019 г.)

ГЛАВНАЯ ЦЕЛЬ

Главная цель исследования заключается в содействии созданию в АТО Гагауз Ери надлежащих правовых условий для развития СМИ в соответствии с общепринятыми стандартами и международной практикой.

Промежуточные задачи:

- определение европейских/международных и национальных документов, имеющих значение для данного исследования, которые послужат стандартами анализа и отправной точкой в оценке правовой основы регулирования деятельности СМИ в АТО Гагауз Ери;
- выявление недостатков и проблематичных предписаний в правовой основе регулирования деятельности СМИ в АТО Гагауз Ери;
- формулирование рекомендаций по совершенствованию правовой основы регулирования деятельности всех видов СМИ в АТО Гагауз Ери.

Настоящее исследование ссылается на рекомендованную, общепринятую и широко используемую юридическую терминологию для определения некоторых понятий, существующих или отсутствующих в законодательстве АТО Гагауз Ери, и на международную и национальную практику регулирования деятельности СМИ.

В заключительной части исследования приводится ряд рекомендаций, выполнение которых, по мнению автора, поможет решить выявленные проблемы и будет способствовать развитию СМИ АТО Гагауз Ери на основе принципов и стандартов, эффективность и устойчивость которых доказана реальной практикой.

Список аббревиатур:

АТО – Автономное территориальное образование Гагауз Ери
ГРТ – Общественный региональный поставщик аудиовизуальных медиауслуг
ЕС – Европейский союз
КАМ – Кодекс Республики Молдова об аудиовизуальных медиауслугах
НС – Наблюдательный совет
ОБСЕ – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ПАСЕ – Парламентская ассамблея Совета Европы
РМ – Республика Молдова
СЕ – Совет Европы
СМИ – Средства массовой информации
ТВ – Телевидение

СТАНДАРТЫ АНАЛИЗА

В рамках данного исследования за стандарты анализа автором были приняты европейские и международные, а также национальные инструменты, обеспечивающие правовую основу регулирования деятельности СМИ. Сюда входят:

Всеобщая декларация прав человека

Международный пакт о гражданских и политических правах

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод

Хартия Европейского союза об основных правах

Европейская конвенция о трансграничном телевидении (1989 г.);

Рекомендация Rec(2000)23 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о независимости и функциях регулирующих органов в вещательном секторе;

Декларация Комитета министров Совета Европы от 27.09.2006 о гарантировании независимости общественных вещательных служб;

Рекомендация Rec(2007)2 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о плюрализме СМИ и многообразии медийного контента;

Декларация Комитета министров Совета Европы от 31.01.2007 о защите роли СМИ в демократии в контексте концентрации СМИ;

Декларация Комитета министров Совета Европы от 26.03.2008 о независимости и функциях регулирующих органов в вещательном секторе;

Резолюция № 1636 (2008) ПАСЕ об индикаторах СМИ в демократическом обществе;

Резолюция Европейского парламента от 25 сентября 2008 года о концентрации и плюрализме СМИ в Европейском союзе;

Декларация Комитета министров Совета Европы от 11.02.2009 о роли СМИ в продвижении социальной сплоченности и межкультурного диалога в рамках Сообщества;

Рекомендация Rec(2009)5 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о мерах по защите детей от пагубного влияния недопустимого интернет-контента и обеспечение их активного участия в новой информационной и коммуникационной среде;

Директива 2010/13/CE Европейского парламента и Совета ЕС от 10 марта 2010 года о координации некоторых законодательных, регламентных и административных положений, действующих в государствах-членах ЕС, относительно оказания аудиовизуальных медиауслуг (Директива об оказании аудиовизуальных медиауслуг);

Рекомендация CM/Rec(2011)7 Комитета министров государствам-членам о новом понятии СМИ;

Резолюция Европейского парламента от 21 мая 2013 года о Хартии ЕС: стандартные нормы свободы СМИ в ЕС;

Рекомендация CM/Rec(2018)1 Комитета министров государствам-членам о плюрализме медиа и разнообразии медиаконтента;

Резолюция Европейского парламента от 3 мая 2018 года о плюрализме и свободе СМИ в Европейском союзе.

Общепризнанные нормы и принципы международного права, касающиеся правового регулирования и обеспечения деятельности СМИ, изложены в нескольких десятках договоров СЕ, рекомендациях и резолюциях Комитета министров СЕ, резолюциях ПАСЕ.

В Рекомендации № R(96)10 Комитета министров Совета Европы государствам-членам СЕ, к примеру, содержатся руководящие принципы в отношении гарантий независимости общественного вещания, в том числе путем создания независимых органов надзора над организациями общественного вещания. Общепризнанным принципом является выделение только двух возможных типов вещательных организаций – частных и общественных.

Основные принципы правового обеспечения независимости регулирующих органов в вещательном секторе изложены в Рекомендации Rec(2000)23 Комитета министров государствам-участникам. В соответствии с ними созданы и функционируют национальные советы по телерадиовещанию в большинстве европейских странах. На постсоветском пространстве исключением являются Россия и Беларусь. Во всем мире практически признается подход, заключающийся в несовместимости принципа свободы слова с государственным вещанием.

Общепризнанные нормы и принципы международного права, касающиеся СМИ, главным образом охватывают несколько важных областей, включая:

- плюрализм СМИ;
- прозрачность и предупреждение концентрации СМИ;
- порядок создания и характер полномочий органов регулирования деятельности СМИ, в особенности осуществляющих телерадиовещание;
- обязанности СМИ.

На национальном уровне релевантными для предмета настоящего исследования представляются, по крайней мере, следующие правовые акты, где нашла отражение определенная часть международных норм и принципов:

Конституция Республики Молдова;

Закон об утверждении Национальной концепции развития средств массовой информации Республики Молдова;

Закон о свободе выражения мнений;

Закон о доступе к информации;

Кодекс Республики Молдова об аудиовизуальных медиауслугах;

Закон о печати;

Закон о рекламе;

Закон об авторском праве и смежных правах;

Кодекс о выборах Республики Молдова;

Закон о защите персональных данных;

Закон о прозрачности в процессе принятия решений;

Закон о конкуренции;

Закон об электронных коммуникациях;

Анализ опирается на общепризнанные стандарты в области СМИ, содержащиеся в международных и национальных правовых документах.



ЗАКОН № 66 ГАГАУЗ ЕРИ ОТ 01 МАРТА 2016 Г. О ТЕЛЕРАДИОВЕЩАНИИ | АНАЛИЗ

Анализу будут подвержены много статей и пунктов закона, поэтому для удобства читателя используем таблицу, а слова и выражения, которые вызывают вопросы, выделим жирным шрифтом.

Статьи закона

Преамбула: Руководствуясь принципами Конституции Республики Молдова и международно-правовых актов, подписанных и ратифицированных Республикой Молдова, <...> Народное Собрание Гагаузии принимает настоящий закон.

Анализ/констатации/комментарии

Преамбула в законе не обязательна, но и не запрещается. К роли, значению и содержанию преамбулы как структурному элементу нормативного правового акта существуют два доминирующих подхода и, следовательно, две модели преамбул там, где они присутствуют в законе. Приверженцы первого подхода считают, что преамбула должна содержать ссылки на нормы актов, обладающих более высокой юридической силой и являющихся основой для их издания, и не содержать нормативных предписаний. Приверженцы второго подхода ратуют за то, что в преамбуле, а не в основной части акта, должны определяться цели акта, то есть то, чего желает достичь нормотворческий орган, а также мотивы издания акта, его основные задачи, перечень регулируемых вопросов, краткий анализ состояния ранее урегулированных прежними актами общественных отношений, краткое изложение концепции проекта нормативного правового акта, а также включать ожидаемые результаты от введения в действие акта, что позволит повысить качество нормативных актов, ответственность разработчиков за их подготовку, позволит улучшить уровень нормотворческой деятельности, обеспечить большую стабильность законодательства. Преамбула настоящего закона относится в первой модели, ссылается на важные с точки зрения юридической силы документы и служит своего рода обязательством соответствия основной части закона общепринятым демократическим принципам в области деятельности радио и ТВ. Такая преамбула играет роль «лакмусовой бумаги» при анализе содержания самого закона. Она придает предсказуемость тексту.

СТАТЬЯ 1. Цели, задачи и сфера применения

1) Настоящий закон имеет целью обеспечение защиты прав потребителей **программ** на принятие **объективной** информации, что будет способствовать свободному формированию мнений, обеспечению прав вещательных организаций на издательскую и творческую свободу и свободу выражения, утверждению демократических принципов функционирования телевидения и радио в АТО Гагаузия, а также для **обеспечения плюрализма в вещательных организациях и тренингов по повышению квалификации и профессионализма сотрудников вещательных организаций**, и устанавливает в соответствии с конституционными правами и свободами правовые основы регулирования:

(2) осуществление контроля за необщественными вещательными организациями может осуществляться посредством и иных нормативных актов.

ГЛАВА I. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

(1) В международно-правовых актах и в национальном законодательстве (КАМ) даны определения и применяются такие понятия, как «аудиовизуальная программа», «аудиовизуальная медиауслуга», «линейная аудиовизуальная медиауслуга», «нелинейная аудиовизуальная медиауслуга». «Потребители» в тексте закона именуются и «пользователи». Во избежание разного толкования понятий, необходимо унифицировать их определение и использование. Всеобщая декларация прав человека (ст. 19) гласит: «Каждый человек имеет право на свободу <...> искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ». Следовательно, это касается права получать информацию, а не «объективную информацию». Требовать «объективную» информацию – это означает требовать невозможное в силу того, что любая информация неполная, как и знание, и подвержена субъективной (человек=субъект) обработке и сугубо субъективному восприятию. Лучше избегать прилагательных в тексте закона, т.к. они носят оценочный характер, не поддающийся точному измерению. Неточная формулировка – «обеспечения плюрализма в вещательных организациях». Существует плюрализм СМИ внешний (разнообразие СМИ – общественные и частные, общие и тематические, информационные, воспитательные, развлекательные, местные, региональные, национальные, международные и т.д.) и внутренний (разнообразие медиапродуктов внутри одного СМИ, одного канала. К примеру, на ТВ для женщин есть передачи по разным темам – труд, отдых, учеба, кулинария, мода; для разных категорий женщин – из городской и сельской местности, из разных сфер деятельности, из разных возрастных категорий и т.д.). Понятию «плюрализм в вещательных организациях» ни национальное законодательство, ни международное

не дают юридического определения. Неточная и ненужная формулировка – «обеспечения плюрализма <...> тренингов по повышению квалификации и профессионализма сотрудников вещательных организаций». Во-первых, это очень узкое требование – обеспечить лишь «плюрализм тренингов» (хотя неизвестно, что означает), ибо оно не гарантирует «профессионализм сотрудников». Во-вторых, повышение квалификации сотрудников должно быть исключительной прерогативой редакции (редакция заинтересована, в т.ч. и экономически/финансово, в этом). Возникает вопрос и по поводу периода действия этой нормы, потому что, если, к примеру, в течение года все сотрудники вещательной организации прошли через «плюрализм тренингов», должны ли они пройти тренинги по второму кругу, чтобы не нарушать закон? В-третьих, это предписание чуждо этому закону, т.к. повышением квалификации кадров занимаются по праву учебные заведения и центры, медиа НПО, менеджеры вещательных организаций и сами сотрудники. Национальное и международное законодательство используют только понятие «аудиовизуальный плюрализм».

(2) Словосочетание «необщественные вещательные организации» дальше отсутствует в тексте закона. Закон дает определение понятию «частная вещательная организация». Национальное законодательство использует понятия «частные, публичные и коммунитарные поставщики медиауслуг», перенятые из терминологии европейских профильных документов. Необходимо избегать использования разных понятий для определения одного и того же предмета.

Статья содержит 48 понятий и терминов, которым дается определение и которые используются в тексте закона. Статья перечисляет несколько понятий, которые на самом деле означают одно и то же или, по крайней мере, должны иметь единый смысл.

Для сравнения: определение «аудиовизуальная медиауслуга», согласно Директиве Европейского парламента и Совета ЕС об аудиовизуальных медиауслугах и КАМ, – это услуга, предоставляемая

в сети электросвязи. Указанные аудиовизуальные медиауслуги представляют собой либо **телевизионное /радиовещание, либо аудиовизуальные медиауслуги, предоставляемые по требованию, либо аудиовизуальные коммерческие сообщения;**

4) **вещательная организация** – физическое или юридическое лицо, наделенное издательской ответственностью за составление программных комплексов, предназначенных для приема публикой, и обеспечивающее их распространение напрямую или посредством третьего лица;

8) **программный комплекс** – совокупность телерадиопрограмм или передач, поставляемых вещательной организацией;

32) **телевизионное/ радиовещание (аудиовизуальные медиауслуги)** – это услуги, предоставляемые вещателем для одновременного просмотра программ на основе программного расписания, программы установленного содержания которого распространяются в непрерывной последовательности, независимо от используемого технического способа, по установленному расписанию, под определенным названием и идентифицируются символом в случае телевещания и звуковым сигналом в случае радиовещания;

33) аудиовизуальные услуги, предоставляемые по требованию (нелинейные аудиовизуальные медиауслуги), – это услуги, предоставляемые поставщиком медиауслуг для просмотра

под редакционную ответственность поставщика медиауслуг, главной целью которой в полном объеме или ее отдельной части является поставка аудиовизуальных программ в информационных, образовательных или развлекательных целях широкой аудитории посредством сетей электронных коммуникаций. А поставщик – это тот, который предоставляет пользователю аудиовизуальные медиауслуги – линейные или нелинейные (по требованию).

По сути, «аудиовизуальная медиауслуга» и «программный комплекс» должны иметь одинаковое определение так же, как и «телевизионное и радиовещание» и «телеканал и радиоканал». В этом смысле разные определения одному и тому же предмету вносят в закон неразбериху.

В п. 33) используется понятие «пользователь», но определение дается понятию «потребитель».

СТАТЬЯ 2. Основные понятия

1) аудиовизуальная медиауслуга – услуга, предполагающая наличие редакционной ответственности поставщика медиауслуг, главной целью которого является предоставление программного обеспечения для того, чтобы информировать, развлекать или воспитывать общественность в

программ, выбранных **пользователем** на данный момент по его индивидуальному запросу на основе каталога программ, отобранных и предоставляемых поставщиком медиауслуг;

12) **реклама** – форма сообщения об осуществлении коммерческой, профессиональной деятельности, направленного на продвижение поставки товаров или оказания услуг за плату, а также определенного дела или идеи, либо на получение любого иного ожидаемого эффекта лицом, занимающимся рекламой, или самой вещательной организацией, распространяемого взамен тарифной платы или других выгод на основе договора с публичным или частным физическим или юридическим лицом; любая форма сообщения в целях самопродвижения;

15) **коммерческая реклама** – это реклама товаров, услуг и других товарных и нетоварных предложений, преследующая экономические цели извлечения прибыли. Стратегической целью любой коммерческой рекламы является стимулирование сбыта и/или создание спроса на тот или иной товар, или услугу.

Предметом коммерческой рекламы могут являться как товары и услуги, так и другие предложения – организации, идеи, личности, места, события, виды деятельности, то есть всё то, что предлагается для реализации на том или ином рынке (рынок предметов потребления, рынок услуг, **политический рынок**, рынок рабочей силы и так далее);

Определения **«рекламы»** и **«коммерческой рекламы»** по смыслу одинаковы, хоть и выражены местами разными словами.

Реклама имеет множество подвидов и должна быть регламентирована отдельным законом. В настоящем законе было бы предпочтительнее использовать словосочетание из соответствующей терминологии международных документов – «коммерческая аудиовизуальная коммуникация», что определяется как «звуковое сообщение или изобразительное сообщение в сопровождении звука или без него, предназначенные для продвижения, прямо или косвенно, товаров, услуг или образа физического или юридического лица.

Соответствующие сообщения сопровождают аудиовизуальные программы либо включаются в них за плату или схожее вознаграждение или в целях самопродвижения. Коммерческие аудиовизуальные коммуникации могут быть в форме рекламы, спонсирования, телемагазина, размещения продукта или в других формах».

Любое определение, особенно когда оно касается коммерческой деятельности, а значит, и денег, должно быть предельно точно во избежание разных толкований и возможных злоупотреблений.

Необходимо исключить из определения «политический рынок», иначе выходит, что политический рынок «преследует экономические цели извлечения прибыли». Как известно, цель политиков на «политическом рынке» – прийти к власти.

14) **социальная реклама** – это вид коммуникации, ориентированный на привлечение внимания к жизненно важным проблемам общества. Предназначение социальной рекламы – гуманизация общества и формирование нравственных ценностей;

16) **некоммерческой рекламой** признаются действия, преследующие социальные, **политические** и государственные цели по изменению модели поведения людей, мотивацией которой является напоминание о существующих социальных проблемах и создание соответствующего общественного мнения, результатом которого будет формирование мнения о необходимости благотворительности и меценатства;

41) **политическая реклама** – любая форма сообщения, продвигающая какую-либо партию или общественное/ общественно-политическое движение, какого-либо политического деятеля или какое-либо политическое заявление или декларацию;

43) **интерактивная реклама** – техника распространения телевизионной рекламы, позволяющая телезрителю иметь немедленный доступ посредством нелинейной аудиовизуальной медиауслуги к выбранному содержанию и продолжительности рекламы;

Реклама бывает двух видов: коммерческая и некоммерческая. Оба вида и всевозможные подвиды – социальные, ибо вне общества, вне социума реклама в принципе не имеет смысла.

«Социальная реклама» – советское изобретение из-за неудачного перевода слов с английского. Более того, по смыслу определения, данные законом, очень близки. Нет необходимости в двух понятиях и в двух определениях, ибо «благотворительность» и «меценатство» появляются, когда «нравственные ценности» не потеряны. Определения очень длинные и неточные до искажения самого смысла понятий.

По факту, призыв о необходимости есть фрукты и овощи является социальной, или некоммерческой рекламой, а по логике данных определений – нет.

Вызывает опасение, что «некоммерческая реклама» преследует и «политические цели», даже когда закон дает определение и понятию «политическая реклама».

Место такого рода определений либо в Законе о рекламе, либо в Кодексе о выборах. В этом законе определение опасно для поставщиков медиауслуг и не только. Обращаем внимание на то, что определение не уточняет, что такая реклама является услугой «за плату». Кроме того, определение считает политической рекламой сообщение, продвигающее какое-либо общественное движение или какую-либо декларацию. Такой подход к тому, что должно считаться политической рекламой, в корне ошибочный.

Даются определения, но эти понятия не используются дальше в тексте закона.

44) **реклама посредством разделенного экрана** – техника распространения телевизионной рекламы, в том числе саморекламы или идентификационных элементов спонсора, состоящая в пространственном разделении экрана для одновременной телевизионной трансляции издательского содержания и содержания рекламы или сообщения о спонсоре;

38) **редакционная ответственность** – это осуществление **эффективного** контроля за выбором программ и их организацией как в **хронологическом графике** в случае телевизионных/ радиопередач, так и в каталоге в случае предоставления аудиовизуальных медиауслуг по требованию;

Для сравнения приводим определения редакционной ответственности в КАМ: «Осуществление фактического контроля за выбором аудиовизуальных программ и их структурированием в хронологическую сетку вещания в случае телевизионных или радиовещательных услуг или в каталоге в случае нелинейных аудиовизуальных медиауслуг».

Изменение нескольких слов искажает суть самого определения. «Фактический контроль» означает реальный контроль, контроль со стороны того, у кого есть на это юридическое право, и никак не «эффективный». «Эффективно» можно контролировать и извне, не имея на это юридического права. Слово «эффективный» является прилагательным со сравнительными степенями и, в принципе, противопоказано в тексте закона – трудно или невозможно определить, если контроль эффективный, очень эффективный или неэффективный. Т.е. «фактический контроль» указывает на действие, а «эффективный контроль» – на результат действия, что является чрезмерным и непропорциональным требованием от поставщиков медиауслуг. Примерно та же ситуация с заменой синтагмы «структурирование в хронологической сетке вещания» на «организацию в хронологическом графике». Известно, что такое сетка вещания и как ее хронологически структурировать, но неизвестно, что такое хронологический график и как его организовать.

СТАТЬЯ 3. Основные понятия

11) **собственная продукция** – аудиовизуальные произведения, разработанные или

Определение неточное и не может способствовать адекватному информированию пользователей аудиовизуальных медиауслуг.

приобретенные исключительно вещательной организацией с использованием собственных или привлеченных с этой целью на договорной основе технических, финансовых и интеллектуальных средств;

Используется синтагма «аудиовизуальные произведения», но не дается ее определение. В то же время закон дает определение понятию «программа или передача».

Вещательная организация может приобрести чужие передачи, которые автоматически становятся собственными. Приобрести чужие передачи дешевле, чем производить их. Поэтому велик соблазн экономить на производство своих, местных аудиовизуальных программ. Но такая экономическая выгода поставщика медиауслуг не выгодна пользователю, если в сетке вещания будут преобладать чужие программы. Без надлежащего объема эфира местного характера предоставленные аудиовизуальные медиауслуги неполноценны с точки зрения содержания. Следовательно, «собственная продукция» или, как обозначает ее КАМ, «местные аудиовизуальные программы», требуют другого подхода, чтобы радио и ТВ как СМИ реально выполняли надлежащим образом свою социальную миссию.

СТАТЬЯ 4. Классификация вещательных организаций Гагаузии

Вещательные организации АТО Гагаузия классифицируются следующим образом:

б) **по территориальному покрытию** различаются: – местные вещательные организации, зона покрытия которых охватывает территорию одного или **нескольких** населенных пунктов; – региональные вещательные организации, зона покрытия которых охватывает географическую зону всей территории АТО Гагаузия.

Недостаточно классифицировать вещательные организации только по виду собственности и по территориальному покрытию. Расплывчато понятие «несколько населенных пунктов». Предпочтительнее взять за основу не территорию, а население. Возможно, одно ТВ покрывает 2-3 населенных пункта, где проживает 80-90% населения АТО, и будет иметь статус местного вещателя. С другой стороны, согласно закону, классификация не имеет никакого значения. Статус региональной или местной вещательной организации не дает каких-либо привилегий и не требует каких-либо дополнительных обязательств. Вещание через цифровой мультимплекс дает возможность любому поставщику медиауслуг из любого населенного пункта расширить «зону покрытия» до всей территории РМ. Этот аспект упущен в законе.

КАМ применяет другие подходы, более релевантные, и дает другую классификацию: национальный поставщик медиауслуг – поставщик, линейные аудиовизуальные медиауслуги которого предназначаются для населения на национальном

уровне и могут приниматься не менее чем 2/3 населения РМ; региональный поставщик медиауслуг – поставщик, линейные аудиовизуальные медиауслуги которого предназначаются для населения на региональном уровне и могут приниматься не менее чем 1/3 населения РМ; местный поставщик медиауслуг – поставщик, линейные аудиовизуальные медиауслуги которого предназначаются для населения на местном уровне и могут приниматься не менее чем 1/3 населения РМ.

Классификация по виду собственности и по территориальному покрытию необходима для предписания отдельных задач каждой категории поставщиков медиауслуг по принципу индивидуального подхода. Нет необходимости в классификации как самоцель.

РЕЗЮМЕ:

Цель закона определена приблизительно.

Отсутствие точно и конкретно сформулированной цели усложняет или компрометирует дальнейший нормотворческий процесс.



Закон дает определение целому ряду понятий

(некоммерческая реклама; прайм-тайм; информационное пространство; общий телеканал или радиоканал; тематический телеканал или радиоканал; услуга телетекста; услуга видеотекста; политическая реклама; интерактивная реклама; реклама посредством разделенного экрана; виртуальная реклама; виртуальное спонсирование; запрограммированная продолжительность), **которые впоследствии не используются в тексте.**

И наоборот, **целому ряду используемых в тексте понятий** (информационная защита; плюрализм; доминирующее положение в формировании общественного мнения; издательская независимость; пакет программных комплексов; кодекс этики журналиста; телемагазин; скрытая телеторговля; объявления общественного значения; самостоятельный автономный орган; принципы телерадиосвязи; репортерские сети; телерадиоуслуги электросвязи; оперативное управление; личная собственность ГРТ; своя собственность; собственная реклама; спонсорские поступления административно-территориальная единица или зона; аттестация руководства и др.) **не даются определения.**

ГЛАВА II. ПРИНЦИПЫ АУДИОВИЗУАЛЬНОЙ КОММУНИКАЦИИ

СТАТЬЯ 5. Гарантирование нравственности и обеспечение информационной защиты

Необходимый принцип, но предпочтительнее начинать главу и статьи с общих принципов, которые касаются всех, и продолжить принципами, которые относятся к отдельным категориям граждан.

(2) Запрещается распространение программ, способных нанести вред физическому, умственному или нравственному развитию несовершеннолетних, в частности, содержащих порнографию, **чрезмерное** насилие и ненормативную лексику.

Невозможно с точностью определить, когда насилие переходит в «чрезмерное насилие».

(4) Журналист обязан защищать личность несовершеннолетних, которые имеют отношение к негативным событиям (дорожно-транспортные происшествия, преступления, семейные конфликты, суициды, попытки суицидов и т.д.), в том числе и в случаях, когда они являются свидетелями. **Видеозаписи и фотографии** должны быть изменены в целях защиты личности несовершеннолетних.

Норма важная, но она должна распространяться и на аудиозаписи, и на голоса.

СТАТЬЯ 6.

(2) При предоставлении эфирного времени для освещения своей позиции какой-либо партии или политическому либо **общественному движению** вещательная организация обязана в том же виде программ и в то же время предоставить эфирное время **другим партиям и политическим движениям**.

(3) Для поощрения и **облегчения плюрализма** в выражении мнений и позиций вещательные организации обязаны объективно, взвешенно и непредвзято освещать избирательные кампании. Концепции освещения избирательных кампаний вещательными организациями утверждаются Центральной избирательной комиссией Гагаузии в **строгом** соответствии с действующим законодательством АТО Гагаузия.

(4) в) соблюдение принципа информирования из **нескольких источников** в случае сюжетов, касающихся конфликтных ситуаций.

(4) г) освещение мероприятий, проводимых **в масштабах всей Гагаузии**;

Принцип содержит дискриминационный характер по отношению к общественным движениям.

Место этого принципа в законодательстве о выборах. Неудачное и неточное выражение «облегчить плюрализм». Плюрализм можно развивать, расширять и необходимо обеспечивать.

Использование синтагмы «в строгом соответствии с действующим законодательством» принижает значение других законодательных норм.

Точная формулировка была бы «нескольких независимых друг от друга источников информации». Разница принципиальная.

Такой принцип посягает на редакционную независимость СМИ. Не все мероприятия, «проводимые в масштабах всей Гагаузии», могут представлять общественный интерес.

Если судить по определению понятия телерадиосвязь, данного законом, запрещена цензура на «предоставление публике разнообразных программных комплексов», а не на содержание самих программ. Это недопустимая ошибка в законе.

СТАТЬЯ 7. Издательская независимость и свобода

(2) Любая цензура **телерадиосвязи** запрещена.

СТАТЬЯ 8.

Свободный прием программных комплексов

(2) При формировании пакетов программных комплексов **распространители программ** соблюдают принцип недискриминации и обеспечивают различным категориям населения доступные цены.

Существует принцип доступа к аудиовизуальным медиауслугам, и он адресован государствам, а не экономическим агентам. Принцип настоящего закона, как он сформулирован, олицетворяет вмешательство в дела экономических агентов (распространителей медиауслуг).

СТАТЬЯ 10.

Защита языкового и национально- культурного достояния

При формировании предложений ретранслируемых программ **распространители программ осуществляют вещание** на официальных языках АТО Гагаузия – гагаузском, молдавском и русском **пропорционально численности национального состава населения**.

Ничем не оправдано, чтобы этим принципом руководствовались только распространители программ, которые, в принципе, не вещают. Формировать полноценный пакет ретранслируемых каналов пропорционально численности национального состава населения АТО невозможно ввиду объективных причин. Следовательно, нет надобности включать в закон принципы, которые невыполнимы.

СТАТЬЯ 14.

Право на реплику

(7) Записи выпущенных в эфир передач хранятся в течение не менее **180** дней после их трансляции.

Эти нормы не относятся к праву на реплику. Срок 180 дней не оправдан, ибо эта обязанность обременительна для вещателей. Запись 180 эфирных дней, особенно на ТВ, занимает слишком большой объем памяти на носителях.

РЕЗЮМЕ:

Глава II содержит 12 принципов (ст. 5-16). Среди них есть очень важные, как, например, принцип издательской независимости, защиты журналистов или защиты несовершеннолетних. Некоторые принципы чужды для этой главы, к примеру, соблюдение кодекса этики или права потребителя.

В то же время глава не включает несколько принципиально важных принципов аудиовизуальной коммуникации, а именно: свобода выражения мнения, соблюдение основных прав и свобод, защита лиц с ограниченными возможностями, гендерное равенство, прозрачность собственности поставщиков медиауслуг. Кроме того, принципы перечисляются без какой-либо иерархизации, структуризации по важности или по тематике. Последовательность в перечислении принципов необходима, исходя из того, что без соблюдения определенных принципов невозможно соблюдение других принципов. Есть принципы и есть основополагающие принципы. К примеру, без соблюдения принципа свободы выражения невозможно следовать принципу издательской независимости; без принципа соблюдения основных прав и свобод невозможно соблюдение всех остальных принципов.

Следовательно, принципы – это не случайный набор высоких слов, а реальные нормы с конкретным смысловым наполнением, соблюдение которых позволяет СМИ выполнять свою социальную роль. А первая предпосылка для их выполнения – это наиболее полный и понятный всем свод принципов.

ГЛАВА III. РЕКЛАМА, ТЕЛЕТОРГОВЛЯ И СПОНСОРСТВО

СТАТЬЯ 17. Реклама и телеторговля

(2) **Распространители программ вправе** по собственному усмотрению предоставлять время, отведенное рекламе и телеторговле в рамках ретранслируемых программ, для размещения рекламных роликов и телемагазина с соблюдением при этом в обязательном порядке требований настоящего закона.

(3) **Распространители программ вправе размещать рекламные ролики собственного производства** только в течение времени, предназначенного для рекламы вещательных организаций, и предоставлять соответствующее эфирное время третьим лицам только на основе договора, заключенного в этих целях с вещательной организацией.

Эти нормы создают благоприятные, законные условия для «информационного паразитизма». Распространители программ, без траты средств на производство собственных программ, отберут рекламу у тех, кто создают программы, что приводит к нечестной конкуренции на медийном и рекламном рынках. Такой подход вреден для свободного развития массмедиа.

Распространители медиауслуг занимаются ретрансляцией, а ретрансляция по определению, согласно этому же закону, – это прием и синхронная трансляция любыми техническими средствами распространяемых вещательными организациями и предназначенных для приема публикой программных комплексов или их значительных частей в полном объеме и без каких-либо изменений. Следовательно, одна норма разрешает то, что другая норма того же закона запрещает. Распространители обязаны исключить рекламу и телемагазин из ретранслируемых зарубежных аудиовизуальных медиауслуг. Аргументом служит тот факт, что так называемая «проникающая реклама» подрывает местный рынок рекламы, т.к. рекламные бюджеты для зарубежной рекламы не доходят до местного рынка.

СТАТЬЯ 17.

(5) В телевизионной рекламе и телеторговле не допускается:
б) использование голоса или изображения **ведущих и комментаторов информационно-аналитических передач.**

В действительности такая норма позволяет использовать в рекламе голоса и изображения ведущих выпусков новостей, т. к. эти передачи не являются «информационно-аналитическими». А это недопустимо, поскольку редакционная и коммерческая деятельность поставщиков медиауслуг для сохранения доверия пользователей должны быть разделены.

СТАТЬЯ 18.

Требования к спонсируемым программам

Статья не запрещает политикам, политическим партиям, государственным органам и т. д. быть спонсорами. Это опасная статья.

СТАТЬЯ 19.

Условия размещения рекламных клипов и телемагазина

(9) Передачи новостей, детские и **политические передачи, документальные фильмы** не могут прерываться рекламой и телемагазином.

Слишком ограничительная норма. Нет веских причин для запрета коммерческой рекламы в политических передачах и даже в предвыборных дебатах. Нет причин и в случае с документальными фильмами, особенно, если они многосерийные.

СТАТЬЯ 20.

(5) Не являются рекламой:
в) **призывы к благотворительности;**
(6) **Социальные рекламы размещаются и представляются на бесплатной основе.**

Призывы к благотворительности (в т. ч. и во время выборов) могут звучать часто из уст политика, или олигарха, или кандидата на какую-либо должность, бизнесмена и т. д. и иметь политический или коммерческий эффект. Поэтому неоднозначный характер норм должен быть исключен. Размещать социальную рекламу платно или бесплатно должны решать стороны соответствующего договора. В противном случае норма в состоянии подорвать основы экономической свободы вещателей.

СТАТЬЯ 24.

Осуществление мониторинга и контроля

(1) Народное Собрание Гагаузии осуществляет **мониторинг** применения и соблюдения положений настоящего закона.

Мониторинг предполагает очень объемную работу, и это может помешать законотворческому процессу. Непонятно, в каких отношениях вещатели с КСТР. На национальном уровне КСТР наделен полномочиями мониторинга. Как выйти из положения, когда результаты мониторинга КСТР и НСГ не совпадут? Контроль, по логике, должен осуществлять орган, выдававший лицензию.

РЕЗЮМЕ:



Глава содержит определенные конкретные и однозначные предписания. Среди них: требования к телевизионной рекламе; требования к рекламе спиртных напитков, табачных изделий и фармацевтической продукции; условия размещения рекламы в аудиовизуальных программах; условия размещения социальной рекламы, и др.

Вместе с тем используются синтагмы без определения (телемагазин, клип, скрытая телеторговля, объявление общественного значения), что усложняет понимание предписанных норм. Некоторые нормы чересчур ограничительны (объем коммерческой рекламы в 1 час эфира; бесплатная социальная реклама). Большинство норм расплывчаты и оставляют слишком много места для интерпретации. Предписанные нормы не защищают поставщиков медиауслуг и потребителей (пользователей) от потенциальных злоупотреблений со стороны рекламодателей (и коммерческой, и социальной рекламы).

Отсутствуют важные нормы, которые должны регламентировать и другие виды/подвиды рекламы (размещение продукта; интерактивная реклама; реклама посредством разделенного экрана; виртуальная реклама; политическая реклама, виртуальное спонсирование). Глава обходит вниманием рекламу и спонсорство в нелинейных медиауслугах. Некоторые нормы не соответствуют ни национальному законодательству, ни европейским стандартам.

ГЛАВА VI. ОБЩЕСТВЕННАЯ ВЕЩАТЕЛЬНАЯ КОМПАНИЯ «GAGAUZIYA RADIO TELEVISIONU»

СТАТЬЯ 27.

Функции общественной вещательной компании GRT

(1) Компания осуществляет следующие функции:

а) разработка, производство и распространение телерадиопрограмм, посвященных местным, региональным, республиканским и международным общественным, политическим и социально-экономическим событиям, а также событиям в сфере **культуры, отдыха, образования, воспитания, спорта** с соблюдением в этих программах принципов **плюрализма, беспристрастности, новизны, высокого качества и целостности** в целях обеспечения **правильного информирования** потребителя и соблюдения политического равновесия, свободы выражения, творчества и убеждений; свободы выражения, творчества и убеждений;

Перечисляются несколько принципов, отсутствующих в соответствующей (II) главе закона.

Используется словосочетание «правильное информирование», которое трудно поддается определению.

«Исчерпывающий» список событий, которые должна освещать ГРТ, ограничивает редакционную свободу. К примеру, события в сфере экологии не входят в список, и, если они будут освещены, это не должно означать, что ГРТ нарушает закон.

Для сравнения приводим соответствующую статью из КАМ: «Публичные поставщики медиауслуг служат интересам аудитории, действуют за счет публичных средств, подлежат общественному контролю и на них возлагается миссия по реализации на практике следующих принципов:

- а) всеобщий доступ аудитории к широкому спектру общих, тематических, линейных и нелинейных аудиовизуальных медиауслуг, предоставляемых в том числе посредством новых коммуникационных платформ, для удовлетворения информационных, образовательных и развлекательных потребностей всех социальных групп пользователей;
- б) продвижение посредством редакционной политики социальной сплоченности на местном, региональном, национальном и международном уровнях и поощрение совместной ответственности аудитории за осуществление этого принципа;
- в) продвижение аудиовизуального плюрализма;

- д) достоверное, объективное, исчерпывающее и непредвзятое информирование посредством инновационных и разнообразных аудиовизуальных программ, отвечающих стандартам этики и высокого качества;
- е) продвижение общественных слушаний с соблюдением принципов плюрализма и поощрение широкого демократического участия общественности в них;
- ф) продвижение разнообразия национального, европейского и международного культурного наследия;
- г) редакционная независимость и институциональная автономия по отношению к органам публичной власти и публичным учреждениям, к политическим партиям и заинтересованным группам;
- з) ответственность перед аудиторией.

в) трансляция и вещание производится на гагаузском, молдавском и русском языках, официально функционирующих на территории Гагаузии, **пропорционально численности национального состава населения**, при этом вещание и трансляция на гагаузском языке должны составлять не менее 75% эфирного времени;

Пункт противоречит самому себе. Национальный состав АТО: 82% – гагаузы, 5% – болгары, 4% – молдаване, по 3% – русские и украинцы. Т.е. требование вещать на трех официальных языках конфликтует с требованием вещать пропорционально численности национального состава населения, как и точное указание «не менее 75 процентов» конфликтует с требованием вещания пропорционально численности национального состава населения.

к) **создание благоприятных условий** для демократического обсуждения, обмена мнениями между различными категориями населения, а также **для социальной интеграции граждан**;

Создание «благоприятных условий для социальной интеграции граждан» – это прерогатива государства, а не ГРТ, которая может способствовать созданию условий, а не создавать. Такая функция ни к чему не обязывает, т. к. никто не сможет определить степень социальной интеграции вследствие созданных ГРТ условий.

(2) Компания **бесплатно транслирует заседания** Народного Собрания Гагаузии, Исполнительного комитета Гагаузии, съезды депутатов всех уровней Гагаузии, публичные обсуждения в органах местной публичной власти, митинги, демонстрации, процессии, собрания в ознаменование каких-либо годовщин, религиозные службы и другие общественные мероприятия, проводимые на законном основании, независимо от места их проведения на территории Гагаузии.

Эта не функция, а обязательство. Такое требование противоречит издательской и творческой независимости ГРТ (статья 28). Обязательство невыполнимо в случае, к примеру, когда одновременно с заседанием Народного Собрания будут проходить еще несколько общественных мероприятий, на законном основании, в нескольких удаленных от Комрата населенных пунктах. На их трансляцию никогда не хватит ни технических, ни творческих возможностей. Можно транслировать бесплатно годовщину открытия пивного бара, ресторана, или коммерческого центра, но нецелесообразно. Возможно, совокупная продолжительность «общественных мероприятий» за день превысит 24 часа.

СТАТЬЯ 32.

Состав Наблюдательного совета

(1) Наблюдательный совет – самостоятельный автономный орган – представитель общества, являющийся высшим коллегиальным органом Компании, осуществляющим надзор и контроль за деятельностью Компании, принимает независимые и **окончательные решения** по деятельности Компании.

Противоречивый пункт. В предыдущей статье НС является «высшим руководящим органом управления Компанией», а здесь – «высшим коллегиальным органом Компании». «Принимает окончательные решения по деятельности Компании» – спорная норма, ибо она подменяет и учредителя (Народное Собрание АТО), и орган лицензирования, и судебную власть.

СТАТЬЯ 34.

Полномочия Наблюдательного совета

(1) Наблюдательный совет осуществляет следующие полномочия:
б) по предложению Исполнительного директора Компании и его заместителей **формирует** и утверждает **стратегию программ** Компании, призванную реализовать и сохранить этническую, историко-культурную и языковую идентичность гагаузского народа;
в) по предложению руководства, осуществляющего текущее управление Компанией, устанавливает **масштабы** и структуру **программ** Компании, продолжительность их трансляции, ежегодно утверждает структуру и состав программ Компании и их изменения;
ж) утверждает **результаты конкурсов** на подготовку передач Компании;

В этой статье констатируем: непонятные по смыслу синтагмы («формирует стратегию программ», «устанавливает масштабы программ», «утверждает структуру и состав программ»); чуждые НС полномочия («утверждение результатов конкурсов на подготовку передач»; «привлечение донорских средств и их администрирование»); подрыв независимости и самостоятельности НС («по требованию контролирующих органов освобождает...»). Последнее из перечисленных полномочий опасно. На национальном уровне, по закону, действуют 11 контролирующих учреждений и 5 регуляторов. Несколько таких органов дополнительно действуют и в АТО. Есть опасение, что любой контроль, не дожидаясь окончательного вердикта судебной инстанции, может парализовать работу ГРТ. Если какой-нибудь контролирующий орган может требовать от НС освобождение от должности кого-то, то статья 32, гарантировавшая НС принятие «независимых решений», теряет смысл и необходимость. Такого рода полномочия для НС отдаляют его от истинно необходимых полномочий и обязательств. У НС огромные полномочия, но из 9 членов только один получает зарплату (секретарь), что объективно понижает их мотивацию быть независимыми и эффективными.

т) самостоятельно **либо по требованию контролирующих органов освобождает от должности** Исполнительного директора Компании, а также заместителей Исполнительного директора, главного бухгалтера и главного инженера Компании, в случае выявления с их стороны нарушений норм действующего законодательства, положений Устава Компании, регламентов и решений Наблюдательного совета, а также в случаях нанесения ущерба Компании или её бюджету;
х) способствует **привлечению донорских средств и осуществляет их администрирование**;

Есть страны, где члены такого специального органа, выполняющего функции буфера между системой государственной власти и руководителями вещательной организации, как правило, несменяемы. Этот общественный орган, сформированный гласно из числа лиц, вызывающих уважение самого широкого спектра населения, формирует принципы вещательной политики, назначает и увольняет с работы руководителей подведомственных ему телерадиоорганизаций, отчитывается перед обществом о работе вещателей, разбирает наиболее серьёзные жалобы, например на необъективность программ.

СТАТЬЯ 35.

Функции председателя Наблюдательного совета

(1) Председатель Наблюдательного совета:
ж) ведёт заседания Наблюдательного совета самостоятельно или делегирует ведение заседания секретарю либо одному из членов Наблюдательного совета;
и) представляет Наблюдательный совет во внешних отношениях;

Статья определяет только функции председателя НС, а функции заместителя председателя и секретаря НС (единственный член НС, который имеет зарплату) отсутствуют, что неправомерно.

СТАТЬЯ 36.

Обязанности Наблюдательного совета

В качестве гаранта соблюдения общественных интересов

Необходимо уточнить, что понятие «телерадиосвязь» – из области технической терминологии. Вместе с тем

телерадиосвязи на территории Гагаузии Наблюдательный совет обязан:

- а) осуществлять надзор за соблюдением плюрализма, выражения различных мнений и идей в программах и передачах, распространяемых Компанией;
- в) способствовать **грамотному** менеджменту и оптимальному расходованию полученных средств;

статья обязывает НС «осуществлять надзор за соблюдением плюрализма, выражения различных мнений и идей в программах и передачах, распространяемых Компанией». В очередной раз констатируем подмену понятий, что усложняет или делает невозможным выполнение таких обязанностей. Невозможно с точностью измерить, насколько менеджмент «грамотный», чтобы судить о выполнении этой обязанности со стороны НС.

СТАТЬЯ 38.

Исполнительный директор Компании

(1) Исполнительный директор Компании является менеджером Компании, осуществляющим **общее администрирование**, в том числе и финансово-хозяйственной деятельности Компании, исходя из стратегических целей развития Компании, на основе принципа независимости при принятии решений, **не вмешиваясь в редакционно-издательский и творческий процесс**, разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению её финансовой стабильности и устойчивости.

Противоречивая норма. Статья запрещает Исполнительному директору вмешиваться «в редакционно-издательский процесс» ГРТ, хотя эта же статья обязывает его осуществлять «общее администрирование» ГРТ, что подразумевает включительно творческий процесс.

СТАТЬЯ 40.

Технико-экономические условия.

(3) Народное Собрание Гагаузии утверждает сумму дотации Компании, исходя из возможностей центрального бюджета Гагаузии.

(3) Такой подход не дает никаких гарантий достаточного финансирования ГРТ. Народное Собрание всегда может сослаться на отсутствие возможностей. Принцип «исходя из возможностей» абстрактен. По сути, он ни к чему не обязывает, наоборот, может заставить ГРТ ходить

(4) Финансовый план должен содержать:

- в) проекты создания **репортерских сетей** в соответствии с нормами настоящего закона;
- д) проекты **капитального строительства и ремонта, реконструкции, технического оснащения и переоснащения**.

«с протянутой рукой». А что-то планировать на перспективу не представляется возможным. (4) Некоторые положения не ориентированы на длительное время действия, которое придает устойчивость правовой системе. ГРТ не будет каждый год нуждаться в «репортерских сетях» (хотя этому понятию не дается определение), в капитальном строительстве или переоснащении.

СТАТЬЯ 42.

Бюджет Компании

(7) Финансирование Компании осуществляется из следующих источников:

- а) из субсидий **из центрального бюджета Гагаузии, которые может выделить и утвердить Народное Собрание** Гагаузии в рамках утверждаемого консолидированного бюджета Гагаузии;
- (8) Расходование Компанией **всех финансовых средств**, указанных в настоящей статье, **осуществляется только на основании соответствующих решений Наблюдательного совета**.
- (9) Финансовая деятельность Компании **может** быть подвергнута проверке службой внешнего аудита.

Финансирование общественного поставщика медиауслуг – это краеугольная задача, главной целью которой является обеспечение реальной экономической, а значит, и издательской независимости. Существующая практика у нас и в мире указывает на то, что прямое финансирование из госбюджета в размере, котором государство считает нужным, не может обеспечить ни экономическую, ни редакционную независимость любых СМИ. Такая модель финансирования оставляет слишком много действенных рычагов влияния госструктур на деятельность общественного вещателя. (8) Эта норма чересчур ограничительна и не уместна, т.к., если, к примеру, кто-то пожертвовал ГРТ 200 леев, а ГРТ срочно необходимо приобрести за эти деньги дополнительный микрофон-лаваляр, нет смысла соборать на заседание НС и ждать его решение. (9) Финансовая деятельность любого экономического агента, который тратит и публичные деньги, не может, а должна быть проверена внешним аудитом.

РЕЗЮМЕ:

Закон в этой главе содержит диспропорциональные нормы, касающиеся задач общественного поставщика медиауслуг и объемов финансирования;

– закон не ограждает общественного поставщика медиауслуг от политического или другого вмешательства извне;

– предусмотренные механизмы финансирования не могут обеспечивать общественному поставщику медиауслуг экономическую, а следовательно, и редакционную независимость;

– правила формирования и функционирования НС, а также порядок назначения и освобождения от должностей руководителей могут больше усложнять, чем содействовать адекватному выполнению социальной роли со стороны общественного поставщика медиауслуг;

– слишком много для закона норм написаны расплывчато, без должной точности, что значительно понижает возможность следовать им;

– необходимо концептуально пересмотреть эту главу и наполнить положениями, соответствующими признанными принципами организации и деятельности общественного поставщика аудиовизуальных медиауслуг, в том числе: подчинение правлению, защищённому от политического, экономического или иного вмешательства; гарантия редакционной независимости через конкретные и эффективные механизмы; финансирование, защищенное от волюнтаристских изменений размера бюджета и не подверженное политическим манипуляциям; прозрачность деятельности, включая использование финансовых средств; подотчетность общественности; осуществление максимально возможного охвата сигналом территории региона; ясная редакционная политика, включающая в себя гарантированное получение населением достоверной, политически сбалансированной информации, особенно в период выборов.

ГЛАВА VII. ЧАСТНЫЕ ВЕЩАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

СТАТЬЯ 43. Создание и функционирование частных вещательных организаций

(3) Физическое или юридическое лицо может обладать не более чем двумя лицензиями на вещание в одной административно-территориальной единице или **зоне**, не обладая при этом **исключительными правами**.

(4) Отечественное или иностранное физическое или юридическое лицо может прямо или опосредованно быть инвестором или акционером, обладающим контрольным пакетом акций не более чем в двух вещательных организациях **разного типа**.

(5) Частные вещательные организации находятся на самофинансировании. Источниками финансирования являются доходы, полученные **от коммерческой деятельности, оказания услуг, и спонсорские поступления**.

(3) Используются важные понятия («зона» и «исключительное право»), но для точного понимания нормы не даются их юридические определения. Это уменьшает способность предотвратить появление доминирующих позиций на аудиовизуальном рынке.

(4) Нет полной ясности, что означает «разные типы». Закон, в 4-й статье, классифицирует вещателей по виду собственности и по территориальному покрытию, а не по «типу вещателей». Для закона необходима точная и унифицированная терминология. И эта норма, как и предыдущая, должна служить ограничительной мерой для монополизации рынка. Между тем такие нормы необходимы в случае новостных или общих поставщиков медиауслуг. Что касается тематических (нишевых) поставщиков, она только препятствует инвесторам или акционерам поддержать, к примеру, телерадиоканалы, вещающие исключительно программы о здоровье, о природе или о классической музыке.

(5) Это предписание практически запрещает частным поставщикам медиауслуг доходы как минимум от трех разрешенных национальным и международным законодательством источников финансирования: совместные производства, гранты и пожертвования.

(7) Частные вещательные организации, обладающие лицензией на вещание, ежегодно представляют органу, выдавшему лицензию, **отчет о реализации концепции программного комплекса** в предыдущем году.

(8) Частные вещательные организации осуществляют свою деятельность в соответствии с генеральной концепцией программного комплекса, на основании которой им была выдана **лицензия на вещание** и/или **разрешение на ретрансляцию** (доставку сигнала).

(7) Этот пункт нуждается в дополнениях. Отчет, как известно, является видом контроля. Национальное законодательство (КАМ) предусматривает санкции со стороны Совета по радио и ТВ в случае, если поставщик медиауслуг не выполняет требования лицензии, а настоящий закон – нет. Отчет (контроль) как самоцель, без никаких последствий, не оправдан. ГРТ, имеющая лицензию, выданную Советом по радио и телевидению, подвергается двойному контролю – Совета и НС (и еще мониторингу со стороны Народного Собрания), что, в принципе, дискриминационно, т. к. закон позволяет разное отношение к поставщикам медиауслуг.

(8) Обращаем внимание на несоответствие понятий. Статья (43) посвящается частным вещательным организациям, но в конце предложения добавляются и обладатели разрешений на ретрансляцию. Констатируем отсутствие правовых положений, регламентирующих деятельность распространителей программ, а это большой пробел, учитывая численность пользователей кабельным телевидением в регионе.

РЕЗЮМЕ:



Глава и по структуре, и по содержанию схематична. Положения по регулированию деятельности частных поставщиков медиауслуг (а их большинство по численности среди поставщиков) недостаточны. Часть имеющихся положений неточны, а нормы для распространителей медиауслуг – отсутствуют. Не предусмотрены механизмы контроля за соблюдением закона и санкции за его нарушение.

ГЛАВА VIII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ И ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

СТАТЬЯ 45. Переходные положения

(1) Со дня вступления в силу настоящего закона:
2) Наблюдательному совету общественной вещательной Компании «Gagauziya Radio Television» привести в соответствие с требованиями норм настоящего закона:
в) провести **аттестацию** руководства, осуществляющего текущее управление Компанией, с соблюдением требований норм Трудового кодекса РМ.

Нужное и логичное обязательство для переходного периода, но закон нигде не указывает процедуру «проведения аттестации руководства» и не дает НС такое полномочие.

ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

1. ЗАКОН № 66
ОТ 01 МАРТА 2016 Г.
О ТЕЛЕРАДИОВЕЩАНИИ



- По форме и по содержанию закон не представляет собой целостную и логически последовательную конструкцию.
- Объявленная цель закона и само содержание закона не совпадают.
- Понятийная база закона определена с большой приблизительностью, а порой с искаженным смыслом данного понятия.
- Множество норм закона декларативны, противоречивы и носят чересчур ограничительный, запретительный характер.
- Одни нормы закона противоречат другим нормам того же закона.

- Закон не содержит ясных, конкретных и однозначных механизмов внедрения норм.
- Закон оставляет вне регламентации целый ряд важных аспектов деятельности.
- Положения закона не могут обеспечить свободу и независимость поставщиков аудиовизуальных медиауслуг АТО.
- Некоторые нормы закона входят в конфликт с национальным профильным законодательством.
- Больше двух третей статей закона нуждаются в переосмыслении и в коренных изменениях.
- Большинство положений закона не соответствуют европейским и международным стандартам.
- По сравнению с КАМ об аудиовизуальных медиауслугах, который расширяет права поставщиков услуг и граждан, закон АТО ущемляет эти права и, следовательно, является дискриминационным. И поставщики услуг, и граждане, где бы они ни жили, должны пользоваться одинаковыми правами.
- Внедрение закона покажет либо его нефункциональность, либо его ущербность и для поставщиков медиауслуг, и для пользователей АТО Гагауз Ери.



ЗАКОН № 15-IX/II ОТ 07 ИЮЛЯ 2000 Г. О ЛИЦЕНЗИРОВАНИИ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ТЕРРИТОРИИ ГАГАУЗИИ | АНАЛИЗ

СТАНДАРТЫ АНАЛИЗА

Основными условиями осуществления лицензирования телерадиовещания как фактора развития свободы СМИ признаются:

- беспристрастность, компетентность и неприменение критериев политического характера национальными лицензирующими органами;
- независимость лицензирующего органа от институтов государственной власти и подотчётность гражданскому обществу;
- предсказуемость правил получения лицензии, гласность процедуры лицензирования и контроля, учёт интересов аудитории;
- долговременность действия лицензии.

ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ



1. Отменить закон.
2. Разработать новый законопроект в соответствии с национальным законодательством и с принятыми международными демократическими стандартами в области аудиовизуальных СМИ. Взять за основу Кодекс АМ и главным образом конкретизировать положения, относящиеся к деятельности общественного регионального поставщика медиауслуг.
3. Принять новый закон после широкого публичного обсуждения и после экспертной оценки со стороны Совета Европы и ОБСЕ.

СТАТЬЯ 2.

Форма и содержание лицензии

1. Лицензия представляет собой бланк, образец которого представлен в приложении №1, являющийся неотъемлемой частью настоящего закона.
2. В лицензии указываются:
 - а) выдавший ее орган;
 - б) серия, номер и дата выдачи лицензии;
 - в) хозяйствующий субъект: наименование, юридический адрес, дата и номер государственной регистрации, фискальный код – для

Анализ/констатации/комментарии

В статье не перечисляются, какие именно условия должны быть указаны. Целесообразно исчерпывающий список данных, чтобы не оставлять содержание этого важного документа на усмотрение лицензионного органа. К примеру, в КАМ в статье 25 (4) указано: «Лицензия на вещание содержит: а) номер лицензии; б) идентификационные данные обладателя лицензии; в) идентификационные сведения об акционерах и участниках до уровня физического или юридического лица, за исключением акционеров и участников, являющихся акционерными обществами с акциями на предъявителя или с акциями, котирующимися на международных биржах ценных бумаг; д) общую концепцию, вид и структуру аудиовизуальной медиауслуги;

юридического лица; фамилия, имя (при необходимости отчество), данные удостоверения личности (серия, номер, место жительства), фискальный код – для физического лица; г) вид деятельности, на осуществление которой выдается лицензия;

д) **условия осуществления лицензируемой деятельности;**

е) срок действия лицензии.

е) наименование и идентификационные элементы аудиовизуальной медиауслуги; ф) указание зоны вещания в случае поставки аудиовизуальной медиауслуги в аналоговой или наземной цифровой системе; г) срок действия; h) указание сети электронных коммуникаций, используемой для поставки аудиовизуальной медиауслуги, и имя ее собственника или управляющего; и) предоставленные частоты или каналы в случае лицензии на аналоговое вещание; j) цифровой мультимедиа, в который поставляется аудиовизуальная медиауслуга; k) обязательство поставщика медиауслуг соблюдать положения настоящего кодекса и актов, утвержденных Советом по телевидению и радио; l) обязательство поставщика медиауслуг хранить записи аудиовизуальных программ в течение предусмотренного законодательством срока; m) обязательство поставщика медиауслуг представлять Совету по телевидению и радио запрашиваемые сведения в целях исполнения своих полномочий; n) основания, на которых Совет по телевидению и радио предоставил лицензию на вещание поставщику медиауслуг».

Это исключает неадекватный волюнтаристский подход к определению условий деятельности в содержании лицензии и ставит всех обладателей лицензий в равные условия.

СТАТЬЯ 4. Срок действия лицензии

1. Лицензия выдается сроком до 5 лет включительно.
2. На виды деятельности, указанные в пунктах 16, 21 раздела 7 (приложение № 2), лицензии выдаются сроком на 25 лет.

Согласно этой статье и приложению № 2, лицензия на радиовещание выдается сроком на 25 лет, как и в случае, например, выдачи лицензии на «Сбор технических отходов, содержащих черные и цветные металлы». Срок действия лицензии на «телевидение» – до 5 лет включительно. Непонятно, из каких соображений исходил законодатель при определении таких разных сроков. В мировой практике отсутствует такой подход. В разных странах лицензии выдаются на разное количество лет, но без дискриминации радио по отношению к телевидению.

Везде в мире право на использование той или иной частоты для телерадиовещания не выдается навечно. Вместе с тем срок и условия продления этого срока важны. Такой короткий срок для ТВ и неопределенность с продлением лицензии на новый срок не только мешают окупить начальный капитал, но и делают его чрезмерно зависимым от лицензирующего органа.

СТАТЬЯ 5. Право на получение лицензии

Право на получение лицензии имеют физические и юридические лица, зарегистрированные в качестве **субъектов предпринимательства** в Регистрационной палате, в установленном законом порядке.

А если лицензирующий орган зависим от органов власти, это может вести к зависимости и ТВ от правящих кругов. Краткий срок действия лицензии лишает ТВ возможности долговременного планирования вещания, инвестиций в производство и закупку программ и в установление стабильных отношений с телезрителями.

Для сравнения: согласно КАМ, срок действия лицензии для радио и ТВ – 9 лет, с правом пролонгации. На постсоветском пространстве лицензии выдаются на срок от 3 до 7 лет (в России и в Грузии – на 10 лет). Вопрос срока действия лицензии не был бы актуальным, если бы его продление не было связано с чрезмерными или неопределенными требованиями.

Статья указывает субъектов предпринимательства как лиц, имеющих право на получение лицензии. ГРТ как общественный поставщик медиауслуг не обладает статусом субъекта предпринимательства, и было бы предпочтительнее дополнить статью с необходимыми уточнениями. В противном случае норма может быть истолкована двояко: а) ГРТ не подпадает под эту статью, т. к. не является субъектом предпринимательства, и б) ГРТ подпадает, потому что отсутствует соответствующее уточнение. Такие нормы становятся «ахиллесовыми пятнами» в законах.

К примеру, Закон РМ **о лицензировании отдельных видов деятельности в статье 1** (2) уточняет: «Установленный в настоящем законе порядок лицензирования не распространяется на лицензирование видов деятельности финансовых учреждений, профессиональных участников рынка ценных бумаг, в сфере энергетики, электросвязи и информатики, телевидения и радиовещания, лицензирование которых осуществляется согласно законам, регулирующим отношения в этих сферах».

СТАТЬЯ 8. Органы, уполномоченные выдавать лицензии

Лицензии выдаются управлениями Гагаузии (управлениями Исполкома и органами публичного управления АТО Гагаузия) на виды деятельности, предусмотренные в приложении № 2.

Согласно приложению, органом лицензирования субъектов предпринимательства, видом деятельности которых является «Радиовещание» и «Телевидение», – это Главное управление строительства, развития инфраструктуры и коммуникации Гагаузии. Судя по названию управления, подход к лицензированию поставщиков медиауслуг можно квалифицировать как чисто «технический», что крайне ошибочно, если учитывать, что радио и ТВ работают с абстрактным материалом, каковым является информация.

СТАТЬЯ 8.

Органы, уполномоченные выдавать лицензии

Лицензии выдаются управлениями Гагаузии (управлениями Исполкома и органами публичного управления АТО Гагаузия) на виды деятельности, предусмотренные в **приложении № 2.**

Согласно приложению, органом лицензирования субъектов предпринимательства, видом деятельности которых является «Радиовещание» и «Телевидение», – это Главное управление строительства, развития инфраструктуры и коммуникации Гагаузии. Судя по названию управления, подход к лицензированию поставщиков медиауслуг можно квалифицировать как чисто «технический», что крайне ошибочно, если учитывать, что радио и ТВ работают с абстрактным материалом, каковым является информация.

СТАТЬЯ 9.

Лицензионная комиссия

- Приказом** (распоряжением) **руководителя органа**, уполномоченного выдавать лицензии, создается лицензионная комиссия (далее комиссия), состоящая из не менее **5 членов (включая председателя и секретаря)** – специалистов в данной сфере.
- В компетенцию комиссии входит:
 - рассмотрение заявлений, проверка документов, представленных заявителями, и принятие решений о выдаче лицензий или об отказе выдачи лицензий;
 - осуществление контроля за соответствием деятельности обладателей лицензий условиям, указанным в лицензии;**
 - принятие решений о приостановлении или аннулировании** действия лицензии;

Согласно статье, лицензионная комиссия создается приказом руководителя органа, уполномоченного выдавать лицензии. Уже на этой стадии независимость такой комиссии ставится под сомнением. Статья не уточняет, на какой период создается комиссия; кому она подчиняется; какие «специалисты в данной сфере» не могут входить в состав этой комиссии, чтобы избежать конфликтов интересов; оплачен ли труд членов комиссии и каким образом; как часто, когда и что именно контролирует комиссия у частных поставщиков услуг, если их обязанности в законе либо отсутствуют, либо размыты; подвергается ли контролю общественный поставщик медиауслуг и т.д. Если эти аспекты работы комиссии не указаны, а комиссия наделена полномочиями «приостановления или аннулирования действия лицензии», тогда существуют реальные возможности злоупотреблений (коррупционных схем), тем более что в компетенцию комиссии не входит организация открытых, прозрачных и публичных конкурсов на лицензии. Главное управление строительства, развития инфраструктуры и коммуникации, по закону, должно создавать лицензионные комиссии по 25 видам деятельности, включая «эксплуатация источников и разлив минеральных и столовых вод», «импорт бензина, дизельного топлива и торговля ими» или

г) ведение делопроизводства:

- учет заявлений и документов, представленных заявителями;
 - учет выдаваемых, приостановленных и аннулированных лицензий;
 - учет документов, составленных **по результатам проверок деятельности** обладателей лицензий;
 - ведение и хранение протоколов заседаний комиссии.
- (3) Комиссия ведет реестр хозяйствующих субъектов – обладателей лицензий и обеспечивает сохранность документов, представленных хозяйствующими субъектами, в течение периода действия лицензии.

«изготовление парфюмерных и косметических изделий, товаров бытовой химии». Это требует и незаурядных способностей, и большого количества специалистов. Касательно хороших специалистов в области аудиовизуальных СМИ и права СМИ, чувствуется дефицит на мировом уровне, не говоря уже на уровне стран или регионов.

Телерадиовещание – это специфический вид деятельности. Особенно, если используется наземная радиочастота. Существующая концепция ограниченного ресурса электромагнитного спектра предполагает, что все желающие не могут и никогда не смогут выйти в эфир со своими программами. Признавая, что радиочастоты используют принадлежащее всему народу воздушное пространство над территорией страны, частоты передаются во временное пользование, на условиях, которые смогут обеспечить реальный плюрализм в области аудиовизуальных СМИ. Это означает, что лицензионный орган одновременно должен быть и регулятором этой области, чтобы частоты были использованы, в первую очередь, на благо их «собственника» – народа, граждан.

Лицензирование телерадиовещания в большинстве стран основано на нормах законов о телевидении и радиовещании. А лицензионный орган должен быть способен руководствоваться интересами общества и свободы массовой информации при распределении частот и контроле над соблюдением условий получения лицензий. Важны порядок формирования, требования к членам лицензирующих органов, срок, на который они назначаются, наличие принципа несменяемости, полномочия этих органов, открытость работы для граждан, порядок финансирования, отчетность перед обществом и т.д. Самая распространенная практика в мире – это национальный орган по регулированию деятельности вещательного сектора СМИ и выдаче лицензий. Обычно это юридическое лицо публичного права, постоянно действующий орган, не подчиняющийся ни одному государственному ведомству. Членами этого органа не могут быть лица, служащие в системах исполнительной или судебной власти, занимающиеся другой оплачиваемой деятельностью, имеющие интересы в сфере коммуникации и аудиовизуальных СМИ, партийные, профсоюзные или религиозные деятели. Следовательно, эта статья нуждается в пересмотре и дополнении.

СТАТЬЯ 10.

Работа комиссии

1. **Председатель** комиссии организует ее работу, определяет место и время проведения заседаний, обеспечивает выполнение комиссией ее функций.

3. Решения комиссии **принимаются простым большинством голосов ее членов, присутствующих на заседании**, и оформляются соответствующими протоколами, подписываемыми председателем и секретарем комиссии.

Статья не уточняет, как назначается/избирается председатель комиссии и срок мандата. Пункт 3 дает право принимать решения «простым большинством голосов ее членов, присутствующих на заседании». Это означает, что в ситуации, когда на заседании из 5 членов присутствуют только 3, двумя голосами можно принимать решение, кому выдавать лицензию, к примеру, на 25 лет. Данное положение способно стимулировать и поддержать формальный подход к выдаче лицензий.

СТАТЬЯ 12.

Отказ в выдаче лицензии

1. Уведомление об отказе в выдаче лицензии с указанием причин отказа **доводится до сведения заявителя в письменном виде в 3-дневный срок после принятия соответствующего решения.**

2. Основанием для отказа в выдаче лицензии являются:
б) частичное или полное отсутствие **условий (технических, технологических, санитарно-гигиенических, экологической безопасности технологических процессов)**, необходимых для осуществления соответствующего вида деятельности, указанных в заключении;

П. 1 статьи указывает на то, что заседания комиссии не являются публичными и что заявитель не может присутствовать и в случае необходимости отвечать на возможные вопросы. Норма чрезвычайно ограничительна и антидемократична.

П. 2 б) содержит размытую норму по отношению к поставщикам медиауслуг. Необходимы и другие критерии (приоритет передач собственного и отечественного производства, наличие подготовленного персонала и т.д.). Если критерии не прописаны подробно в нормативных актах, это открывает дорогу субъективизму и возможности политического или экономического давления и на лицензирующий орган, и на заявителей.

СТАТЬЯ 16.

Права заявителя или обладателя лицензии

Заявитель вправе:

- а) **требовать от комиссии разъяснений** в случае отказа в выдаче или регистрации лицензии;
 - б) **обжаловать в судебной инстанции** решение комиссии по выдаче лицензии;
- Обладатель лицензии вправе:
- а) **требовать от комиссии разъяснений в случае приостановления** либо аннулирования действия лицензии;
 - б) **обжаловать в судебной инстанции** решение комиссии об аннулировании лицензии.

Статья дает право заявителю или обладателю лицензии требовать от комиссии разъяснений или обжаловать в судебной инстанции решение комиссии отказать в выдаче лицензии.

Следует отметить, что статья 12, п.1 обязывает комиссию указать заявителю причины отказа выдать лицензию и доводить их до сведения заявителя в письменном виде. Но аналогичное обязательство комиссии и такие права субъектов лицензирования (ст. 16) не касаются случаев аннулирования лицензий, а это упущение закона.

СТАТЬЯ 17.

Ответственность за нарушение настоящего закона

Нарушение настоящего закона влечет ответственность, предусмотренную действующим законодательством.

Положение статьи правильное и необходимое, но, к примеру, в отношении обладателей лицензий на радиовещание и телевидение действующее законодательство АТО ничего не предусматривает.

ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

2. ЗАКОН № 15-IX/II ОТ 07 ИЮЛЯ 2000 Г. О ЛИЦЕНЗИРОВАНИИ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ТЕРРИТОРИИ ГАГАУЗИИ

- Закон не в силах обеспечить беспристрастность и компетентность лицензирующих органов и не запрещает им применить критерии политического характера при выдаче лицензий.
- Закон не предусматривает независимость лицензионных органов от институтов государственной власти и их подотчётность гражданскому обществу.
- Закон не обеспечивает предсказуемость правил получения лицензии, гласность процедуры лицензирования и контроля, учёт интересов пользователей медиауслуг.

- Закон не предусматривает долговременность действия лицензии на теле вещание.
- Закон не подходит к лицензированию деятельности в сфере аудиовизуальных СМИ.

ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ



1. Исключить из закона (Приложение 2) виды деятельности в сфере аудиовизуальных СМИ.
2. Поставщикам медиауслуг АТО руководствоваться национальным законодательством, а для остальных субъектов хозяйствования дополнить закон нормами, соответствующими лучшему опыту в области лицензирования некоторых видов деятельности.



ПОЛОЖЕНИЕ ОБ АККРЕДИТАЦИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ПРИ НАРОДНОМ СОБРАНИИ ГАГАУЗИИ, УТВЕРЖДЕННОЕ ПОСТАНОВЛЕНИЕМ ПРЕЗИДИУМА НАРОДНОГО СОБРАНИЯ ГАГАУЗИИ №5-II/V ОТ 12.12.2012Г.

Эксперты по международному медиаправу и свободе выражения мнений сходятся во мнении, что аккредитация необходима только при организации доступа журналистов к местам с ограниченной вместимостью или закрытым для публичного посещения, в том числе опасным зонам или официальным мероприятиям. Считается, что любые ограничения, касающиеся режима аккредитации, должны соответствовать трёхчастному тесту, установленному пунктом 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и пунктом 2 статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В качестве стандартов анализа послужат рекомендации, содержащиеся в специальном докладе представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ: Наблюдения и рекомендации» от 25 октября 2006 г. (ознакомиться с ним можно по адресу: <http://www.osce.org/ru/fom/22066?download=true>).

РЕКОМЕНДАЦИИ СВОДЯТСЯ К СЛЕДУЮЩЕМУ:

- Важно, чтобы правила аккредитации улучшали условия работы для журналистов, а не препятствовали их деятельности. Это необходимо для того, чтобы обеспечить право общества на свободу информации.
- Любые ограничения, касающиеся аккредитации, должны быть предусмотрены правом, преследовать правомерную цель и быть необходимыми в демократическом обществе, то есть должна быть острая социальная необходимость в таких ограничениях.
- Рекомендуются чётко указать на сайтах аккредитующих учреждений, на каких условиях и в какие сроки иностранные журналисты получают аккредитацию.
- Важно закрепить право на получение аккредитации за фрилансерами в целях дальнейшего содействия свободному распространению информации.
- Важно, чтобы правила аккредитации устанавливали законные основания для отказа в аккредитации и лишения аккредитации. Отказ и лишение представляют собой крайние меры и не могут служить в качестве наказания за профессиональную деятельность или содержание материалов.
- Отказ или лишение аккредитации не могут использоваться в качестве мер по борьбе с пропагандой или как инструмент «симметричного ответа». Списки «нежелательных» журналистов недопустимы.
- Рекомендуются, чтобы правила аккредитации обязывали аккредитующее учреждение сообщать журналистам о причинах отказа или лишения аккредитации.

Аккредитация направлена на защиту свободного распространения информации. Свобода информации является «фундаментальным правом человека» и «критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединенных Наций», как следует из резолюции 59 (I), принятой Генеральной Ассамблеей ООН на первой сессии в 1946 году. Во всех последующих документах ООН данная свобода определяется как «право повсеместно и беспрепятственно собирать, передавать и опубликовывать информационные сведения».

Эксперты в области права выражают опасения по поводу неверного понимания аккредитации. Аккредитующие учреждения часто налагают на СМИ чрезмерные обязательства и требования, с целью контроля или воспрепятствования профессиональной деятельности журналистов. 28 государств –участников ОБСЕ на заседании Совета министров иностранных дел ЕС в 2014 году приняли Руководство ЕС по правам человека в области свободы выражения мнений в Интернете и вне его. В этом документе необоснованные требования для получения журналистской аккредитации упоминаются как один из примеров нарушения права на свободу мнений и их свободное выражение. Отмечается также, что такие требования способствуют цензуре. Международная правозащитная организация «Артикль 19» назвала целый ряд типичных злоупотреблений, в том числе:

- Неясные правила аккредитации,
- Избирательные условия предоставления аккредитации,
- Аккредитация как механизм контроля за содержанием,
- Произвольное применение процедур аккредитации.

В качестве стандартов анализа Положения об аккредитации представителей СМИ при Народном Собрании Гагаузии выступают рекомендации ОБСЕ.

Пункты положения

1. Общие положения
 - 1.1. Настоящее Положение устанавливает правила аккредитации представителей средств массовой информации (далее – СМИ) **при Народном Собрании Гагаузии** (далее – Народное Собрание).
 - 1.2. Аккредитация – это **процедура признания полномочий представителей СМИ** (журналистов, корреспондентов) **государственными органами власти и управления, организациями, учреждениями, органами общественных объединений, призванная упорядочить контакты журналистов с представителями власти и органами общественных объединений.**
 - 1.3. Аккредитация представителей СМИ проводится в целях:
 - обеспечения открытости, оперативности и свободы распространения **объективной** информации о деятельности Народного Собрания и его рабочих органов;
 - совершенствования взаимодействия со СМИ;
 - организации работы аккредитованных журналистов в порядке, **предусмотренном действующим законодательством Гагаузии и Республики Молдова;**
 - **создания необходимых условий для профессиональной деятельности журналистов** как лиц, выполняющих общественный долг и обеспечивающих право граждан на информацию.

Анализ / констатации / комментарии

В п.1.1 указано, что настоящее Положение устанавливает правила аккредитации СМИ при Народном Собрании»; в п. 1.2, что аккредитация – это процедура признания полномочий представителей СМИ (журналистов, корреспондентов) государственными органами власти и управления <...>, призванная упорядочить контакты журналистов с представителями власти и органами общественных объединений», а в п.1.3, что аккредитация проводится в целях «обеспечения открытости, оперативности и свободы распространения объективной информации о деятельности Народного Собрания и его рабочих органов, организации работы аккредитованных журналистов в порядке, предусмотренном действующим законодательством Гагаузии и РМ, и создания необходимых условий для профессиональной деятельности журналистов как лиц, выполняющих общественный долг и обеспечивающих право граждан на информацию». Заметим, что содержание п. 1.2 и п. 1.3 противоречит и п.1.1, и названию самого Положения. В принципе, оно означает лицензирование труда журналиста, что недопустимо ни законодательством АТО и РМ, ни международными нормами. Для примера сравним эти положения с теми, что указаны в существующем Регламенте об аккредитации представителей СМИ в Парламенте РМ, хотя и этот документ не без изъянов: «Статья 1. Настоящий регламент устанавливает порядок аккредитации представителей СМИ на пленарных заседаниях Парламента, на заседаниях постоянных комиссий, специальных комиссий, комиссий по расследованию и рабочих групп, на пресс-конференциях и парламентских слушаниях, на других публичных мероприятиях, организуемых с участием руководства парламента, председателей

парламентских комиссий и фракций, которые проходят внутри парламента, а также механизм выдачи, отказа и отмены полномочий представителей СМИ.

Статья 2. Аккредитация представителей средств массовой информации в Парламенте осуществляется с целью обеспечения прозрачности деятельности Законодательного собрания:

а) облегчая им доступ к публичным мероприятиям, организуемым в парламенте, с целью информирования широкой общественности о законотворческой деятельности;

б) эффективной организацией деятельности представителей средств массовой информации в парламенте».

Формулировки Регламента более точны и более разрешительны. Следует заметить, что цель аккредитации – это информирование граждан о работе Парламента и организация деятельности СМИ в парламенте, а не «обеспечение свободы распространения объективной информации о деятельности Народного Собрания» и создание условий для работы СМИ вне Народного Собрания. И в этом принципиальная разница положений двух документов. Точность определения целей имеет первостепенное значение, т. к. остальные прописанные положения должны ориентироваться на них и следовать достижению этих целей.

Оба документа дают право аккредитации представителям СМИ, но в Положении в скобках указывается только на журналистов и корреспондентов. Следовательно, ведущему, редактору или фрилансеру могут отказать.

1.4. Аккредитация представителей СМИ осуществляется в соответствии с Конституцией Республики Молдова, Уложением (Основным законом) Гагаузии (Гагауз Ери), законом Республики Молдова «Об особом правовом статусе АТО Гагаузия (Гагауз Ери)», а также принципами **Рекомендаций Комитета министров Совета Европы государствам-участникам о независимости и функциях регулирующих органов в вещательном секторе от 20 декабря 2000 года**, Регламентом Народного Собрания и настоящим Положением.

Обращаем внимание на тот факт, что Рекомендации Комитета министров СЕ по крайней мере относятся к регулирующим органам в вещательном секторе, а Народное Собрание, как и Парламент, таковыми не являются. Скорее всего, ссылка неверная, т. к. этот документ не касается вопросов, норм или стандартов аккредитации журналистов. В этом контексте куда уместнее была бы ссылка на Рекомендации ОБСЕ по аккредитации СМИ.

1.8. **Требования**, предъявляемые к аккредитуемым представителям СМИ: **наличие профессиональной подготовки, компетентность и объективность** в освещаемых вопросах, **в том числе** и о деятельности Народного Собрания и его рабочих органов.

П. 1.8 предъявляет абсолютно неоправданные требования, вопреки всем демократическим нормам по свободе и независимости СМИ. Во-первых, неизвестно, кто конкретно и как будет проверять профессиональную подготовку, «компетентность и объективность», а во-вторых, журналисты, если аккредитованы при Народном Собрании, должны, по логике, освещать его деятельность, а не «в том числе» и его деятельность. Такие требования ведут однозначно к цензуре.

Для сравнения, статья 4 Регламента об аккредитации представителей СМИ в Парламенте РМ гласит: «Аккредитация осуществляется по принципу недискриминации. Предоставление аккредитации не дает Парламенту право контроля над материалами, публикуемыми представителями аккредитованных СМИ».

1.9.1. Представители СМИ, не представившие карточку аккредитации или **опоздавшие** к началу публичного мероприятия, **не допускаются** в помещение его проведения.

Если исходить из понимания того, что без присутствия СМИ законодатель становится анонимом, а граждане лишены возможности получать информацию, то такое положение не должно быть в документе, иначе недалеко до указания журналисту, когда дышать.

3.2. Для получения аккредитационной карты представителю СМИ необходимо представить в пресс-службу Народного Собрания:

- заявку на аккредитацию на официальном бланке редакции СМИ за подписью руководителя (Приложение № 1);
- **копию свидетельства о государственной регистрации** СМИ;
- **копию Устава СМИ**, в том числе и электронных СМИ;
- копию лицензии на право вещания для электронных СМИ (данное требование распространяется и на редакции интернет-порталов).

В заявке необходимо указать:

- полное название СМИ, его учредителя или издателя, **специализацию издания**;
- **местонахождение редакции** СМИ;
- **территорию (регион) и способ распространения**;
- почтовый адрес редакции (в том числе индекс);

Сравним требования Положения с требованиями Регламента аккредитации Парламента РМ.

«Статья 16. (1) Для получения аккредитации учреждения СМИ направляют в Главное управление общественных связей запрос на официальном бланке, подтвержденный подписью директора или главного редактора и печатью. Представители СМИ заполняют форму заявления, изложенную в Приложении 1 к настоящему Регламенту.

(2) Заявка должна содержать:

- а) название учреждения СМИ и контактные данные;
- б) имя и фамилия лица / лиц, для которых запрашивается аккредитация, и его / их должность (журналист, оператор, фотограф);

(3) К запросу прилагается следующее:

- а) подтверждение от общественных объединений журналистов, в случае фрилансеров;

– номер рабочего телефона, факса, электронный адрес редакции;
– фамилию, имя, отчество журналиста, занимаемую им должность, его рабочий телефон;
– две цветные фотографии 3x4.
3.4. Заявка на аккредитацию, не содержащая указанных выше сведений или документов, к рассмотрению не принимается.

**Приложение № 1
ЗАЯВКА НА АККРЕДИТАЦИЮ
журналиста при Народном Собрании Гагаузии**

На основании Положения об аккредитации представителей средств массовой информации при Народном Собрании Гагаузии прошу аккредитовать журналиста:

Фамилия, имя, отчество представителя СМИ _____

Занимаемая должность _____

Стаж работы по профессии журналиста _____

Телефон/факс, адрес электронной почты журналиста _____

Сведения о СМИ:

Полное официальное название средства массовой информации _____

Почтовый индекс и адрес редакции СМИ _____

Номера рабочих телефонов, факсов и электронный адрес редакции _____

Учредитель (соучредители) / издатель (издатели) _____

Территория распространения продукции _____

Форма периодического распространения массовой информации _____

Специализация СМИ _____

Для печатных СМИ:

Периодичность выпуска _____

(4) Заявление об аккредитации должно быть подано в письменном виде, на бумаге и в электронном виде в Главное управление общественных связей. Неполные заявления для получения аккредитации проверяться не будут. Главное управление общественных связей уведомит заявителя о недостающих документах. Учреждение СМИ не может запросить более 4 аккредитационных карт».

**Приложение 1
ЗАЯВКА НА АККРЕДИТАЦИЮ
в Парламенте Республики Молдова 10-го
законодательного органа (2019-2023)**

Генеральный директорат по коммуникациям и связям с общественностью Секретариата Парламента.

Настоящим _____
(название учреждения СМИ)
запрашивает аккредитацию в Парламенте Республики Молдова. Учреждение приняло к сведению положения Регламента об аккредитации представителей СМИ в парламенте и обязуется их соблюдать.

№ заявки	Название учреждения СМИ	Количество запрашиваемых аккред. карт	Контактные данные: телефон, мобильный телефон, факс; электронный адрес

Имя и фамилия директора или главного редактора _____
подпись _____
печать _____

В п. 3.2 и в Приложении №1 Положения слишком много требований, не имеющих никакого отношения к аккредитации. Среди них: копии госрегистрации, устава и лицензий; территория и способ распространения; стаж работы; специализация или сетка вещания. Любое требование должно быть полностью оправдано. Требование указать

Формат _____
Количество полос _____
Тираж _____

Для электронных СМИ:

Канал _____
Общий объем вещания в неделю (часы) _____
Сетка вещания _____

Для интернет-изданий:

Адрес сайта _____
Основные разделы сайта _____
Среднее число посетителей в день _____

Приложение:

1. Копия свидетельства о государственной регистрации средства массовой информации;
2. Копия Устава средства массовой информации;
3. Копия лицензии на вещание (для электронных средств массовой информации, осуществляющих радио- и телевизионное вещание);
4. Копия лицензии на вещание интернет-портала;
5. Копия редакционного удостоверения журналиста;
6. Фотография (3x4) журналиста, 2 шт.
Главный редактор _____

М.П. (подпись) (фамилия, имя, отчество)

3.9. **Восстановление** аккредитации журналисту, который был её лишен за нарушение правил аккредитации, установленных настоящим Положением, **не допускается.**

специализацию СМИ оправдано лишь тем, что Положение предусматривает отказ в аккредитации сугубо специализированным изданиям (рекламным, справочным, эротическим и т. д.). Отказ в аккредитации любого СМИ не продуктивен. Вместе с тем нельзя исключить ситуацию, что сугубо специализированное рекламное издание проявит заинтересованность в освещении дебатов по принятию Закона о рекламе. Скорее всего, имеем дело с чрезвычайно бюрократическим подходом при разработке таких документов. Ненужные требования или желание все контролировать больше ограждают Народное Собрание от СМИ, чем способствуют расширению гласности работы законодательного органа.

Сравним норму Положения с аналогичными нормами из Регламента по аккредитации Парламента РМ:
«(3) Если журналисту отказано в праве участвовать в мероприятиях в Парламенте, Главное управление коммуникации и связей с общественностью сообщает об этом средствам массовой информации, в которые он или она вовлечен. Это не повлияет на аккредитацию учреждения.
(4) В случае несоблюдения средствами массовой информации положений настоящего Регламента во время участия в публичных мероприятиях, организуемых Парламентом, Генеральный директорат по коммуникациям и связям с общественностью предупредит их о нормативных обязательствах и, при необходимости,

удалит их из комнаты заседаний парламента или рассматриваемого события с последующим письменным уведомлением соответствующего средства массовой информации».

Подход к запретительным мерам, изложенный в Регламенте, предпочтителен. В таком случае у СМИ есть возможность возобновить работу в Парламенте, а у его читателей, слушателей, зрителей получать информацию о работе Парламента. Норма из п. 3.9 не дает такую возможность. Если лишен аккредитации журналист самого влиятельного СМИ в регионе, тогда ущерб от этого действия ощутим.

5. Права и обязанности аккредитованных представителей СМИ

5.1. Средства массовой информации, аккредитованные в Народном Собрании, **обязаны:**

– **соблюдать законы** и общепринятые нормы журналистской этики и морали, а **также уважать законные интересы участников и гостей мероприятий**, проводимых в рамках Народного Собрания;

– **самоконтроль аккредитованного представителя СМИ**, его личная ответственность за подготовку материалов к распространению в СМИ, **использование только подтвержденных фактов сообщаемой им информации**, соблюдение общепринятых норм поведения и профессиональной журналистской этики рассматривается как **непременное профессиональное требование**.

5.2. Аккредитованный представитель СМИ имеет право:

– проводить записи, в том числе с использованием аудио- и видеотехники, кино- и фотосъемки мероприятий, **предназначенных специально для СМИ**, с подключением аппаратуры к системе энергоснабжения в помещении Народного Собрания, о чем представители СМИ должны заранее поставить в известность пресс-службу Народного Собрания и **получить на это согласие**;

5.3. Аккредитованный представитель СМИ обязан:

П. 5 Положения содержит жесткие и неприемлемые нормы, вызывающие недоумение, а порой и смехотворную реакцию. П. 5 носит название «Права и обязанности аккредитованных представителей СМИ», но начинается с обязанностей СМИ, аккредитованных в Народном Собрании. Аккредитация, по Положению, выдается представителю СМИ, а самим СМИ дополнительно предписываются обязанности.

Согласно п. 5.2, аккредитованный представитель СМИ имеет право «проводить записи, предназначенных специально для СМИ, с подключением аппаратуры к системе энергоснабжения в помещении Народного Собрания, о чем представители СМИ должны заранее поставить в известность пресс-службу и получить на это согласие». Обратим внимание, что право «проводить записи мероприятий, предназначенных специально для СМИ» является, по сути, цензурой. С другой стороны, заранее ставить в известность пресс-службу о предстоящих видеосъемках необходимо не для того, чтобы «получить на это согласие», а для того, чтобы пресс-служба заранее могла подготовить все нужное, чтобы можно было подключить оборудование к системе энергоснабжения. В противном случае, если пресс-служба не даст согласие, съемочная группа потеряет рабочее время, а телезрители не увидят видеозапись из помещения Народного Собрания. Невольно или со злым умыслом,

– **уважать** при осуществлении профессиональной деятельности права, законные интересы, **честь и достоинство депутатов** Народного Собрания и сотрудников его структурных подразделений;

– **своевременно, всесторонне и объективно распространять информацию** и информировать общественность о работе Народного Собрания и его рабочих органов, не допуская искажения фактов;

– **не использовать свои права в целях сокрытия информации или фальсификации общественно значимых сведений, распространения слухов и своих сугубо личных выводов и мнений под видом достоверных сообщений**, сбора информации в пользу постороннего лица или организации, не являющейся средством массовой информации;

– уважать честь и достоинство людей, которые становятся объектами информации, полученной в результате аккредитации;

– **при получении информации от депутатов или должностных лиц** Народного Собрания, или информации, связанной с ними, **ставить их в известность о проведении аудио и видеозаписи, кино и фотосъемки**;

– **по просьбе пресс-службы** Народного Собрания **представлять опубликованные материалы, а также полную расшифровку своих передач, вышедших в эфир**;

– **в случае распространения ошибочной, ложной или искаженной информации исправить ошибку** (в случае необходимости принести извинения), используя те же полиграфические и (или) аудиовизуальные средства, которые были применены при распространении информации.

но это право становится обязанностью.

Из Положения вызывают большие опасения три обязанности, а именно:

«при получении информации от депутатов или должностных лиц Народного Собрания, или информации, связанной с ними, ставить их в известность о проведении аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки»;

«по просьбе пресс-службы Народного Собрания представлять опубликованные материалы, а также полную расшифровку своих передач, вышедших в эфир»;

«в случае распространения ошибочной, ложной или искаженной информации исправить ошибку (в случае необходимости принести извинения)».

Первые две обязанности противоправны и могут способствовать появлению самоцензуры, а третья предусмотрена законом и деонтологией журналиста. Первая обязанность еще и нелепа и комична, ибо непонятно, как ставить в известность депутата, у которого берешь видеointервью или которого снимаешь/записываешь, когда он выступает на пленарном заседании; как ставить в известность депутата при фото- или видеосъемке, когда он зевает или спит во время заседания. Народное Собрание – это публичное место, и аккредитованный представитель СМИ сам должен решать, кого и что записывать или снимать.

По поводу второй обязанности необходимо отметить, что пресс-служба может попросить материалы и передачи, а редакция может отказать. И опубликованные материалы, и передачи находятся в свободном доступе. Расшифровка передач – трудоемкое занятие. Такие «просьбы» можно квалифицировать как попытки давления на СМИ или вмешательство в деятельность СМИ. Тот факт, что какой-то орган выдает аккредитацию СМИ, не наделяет этот орган дополнительными правами требовать от СМИ больше, чем требует закон.

Третья обязанность совпадает с одной из профессиональных норм СМИ, только неизвестно в данном случае, кто будет судьей, кто определит, что информация ошибочная, ложная или искаженная? Если

депутаты, то они, скорее всего, любую критическую информацию о работе Народного Собрания будут квалифицировать как ошибочную. Здесь таится опасность, которая может привести к самоцензуре или даже к цензуре.

Показателен тот факт, что по численности прав у аккредитованных представителей СМИ 6, а обязанностей – 14. Для сравнения: в Регламенте аккредитации в Парламенте РМ 8 прав и 8 обязанностей. Вот как выглядят обязанности: «Статья 22. Представители аккредитованных СМИ должны:

- а) иметь на виду карточку аккредитации во время пребывания в парламенте;
- б) знать права и обязанности, возложенные на них в качестве лиц, аккредитованных в парламенте;
- в) находиться на пленарных заседаниях в местах, предназначенных для прессы;
- г) соблюдать правила безопасности в здании Парламента, установленные Службой государственной охраны;
- д) с уважением относиться к членам Парламента и работникам Секретариата Парламента;
- е) соблюдать инструкции Генерального директората по коммуникации и связям с общественностью относительно участия в мероприятиях, проводимых в помещениях парламента, в том числе в зале пленарных заседаний;
- ж) иметь достойное поведение и приемлемый дресс-код, находясь в парламенте;
- з) переводить мобильные телефоны в бесшумный режим и не использовать их во время участия в общественных мероприятиях, организуемых парламентом, в том числе в зале пленарных заседаний». Такие обязанности ценны хотя бы тем, что не указывают журналистам, что и как снимать/писать.

7.1. СМИ могут быть лишены аккредитации в случаях:

- нарушения установленных правил аккредитации либо **распространения не соответствующих действительности сведений, порочащих деятельность законодательного**

Эти три положения опасны тем, что аккредитующий орган будет решать, какие сведения порочат деятельность депутатов, какие разовые нарушения являются грубыми и какие опровержения или поправки должна опубликовать редакция. Решения по этим

органа Гагаузии, депутатов Народного Собрания;

– допущения неоднократных либо **разовых грубых нарушений обязательств**, указанных в настоящем Положении;

– **отказа редакции** СМИ **публиковать, размещать в эфире опровержение**

или поправку пресс-службы Народного Собрания на распространенные сведения, не соответствующие действительности;

трем случаям (когда редакция не согласна) может принимать Совет прессы как орган саморегулирования деятельности СМИ или должна принимать судебная инстанция.

ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

3. ПОЛОЖЕНИЕ ОБ АККРЕДИТАЦИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ПРИ НАРОДНОМ СОБРАНИИ ГАГАУЗИИ, УТВЕРЖДЕННОЕ ПОСТАНОВЛЕНИЕМ ПРЕЗИДИУМА НАРОДНОГО СОБРАНИЯ ГАГАУЗИИ №5-II/V ОТ 12.12.2012 Г.

- Положение об аккредитации очень громоздко за счет ненужной информации, содержащейся в нем.
- Положение носит запретительный характер, разработано по советскому принципу «Не пускать!» и является обременительным для СМИ.
- Нормы Положения не служат объявленным целям и не могут содействовать расширению гласности о деятельности законодательного органа. Содержание Положения создает впечатление, что не Национальное Собрание существует для СМИ, а СМИ – для Национального Собрания и что СМИ чем-то обязаны этому органу власти.
- Положение содержит несколько противозаконных норм.
- Положение, по большей части, не соответствует ни положительному отечественному опыту, ни рекомендациям ОБСЕ.

ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

- Изменить концептуально Положение, указывая настоящую и точную цель такого рода документа и акцентируя разрешительный характер его норм.
- Упростить правила аккредитации СМИ.
- Извлечь из Положения нормы, прописанные действующим законодательством, и нормы, противоречащие законодательству.
- Доработать Положение исходя из понимания, что аккредитация является не пропуском на закрытый/военный объект, а возможностью для СМИ лучше информировать граждан о деятельности аккредитующего органа.
- Редактировать Положение с учетом рекомендаций ОБСЕ.

4

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ КОДЕКС ГАГАУЗИИ №60-XXVII/V ОТ 31 ИЮЛЯ 2015 Г.

| АНАЛИЗ

Общепринятые стандарты по освещению выборов в СМИ содержатся в ряде международных документов, включая:

РЕКОМЕНДАЦИЯ

№. R (99)15

Комитета министров Совета Европы государствам-членам о некоторых мерах по освещению избирательных кампаний средствами массовой информации, принятая Комитетом министров 9 сентября 1999 года.

РЕКОМЕНДАЦИЯ

CM / REC (2007)15

Комитета министров Совета Европы государствам-членам о некоторых мерах по освещению избирательных кампаний средствами массовой информации, принятая Комитетом министров 7 ноября 2007 года.

КОДЕКС добросовестной практики в вопросах выборов

принятый Венецианской комиссией на ее 51-й и 52-й пленарных сессиях (Венеция, 5-6 июля и 6, 18-19 октября 2002 года) кампаний средствами массовой информации, принятая Комитетом министров 9 сентября 1999 года.

ДОКЛАД специального докладчика Организации Объединенных Наций по свободе выражения мнений

Г-на Абида Хусейна, док. ООН E/CN.4/1999/64, 29 января 1999 года.

**СОВМЕСТНАЯ
ДЕКЛАРАЦИЯ** о средствах
массовой информации и
выборах, май 2009 г.

СТАТЬЯ 19.
Руководство по освещению
выборов вещателями в
странах с переходной
экономикой, Лондон, 1994.

СТАНДАРТЫ АНАЛИЗА

- Предоставление равного доступа к общественному вещанию для всех партий и всех кандидатов.
- Если разрешена политическая реклама, эфирное время должно продаваться беспристрастным и недискриминационным образом. Если общественному вещателю разрешено продавать эфирное время, все партии и кандидаты должны иметь справедливый доступ к эфирному времени.
- Запрет на ограничение политического выражения, например, требовать от обвиняемого в диффамации лица доказать правдивость сделанных заявлений. Подтверждать обязанность политических деятелей, в том числе кандидатов, терпеть более высокую степень критики в период выборов.
- Обязать публичные СМИ информировать общественность сбалансированным и беспристрастным образом, независимо от типа программы, о политических партиях, кандидатах, темах кампании, процедуре голосования и других соответствующих темах на выборах. Запрет дискриминации какой-либо партии или политического кандидата при предоставлении доступа к эфирному времени.
- СМИ воздерживаться от приглашения известных лидеров или членов политических партий в обычные и тематические программы.
- Вещатель, который транслирует результаты опроса, должен указать учреждение, проводившее опрос; организацию или сторону, которая запросила и оплатила опрос; применяемую методологию; размер выборки и максимальный предел погрешности; полевые данные. Кроме того, вещатель должен отметить, что опрос отражает общественное мнение только за то время, когда он проводился.
- СМИ должны предоставить право на реплику по обоснованному требованию любой партии или любого кандидата. Это право предоставляется примерно в тот же промежуток времени, что и заявление, вызвавшее требование на реплику.
- СМИ не должны быть привлечены к юридической ответственности за ложные сообщения, сделанные непосредственно партиями или кандидатами и распространенные в ходе избирательной кампании, если они явно и прямо не провоцируют насилие. Только стороны и выступающие должны нести ответственность за любые ложные заявления, которые они делают.
- Законодательство не должно ставить под угрозу редакционную независимость регулируемых СМИ.
- Обязательство всех вещателей освещать избирательные кампании честным, сбалансированным и беспристрастным образом.
- Правила не должны затрагивать редакционную независимость или право выражать политические предпочтения частной письменной прессой. Государственные печатные СМИ должны отражать избирательную кампанию и предоставлять место для платной

рекламы (если это разрешено) справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом.

- Обеспечение соблюдения законодательства, требующего от общественного вещателя предоставлять точную, сбалансированную и беспристрастную информацию при представлении новостей или избирательных программ.
- Общественным вещателям следует предложить предоставить политическим партиям и кандидатам бесплатное эфирное время. Распределение этого эфирного времени должно осуществляться справедливо и без дискриминации, на основе прозрачных и объективных критериев, в то время, когда можно привлечь наибольшую аудиторию.
- Законодательство должно требовать от общественного вещания и поощрять частных вещателей организовывать форумы и дебаты для кандидатов. Вещатели должны сами решать, кого приглашать участвовать в программах. Отбор участников должен быть справедливым и беспристрастным.
- Транслировать специальные новостные программы в часы пик.
- Любое регулирование цифровых СМИ, включая использование цифровых СМИ во время выборов, должно соответствовать требованиям международных правовых норм в отношении законности ограничения права на свободу выражения мнений. Это означает, что ограничения должны быть установлены законом, преследовать законную цель и быть необходимыми в демократическом обществе.
- Надзор за любыми правилами, касающимися СМИ и выборов, должен осуществляться независимым административным органом, который незамедлительно рассматривает жалобы. Учитывая небольшую продолжительность периода выборов, любой спор должен быть разрешен быстро и эффективно. Решения этого органа должны быть предметом судебного обжалования.
- Правительство не должно подвергать цензуре какую-либо программу на тему выборов и должно публично заявить, что оно не будет препятствовать трансляции таких программ или наказывать СМИ за критику правительства. Правительство должно приложить особые усилия для расследования всех актов угроз насилия, запугивания или преследования работников СМИ и привлечь виновных к ответственности.

Этими стандартами будем руководствоваться при анализе Избирательного кодекса и Положения ЦИК об освещении выборов в СМИ.

Избирательный кодекс содержит две главные статьи – №№ 64-65, которые регламентируют деятельность СМИ во время выборов. Статья 64 посвящена общим принципам освещения выборов в СМИ и представляет собой неудачную копию 69-й статьи Кодекса о выборах РМ. «Неудачную», потому что и 69-я статья полна изъянов и нуждается в улучшении, даже после прошлогодних изменений. Статья 64 Кодекса перечисляет 14 общих принципов (в Кодексе РМ их 7). Их анализ дает возможность утверждать, что несколько из них не являются принципами. К примеру: «(1) **Освещение выборов** в средствах массовой

информации Гагаузии **начинается со дня официального опубликования даты** начала избирательного периода». Положение относится к началу освещения выборов, а никак к общим принципам их освещения. «(12) **Центральная избирательная комиссия Гагаузии разрабатывает и утверждает** Положение об освещении хода избирательной кампании в средствах массовой информации и мониторинга средств массовой информации в избирательный период». Это положение не является принципом, а функцией ЦИК Гагаузии и должно быть перемещено в соответствующую статью. И необходимо указать конкретный

срок утверждения и способ обнародования Положения.

«(13) **В день выборов до закрытия избирательных участков запрещается размещение в средствах массовой информации материалов, в том числе интервью с избирателями**, о набранных конкурентами на выборах в течение дня голосах и о шансах конкурентов», и «(14) **За пять дней до выборов и в день выборов средства массовой информации не имеют права обнародовать результаты социологических опросов**, проведенных среди избирателей либо по репрезентативному образцу, указывающие на возможный исход выборов». Эти два положения также не являются принципами, а, скорее всего, особенностями освещения выборов. Особенности посвящена следующая, 65-я статья Кодекса.

Обращаем внимание на грубую ошибку, допущенную в п. (4) 64-й статьи: «(4) В целях настоящего Кодекса **принцип равенства кандидатов**, конкурентов, политических партий, общественно-политических объединений и избирательных блоков при осуществлении организациями средств массовой информации информирования избирателей **означает**: – недопустимость замалчивания общественно значимой информации об одних кандидатах, конкурентах в сочетании с постоянным информированием о любых, даже самых незначительных действиях другого кандидата; – **обнародования имеющейся негативной информации** об одном кандидате, конкуренте **и замалчивание аналогичной информации о другом**».

Принципу равенства дается слишком поверхностное и ошибочное определение, а положение о том, что «обнародование имеющейся негативной информации об одном кандидате, конкуренте и замалчивание аналогичной информации о другом», демонтирует всю конструкцию. На самом деле речь идет или должна идти о принципе равного и недискриминационного доступа к СМИ для всех партий и всех кандидатов и сбалансированного и беспристрастного освещения их деятельности со стороны СМИ.

Статья 65-я Кодекса содержит 14 особенностей освещения выборной кампании в СМИ. По численности особенностей столько же, сколько и общих принципов освещения. Такой идеальный баланс маловероятен и в теории, и в практике. Остановимся на положениях статьи, анализ которых выявляет «узкие места».

П. (2) статьи указывает, что «в течение пяти дней после **утверждения и опубликования в средствах массовой информации** Центральной избирательной комиссией Гагаузии «Положения об освещении хода избирательной кампании в средствах массовой информации и мониторинга средств массовой информации в избирательный период» **каждая вещательная организация, транслирующая или ретранслирующая на территории АТО Гагаузия, подаёт** Центральной избирательной комиссии Гагаузии декларацию о своей издательской политике на период избирательной кампании Гагаузии с указанием собственника (собственников) организации. **Центральная избирательная комиссия Гагаузии публикует данные декларации на своём официальном сайте**».

Данный пункт статьи нуждается в уяснении нескольких моментов. Если ЦИК имеет официальный сайт, на нем необходимо опубликовать и Положение об освещении выборов. Синтагма «в средствах массовой информации» не конкретна и не указывает, во скольких СМИ должна ЦИК опубликовать Положение (чтобы оно считалось опубликованным) и на каких условиях. Ни эта статья, ни Кодекс в целом и ни Закон о телевидении и радиовещании не дают юридического определения понятию «ретранслирующая вещательная организация». Согласно действующему законодательству, ретрансляция разрешена распространителям медиауслуг (кабельщикам), а они не являются вещателями/поставщиками медиауслуг. Этот факт вносит неопределенность и конфузию в понимание данного положения.

П. (3) гласит: «В период избирательной кампании по выборам и референдумам **вещательные кампании**, расположенные на территории Гагаузии, независимо от формы собственности,

обязаны организовывать предвыборные дебаты. Формат, частота и продолжительность предвыборных дебатов устанавливаются самими **вещательными организациями и доводятся до сведения избирательных органов, конкурентов на выборах и избирателей не позднее, чем за три календарных дня до выхода передачи в эфир**». Стоит заметить, что в первом предложении используется синтагма «вещательные кампании», а во втором – «вещательные организации» для обозначения одного и того же понятия, что не рекомендуется в текстах закона. Но особенно вызывают опасения положения, что на выборах и референдумах все поставщики медиауслуг обязаны организовать предвыборные дебаты. Норма хорошая, но не учитывает двух важных моментов. Во-первых, если выборы означают и выборы Башкана, и местные общие выборы, то эту обязанность просто-напросто невозможно выполнить. Все радио и ТВ не смогут физически, да и нет необходимости, организовать дебаты по выборам, к примеру, всех примаров и всех советников. А эта норма и принцип недискриминации обязывают поставщиков медиауслуг именно так поступать. Одинаковая ситуация создается и в случае с референдумами, включая местные. Организовать такие дебаты ни одно радио и ТВ не в состоянии. Во-вторых, нет смысла обязывать тематические, нишевые радио и ТВ (к примеру, детские или религиозные) организовать предвыборные дебаты. Следовательно, этот пункт статьи содержит невыполнимые для аудиовизуальных СМИ обязанности. И последнее примечание по этому пункту: реальная практика показывает, что требование довести до всех сведения о дебатах не позднее, чем за три календарных дня до выхода передачи в эфир, никогда не выполнялось, никем не проверялось и никто не был наказан за его игнорирование. «Мертвую норму» резоннее исключать из правовых актов.

Согласно п. (4) статьи, «за весь период избирательной кампании по выборам и референдумам **вещательные кампании**, расположенные на территории Гагаузии, независимо от формы собственности, **предоставляют бесплатно конкурентам на выборах по 5 минут телеэфира и по 10 минут**

радиоэфира для изложения предвыборных программ и информирования избирателей. Это эфирное время не входит в эфирное время, отведённое для предвыборной рекламы и предвыборных дебатов». По Кодексу, конкурентами на выборах являются, в том числе, все «кандидаты в руководители исполнительных органов köy, kasaba и municipality başı (села, города, муниципия), в депутаты местных советов – сельских, городских (муниципальных)». В АТО на местных выборах избираются примары 26 городов и сел, а также 368 местных советников. Если исходить из расчета, что на каждый пост примара или советника претендуют, по меньшей мере, два кандидата, то получается, что за период избирательной кампании каждое радио должно предоставить бесплатно по 10 минут эфира 788 претендентам. А это – 7880 минут, или 130 часов, или 10 дней по 13 часов в день. Для любого радио и ТВ такая задача нереальна. В итоге, констатируем еще одно невыполнимое положение Избирательного кодекса.

П. (4) статьи обязывает **всех поставщиков медиауслуг предоставить конкурентам бесплатное эфирное время**, а п. (5) – только **общественные вещательные организации** в случае выборов депутатов Народного Собрания и Главы Гагаузии. Это положение более реалистичное, но все зависит от ЦИК Гагаузии, по сколько минут обяжет выделить каждому конкуренту в утвержденных правилах освещения в СМИ этих типов выборов.

П. (6) статьи **обязывает предоставить каждому конкуренту «не более двух минут эфирного времени ежедневно для платной предвыборной рекламы»**, а п. (8) предписывает, что «отказ в распространении или опубликовании в соответствии с настоящим законом **платной или бесплатной предвыборной рекламы** может быть обжалован в судебной инстанции». Закон не регламентирует условия предоставления эфирного времени для «бесплатной предвыборной рекламы». Отсутствие таких условий в законе может привести к злоупотреблениям и со стороны конкурентов, и со стороны поставщиков медиауслуг.

П. (7) обязывает к тому, чтобы «рекламный материал **содержал наименование конкурента на выборах, дату выпуска, тираж материала и название отпечатавшей его типографии**». Необходимо заметить, что появляется новая синтагма – «рекламный материал» и что указание соответствующих данных возможно в газетах и на сайтах, но не на радио и ТВ. Необходимость этой нормы в том, чтобы отследить печатную продукцию с агитационным характером, своего рода возможность контролировать легальность действий конкурентов и экономических агентов (типографий). В случае с радио и ТВ всегда можно проверить наличие или отсутствие договоров на предвыборную рекламу.

П. (10) статьи предусматривает, что СМИ, «предоставляющие эфирное время или печатные площади за плату, в период избирательной кампании **публикуют свои расценки**» и направляют их в ЦИК Гагаузии, которая размещает их на своём официальном сайте. Это положение необходимо дополнить. СМИ, по договоренности, могут оказать дополнительно платные специализированные услуги, например: съемка, запись, озвучивание, монтаж рекламных роликов и т.д. Они должны иметь это право. И второй аспект: следует указать, что СМИ не могут изменять расценки накануне выборов.

Согласно П. (11), «**Любое размещение агитационных материалов в средствах массовой информации должно оформляться договором** между заказчиком – кандидатом, конкурентом, партией, общественно-политическим объединением, избирательным блоком – и исполнителем – организацией телерадиовещания или редакцией периодического печатного издания». Это положение, если конкретно не указывается, можно толковать расширенно и неоднозначно: СМИ имеют право предоставить конкурентам дополнительные эфирное время и газетную площадь для платных и бесплатных агитационных материалов, помимо тех, что уже конкретно прописаны. Такой подход в состоянии размыть или привести к нулю требования принципа равного отношения к конкурентам. У влиятельных и финансово состоятельных

конкурентов всегда будут больше шансов для использования таких возможностей в своих политических целях, но в ущерб адекватному информированию электората обо всех конкурентах.

П. (14) статьи необходимо дополнить положением, что «просветительные ролики на тему гражданского воспитания и выборов» не являются агитационными материалами.

Статья 66. Кодекса определяет: «(3) Жалобы относительно освещения избирательной кампании вещательными организациями рассматриваются: – вещательными организациями, лицензированными Координационным советом по телевидению и радио Республики Молдова, – данным Координационным советом в соответствии с положениями Кодекса телевидения и радио Республики Молдова; – вещательными организациями, лицензированным соответствующим специализированным органом АТО Гагаузия, – данным специализированным органом и судебными инстанциями, в соответствии с положениями законов АТО Гагаузия «О телевидении и радио» и «О лицензировании отдельных видов деятельности на территории Гагаузии (Гагауз Ери)» об учреждении данного органа, а жалобы на печатные средства массовой информации рассматриваются судебной инстанцией».

Первую часть п. (3) необходимо привести в соответствие с новыми названиями и регламентирующего органа, и закона. Вторая часть п. (3) вносит путаницу, так как, по Закону о телевидении и радио, ГРТ подчиняется и Народному Собранию, и НС, и Совету по телевидению и радиовещанию (если обладает лицензией, выданной этим органом). Маловероятно, что Народное Собрание, особенно во время выборов в законодательный орган АТО, будет рассматривать какие-либо жалобы. Большой скептицизм возникает и по поводу того, что лицензионная комиссия Главного управления строительства, развития инфраструктуры и коммуникации Гагаузии обладает достаточными инструментами,

механизмами и навыками разбирать жалобы по освещению выборов аудиовизуальными СМИ, чтобы оперативно принимать решения. Вся надежда на судебные инстанции и, возможно, так необходимо указать в статье.

Тем более что в Законе о телевидении и радио отсутствуют разделы о контроле и санкциях, а в Законе о лицензировании не прописаны ни полномочия, ни механизмы рассмотрения таких жалоб.

ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

4. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ КОДЕКС ГАГАУЗИИ №60-XXVII/V ОТ 31 ИЮЛЯ 2015 Г.

- Избирательный кодекс, в части о принципах и особенностях освещения выборов и референдумов СМИ, нуждается в дополнении и улучшении.
- Некоторые принципы сформулированы неточно, а некоторые нельзя отнести к принципам.
- Статья 65 нуждается в коренном улучшении, т. к. большая часть содержащихся в ней норм либо может быть неоднозначно интерпретирована, либо невыполнима.
- Некоторые особенности освещения выборов в СМИ, призванные конкретизировать принципы освещения, входят в конфликт с ними.
- Отсутствует регламентирование освещения выборов посредством видеоконтента онлайн-платформ.
- Отсутствует прямой запрет для СМИ заниматься предвыборной агитацией.
- Отсутствует независимый и компетентный орган, который следил бы за выполнением со стороны СМИ требований по освещению выборов и который бы реагировал адекватно и быстро в случаях обнаружения нарушений.
- Избирательный кодекс (в анализируемых частях) в малой степени соответствует общепризнанным стандартам освещения выборов средствами массовой информации.

ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

- Дополнить и улучшить отдельные статьи, в т.ч. 64-ю и 65-ю.
- Унифицировать и стандартизировать использование в тексте понятия, которым дается юридическое определение. Стандартизировать понятия, используемые в законодательстве о выборах и в законодательстве о СМИ.
- При дополнении названных статей учитывать предыдущий опыт освещения выборов в СМИ, в т. ч. в ситуациях, когда период избирательной кампании одного типа выборов может совпадать (особенно, когда необходим и второй тур голосования) с определенным промежутком времени периода избирательной кампании другого типа выборов.
- Для большей ясности предусмотреть отдельные положения освещения выборов и референдумов в СМИ для каждого вида выборов и референдумов, учитывая классификацию поставщиков медиауслуг.
- Исключить из статей «неработающие нормы».



ПОЛОЖЕНИЕ ОБ ОСВЕЩЕНИИ СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ВЫБОРОВ ГЛАВЫ (БАШКАНА) ГАГАУЗИИ (ГАГАУЗ ЕРИ), НАЗНАЧЕННЫХ НА 30 ИЮНЯ 2019 ГОДА.

(ПРИЛОЖЕНИЕ К
ПОСТАНОВЛЕНИЮ
ЦЕНТРАЛЬНОЙ
ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ
КОМИССИИ
ГАГАУЗИИ №322/74
ОТ 24 АПРЕЛЯ 2019 Г.)
| АНАЛИЗ

Положение содержит 64 пункта, которые вносят дополнительную и необходимую конкретизацию общих норм законодательства. Вместе с тем определенные положения этого документа могут быть улучшены. К примеру, Избирательный кодекс использует выражение «вещательная организация» или «вещательная кампания», а Положение – «телерадиовещательная организация». Кодекс указывает, что ЦИК публикует Положение в СМИ, но не уточняет, в каких именно и в какой срок после утверждения. Уточнения могли быть сделаны в Положении.

П. 7 предусматривает, что каждая телерадиовещательная организация, «**принявшая решение освещать избирательную кампанию, подает** в ЦИК Гагаузии и КСТР или Комиссию по лицензированию деятельности в области телерадиовещания при Исполнительном комитете Гагаузии (соответственно полученной лицензии) **в течение пяти рабочих дней после публикации настоящего Положения декларацию** о своей редакционной политике на период избирательной кампании». В то же время статья 65, п. (2) Избирательного кодекса обязывает каждую вещательную организацию подавать декларацию редакционной политики, а не только тех, которые «принимают решение освещать выборы». Необходимо согласовывать эти нормы, т. к. Положение не может содержать другие, чем в законе, нормы или противоречить им. Согласно п. 9, «**ЦИК Гагаузии утверждает декларации** при условии их соответствия нормам настоящего Положения». Заметим, что декларации подаются и в Комиссию по лицензированию. Это логично, тем более что она наделена и полномочием надзора. Но в таком случае так же логично, чтобы Комиссия утверждала декларации, иначе непонятно, зачем она принимает эти документы.

П. 10 Положения дает **право ЦИК Гагаузии отклонять декларации**, «не соответствующие нормам настоящего Положения», и **требовать «их приведения в соответствие с законодательством в течение трех календарных дней»**. Положение необходимо дополнить информацией о том, что последует, если за три дня ничего не изменится. Эта информация может содержать, к примеру, запрет для СМИ освещать выборы и транслировать платную предвыборную рекламу.

П. 12 содержит хорошую норму: «**Конкуренты на выборах участвуют в избирательной кампании на равных условиях, располагая одинаковыми возможностями использования средств массовой информации**», но в условиях, когда СМИ имеют право платно размещать агитационные материалы, следовать этой норме невозможно. У богатых конкурентов появятся другие (не одинаковые) возможности использовать СМИ.

П. 21 Положения повторяет предписание

Кодекса об обязанности предоставлять конкурентам по **5 минут телеэфира и по 10 минут радиозэфира** для изложения предвыборных программ. Предпочтительнее и полезнее было бы уточнение о том, если указанное время предоставляется за один раз или за несколько раз. Это имеет значение, потому что, если, к примеру, 10 кандидатов захотят по 10 минут в один и тот же день, это изменит до неузнаваемости эфир, а самое главное, не будет эффективным ни для конкурентов, ни для радиослушателей-избирателей.

П. 22, который касается «**платной и неплатной предвыборной рекламы**», не уточняет, что означает «неплатная реклама» и в каких объемах она разрешена.

П. 37 определяет, что плата, «**взимаемая СМИ и/или рекламными агентствами** за размещение платной предвыборной рекламы, не может превышать размер платы, взимаемой за коммерческую рекламу в предизбирательный период». Указать рекламные агентства необходимо, но ни Кодекс, ни Положение не обязывает их предать гласности тарифы аналогично СМИ. Следовательно, необходимо и в закон, и в положение внести это требование наряду с указанием периода, когда тарифы нельзя изменить.

П. 44 предписывает поставщикам медиауслуг организовать дебаты «**после окончания регистрации всех конкурентов**». Положение хорошо тем, что конкретное и точное, но оно может привести к тому, что эфир в последние две недели будет перенасыщен дебатами, а это снизит их эффективность. Возможно, предпочтительно дать право организовать дебаты не менее чем с двумя конкурентами.

П. 46 уточняет, что, «если кандидат на выборах или его представитель приходит на передачу с **опозданием, он может участвовать в дебатах**, но без компенсации неиспользованного из-за опоздания времени». Лучше, чтобы решение об участии в дебатах опоздавших принимала вещательная организация (и указала в декларации). Организация дебатов и без опоздавших – трудоемкое и стрессовое занятие для редакции. Не все редакции, особенно на ТВ, имеют возможность обеспечить «плавный вход в роль» опоздавшего участника.

П. 50 правильно перечисляет обязанности ведущих передач, посвященных предвыборным дебатам. Возможно, необходимо дополнить перечень обязательством выполнить предписания декларации редакционной политики в освещении выборов. Декларация является хорошим механизмом общественного контроля за поведением СМИ, и нецелесообразно забывать о ней. Нужное положение содержится в п. 55: «Организаторы проведения предвыборных дебатов в онлайн-среде (в сети Интернет) руководствуются теми же правилами организации дебатов, что и лицензированные вещательные организации в соответствии с законодательством Республики Молдова». Возможно, оно должно находиться в Избирательном кодексе. Так или иначе есть необходимость применить аналогичный подход и к видеорекламе во время выборов. Рекламные баннеры в онлайн-среде близки к рекламе в печатной прессе, но рекламные видеоролики в Интернете ближе к рекламе на ТВ. Согласно п. 61, «вещательные организации обязаны вести учет материалов предвыборного характера, в том числе и рекламы, и еженедельно (понедельник) представлять отчет в ЦИК Гагаузии, КСТР и в **Комиссию по лицензированию деятельности в области телерадиовещания** при Исполнительном комитете Гагаузии соответственно». Целесообразность этой нормы вызывает сомнения. Хотя надзор должен вестись обоими органами АТО Гагаузии, полномочия в этой области не разделены и не конкретизированы. Таким образом, неизвестно, что сможет предпринимать Комиссия по лицензированию, если, к примеру, обнаружит нарушения в декларации о редакционной политике или в еженедельном отчете какого-либо поставщика медиауслуг во время выборов. Такое обстоятельство лишней раз доказывает необходимость единого независимого государственного или общественного органа с ясными полномочиями по контролю и, в нужных ситуациях, санкционированию СМИ на выборах. Без соответствующего компетентного контроля хорошие законы и хорошие намерения остаются неэффективными.

ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

5. ПОЛОЖЕНИЕ ОБ ОСВЕЩЕНИИ СМИ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ВЫБОРОВ ГЛАВЫ ГАГАУЗИИ №322/74 ОТ 24 АПРЕЛЯ 2019 Г.



- Положение по качеству содержания лучше, чем остальные анализированные в данном исследовании правовые акты.
- Несколько пунктов Положения механически копируют нормы Избирательного кодекса, без дополнительной и востребованной конкретизации и детализации.
- Положение в некоторых местах пытается как-то исправить противоречивые нормы Кодекса, но в итоге должно подчиняться несовершенному закону. Но и в такой ситуации есть положения, которые возможно изложить более широко, ясно и конкретно.
- Язык Положения и язык Кодекса не унифицированы.
- Положение в большой мере соответствует принятым стандартам, но вместе с тем необходимо дополнить и улучшить.
- Более приемлемое Положение возможно после дополнения и улучшения законодательства о выборах и о СМИ в республике и в АТО Гагаузия.

ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

- До изменения законодательства улучшить пункты Положения, указанные выше с учетом результатов анализа.
- Повысить роль деклараций о редакционной политике на выборах как механизма общественного контроля над работой СМИ.
- Содействовать улучшению содержания Избирательного кодекса. Доработать Положение на основе улучшенного законодательства.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ ОБОБЩЕНИЕ



Законотворческий процесс перестает быть таковым, если не следует признанным четырем основополагающим принципам, а именно:

- Принципу адекватного отражения нормативно-правовых потребностей, который предписывает, что каждая правовая норма должна быть фундаментально мотивирована и отражать реальную потребность, а немотивированным или недостаточно мотивированным законодательным актам создать надежный организационно-правовой заслон.
- Принципу понятийной определенности, который означает, что язык нормативного акта должен быть понятным, общепотребительным, точным, ясным и кратким. Правовые определения должны базироваться на консенсусе. Слова и выражения, имеющие юридическое значение, должны использоваться в одном и том же смысле во всем законе и во всех правовых актах.
- Принципу модальной сбалансированности, выражающемся, как правило, в модусах: «разрешено», «обязательно», «запрещено». Законодательство не является произвольным набором нормативов. Любое противоречие в законодательстве приводит к дестабилизации правоприменительного процесса.

- Принципу ретрибутивной обеспеченности, т. е. необходимости наличия санкций, без которых закон теряет свой практический смысл. Принцип образует механизм юридической защиты, неотвратимость юридической ретрибуции на случай возникновения правонарушающей ситуации. Его игнорирование может привести к социальному хаосу, к деградации государственности.

Анализ правовых актов, действующих в АТО Гагауз Ери, показывает, что при их разработке и принятии перечисленные выше принципы были частично или полностью игнорированы. Следовательно, совершенствование правотворческой деятельности остается актуальным и злободневным вопросом для АТО. Чувствуется острая необходимость специализированного компетентного центра, который разрабатывал бы проекты правовых актов, следуя правилам законотворчества. Любой проект правового акта, прежде чем стать актом государственной власти и реальной основой правопорядка, должен отвечать общепризнанным стандартам и принципам, на которые опирается демократическая система права.



ИССЛЕДОВАНИЕ

Оценка
правовой основы
регулирования
деятельности СМИ
в АТО Гагауз Ери и
рекомендации по ее
совершенствованию



ИССЛЕДОВАНИЕ

Оценка правовой основы регулирования
деятельности СМИ в АТО Гагауз Ери и
рекомендации по ее совершенствованию

Автор: Ион Бундуки