

ОБСЕ
Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Представитель по вопросам свободы СМИ
Миклош Харашти

26 июля 2006 года

Положение дел со свободой СМИ в Армении

Наблюдения и рекомендации

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Миклош Харашти в сопровождении советника Аны Карлсрейтер посетил Ереван (Армения) с 19 по 21 июня 2006 года. Визит состоялся по приглашению правительства Армении и был организован совместно с Бюро ОБСЕ в Ереване. Цель визита заключалась в оценке свободы СМИ с учетом предстоящих изменений в законодательстве в связи с поправками к Конституции, принятой в ноябре 2005 года.

Представитель оценил высокий уровень сотрудничества с властями Армении как при подготовке, так и при проведении визита. Во время встреч с гражданским обществом и правительством особо подчеркивалось намерение улучшить положение дел в СМИ.

Представитель был принят Президентом Республики Армения Робертом Кочаряном.

Он также провел встречи:

- С председателем Национального Собрания Тиграном Горосьяном;
- С заместителем министра иностранных дел Арменом Байбуртяном (во время визита министр иностранных дел Вардан Осканян находился за рубежом);
- С заместителем министра юстиции Геворком Костаняном;
- С председателем совета Общественного телевидения и радио Армении Алексаном Арутюняном, с исполнительным директором Общественного телевидения Арменом Арзуманяном и с исполнительным директором Общественного радио Арменом Амиряном;
- С председателем Национальной комиссии телевидения и радио Григором Амаляном;
- С главным редактором ежедневной газеты “Азг” Акопом Аветикяном;
- С журналистами, редакторами и управляющими различных средств массовой информации, как печатных, так и электронных;
- С представителями национальных и международных неправительственных организаций;
- С иностранными дипломатами.

Общий обзор

Армения добилась значительного прогресса в деле совершенствования законодательства, регулирующего деятельность СМИ, но плюрализм СМИ ограничивается независимыми, но слабыми в финансовом отношении и менее влиятельными печатными СМИ.

Как отметил председатель Национального Собрания Тигран Торосян, законы все еще отстают от положений Конституции. Можно также добавить, что реальность все еще отстает от законов. Свидетельством тому недостатки в Законе "О телевидении и радио", а также отсутствие подзаконных актов к Закону "О свободе информации".

Серьезной проблемой является ограниченность плюрализма в вещательном секторе. Вещательные СМИ, за исключением ограниченного количества программ, выражающих альтернативные взгляды, не сообщают обществу последовательную, объективную и плюралистичную информацию. Вещательные СМИ можно охарактеризовать как преимущественно проправительственные, несмотря на преобразование государственного телевидения в общественное и существование ряда частных каналов. В соответствии с действующим законодательством, все члены регулирующих органов назначаются непосредственно Президентом Армении.

Печатные СМИ плюралистичны, освещение событий разностороннее, и временами открыто критикуются политические деятели. Однако, так как ни у одного из печатных изданий ежедневный тираж не превышает 3000-4000 экземпляров, печатные СМИ Армении очень слабы и играют ограниченную роль в информировании общества.

Отсутствует прозрачность в вопросе владения средствами массовой информации. Это результат недостатков в законодательстве о разглашении собственности.

Количество случаев насилия против журналистов с 2005 года невелико. Также похвально, что в течение нескольких лет не возбуждались дела по обвинению в клевете, хотя все еще требуется полная декриминализация клеветы.

Учитывая каждый аспект в общей картине СМИ, ситуация в этой сфере в Армении может быть подвергнута дальнейшему улучшению.

Рекомендации по улучшению свободы СМИ в Армении приведены в конце каждой главы и в заключительной части настоящего доклада.

Положение в сфере вещания

Отсутствие независимых вещательных СМИ, задержка в принятии законодательных поправок

Вещательные СМИ остаются основным источником информации в Армении. В 2001 году государственное телевидение было преобразовано в общественное. Несмотря на то, что по всей стране действует большое количество частных телестанций, в освещении политической жизни отсутствует плюрализм, поскольку как в частном, так и общественном вещании обычно поддерживается правительство.

Это объясняется нынешним законодательством. Действующий Закон "О телевидении и радио" предусматривает два органа – Совет общественного телевидения и радио (СОТР) и Национальную комиссию по телевидению и радио (НКТР). Члены обоих органов назначаются президентом и, следовательно, все вещательные компании, регулируемые или контролируемые этими органами, подвержены влиянию государства.

Данная проблема признается в конституционных поправках 2005 года. Если поправки будут задействованы, то изменится механизм назначения членов регулирующего органа для частных и общественных СМИ. Статья 83.2 предписывает внесение поправок в Закон

"О телевидении и радио", на основании которых одна половина членов должна избираться Национальным Собранием, а вторая – назначаться президентом республики. Тем не менее, даже если вышеупомянутые поправки были бы приняты и задействованы, это отнюдь не привело бы к уменьшению государственного контроля, особенно в периоды, когда парламентское большинство придерживается президентской политики.

Данные поправки также не отвечали бы требованиям революционной цифровой конвергенции. В текущем году Международный союз электросвязи (МСЭ) выделил Армении диапазон наземных цифровых частот. Это могло бы привести к распространению имеющихся каналов и к конвергенции телефонной связи, спутникового телевидения и Интернета. Все это должно привести к изменению процедур лицензирования при значительном сокращении государственного влияния, когда решение о будущих каналах зависит от самих компаний и правил, регулирующих долю телекоммуникационного рынка.

Во время визита Представитель не получил определенной информации о сроках принятия поправок к Закону "О телевидении и радио". Представитель полагает, что поправки не будут приняты до предстоящих парламентских выборов в 2007 году.

В качестве первого шага, законодательные изменения, предусмотренные конституционными поправками, должны быть подготовлены правительством, обсуждены на общественном форуме с членами гражданского общества и приняты парламентом как можно скорее и, определенно, до парламентских выборов 2007 года.

Однако законодательные изменения не должны ограничиваться "наполовину президентским", "наполовину парламентским" советом. Состав всех советов должен отражать политическое и социальное разнообразие страны и включать неправительственные организации и профессиональные ассоциации.

Общественное вещание

Неудовлетворительное преобразование государственного телевидения в общественное

Несмотря на то, что в 2001 году государственное телевидение было преобразовано в общественный канал "Н1" – первую вещательную компанию в СНГ – каналу еще предстоит сыграть свою роль общественного вещания.

Канал "Н1", финансируемый за счет государственных ассигнований и рекламных поступлений, и после преобразования остается самым популярным телевизионным каналом. Учитывая его сильное воздействие на общественное мнение, спорно то что все пять членов его Совета назначаются Президентом Кочаряном. Отсутствие политической независимости у Совета считается одной из основных причин отсутствия объективности и разносторонности в освещении событий общественного вещания, что подтверждается недавним мониторингом гражданского общества и нашими собеседниками.

В настоящее время канал "Н1" не проводит сколько-нибудь систематического мониторинга своей деятельности, например, в вопросах доступа различных политических партий к эфирному времени, освещения их деятельности или соблюдения рекламных ограничений. Исполнительный директор объяснил это обстоятельство ограничением ресурсов.

Согласно председателю СОТР, Александру Арутюняну, даже после введения предусмотренных Конституцией поправок к Закону "О телевидении и радио", члены СОТР будут по-прежнему назначаться Президентом и функционировать в качестве органа управления, отвечающего за формулирование политики и составление программ.

В ходе беседы с Представителем Президент Кочарян истолковал будущие поправки аналогичным образом. Ссылаясь на принцип разделения труда между ветвями

государственной власти, он сказал, что назначение членов СОТР останется прерогативой Президента.

Однако совет должен символизировать и обеспечивать независимость от политических сил. Совет, назначаемый Президентом, несовместим с общественным вещанием, что может привести к государственному вмешательству в его деятельность.

Независимо от новой функции СОТР, члены Совета не должны назначаться в одностороннем порядке какой-либо политической силой или силами.

Критерии отбора в совет общественного вещания должны быть прозрачными и обеспечивать как высокий уровень профессионализма, так и плюрализм мнений.

Для того, чтобы вещание было поистине общественным, совет должен постоянно проводить мониторинг доступа различных партий к эфирному времени и освещения их деятельности, результаты которого должны быть обнародованы.

Частное вещание

Ограниченное количество альтернативных голосов в эфире, пристрастный орган лицензирования, неудовлетворительные антимонопольные правила

Имеется четыре общенациональных коммерческих телеканала. Всего в стране функционируют 57 каналов, половина из которых вещают из Еревана и имеют ограниченную зону охвата. Существуют многочисленные радиоканалы. Их деятельность ограничивается развлекательными передачами, за исключением ретрансляции “Радио Свобода” на общественном радио.

Несмотря на существование многочисленных частных радиостанций, в этом секторе Представитель не обнаружил сколько-нибудь систематического освещения разнообразных точек зрения в общественном мнении.

В своем письме Аппарат президента сообщил Представителю об одиннадцати программах на семи каналах, которые с 1 апреля по 23 июня 73 раза предоставили эфир неправительственным политическим деятелям. (В письме также говорится, что общественное вещание не транслирует ток-шоу и дискуссионные программы, которые смогли бы выразить альтернативные мнения, но освещает парламентские дебаты в неотредактированном виде).

Вопреки этим примерам, мониторинг произведенный Ереванским пресс-клубом (ЕПК) подтверждает, что в эфире имеется значительный недостаток альтернативных мнений. Пять крупнейших телеканалов (в том числе, общественного вещания) сосредотачивают внимание главным образом на повседневной деятельности властей, государственных структурах, политических деятелях и влиятельных предпринимателях.

Одной из основных задач НКТР – органа, регулирующего деятельность частных СМИ, – является лицензирование. Президент Кочарян сообщил Представителю, что после внесения поправок к Закону "О телевидении и радио", часть совета, назначаемая парламентом, не будет сразу же заменена. Вместо этого, новые члены совета будут приходить по мере истечения срока мандатов ныне действующих членов. Это означает, что до парламентских выборов 2007 года никаких серьезных нововведений в нынешнюю систему не произойдет.

Многие собеседники считают пример телеканалов “A1+” и “Ноян тапан” свидетельством того, что лицензионная деятельность НКТР при нынешнем законодательстве непрозрачна и политически мотивирована. В 2002 году этим двум полноценно работавшим телестанциям, считавшимся многими независимыми от правительства, было отказано в возобновлении лицензий. С тех пор “A1+” подавал заявки более десяти раз, но они отвергались по различным причинам. Дело “A1+” было подано в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) и принято им к рассмотрению. По словам заместителя министра юстиции, окончательное решение ЕСПЧ примет в ближайшем будущем.

По закону НКТР не имеет права разбираться в структуре собственности подателя заявки на лицензию. Антимонопольное положение в Законе "О телевидении и радио" гласит, что "каждое физическое или юридическое лицо может получить лицензию только на одну телевизионную или радио компанию". В действительности это позволяет компаниям владеть несколькими ТВ или радио станциями. Нужно только сформировать такое количество компаний, какое соответствует количеству станций, которыми хочет владеть данная фирма. Как подтвердил председатель НКТР, действительно есть лица, владеющие несколькими вещательными компаниями, которые, в свою очередь, пользуются одними и теми же зданиями и персоналом.

Это означает, что плюрализм собственности не гарантирован, что в любом обществе является фундаментом плюрализма в доступе к информации.

Исправленный Закон "О телевидении и радио" должен также четко устанавливать процедуру лицензионного тендера. Критерии отбора должны учитывать интересы плюрализма; процесс лицензирования должен стать более прозрачным, нужно применять измеряемые стандарты, которые можно подвергнуть общественному контролю.

В обновленном законе положения о плюрализме должны четко устанавливать долю рынка. НКТР должны быть даны полномочия проверять материнские компании с целью предотвращения монополизации вещательного рынка.

Реклама

Регулярное нарушение закона по причине неудовлетворительного правоприменения

Рынок коммерческой рекламы в Армении весьма ограничен как по размерам, так и по охвату. Вещательные СМИ искусственно занижают цены посредством превышения лимитов разрешенной им рекламы. Это нарушение стало возможным из-за неудовлетворительного применения законов, регулирующих рекламу, что приводит к безнаказанным нарушениям ограничений по времени и содержанию.

Закон о рекламе, регулирующий рекламу в частных СМИ, разрешает передавать десять минут рекламы на каждый час вещания. Согласно опросам, проведенным *IREX Armenia*, многие телеканалы нарушают это правило, зачастую передавая до тридцати минут рекламы на каждый час вещания. Согласно Закону о рекламе, реклама алкоголя и табака на телевидении запрещена. Однако, как выявил опрос, проведенный Интерньюсом, только 8 из 19 телекомпаний соблюдают это требование закона. Председатель НКТР Григор Амалян признал только, что это делается завуалированно; например, рекламируется вода, торговая марка которой является двойником водочной торговой марки. В ответ на вопрос, может ли он в таких случаях применять санкции, он сказал, что закон не дает его органу права на санкции против скрытой рекламы.

В настоящее время НКТР не проводит регулярного мониторинга. Согласно разъяснениям, данным ее председателем, для выполнения мониторинга не хватает технических средств, поэтому они могут отслеживать всего восемь каналов в день.

Вызывает серьезную озабоченность то обстоятельство, что общественное вещание тоже нарушает рекламные ограничения. *IREX Armenia* утверждает, что при любой единице измерения (час, сутки, неделя) общественное вещание превышает установленные законом ограничения в среднем в три раза.

Это уникальное положение председатель СОТР объяснил двусмысленностью толкования закона. Он сослался на Закон "О телевидении и радио", в котором в отличие от Закона о рекламе максимальный объем рекламы установлен в размере 5% от всей программы, но не уточняется, за какой период времени эти 5% должны быть определены или усреднены. Он

сказал, что они предпочитают суточный лимит (допуская тем самым показ неограниченного количества рекламы во время массового просмотра - прайм-тайм). Все эти злоупотребления рекламными ограничениями лишают печатные СМИ потенциального источника дохода и, таким образом, создают еще большую угрозу развитию устойчивого и сбалансированного рынка СМИ и многостороннего доступа к информационной системе.

Следует надлежащим образом контролировать соблюдение законов о рекламе, дабы обеспечить развитие плюрализма на рекламном рынке.

Новый закон должен предоставить НКТР больше полномочий по мониторингу содержания и частоты рекламы, в том числе скрытой.

Рекламные ограничения, налагаемые как на общественное, так и на частное вещание должны регулироваться одним законом.

Согласно международным стандартам, закон должен установить, что рекламные лимиты измеряются в расчете на каждый час вещания.

Положение печатных СМИ

Свободные, но слабые в финансовом отношении и ограниченные во влиянии

Сильно выраженный плюрализм присущ печатным СМИ, в которых освещение событий разностороннее и временами открыто критическое по отношению к политическим деятелям всех мастей. Однако поскольку ни у одного печатного издания тиражи не превышают 3000-4000 экземпляров в день, печатные СМИ Армении можно охарактеризовать как исключительно слабые и играющие ограниченную роль в деле информирования общества. Некоторые печатные СМИ принадлежат государству, но их тираж не достигает того уровня, который мог бы препятствовать плюрализму.

Главные причины финансовой слабости печатных СМИ объясняются ограниченностью рынка коммерческой рекламы и недостатками системы распространения.

Что касается недостатков системы распространения, внимание Представителя привлекла необходимость внесения поправок в Закон "О почтовой связи". Неправительственные организации, работающие в сфере СМИ, считают этот закон скрытой формой цензуры. Согласно данному закону, частные распространители должны платить за право доставки газет. Если этот закон будет применяться, то большинство мелких распространителей будет устранено с рынка и службой распространения газет в стране прочно завладеют два государственных предприятия – "Айпост" – почтовое ведомство Армении и "Аймамул" – основной владелец киосков.

Согласно договоренности с министерством юстиции, ни подписка, ни распространение не должны подлежать лицензированию.

Дабы способствовать плюрализму в СМИ, правительство должно рассмотреть внедрение особых защитных мер для печатных СМИ, например, благоприятную систему распространения, льготы по НДС или налогам.

Доступность информации

Недостаточное исполнение Закона о свободном доступе к информации

Хотя Армения и приняла один из самых прогрессивных законов "О свободе информации" в странах СНГ, доступ профессиональных журналистов к информации остается ограниченным. Причиной этому неудовлетворительное исполнение закона.

С целью улучшения положения Центр свободы информации Армении (ЦСИА) разработал подзаконные акты, необходимые для надлежащего исполнения закона. Однако

правительство до сих пор не утвердило эти предложения. Дело в том, что эти предложения опираются на те положения Закона "О свободе информации", которые правительство хочет изменить. Это Статья 5. Запись, классификация и хранение информации и Статья 10. Условия предоставления информации. С другой стороны, эти положения составляют самую прогрессивную часть закона, которая требует безотлагательного исполнения.

Для обеспечения надлежащего исполнения закона необходимы общественное обсуждение и принятие подзаконных актов.

Статья 5 и Статья 10 являются важными гарантиями свободного доступа к информации; они не должны подвергаться дальнейшим изменениям или поправкам.

Законодательство о клевете и оскорблении

Клевета и оскорбление все еще остаются уголовно наказуемыми преступлениями

Уголовные дела о клевете не возбуждались вот уже несколько лет. В 2004 году были внесены поправки в Уголовный кодекс, и лишение свободы за диффамацию предусмотрено в качестве возможного наказания только в случае неоднократного совершения данного деяния одним и тем же лицом. Максимальный денежный штраф за диффамацию назначается в размере 1 тысячи минимальных зарплат. Далее, Статья 318 УК предусматривает особую ответственность за "оскорбление представителя власти".

Представитель ОБСЕ приветствует прогрессивность реформы 2004 года. В то же время, данная реформа нуждается в завершении.

Диффамация должна быть полностью декриминализована.

В процессе подготовки и принятия декриминализационных поправок может быть введен мораторий на уголовное преследование по обвинению в диффамации.

Статья 318 об "оскорблении представителя власти" должна быть упразднена.

В гражданских судах должны быть введены директивы, чтобы сумма ущерба по гражданским делам о диффамации была соразмерна обвинению.

Должен быть создан действенный саморегулируемый орган СМИ, играющий роль посредника в спорах, затрагивающих СМИ.

Дальнейшее сотрудничество, действия

Представитель ОБСЕ рассматривает возможность проведения ряда учебных мероприятий

Власти Армении выразили готовность к дальнейшему сотрудничеству с Представительством ОБСЕ по нескольким направлениям. Во время обсуждения с заместителем министра иностранных дел Арменом Байбуртяном Представитель предложил провести курсы в помощь сотрудникам пресс-бюро и отделов общественной информации с целью обучения современным методам эффективного управления пресс-услугами. Далее, могут быть проведены курсы по саморегулированию. Представитель также рассчитывает на активное участие заинтересованных лиц из Армении в ежегодной конференции FROM, озаглавленной "Бизнес СМИ", которая состоится 2-3 ноября 2006 года в Тбилиси.

Представитель ОБСЕ будет и в дальнейшем предлагать свой юридический опыт в помощь Армении в деле завершения необходимых поправок к законодательству.

Рекомендации

Положение в сфере вещания

- *В качестве первого шага, законодательные изменения, предусмотренные конституционными поправками, должны быть подготовлены правительством, обсуждены на общественном форуме с членами гражданского общества и приняты парламентом как можно скорее и, определенно, до парламентских выборов 2007 года.*
- *Однако законодательные изменения не должны ограничиваться “наполовину президентским”, “наполовину парламентским” советом. Состав всех советов должен отражать политическое и социальное разнообразие страны и включать неправительственные организации и профессиональные ассоциации.*

Общественное вещание

- *Независимо от новой функции СОТР, члены Совета не должны назначаться в одностороннем порядке какой-либо политической силой или силами.*
- *Критерии отбора в совет общественного вещания должны быть прозрачными и обеспечивать как высокий уровень профессионализма, так и плюрализм мнений.*
- *Для того, чтобы вещание было поистине общественным, совет должен постоянно проводить мониторинг доступа различных партий к эфирному времени и освещения их деятельности, результаты которого должны быть обнародованы.*

Частное вещание

- *Исправленный Закон "О телевидении и радио" должен также четко устанавливать процедуру лицензионного тендера. Критерии отбора должны учитывать интересы плюрализма; процесс лицензирования должен стать более прозрачным, нужно применять измеряемые стандарты, которые можно подвергнуть общественному контролю.*
- *В обновленном законе положения о плюрализме должны четко устанавливать долю рынка. НКТР должны быть даны полномочия проверять материнские компании с целью предотвращения монополизации вещательного рынка.*

Реклама

- *Следует надлежащим образом контролировать соблюдение законов о рекламе, дабы обеспечить развитие плюрализма на рекламном рынке.*
- *Новый закон должен предоставить НКТР больше полномочий по мониторингу содержания и частоты рекламы, в том числе скрытой.*
- *Рекламные ограничения, налагаемые как на общественное, так и на частное вещание должны регулироваться одним законом.*
- *Согласно международным стандартам, закон должен установить, что рекламные лимиты должны измеряться за каждый час вещания.*

Печатные СМИ

- *Согласно договоренности с министерством юстиции, ни подписка, ни распространение не должны подлежать лицензированию.*
- *Дабы способствовать плюрализму в СМИ, правительство должно рассмотреть внедрение особых защитных мер для печатных СМИ, например, благоприятствующую систему распространения, льготы по НДС или налогам.*

Доступность информации

- *Для обеспечения надлежащего исполнения закона необходимы общественное обсуждение и принятие подзаконных актов.*

- **Статья 5 и Статья 10 являются важными гарантиями свободного доступа к информации; они не должны подвергаться дальнейшим изменениям или поправкам.**

Законодательство о клевете и оскорблении

- **Диффамация должна быть полностью декриминализована.**
- **В процессе подготовки и принятия декриминализационных поправок может быть введен мораторий на уголовное преследование по обвинению в диффамации.**
- **Статья 318 об “оскорблении представителя власти” должна быть упразднена.**
- **В гражданских судах должны быть введены директивы, чтобы сумма ущерба по гражданским делам о диффамации была соразмерна обвинению.**
- **Должен быть создан действенный саморегулируемый орган СМИ, играющий роль посредника в спорах, затрагивающих СМИ.**