

Правовые основы лицензирования телерадиовещания: опыт государств Центральной Азии и Южного Кавказа

*А. Рихтер,
директор бюро Представителя ОБСЕ
по вопросам свободы СМИ*

Системе лицензирования вещателей ненамного меньше лет, чем самому вещанию. Ограниченность ресурса электромагнитного спектра, невозможность выхода в эфир всех желающих, вызвала в 1920-е годы необходимость создания национальных и международных органов, ответственных за распределением частот. Правомерно полагая, что эфир является таким же народным, национальным достоянием, как земля, недра, реки и прибрежные воды, органы государственной власти посчитали, что вправе от имени народа учреждать органы по распределению частот радиомагнитного спектра и надзору за их использованием. Лицензирование частот стало своеобразной формой контроля над распространением массовой информации. Как представляется, на место штемпельному сбору для издателей пришло лицензирование вещателей. Ситуация можно представить и так, что власти попытались компенсировать упущенную в конце XIX века возможность контролировать вырвавшиеся на свободу печатные СМИ.

Лицензированием повсеместно занимаются государственные или государственно-общественные органы. В Западной Европе в эти советы и комиссии по выдаче лицензий, распределению частот и контролю над эфиром вошли уважаемые в обществе люди - ушедшие на покой политики и бизнесмены, деятели культуры и искусства. Исключением здесь является, пожалуй, лишь Франция, где Высший аудиовизуальный совет настолько всемогущ, насколько и политизирован. Его члены из числа действующих политиков назначаются палатами парламента и президентом страны, который определяет и председателя Совета. Видимо не случайно французская модель управления частотами оказалась столь привлекательной для ветвей власти в странах бывшего СССР.

В нашей бывшей общей стране практика лицензирования вещания зародилась 14 июля 1990 года, когда вышел Указ президента СССР «О демократизации и развитии телевидения и радиовещания в СССР». Советам народных депутатов всех уровней, общественным организациям было предоставлено право открывать телерадиоцентры и студии. В том же акте была сформулирована необходимость принятия

закона о телевидении и радиовещании. Указ и последующее за ним постановление правительства стали правовой основой для создания первых негосударственных телевизионных и радиопрограмм в стране.

Также как и установление, фактически тогда же, регистрации СМИ в законе о печати, лицензирование телерадиовещания можно рассматривать как ограничение свободы массовой информации в силу того, что удовлетворяется лишь часть заявлений на получение возможности осуществлять распространение радио- и телепрограмм. Однако, основываясь на букве и духе международных соглашений¹ и изучении практики функционирования телерадиоорганизаций в мире, мы придерживаемся мнения, что, напротив, в демократическом государстве само по себе лицензирование не препятствует свободе массовой информации. Более того, оно может и должно ее развивать.

В общественных интересах выделять частоты претендентам, предлагающим наилучший уровень услуг. Кроме того, выдача лицензий позволяет обеспечить соответствие деятельности вещателей определенным общественным целям, таким как защита интересов несовершеннолетних и гарантирование политического и информационного плюрализма. Это означает необходимость обеспечить адекватное регулирование этого сектора, которое гарантировало бы обеспечение как свободы массовой информации, так и равновесия между этой свободой и другими законными правами и интересами.

Именно в этом контексте мы и рассмотрим процесс лицензирования в постсоветских государствах двух регионов – Центральной Азии и Южного Кавказа. Лицензирование телерадиовещания здесь имеет, как правило, два аспекта. Имеется в виду то, что почти во всех странах необходимо получение двух лицензий для осуществления вещания: одной (на использование частоты для целей телерадиовещания) — от государственного органа, контролирующего связь (обычно министерство связи), второй (собственно, на распространение телерадиопрограмм) — от занимающегося лицензированием органа.

Лицензия на деятельность в области связи (иногда называемая «технической») имеет повсеместно вторичный по отношению к

¹ См., напр., Рекомендацию № Rec (2000) 23 Комитета министров государствам-членам Совета Европы относительно независимости и функций регулирующих органов в вещательном секторе на сайте Института проблем информационного права www.medialaw.ru.

вещательной лицензии характер и практически автоматически выдается при получении последней.

Безусловно ухудшающей положение со свободой массовой информации следует признать ситуацию в Армении и Таджикистане – странах, где законы о телерадиовещании требуют получения еще одной лицензии – для *производства* телерадиопередач и программ.

Несмотря на эти факты, доминирующее значение в вопросах регулирования аудиовизуальных СМИ сохраняет лицензирование собственно телерадиовещания, то есть деятельности по распространению телевизионных и радиопрограмм. Лицензирование телерадиовещания в большинстве из рассматриваемых стран (в Азербайджане, Армении, Грузии, Казахстане, Киргизстане, Таджикистане) основано на нормах законов о телевидении и радиовещании, а в Армении цели и порядок формирования регулирующего и лицензирующего органа определены даже в национальной конституции. В других же эта сфера регулируется указами (декретами) президента и постановлениями правительства того или иного государства.

Формирование и функции лицензирующего органа.

Рассмотрим, как формируются и на каких принципах функционируют органы лицензирования телерадиовещания в постсоветских странах. Нам необходимо выяснить, насколько они способны руководствоваться интересами общества и свободы массовой информации при распределении частот и контроле за соблюдением условий получения лицензий. Мы исследуем порядок их 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.

В **Грузии** по закону «О связи и почте» (1999) была создана Национальная комиссия по регулированию деятельности в сфере связи и почты, которая осуществляет регулирование вещательного сектора СМИ и выдачу лицензий. Формально Национальная комиссия — юридическое лицо публичного права, постоянно действующий независимый государственный орган, не подчиняющийся ни одному государственному ведомству. При этом все три члена комиссии назначаются (сроком на 6 лет) Президентом Грузии.

Комиссия составляет ежегодный отчет о своей деятельности, который представляет Президенту Грузии, Парламенту Грузии и

Министерству транспорта и коммуникаций. Отчет должен быть доступен гражданам.

Комиссия финансируется за счет сбора за выдачу лицензий.

В **Азербайджане** лицензирующий орган был сформирован в 2003 году, на следующий год после принятия закона о телерадиовещании и утверждения Президентом страны положения о Национальном Совете по телевидению и радио (НСТР)². Президент назначает несменяемых членов Национального совета по телевидению и радио на срок два, четыре или шесть лет. Членами совета не могут быть лица, служащие в системах исполнительной или судебной власти, занимающиеся оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической и творческой деятельности, религиозные деятели.

Среди членов первого состава оказались и работник финансового отдела в Гостелерадиокомпании, бывший директор объединения “Азеркнига”, сотрудник газеты “Азербайджан”, юрист общественного комитета защиты прав журналистов “РУХ”, преподаватель истории Бакинского славянского университета. Члены назначенного совета избрали председателя и его заместителя. Председателем на 6 лет был избран заведующий сектором общественно-политического отдела исполнительного аппарата Президента Азербайджанской Республики. В первом варианте законопроекта устанавливался порядок, при котором Совет по телевидению и радио назначается президентом по согласованию с парламентом. Предполагалось, что лица, которые войдут в этот орган, будут представлены туда общественными организациями и прочими структурами после широкого обсуждения их кандидатур. Однако из законопроекта были изъяты соответствующие пункты. В числе тех, кто выразил недовольство новым законом, – представитель ОБСЕ по свободе средств массовой информации Дуве, а также многочисленные неправительственные организации, занимавшиеся этим вопросом.³

Национальная комиссия по телевидению и радио **Армении** – это независимый орган со статусом государственного учреждения, деятельность которого регулируется, прежде всего, законами «О телевидении и радиовещании» и «Регламент Национальной комиссии

² В законе Национальный совет прямо не назван, упомянутый в нем «соответствующий государственный орган» учрежден и образован по указу Президента Азербайджана.

³ Сабиргызы Ж. *О новом органе надзора над телерадиоинформацией* (Интервью с Директором Института прав средств массовой информации Рашидом Гаджили) / газета "Новое время" (Баку), 25 января 2003 г.

по телевидению и радио». Национальная комиссия состоит из десяти членов; половина членов этого органа избирается Национальным Собранием, а другая половина – назначается Президентом Республики – сроком на шесть лет. Комиссия избирает из своего состава председателя и заместителя председателя. Членом Национальной комиссии может быть гражданин Республики Армения, который имеет большой опыт работы в областях журналистики, телевидения и радио, техники, культуры, искусства, науки и юриспруденции, имеет высшее образование и владеет армянским языком. Не могут быть членами Национальной комиссии члены руководящих органов партий; руководители Общественной или частных телерадиокомпаний либо лица, вошедшие в договорные отношения с телерадиокомпаниями, учредители и (или) обладатели лицензии и (или) пайщики (акционеры, участники) какой-либо телерадиокомпания. Председатель и заместитель председателя не могут одновременно выполнять другую оплачиваемую работу, за исключением педагогической, научной и творческой.

Ее деятельность финансируется из государственного бюджета. Национальная комиссия ежегодно представляет «сообщение о своей деятельности» и финансовый отчет в Национальное Собрание Республики Армения. Комиссия публикует свой отчет в печати.

Все страны **Центральной Азии** – попадают в группу, где лицензирование осуществляет правительственный орган (обычно на основании рекомендации комиссии при профильном министерстве) либо правительственная межведомственная комиссия. В последнем случае характерен пример Узбекистана, где «Межведомственная координационная комиссия по совершенствованию и повышению эффективности информационной деятельности и передачи данных при Кабинете Министров Республики Узбекистан» состоит из представителей Агентства связи и информации, МВД, Совета национальной безопасности, Агентства печати (все – органы правительства) и одного журналиста⁴.

Называться такой правительственный орган может по-разному, но суть остается той же: назначение лиц, составляющих орган, определяющий победителей в конкурсе на получении лицензии, осуществляет член правительства. Срок полномочий, критерии подбора, назначения и освобождения от соответствующих полномочий

⁴ Media Sustainability Index 2004. The Development of Sustainable Independent Media in Europe and Eurasia. – Washington, 2005. P. 226, 240, 254, 268.

не определены, критерии присуждения лицензии размыты, гласность работы лицензирующего органа не обеспечивается, финансирование лицензирующей деятельности осуществляется за счет государственного бюджета, отчетность лицензирующего органа перед парламентом или населением не регламентирована и по большей части отсутствует.

Функции лицензирующих органов во всех странах региона включают выдачу лицензий и контроль их исполнения и соблюдения телерадиовещателями законодательства. Во многих государствах эти органы принимают также участие в выработке национальной политики и стандартов в области вещания, представляют страну на международной арене⁵, рассматривают жалобы, в том числе телезрителей и радиослушателей и т.д.

Важным условием проведения лицензирования вещателей и контроля над эфиром в интересах всего общества представляется осуществление этих функций органом, независимым от государства и формируемым с учетом мнения гражданского общества.

Критерии и процедура лицензирования. Важным показателем служения общественным интересам и свободе массовой информации представляются критерии, которые используют лицензирующие органы при присуждении лицензий по конкурсу.

Законы, регламентирующие деятельность таких органов, разнятся в количестве и конкретности критериев определения победителей в конкурсах. В **Азербайджане** при определении условий конкурса «должны учитываться интересы зрителей, слушателей и государства», в **Казахстане** – по «Правилам проведения конкурса на получение права на наземное телерадиовещание» (2002) – «лучшие творческие, технические и финансовые предложения».

В **Армении** при выборе обладателя лицензии Национальная комиссия должна учитывать:

1. приоритет передач собственного производства;
2. приоритет передач отечественного производства;
3. технические и финансовые возможности заявителя;
4. профессиональную подготовку персонала.

В **Узбекистане** победителем конкурса признается участник, представивший лучшие творческие, технические и финансово-экономические предложения, отвечающие требованиям

⁵ Например, лицензирующий орган Грузии входит в организацию Европейская платформа регулирующих органов (ЭПРА).

законодательства в области средств массовой информации и телекоммуникаций, а также лицензионным требованиям и условиям, установленным Положением о лицензировании деятельности в сфере телекоммуникаций. При оценке творческих, технических и финансово-экономических предложений Комиссия учитывает:

а) объем вещания собственных программ соискателя, время вещания (ежедневно, круглосуточно), языковое соотношение вещания, планируемое время трансляции передач на государственном языке;

б) наличие возможности передачи информации с использованием различных методов и средств (телетекст, двуязычное звуковое сопровождение и т.д.);

в) использование современного высокотехнологичного студийного и передающего оборудования;

г) обязательства по формированию и распространению (трансляции) телерадиопрограмм с высоким качеством звука и изображения;

д) обязательства по расширению сети вещания в труднодоступные районы;

е) технико-экономические данные (источники финансирования и их надежность, затраты, доходы);

ж) тематическую направленность предполагаемых для выхода в эфир телерадиопередач и их жанровое соотношение;

з) уровень профессиональной подготовки привлекаемых специалистов средств массовой информации и технического персонала;

и) соотношение собственных программ и ретрансляции (договор ретрансляции);

к) возможное наличие у участника конкурса уже существующей сети распространения телерадиопередач.

Важным представляется положение, в соответствии с которым в случае, если предложения двух и более участников конкурса отвечают предъявляемым требованиям в равной степени, предпочтение отдается участнику, предложившему наибольшую плату за получение лицензии.

В **Киргизии** лицензирующий орган руководствуется критериями объема вещания собственных программ, времени вещания (ежедневно, круглосуточно), возможности передачи дополнительной информации, техническими характеристиками передающего оборудования, технологии организации эксплуатации, обязательствами по расширению сети вещания в труднодоступные районы, наличием уже действующих станций, технико-экономическими возможностями

(финансирования), уровнем профессиональной подготовки журналистов и технического персонала.

Вышеизложенное дает нам основания утверждать, что, как правило, критерии далеко не всегда ясно, недвусмысленно и подробно прописаны в нормативных актах. Это открывает дорогу субъективизму и возможности политического или экономического давления на лицензирующий орган.

Важным условием независимости лицензирующего органа является гласность его деятельности. Открытость заседаний и доступность их протоколов для граждан и (или) журналистов является важным элементом общественного контроля над решениями столь важного органа. В Грузии закон предписывает проводить заседания лицензирующего органы публично, хотя они могут быть закрытыми, если необходимо предотвратить разглашение охраняемых законом тайн. Постановления и решения, в том числе принятые на закрытом заседании, должны быть опубликованы в официальном издании. Все постановления, решения, приказы, записи и другие документы Комиссии должны быть доступны для открытого рассмотрения.

В законодательстве других стран требования гласности заседаний не предусмотрены. Максимально допустимой открытостью здесь признается возможность присутствовать при рассмотрении заявок, поступивших на участие в конкурсе для его участников или их законных представителей.

Срок действия лицензии. Везде в мире право на использование той или иной частоты для целей телерадиовещания (как, впрочем, и для других целей) не передается навечно. Существующая концепция ограниченного ресурса электромагнитного спектра предполагает, что все желающие не могут и никогда не смогут выйти в эфир со своими программами. В силу этого и признавая, что радиочастоты используют принадлежащее всему народу (или государству) воздушное пространство над территорией страны, частоты передаются во временное пользование.

Кроме критериев выбора тех, кому они будут переданы, способов контроля над использованием этого права, независимости лицензирующего органа, мы полагаем, что значение имеет *срок*, на который они передаются, и условия продления этого срока.

Короткий срок не только мешает телерадиокомпаниям окупить начальный капитал, но и в случае неопределенности с продлением (продлонгацией) своей лицензии на новый срок, делает его чрезмерно зависимым от лицензирующего органа. Учитывая, что лицензирующий

орган в большинстве постсоветских государств зависим от органов власти, критерии лицензирования размыты, преимущества действующим вещателям в законодательстве не определены, небольшой срок действия лицензии ведет к зависимости частных вещателей от политической целесообразности правящих кругов.

Краткий срок действия лицензии наносит вред не только экономическим интересам вещателей, но и, что важнее, интересам развития свободы массовой информации. Речь здесь идет не только об упомянутой зависимости практики вещания от государственных органов. Долговременное планирование вещания, значительные инвестиции в производство и закупку программ устанавливают стабильные отношения с аудиторией. В интересах доверительности этих отношений вещатель стремится максимально удовлетворить ее спрос, прежде всего путем развития информационного и идеологического разнообразия, высокого профессионализма журналистики.

Сравнивая сроки, на которые выдаются лицензии, мы обнаруживаем, что максимальный срок действия лицензий для эфирных национальных вещателей установлен в Грузии (10). Обычно лицензии выдаются на срок от 3 до 7 лет, причем в ряде стран срок выше там, где требуются большие капиталовложения, например в создание спутникового вещания.

Вышеизложенное дает основания утверждать, что развитие свободы массовой информации в сфере телерадиовещания тесно связано и с таким, казалось бы, техническим вопросом, как продолжительность действия лицензии на телерадиовещание (см. Табл. 1).

Таблица 1. Срок действия лицензии в государствах региона

Государство	Срок, на который выдается лицензия на телевещание
Азербайджан	На 6 лет.
Армения	На 7 лет – для осуществления эфирных телерадиопередач, на 10 лет – для осуществления кабельных и проводных телерадиопередач.
Грузия	На 10 лет.
Казахстан	На 3 года.
Киргизия	От 3 до 7 лет.
Таджикистан	На 5 лет.
Туркмения	Не более чем на 5 лет.
Узбекистан	На 5 лет.

Разумеется, вопрос срока действия лицензии не имел бы столь большого значения, если бы его продление не было связано с чрезмерными или неопределенными требованиями.

Исследование весьма разнообразных условий пролонгации лицензии в постсоветских государствах дает следующие, восходящие по их строгости результаты.

В Азербайджане срок лицензии продлевается, если вещатель во время ее действия *неоднократно* нарушал требования законодательства и, несмотря на предупреждение соответствующего государственного органа, данные нарушения не были устранены в кратчайшие сроки или в отношении вещателя неоднократно применялись штрафы и иные санкции.

В Грузии автоматического продления не будет, если в отношении владельца лицензии в период ее действия не применялись штрафные санкции за нарушения требований законодательства Грузии либо неисполнения им решения лицензирующего органа, а также в случае нарушения владельцем лицензии требований лицензионных условий.

В Таджикистане «преимущественное право» на пролонгацию лицензии имеют телерадиоорганизации, «не имеющие по своей деятельности нарушений». При повторной выдаче лицензии, учитывается мнение потребителей о качестве вещания и передаваемых программ, а также потребности населения.

В Узбекистане продление срока действия лицензии осуществляется в порядке, предусмотренном для выдачи лицензии в первый раз. В Армении срок действия лицензии не продлевается вовсе, что является одной из наиболее уязвимых сторон национального законодательства о телерадиовещании.

На основании проведенного сравнения мы приходим к выводу, что в большинстве стран для автоматического продления лицензии вещатель обязан не нарушать действия законодательства и условия лицензии (к которым, обычно, относится и требование не нарушать действующее законодательство). Порядок фиксации такого нарушения далеко не всегда оговорен. Кроме того, в некоторых странах продление исключено в случае нарушения решений лицензирующего органа и даже этического кодекса.

Практика работы лицензирующих органов не может не множить числа недовольных результатами определения победителей в конкурсах. Проведенный анализ жалоб, однако, выявляет определенную тенденцию в лицензировании, а именно: сокращение политического и информационного вещания за счет развлекательных

программ. В Грузии местные наблюдатели говорят о выборочности санкций, налагаемых Национальной комиссией по регулированию деятельности в сфере связи и почты, и двойных стандартах⁶. Многочисленные случаи отказов в предоставлении лицензии зафиксированы в Таджикистане, в том числе и под предлогом того, что «частное радио - это выдумка мирового империализма»⁷.

Наибольшей критике, однако, подвергается практика Национальной комиссии телевидения и радио (НКТР) Армении, особенно в отношении телекомпании «А1+». Впервые эта единственная в стране (имеются в виду общенациональные и столичные каналы) не находящаяся под влиянием власти телекомпания (по характеристике Ереванского пресс-клуба) была лишена возможности выходить в эфир по итогам конкурса, проведенного 2 апреля 2002 года. Тогда с протестами в связи с нарушением процедуры при определении победителя выступили Союз журналистов Армении, Ереванский пресс-клуб, негосударственная организация «Интерньюс» и посольство США. Совет Европы призвал власти срочно внести изменения в закон о телевидении и радио с учетом рекомендаций этой международной организации⁸. Уровень критики был столь высок, что в защиту решения лицензирующего органа выступило Министерство иностранных дел, заявив тогда: «Считаем нужным отметить, что конкурс на 37-ую, равно как и на другие частоты, был объявлен в соответствии с Законом «О телевидении и радио», который был

⁶ Media Sustainability Index 2004. The Development of Sustainable Independent Media in Europe and Eurasia. – Washington, 2005. P. 144.

⁷ Ибодов Дж. *Правовые основы и практика лицензирования телерадиовещания в республике Таджикистан*. Сообщение Центра экстремальной журналистики Союза журналистов России от 16.09.2003 г. (www.cjes.ru). Впрочем, необоснованными назвать эти отказы сложно, ведь Положение о порядке лицензирования в области телевидения и радиовещания, утвержденное Приказом Комитета по телевидению и радиовещанию при Правительстве Республики Таджикистан (№ 91 от 25 мая 2001г.), допускает отказ в выдаче лицензии в случаях, если «нет необходимости (*sic!*) в данной вещательной программы, когда она не отвечает национальным интересам страны, или же, если Телерадиокомитет обнаружит профессиональную несостоятельность и некомпетентность её создателей, либо отсутствует в ней потребность в данном регионе».

⁸ См. резолюцию Парламентской Ассамблеи Совета Европы №1304 – Resolution 1304 (2002) Honouring of obligations and commitments by Armenia. Текст резолюции размещен на официальной Интернет-странице Парламентской Ассамблеи Совета Европы по адресу:

<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta02/eres1304.htm>

разработан при участии всех телекомпаний, принят подавляющим большинством голосов Национального Собрания, включающим все влиятельные политические силы страны, после чего удостоился положительного заключения соответствующего подразделения Совета Европы»⁹.

Можно было бы с этими аргументами согласиться, но за прошедшие после этого годы телекомпания более десяти раз принимала участие в конкурсах, в том числе и на цифровое вещание, и каждый раз ей было отказано. Такая картина голосования, пишет газета, свидетельствует о субъективном подходе НКТР.

Мы видим, что отсутствие самостоятельности лицензирующего органа, его зависимость от президента страны, правящего большинства в парламенте или правительства приводит к неэффективному с точки зрения общества использованию радиочастотного спектра, двойным стандартам, применяемым по отношению к лояльным и независимым станциям.

Основываясь на проведенном исследовании, мы полагаем, что основными условиями осуществления лицензирования телерадиовещания как фактора развития свободы массовой информации, являются:

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

Разумеется, наилучшим образом все эти условия закрепляются в законе, а не в постановлениях органов исполнительной власти, ключевым является и их неукоснительное соблюдение.

(по книге автора «Свобода массовой информации на постсоветском пространстве», М., 2007)

⁹ Еженедельный бюллетень Ереванского пресс-клуба за 30 марта - 5 апреля 2002 г. и за 10-16 февраля 2006 г. (находится в Интернете на сайте www.urc.am).