

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ

**КОММЕНТАРИИ К ОТДЕЛЬНЫМ ПОЛОЖЕНИЯМ ПРОЕКТА
ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН
«О ТЕЛЕРАДИОВЕЩАНИИ»**

Подготовлено Дмитрием Головановым,
юристом Сколковского института науки и технологий (г. Москва), 2019
по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации

РЕЗЮМЕ, КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Проведя анализ представленного проекта закона Республики Узбекистан «О телерадиовещании» в контексте положений Конституции Республики Узбекистан, а также международных норм о свободе выражения мнения, эксперт приходит к общему заключению, что указанный законопроект по своему содержанию и направленности не находится в состоянии непримиримого противоречия с положениями международных норм и правил. Содержание законопроекта отражает эволюцию развития законодательства о телерадиовещании, его направленность на гармонизацию с принципами международного права и международными стандартами. В то же время, несмотря на корректный посыл и заложенные основные принципы, а также некоторые очевидные и весьма весомые преимущества, законопроект содержит потенциально негативные для развития свободы массовой информации в Республике Узбекистан положения, включает значительное количество вступающих во внутреннее противоречие норм, пробелов. Документ требует доработки и уточнения с учетом рекомендаций, основанных на международном праве и принципах.

Законопроект содержит следующие основные преимущества:

- Отрасли телерадиовещания предоставляются законодательные гарантии и инструменты, используемые в международно-правовых соглашениях и практике, часть из них являются абсолютно новыми для Узбекистана. В числе прочего законопроект провозглашает формирование государственно-общественных органов регулирования индустрии, обладающих определенными признаками независимости в формировании и осуществлении деятельности; закрепляет и регламентирует на уровне закона положения о лицензировании телерадиовещания; детализирует нормы о запрете цензуры и давления со стороны органов власти на независимых вещателей и устанавливает прямо предусмотренные законом меры ответственности за воспрепятствование нормальной деятельности вещателей;
- Предусматривается создание службы общественного телерадиовещания, сам по себе шаг такого рода является значительным продвижением навстречу стандартам свободы массовой информации, существующим в регионе ОБСЕ. При этом те подходы, которые отражены в проекте, соответствуют требованиям и стандартам международных актов, и соответствующей практике;
- Подробно регулируются отношения разных участников отношений по поводу осуществления телерадиовещания, предусмотрены особенности правового положения таких участников;

- Устанавливаются нормы, направленные на противодействие монополизации вещательных средств массовой информации, а также имеющие целью защиту органов управления отраслью и субъектов отношений в сфере телерадиовещания от давления со стороны органов власти и экономически сильных акторов.

В то же время, законопроект содержит следующие существенные негативные моменты:

- Значительное число положений внутренне не согласованы: они либо прямо противоречат друг другу, либо формируют такие пробелы, которые существенно затруднят толкование и применение закона и могут в итоге создать неоправданные ограничения для свободы массовой информации;
- Сформулированные в проекте гарантии независимости регулирующего и лицензирующего органа не являются достаточными, его компетенция и порядок формирования и статус требуют уточнения;
- Условия лицензирования телерадиовещательной деятельности не являются в должной мере прозрачными и понятными;
- Правовое положение общественных вещателей определено в недостаточной степени;
- Правовое положение иностранных вещательных организаций урегулировано крайне противоречиво, оно может даже рассматриваться как дискриминационное при определённых условиях;
- В документе присутствуют положения, которые могут рассматриваться как допускающие цензуру;
- Ограничения, связанные с защитой детей от потенциально опасной информации являются чрезмерно жесткими и имеют неизбирательное действие.

В качестве основных рекомендаций эксперт предлагает:

1. Уточнить нормотворческие функции регулирующего органа, не включать в его компетенцию вопросы законотворческой деятельности, сохранив законосовещательные функции;
2. Провести терминологическую гармонизацию законопроекта для четкого определения правовых возможностей субъектов правоотношений;
3. Изъять из законопроекта норму, запрещающую учреждение вещательных организаций политическими партиями и профессиональными союзами;
4. Рассмотреть вопрос о возможности включения религиозных объединений и организаций в число учредителей средств массовой информации, осуществляющих телерадиовещание;

5. Более детально урегулировать статус общественных вещателей, предусмотрев необходимый уровень гарантий их деятельности:
- Гарантировать на уровне закона принципы редакционной независимости;
 - Установить в качестве источника финансирования абонентскую плату и (или) финансирование из государственного бюджета с обозначением гарантий получения достаточных денежных средств и материальных ресурсов для организаций общественного вещания;
 - Установить обязанность законодателя разработать комплекс документов, детально описывающих гарантии независимости общественного вещателя;
6. Отказаться от параллельного функционирования государственных телеканалов, радиостанций и общественных вещателей, полностью перейдя на общественное вещание. Для обеспечения поэтапного перехода, ввести переходные положения для деятельности государственных вещательных организаций до получения ими статуса общественных;
7. Уточнить ограничения, установленные в отношении иностранных телерадиоорганизаций, устранить излишние ограничения и запреты на деятельность иностранных телерадиокомпаний;
8. Уточнить статус регулирующего органа (Совета) в рамках внутренней логики законопроекта. Кроме того, он должен быть скорректирован с тем, чтобы обеспечить его независимость и полноценное функционирование. Для реализации этого предложения необходимо:
- предусмотреть формирование состава Совета основными органами управления страны, осуществляющими представительство граждан: Парламентом и Президентом. Определить, что Совет отчитывается о своей деятельности перед Парламентом;
 - более четко сформулировать в законе порядок формирования Совета: должны быть уточнены его количественный состав, правила представительства индустрии и представителей органов управления, ротации состава Совета;
 - гарантировать финансирование регулирующего органа в объеме, достаточном для осуществления его функций. До внедрения предложенных законом инструментов финансирования, являющихся сбором с граждан за получение доступа к общедоступным телеканалам, а также сбором с продавцов оконечного оборудования, деятельность Совета должна финансироваться из бюджета. Также представляется более оправданным предусмотреть

направление лицензионных сборов на обеспечение деятельности Совета;

9. Пересмотреть положения о лицензировании, предложенные законопроектом:

- Перечень видов лицензируемой деятельности должен быть уточнен: вместо деятельности по проектированию, строительству, эксплуатации, оказанию услуг сетей распространения телепрограмм, должна быть введена индивидуальная лицензия на вещание;
- Процедуры получения лицензий на вещание в средах с ограниченным ресурсом, должны быть конкурсными, основные правила проведения конкурсов должны быть транспарентно прописаны в законе;
- Перечень документов, необходимых для получения лицензии должен быть сокращен. Как минимум, потенциальный лицензиат не должен предоставлять документы, которые получены им при регистрации юридического лица в органах власти;
- В законе должна быть установлена исключительно судебная процедура для приостановления и аннулирования лицензии;
- В закон должны быть введены гарантии оперативного рассмотрения в судебном порядке жалоб на приостановление действия лицензии;
- Рекомендовано устранение норм, носящих процедурно-регламентный характер, они должны быть предусмотрены подзаконными актами регулирующего органа;

10. Дополнить положения о защите вещательных организаций от давления таким образом, чтобы сформировать работоспособный эффективный инструмент защиты прав СМИ;

11. Исключить из законопроекта нормы, которые могут быть истолкованы как вводящие цензуру, допускающие контроль за стадией производства информации;

12. Исключить нормы о злоупотреблении свободой телерадиовещания в случаях, когда нарушения не являются общественно опасными или могут быть прекращены с использованием иного законодательства (распространение передач, которые могут нанести вред детям, распространение заведомо ложной, порочащей информации), сформулировать конкретные механизмы ответственности вещательных СМИ, а именно установить возможность приостановления или аннулирования лицензии только в случаях злоупотребления свободой телерадиовещания;

13. Ввести в законопроект нормы, исключаящие ответственность вещателей за распространение незаконного контента в тех случаях, когда источниками

информации являются не сами СМИ, и у вещателей нет возможности или (действующей в силу закона) необходимости проверять источник информации;

14. Внести в законопроект уточнение о том, что Советом при проведении процедур лицензирования осуществляется взаимодействие с антимонопольным органом; антимонопольный орган обязан предоставлять экспертизу по вопросу возникновения предпосылок риска концентрации на рынке телерадиовещания в установленные Советом разумные сроки;
15. Установить полное или частичное изъятие из применения антимонопольных правил к предоставлению лицензии на вещание общественному вещателю;
16. Переформатировать нормативный материал, сгруппировать нормы в порядке, корректно обозначающем приоритеты и исключающем неверное понимание и толкование закона.

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее заключение содержит анализ проекта закона Республики Узбекистан «О телерадиовещании», доступного для ознакомления на сайте <https://regulation2018.gov.uz/ru/document/8689>, в контексте положений, а также международных норм о свободе выражения мнения и Конституции Республики Узбекистан. Исследовались тексты международных правовых актов, законодательных актов Узбекистана и законопроекта (на русском языке). Принималось во внимание эволюционное развитие законодательства о средствах массовой информации Республики Узбекистан, в частности, экспертом было учтено, что проект закона с аналогичным предметом регулирования в 2011 году был подвергнут экспертизе ОБСЕ,¹ при этом существенное число прежних замечаний при разработке законопроекта было учтено.

Проект закона призван определить механизмы правового регулирования и принципы формирования национальной вещательной системы, определить порядок формирования и работы регулирующего органа (в чьи задачи входит и осуществление лицензирования), включая гарантии его управленческой и финансовой независимости, установить основные принципы деятельности вещателей, включая внедрение общественного телевидения и определение правил деятельности иностранных вещателей, определить правила осуществления лицензионной деятельности, создать условия равной конкуренции и недопущения монополизации секторов электронного рынка, представить инструменты защиты телерадиовещательных организаций от давления и цензуры со стороны политических сил и экономических групп влияния.

Согласно правилам законопроекта, после его принятия нормативные акты подзаконного уровня должны быть приведены в соответствии с законом, а в те из них, которые будут противоречить закону должны быть отменены (статья 37 законопроекта). Таким образом, в случае принятия закон должен стать системообразующим для отрасли телерадиовещания в Узбекистане.

Раздел 1 настоящего комментария посвящен международным стандартам, касающимся права на свободу выражения мнения, свободы массовой информации. Указанные стандарты установлены в международном праве, в том числе, в Международном пакте о гражданских и политических правах, а также в различных соглашениях в рамках ОБСЕ и ООН, одной из сторон которых является Узбекистан. Они содержатся в решениях международных органов, уполномоченных осуществлять

¹ Комментарии к проекту закона 2011 года доступны в сети Интернет по адресу: <https://www.osce.org/fom/87924?download=true>

толкование международных соглашений по правам человека, в заявлениях представителей международных органов, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, а также в конституционном праве в части исследования вопросов свободы выражения мнения.

В разделе 2 заключения содержится анализ проекта Закона Республики Узбекистан «О телерадиовещании» с учетом указанных стандартов, а также представлены замечания в отношении этого законопроекта в представленной редакции. Рекомендации раздела основаны на принципах международного права, и содержат предложения по совершенствованию законопроекта.

1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ

1.1 Значение свободы выражения мнения

Право на свободу выражения мнения признается одним из важнейших прав человека. Оно имеет основополагающее значение для функционирования демократии, является необходимым условием осуществления других прав и само по себе представляет неотъемлемое слагаемое человеческого достоинства. Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), основной документ о правах человека, принятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1948 году,² провозглашает право на свободу выражения мнения в следующей формулировке статьи 19: «Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ». Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)³ – договор, имеющий обязательную юридическую силу для Узбекистана (ратифицирован сентябре 1995 года), гарантирует право на свободу убеждений и их выражение в формулировке, весьма близкой к ВДПЧ, также в статье 19:

- «1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.
2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.
3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения».

² Резолюция 217А (III) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, принята 10 декабря 1948 года. См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml.

³ Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года.

В преамбуле Конституции Узбекистана⁴ провозглашен приоритет общепризнанных норм международного права. Статья 29 Конституции гарантирует каждому право на свободу мысли, слова и убеждений, право искать, получать и распространять любую информацию, за исключением направленной против существующего конституционного строя и других ограничений, предусмотренных законом. Статья 67 провозглашает свободу средств массовой информации. СМИ несут ответственность за достоверность информации. Конституция Узбекистана провозглашает запрет цензуры.

Свобода выражения мнения гарантируется и различными документами ОБСЕ, членом которой Узбекистан является с 26 февраля 1992 года, такими как Заключительный акт общеевропейского совещания в Хельсинки,⁵ Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению,⁶ Парижская хартия, согласованная в 1990 году,⁷ заключительный документ встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Будапеште в 1994 году,⁸ Декларация встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле.⁹ Парижская хартия, в частности, гласит:

«Демократия является наилучшей гарантией свободы выражения своего мнения, терпимости по отношению ко всем группам в обществе и равенства возможностей для каждого человека... Мы подтверждаем, что без какой-либо дискриминации каждый человек имеет право на свободу мысли, совести, религии и убеждений, свободу выражения своего мнения, свободу ассоциации и мирных собраний, свободу передвижения (...)

Аналогичное заявление содержится в Стамбульской хартии европейской безопасности ОБСЕ:

«Мы [государства-участники] вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободного потока информации, а также доступа общественности к информации. Мы обязуемся принять все необходимые меры для обеспечения основных условий для функционирования свободных и независимых

⁴ Конституция Республики Узбекистан принята 8 декабря 1992 года на одиннадцатой сессии Верховного Совета Республики Узбекистан двенадцатого созыва (с последующими изменениями). См. текст на русском языке на сайте: <http://constitution.uz/ru/clause/index>

⁵ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 августа 1975 года. См. текст документа на сайте ОБСЕ по адресу: <http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

⁶ Копенгагенское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, июнь 1990 года. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1, 10.2. Текст документа доступен на сайте ОБСЕ по адресу: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>

⁷ Парижская хартия для новой Европы. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, ноябрь 1990 года. Текст документа доступен на сайте ОБСЕ: <https://www.osce.org/ru/mc/39520?download=true>

⁸ На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, Будапешт, 1994 год, пункты 36–38. Текст документа доступен на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: <http://www.osce.org/ru/mc/39558?download=true>

⁹ Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле, 1999 год, пункт 27. См. также пункт 26 Хартии европейской безопасности, принятой на той же встрече. Текст документа доступен на сайте ОБСЕ: <http://www.osce.org/ru/mc/39573?download=true>

СМИ и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потока информации, который мы рассматриваем как существенную составляющую любого демократического, свободного и открытого общества».

Международные организации, их органы и международные суды последовательно артикулируют позицию, в соответствии с которой право на свободу выражения мнения и свободу информации является одним из важнейших прав человека. На своей самой первой сессии в 1946 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла резолюцию 59 (I),¹⁰ которая, применительно к свободе информации провозглашает следующее:

«Свобода информации является фундаментальным правом человека и критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединенных Наций».

Под свободой информации в этой и в последующих резолюциях высший орган ООН подразумевает «право повсеместно и беспрепятственно передавать и опубликовывать информационные сведения во имя мира и мирового прогресса». Основным принципом свободы информации с точки зрения этой резолюции ООН является «обязанность стремиться к выявлению объективных фактов и к распространению информации без злостных намерений». Как видно из резолюции 59 (I), свобода выражения мнения имеет основополагающее значение сама по себе, а также служит основой для осуществления всех других прав.

Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека – орган, созданный в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи для осуществления надзора за соблюдением МПГПП, – определил:

«Право на свободу выражения мнения имеет важнейшее значение в любом демократическом обществе».¹¹

Заявлениями такого рода изобилуют прецедентные решения судов и трибуналов по правам человека.

К тому же свободные СМИ, как подчеркивал Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека в Замечании общего порядка № 34 «Статья 19: свобода мнений и их выражения», играют существенную роль в политическом процессе:

¹⁰ Организация Объединенных Наций. Шестьдесят пятое пленарное заседание, 14 декабря 1946 г. Официальный текст опубликован на сайте ООН по адресу: [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/59\(I\)&Lang=R&Area=RESOLUTION](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/59(I)&Lang=R&Area=RESOLUTION)

¹¹ Дело «Дэ Хун Пак против Республики Кореи» (Tae-Hoon Park v. Republic of Korea, 20 October 1998, Communication No. 628/1995, para. 10.3).

«Свободная, не подлежащая цензуре и ограничениям пресса, или другие средства информации в любом обществе являются важным элементом обеспечения свободы мнений и их выражения, а также реализации других предусмотренных Пактом прав. Она является одним из краеугольных камней демократического общества. В Пакте закреплено право, в соответствии с которым средства массовой информации могут получать сведения, на которые они опираются при выполнении своих функций. Особое значение имеет свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями народа. Это предполагает свободу прессы и других средств информации, которые могли бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность. Широкая общественность в свою очередь имеет право получать продукт деятельности средств информации».¹²

1.2 Регулирование деятельности СМИ. Статус регулирующих органов.

Для защиты права на свободу выражения мнения крайне важно, чтобы СМИ имели возможность осуществлять свою деятельность вне зависимости от государственного контроля. Это обеспечивает их функционирование в качестве «сторожевого пса демократии» и доступ населения к широкому спектру мнений, особенно по вопросам, затрагивающим общественные интересы. Таким образом, первоочередной целью регулирования деятельности средств массовой информации должно быть содействие развитию независимых и плюралистических СМИ, обеспечивающее тем самым осуществление права населения получать информацию из разнообразных источников.

Статья 2 МПГПП возлагает на государства обязанность «принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте». Это означает, что от государств требуется не только воздерживаться от нарушения прав, но и принимать позитивные меры для обеспечения уважения прав, в том числе права на свободу выражения мнения. Государства обязаны создавать условия, в которых могут процветать разнообразные, независимые средства массовой информации, удовлетворяющие право граждан на информацию. Важный аспект позитивных обязательств государств по содействию свободе выражения мнения и свободе средств массовой информации состоит в необходимости развития плюрализма внутри СМИ и обеспечения равного доступа к СМИ для всех.

¹² Замечание общего порядка № 34 Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека, 12 сентября 2011 года. Текст документа на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f34&Lang=en

Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека подчеркивает роль плюралистических СМИ в процессе национального строительства, отметив, что попытки принудить СМИ к пропаганде «национального единства» нарушают право на свободу выражения мнения: «Законная задача защиты и, фактически, укрепления национального единства в сложной политической ситуации не может быть решена попытками заглушить голоса тех, кто отстаивает принципы многопартийной демократии и права человека».¹³ Обязательство содействовать развитию плюрализма также подразумевает, что не должно существовать законодательных ограничений для тех, кто занимается журналистикой, и что системы лицензирования или регистрации для независимых журналистов несовместимы с правом на свободу выражения мнения.

Еще одним важнейшим компонентом системы отношений средств массовой информации, государства и общества является формирование такой логики формирования и работы регулирующих отрасль органов, которая, наряду с реализацией принципа плюрализма, должна стать гарантией свободной деятельности СМИ, защищенных от давления или влияния.

В Совместной декларации, с которой выступили в декабре 2003 года Специальный докладчик Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представитель ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специальный докладчик ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения, отмечается:

«Все государственные органы, осуществляющие официальные полномочия по регулированию СМИ, должны быть защищены от вмешательства, особенно политического или экономического характера, в том числе посредством порядка назначения его членов, который должен быть прозрачным, открытым для участия общественности и не контролируемым какой-либо конкретной политической партией».¹⁴

Весьма развернуто принципы формирования и деятельности регулирующих органов в сфере телерадиовещания были сформулированы Комитетом Министров Совета Европы в документе, носящем рекомендательный характер, но содержащем отражение базовых принципов европейских стандартов - Рекомендации «О независимости и функциях

¹³ Дело «Муконг против Камеруна» (Mukong v. Cameroon, 21 July 1994, Communication No. 458/1991, para. 9.7).

¹⁴ Совместная декларация Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения (Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression), 18 декабря 2003 года, см. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: <http://www.osce.org/ru/fom/78310>

регулирующих органов в вещательном секторе».¹⁵ В обозначенном документе Комитет рекомендовал странам-участникам Совета Европы, в частности, «включить в свое законодательство положения, а в программы действий — мероприятия, возлагающие на регулирующие органы в вещательном секторе полномочия, позволяющие им выполнять свои задачи, как предписано национальным законодательством, — эффективным, независимым и прозрачным способом, в соответствии с принципами, изложенными в приложении к данной рекомендации». Принципы, приложенные к Рекомендации, исходят из следующих постулатов:

«3. Правила, регламентирующие регулирующие органы в вещательном секторе, в особенности их состав, являются ключевым элементом их независимости. Поэтому они должны быть сформулированы таким образом, чтобы защитить регулирующие органы от любого вмешательства, особенно со стороны политических сил или экономических интересов.

4. С этой целью должны быть определены особые правила в отношении возможного конфликта интересов, чтобы не допустить того, что:

- регулирующие органы находятся под влиянием политической власти;
- члены регулирующих органов осуществляют деятельность или имеют интересы в предприятиях или иных организациях в секторе СМИ и близких к нему секторах, которые могут привести к конфликту интересов в связи с их членством в регулирующем органе.

5. Кроме того, правила должны гарантировать, что члены этих органов:

- назначаются демократическим и прозрачным образом;
- не могут получать никаких поручений или инструкций от какого бы то ни было лица или органа;
- не делают никаких заявлений и не предпринимают никаких действий, способных нанести ущерб независимости их деятельности, а также не извлекают из нее никакой выгоды ...

13. Одной из основных задач регулирующих органов в вещательном секторе обычно является выдача лицензий на вещание. В законодательстве должны быть четко определены основные условия и критерии выдачи и продления лицензий на вещание.

14. Положения, касающиеся порядка лицензирования вещания, должны быть ясными и точными, и должны применяться на основе открытости, прозрачности и непредвзятости. Решения, принимаемые в этом контексте регулирующими органами, подлежат в соответствующей мере преданию гласности ...

¹⁵ Рекомендация Комитета Министров Совета Европы Rec (2000) 23 «О независимости и функциях регулирующих органов в вещательном секторе» 20 декабря 2000 года. Текст рекомендации см. на русском языке на сайте https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680739f90

27. Все принимаемые регулирующими органами решения и постановления должны быть:

- должным образом аргументированы, в соответствии с национальным законодательством;

- открыты для пересмотра со стороны компетентных органов в соответствии с национальным законодательством;

- сделаны доступными для общественности».

1.3 Основные принципы лицензирования вещательных СМИ.

Основными условиями осуществления лицензирования телерадиовещания как фактора развития свободы массовой информации признаются: 1) беспристрастность, компетентность и неприменение критериев политического характера национальными лицензирующими органами; 2) их независимость от институтов государственной власти и подотчётность гражданскому обществу; 3) предсказуемость правил получения лицензии, гласность процедуры лицензирования и контроля, учёт интересов аудитории; 4) долгосрочный характер действия лицензий, выдаваемых лицензирующими органами.

В частности, соответствующие требования отражены в упомянутых выше Замечании общего порядка № 34 Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека, 12 сентября 2011 года.¹⁶ Позиция Комитета сформулирована в п. 39 следующим образом:

«Государства–участники не должны вводить для вещательных СМИ, в том числе небольших и коммерческих станций, обременительные лицензионные условия и облагать их сборами. Критерии для введения таких условий и лицензионных сборов должны быть целесообразными и объективными, четкими, прозрачными, не должны носить дискриминационного характера и должны отвечать иным характеристикам в соответствии с Пактом. Порядок выдачи лицензий на вещание при помощи средств ограниченных возможностей, таких как аудиовизуальные наземные и спутниковые службы, должен обеспечивать равное распределение доступа и частот для государственных, коммерческих и местных вещательных служб. Государствам–участникам, которые еще этого не сделали, рекомендуется учредить независимый государственный орган по выдаче лицензий на вещание, уполномоченный рассматривать заявки на вещание и выдавать лицензии».

1.4 Роль общественного телерадиовещания в системе национального телерадиовещания

¹⁶ Текст документа на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f34&Lang=en

Важнейшим аспектом международных стандартов по регулированию телерадиовещания является установление принципов функционирования общественного телерадиовещания в демократическом государстве.

В международно-правовых документах неоднократно подчеркивалась необходимость того, чтобы все вещатели в целом, а также те, которые принадлежат к службе общественного вещания, в частности, пользовались высокой степенью независимости, особенно от вмешательства органов государственной власти, что позволило бы им эффективно выполнять свои обязательства перед обществом. Резолюция по вопросу о будущем общественного вещания, принятая на 4-й Европейской конференции Совета Европы на уровне министров по вопросам политики в области СМИ (1994), предусматривает, что «государства-члены обязуются гарантировать независимость общественных вещательных компаний от политического и экономического вмешательства».

ЮНЕСКО, членом которой Узбекистан является с 26 октября 1993 года, неоднократно публично подчеркивала необходимость в такой независимости. В Софийской декларации, принятой в 1997 году,¹⁷ ЮНЕСКО выразила следующее устремление (п. 6):

«Принадлежащие государству органы вещания следует реформировать в первоочередном порядке и предоставить им статус открытых общественных учреждений, пользующихся журналистской и издательской независимостью. В случае создания регулирующих органов в области радио и телевидения они должны быть полностью независимыми по отношению к органам власти».

ЮНЕСКО привержена делу развития общественного вещания, которое наделяет граждан знаниями, что позволяет им активно участвовать в процессе принятия решений. Хотя декларации ЮНЕСКО не являются для государств-членов юридически обязательными, они были подтверждены Генеральной конференцией ЮНЕСКО, а, следовательно, отражают волю международного сообщества.

Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека в Замечании общего порядка № 34 «Статья 19: свобода мнений и их выражения» формулирует таким образом подходы к регулированию работы общественного вещателя:

«Государствам-участникам следует обеспечить независимость работы служб общественного вещания. В связи с этим государствам-участникам следует гарантировать

¹⁷ Софийская декларация, утвержденная Европейским семинаром по укреплению независимых и плюралистических средств информации (особенно в странах Центральной и Восточной Европы), София, Болгария, 10-13 сентября 1997 года. Текст на русском языке доступен для скачивания на сайте unesco.org

их независимость и издательскую свободу. Им следует предоставлять финансирование таким образом, чтобы не подрывать независимость этих служб».

Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) в своей Рекомендации № 1641 (2004) «Общественное вещание»¹⁸ определила следующие базовые принципы общественного вещания (пункт 2):

«Общественное вещание, кем бы оно ни осуществлялось — общественными организациями или частными компаниями, — отличается от вещания по чисто коммерческим и политическим причинам своей особой задачей, которая, по существу, заключается в том, чтобы вести свою деятельность независимо от экономической и политической власти. Общественное вещание обеспечивает общество в целом информационными, культурными, образовательными и развлекательными программами, способствуя росту социальной, политической и культурной активности граждан и сплочению общества. В связи с этим оно, как правило, является универсальным с точки зрения содержания и доступа, гарантирует редакционную независимость и беспристрастность, представляет собой критерий качества, предлагает множество разнообразных программ и услуг, удовлетворяющих запросам всех групп населения, и несет ответственность перед всем обществом. Эти принципы верны вне зависимости от того, какие изменения придется внести для того, чтобы удовлетворять требованиям 21-го века».

Наиболее подробное воззрения на концепцию управления общественным вещанием можно обнаружить в Рекомендации CM/Rec(2012)1 Комитета министров государствам-членам об управлении общественными СМИ.¹⁹ В документе отмечается, что общественные СМИ должны действовать и развиваться в устойчивых рамках управления, которые обеспечивают одновременно как необходимую редакционную независимость, так и подотчетность обществу.

Для решения описанной задачи документом Комитетом предложены руководящие принципы для общественных вещателей, которые, как было указано в Рекомендации «во многом основаны на наилучшей практике управления и призваны помогать как правительствам, так и организациям общественных СМИ выявлять и определять свои собственные ответы с учетом собственных потребностей». Основными принципами для развития служб общественного вещания были обозначены следующие:

¹⁸ Текст документа на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: [https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/\[Russian_documents\]/\[2004\]/\[January_2004\]/Rec.-1641%20Rus.asp](https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2004]/[January_2004]/Rec.-1641%20Rus.asp)

¹⁹ Текст документа на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805ad60d

- Первым приоритетом для общественных СМИ должно быть обеспечение того, чтобы их культура, политика, процессы и программы отражали и обеспечивали редакционную и практическую независимость. Для некоторых организаций это означает переход от роли государственного вещателя – с сильными связями с правительством и меньшей подотчетностью перед широкой аудиторией или гражданским обществом – к роли подлинных общественных СМИ, с редакционной и практической независимостью от государства. Для многих организаций общественных СМИ такой переход требует значительного повышения стандартов качества и редакционных устремлений;
- Традиционная модель общественного вещания испытывает все большее воздействие со стороны альтернативных способов создания и распространения контента и установления связей с аудиториями. При этом что вещание опирается на линейную передачу программ, создающиеся цифровые СМИ, со своей стороны, открывают перед традиционными вещателями и другими создателями и провайдерами новые волнующие возможности охвата аудиторий с большей долей интерактивности и индивидуального выбора. Исходя из этого, организации общественных СМИ должны по-новому проанализировать свои общественные задачи и определить, в рамках своих полномочий, правильное равновесие между вещанием и другими услугами, которые наилучшим образом будут удовлетворять потребности аудитории на основе имеющихся ресурсов;
- Общественные организации СМИ по всей Европе развиваются в разных темпах, в зависимости от зрелости их рынка и того, в какой мере имеющиеся в их распоряжении ресурсы и свободы позволяют им разнообразить свою деятельность в рамках своих полномочий. Но даже там, где организации общественных СМИ находятся в менее выгодном положении для того, чтобы извлекать преимущества из новых средств производства и дистрибуции, тем не менее, они сознают, что их аудитории все больше привыкают к повышенному уровню выбора и контроля над услугами, предоставляемыми им со стороны других участников рынка. Из этого вытекает, что независимо от того, с какой скоростью или насколько глубоко развиваются организации общественных СМИ, тем не менее, они должны активно поощрять позитивно и эффективно реагировать на эти меняющиеся ожидания аудитории.
- Все организации общественных СМИ действуют на широком, потенциально глобальном рынке, который характеризуется все более увеличивающейся конкуренцией и разрушительной силой новых бизнес-моделей, которые сейчас

ведут прямую борьбу за прибыль с ранее существовавшими игроками. На этом фоне на первый взгляд установившиеся системы финансирования общественного вещания подвергаются все более пристальному анализу, а это означает, что все организации общественных СМИ, а не только те, которые уже предлагают большой набор услуг, призваны обосновать как уровень, так и распределение своих расходов.

- Требования, налагаемые на государства-члены Европейского Сообщества, создать определенную форму предварительного анализа, до того как организации общественных СМИ могут предлагать новые услуги, являются примером все более тщательного контроля, которому подвергаются эти организации, под влиянием, не в последнюю очередь, решимости участников рынка добиваться того, чтобы государственные средства не использовались для удушения действующих законным образом частных компаний. Поэтому организации общественных СМИ должны учитывать то, как они определяют собственные цели, как они выполняют общие полномочия и как они определяют общественную пользу того, что они могут создавать и распространять.

Важно отметить, что понимание необходимости внедрения общественного вещания находит распространение и поддержку на уровне региональных решений и деклараций.

9 октября 1992 года при поддержке Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) была принята Алматинская декларация «О содействии развитию независимых и плюралистических средств информации в Азии»,²⁰ которая призвала власти региона оказать содействие развитию служб неправительственного и образовательного вещания на своей территории.

Наконец, Десятая центральноазиатская конференция СМИ, организованная Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ в 2008 году, участие в которой приняли представители Узбекистана, в Декларации «Будущее общественного вещания и переход на цифровой формат вещания в Центральной Азии»²¹ подтвердила, что общественное вещание является одним из основных инструментов демократии: «Оно незаменимо в обеспечении свободы и прозрачности выборов, борьбе против языка вражды, а также в защите культур меньшинств, проживающих в государстве, поскольку оно предлагает аудитории объективное освещение новостей и высококачественные программы. Создавая службы общественного вещания, государства Центральной Азии должны обеспечить

²⁰ См. текст Декларации (на русском языке): http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/alma-ata.pdf

²¹ Текст документа на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <https://www.osce.org/ru/fom/34602?download=true>

формирование защищенной законом вещательной инфраструктуры с гарантированной редакционной автономией и с системой финансирования, которая обеспечила бы независимость общественных вещателей от политических и коммерческих интересов».

1.5 Ограничения свободы выражения мнения и права на информацию: основные подходы

Право на свободу выражения мнения не является абсолютным: в определенных и немногочисленных обстоятельствах оно может подвергаться ограничениям. Однако в силу основополагающего характера этого права ограничения должны быть точными и четко определенными в соответствии с принципами правового государства.

В статье 19(3) МПГПП установлены те пределы, в которых допустимы законные ограничения свободы выражения мнения. Она гласит:

«Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

- а) для уважения прав и репутации других лиц;
- б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.»

Вмешательство должно быть предусмотрено законом. В соответствии с позицией Комитета по правам человека ООН для целей пункта 3 статьи 19 норма, которая квалифицируется как "закон", должна быть сформулирована достаточно четко, с тем чтобы дать лицу возможность соответствующим образом следить за своим поведением, а информация о ней должна быть доступна широким слоям населения. Закон не должен наделять лиц, которым поручено его осуществление, неограниченными дискреционными полномочиями устанавливать ограничения на право свободного выражения мнений. Законы должны предоставлять лицам, которым поручено их осуществление, достаточные руководящие указания для того, чтобы они могли определить, на какие формы выражения мнений установлены должные ограничения, а на какие нет.²² Расплывчатые или нечетко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу действий для исполнительной власти, несовместимы с правом на информацию и не могут признаваться установленными законом (правило, известное также как принцип «формальной определенности»).

Вмешательство должно преследовать одну из целей, перечисленных в статье 19(3) МПГПП, этот перечень является исчерпывающим, и, следовательно, иное вмешательство

²² Замечание общего порядка № 34, пункт 25.

представляет собой нарушение статьи 19. Вмешательство должно быть *необходимым* для достижения одной из этих целей. Слово «необходимый» в данном контексте имеет особое значение. Оно означает, что для вмешательства должна существовать «насущная общественная потребность»; что причины, приводимые государством в качестве обоснования вмешательства, должны быть «относящимися к делу и достаточными», и что государство должно показать, что вмешательство соразмерно преследуемой цели. Как заявил Комитет по правам человека, «требование о необходимости предполагает наличие элемента соразмерности в том смысле, что масштаб ограничения свободы выражения мнения должен быть соразмерным с той ценностью, на защиту которой направлено данное ограничение».²³

Расплывчатые или нечетко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу действий для исполнительной власти, несовместимы с правом на свободу выражения мнения.

Статья 19 Конституции Узбекистана гарантирует, что права и свободы граждан, закрепленные в Конституции и законах, являются незыблемыми, и никто не вправе без суда лишить или ограничить их. Статья 67 основного закона провозглашает обязанность СМИ действовать в соответствии с законом. Конституция и законодательство о СМИ Узбекистана не определяет, какие цели признаются легитимными в случае ограничения прав и свобод человека и гражданина.

1.6 Ограничение свободы выражения мнения в целях защиты прав несовершеннолетних

Объем международно-правового регулирования прав детей весьма компактен, он не содержит существенного объема документов, специально посвященных правам ребенка в информационной сфере. Это связано с тем, что базовые документы, провозглашающие и гарантирующие права всех людей, независимо от возраста, применяются и к детям. Однако некоторые специфические регуляторы отношений в информационной сфере международным правом установлены.

Одним из первых международных документов, который был сконцентрирован именно на защите прав и интересов детей, стала Декларация прав ребенка, принятая Генеральной Ассамблеей ООН.²⁴ Данный документ содержит лишь общие принципы, которые признаются государствами, поддерживающими Декларацию, и реализуются в национальном законодательстве. В контексте рассматриваемой тематики важно отметить

²³ Решение Комитета ООН по правам человека по делу «Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы» (note 31, para. 6.8).

²⁴ Принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. См. полный официальный текст на сайте ООН: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childdec.shtml

принцип 2 данного документа, который сформулирован следующим образом: «Ребенку законом и другими средствами должна быть обеспечена специальная защита и предоставлены возможности и благоприятные условия, которые позволяли бы ему развиваться физически, умственно, нравственно, духовно и в социальном отношении здоровым и нормальным путем и в условиях свободы и достоинства. При издании с этой целью законов главным соображением должно быть наилучшее обеспечение интересов ребенка».

Развитие принципов, заложенных в Декларации, было осуществлено при принятии Конвенции о правах ребенка 20 ноября 1989 года,²⁵ которая за всеобъемлющий характер регулирования прав ребенка получила неофициальное название «всемирной конституции прав ребенка». Узбекистан присоединился к указанной Конвенции в 1994 году. Часть 1 статьи 12 Конвенции обязывает государства-участники обеспечивать ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, «право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка, причем взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка». Статья 13 Конвенции определяет право на выражение мнения ребенка следующим образом: «Ребенок имеет право свободно выражать свое мнение; это право включает свободу искать, получать и передавать информацию и идеи любого рода, независимо от границ, в устной, письменной или печатной форме, в форме произведений искусства или с помощью других средств по выбору ребенка».

При этом положения Конвенции отдельно выделяют роль родителей и иных законных представителей ребенка в осуществлении им своих прав, указывая на это в статье 18 документа. Первая часть указанной статьи провозглашает в качестве основного принципа: родители и законные опекуны «несут основную ответственность за воспитание и развитие ребенка. Наилучшие интересы ребенка являются предметом их основной заботы». Роль же государства в этом вопросе является ограниченной: часть вторая приведенной статьи устанавливает обязанность государств-участников в целях гарантии и содействия осуществлению прав, изложенных в Конвенции, оказывать родителям и законным опекунам «надлежащую помощь в выполнении ими своих обязанностей по воспитанию детей».

Ключевым положением Конвенции для понимания возможностей ограничения оборота информации в целях защиты детей является ее статья 17. Она подчеркивает важную роль средств массовой информации и концентрируется на поощрении доступа

²⁵ Принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН. См. полный официальный на сайте ООН: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml.

ребенка к информации и материалам из различных национальных и международных источников, особенно к такой информации и материалам, которые направлены на содействие социальному, духовному и моральному благополучию, а также здоровому физическому и психическому развитию ребенка. В этих целях государства-участники поощряют СМИ к распространению полезной для ребенка информации, международное сотрудничество в области подготовки и распространения информации из различных источников, выпуск и распространение детской литературы. Также позитивно должно быть встречено стремление СМИ уделять особое внимание языковым потребностям ребенка, принадлежащего к какой-либо группе меньшинств или коренному населению.

В качестве одного из направлений по реализации статьи 17 государства-участники Конвенции выделяют поощрение «разработки надлежащих принципов защиты ребенка от информации и материалов, наносящих вред его благополучию, учитывая положения статей 13 и 18». Первоочередным обстоятельством, имеющим значение для рассмотрения указанной нормы, является то, что в ней в самой установлены пределы ее реализации. Воплощение в жизнь принципов защиты детей от вредной информации должно происходить в обязательном порядке таким образом, чтобы не было ущемлено или несоразмерно ограничено право ребенка на свободу выражения мнения, включая право на получение и передачу информации в любой форме независимо от границ (статья 13 Конвенции). Кроме того, государство не может вторгаться в права и обязанности родителей по обеспечению воспитания и развития ребенка, так как такая обязанность предусмотрена статьей 18 Конвенции. Основная функция государства, согласно этой статье, состоит в том, чтобы оказывать помощь родителям и законным опекунам ребенка в их воспитании.

2. АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН «О ТЕЛЕРАДИОВЕЩАНИИ»

Анализируемый законопроект содержит 6 глав и 47 статей. Ниже приводятся комментарии по главам с соответствующими рекомендациями по улучшению законопроекта в соответствии с международными обязательствами Республики Узбекистан, международными стандартами демократии и свободы слова, в целях принятия применимого на практике закона.

В качестве общего предварительного замечания необходимо заметить, что законопроект содержит некоторое количество норм, которые, вероятно, отсутствовали в первоначальной версии и были добавлены к первоначальному проекту и имеют сквозную нумерацию (статьи с номером 16 и с пометкой «прим»). Их содержание еще не финализировано, в частности, они не содержат названия конкретных органов государственной власти или хотя бы описание ведомственной принадлежности органов, принимающих управленческие решения. В отношении таких норм не давалась оценка, а делались предложения по выстраиванию логики регулирования в русле международных стандартов. Также, по всей видимости в силу того, что дополнения были внесены отдельно, возникли противоречия внутри текста законопроекта, как терминологические, так и концептуальные. Самые существенные обозначены в настоящем комментарии.

2.1. Комментарии и предложения к главе 1 законопроекта «Общие положения»

2.1.1. Состав законодательства о телерадиовещании.

Законопроект в статье 2 обозначает принцип приоритета норм права, содержащихся в международных соглашениях, над положениями законодательства Узбекистана и в последующих положениях возвращается к этому принципу и конкретизирует его (статьи 7 и 34 законопроекта). Данное положение представляется позитивным не только потому, что оно в полной мере соответствует требованиям международного права и конституционного поля Узбекистана, но и в связи с тем, что такое регулирование позволяет в случае недостаточного урегулирования правоотношений в области телерадиовещания, осуществлять прямое применение принципов и рекомендаций, содержащихся в международных договорах и решениях органов и организаций, уполномоченных на толкование соответствующих документов. Это имеет особую значимость в связи с тем, что некоторые положения законопроекта в настоящее время не в полной мере проработаны и оставляют пространство для усмотрения.

Также позитивной стороной законопроекта является делегирование регулиющему органу (Совету) права принятия нормативных актов, регламентирующих процедуры и правила в развитие принципов и норм закона, совместных актов с органами власти,

участие Совета в экспертной работе по совершенствованию законодательства: он участвует в разработке законодательных актов по предмету своего ведения, разрабатывает предложения к проектам законодательных актов и вносит их на рассмотрение правительства (статья 16⁸ проекта). Наличие таких полномочий, с одной стороны, позволит Совету укрепить свой статус независимого органа, и в тоже время должно стать эффективным средством для корректировки правил деятельности телерадиовещательных организаций.

Подчеркивая позитивность регулирования нельзя не отметить, что регулятивные функции Совета сформулированы по-разному в нескольких нормах законопроекта. В частности, в отличие от вышеприведенных полномочий, описанных в статье 16⁸, в статье 16² на Совет возложена функция участия в межведомственном нормотворчестве (разработка, согласование и утверждение межведомственных актов), а также функция внесения проектов законодательных актов в Кабинет Министров и Администрацию Президента. Указанный функционал существенно ближе к деятельности органов государственной власти и поручение его Совету потребует от него дополнительной экспертизы и компетенции. По сути, эта функция не отраслевого регулятора, а властного субъекта, которая кажется излишней.

Рекомендация:

- 1) Уточнить нормотворческие функции регулирующего органа, не включать в его компетенцию вопросы законотворческой деятельности, сохранив законосовещательные функции.

2.1.2. Субъекты правоотношений

Проект имеет весьма обширный понятийный аппарат, которым, в числе прочего, предусматривается описание участников отношений в отрасли, их целей, задач и функций. Сами по себе многие категории, как правило, сформулированы достаточно четко и понятно, что весьма важно для понимания объема прав и обязанностей участников правоотношений. Вместе с тем, в силу того, что текст законопроекта неоднороден, некоторые существенные понятия и категории, определенные в статье 4, просто выпадают из дальнейшего текста или встречаются в нем крайне редко.

Это особенно заметно на примере субъектов правоотношений. Статья 4 дает определение «вещательной организации», также именуемой «телерадиоканал». В этой части проект противоречит сам себе уже на уровне определений: в то время как вещательная организация определена как юридическое лицо, осуществляющее формирование канала и его распространение на основании лицензии, телерадиоканал

имеет свое отдельное определение, под ним понимается совокупность сформированной средствами массовой информации аудиовизуальной продукции. То есть если вещатель – это субъект, то телерадиоканал – это объект. Тем не менее, в определении вещателя объект и субъект приравнены.

Однако это только первое противоречие, на самом деле, их существенно больше. В законопроекте фигурируют также «вещатели» (статья 7), «телерадиовещатели» (статья 6), «телерадиоорганизации» (статья 8). Наиболее запутанная ситуация со словоупотреблением в статье 9 проекта. В ней идет речь об учреждении «вещательных организаций», правом на которое обладают в том числе иностранные компании, выступающие в качестве соучредителей «телерадиоорганизаций» с определенной суммарной долей (30 %). В этой же статье указано, что организации, зарегистрированные в оффшорных зонах, не могут быть учредителями в числе прочего «вещателей и прочих телерадиоорганизаций». И здесь же указано, что учредителем «вещательных организаций» не могут быть юридические лица, доля иностранных инвестиций в уставном капитале которых не превышает 30 %.

На этом противоречия в словоупотреблении по субъектному составу не оканчиваются: в статье 17, в которой содержатся правила о лицензировании вещательной деятельности, указывается что лицензии выдаются «хозяйствующим субъектам, в том числе иностранным». Являются ли такие лицами телерадиоорганизациями, вещательными организациями или вещателями – неизвестно. По сути, такая путаница в терминологии исключает возможность адекватного и единообразного применения закона. Требуется существенное переосмысление текста для приведения его к состоянию единого логически выстроенного регулирующего акта.

Законопроект в общих положениях вводит целый ряд ограничений на деятельность общественных институтов в сфере телерадиовещания. Политические партии, профессиональные союзы, религиозные организации и юридические лица, учредителями или участниками которых они являются, лишены права учреждать вещательные организации (статья 9). Представляется, что введение такого рода ограничений не соответствует международным стандартам свободы выражения мнения, конституции Республики Узбекистан. Наиболее показательна эта позиция может быть продемонстрирована на примере партий. В разделе настоящего комментария, посвященному международным стандартам, уже была процитирована позиция Комитета Организации Объединенных Наций, состоящая в том, что «законная задача защиты и, фактически, укрепления национального единства в сложной политической ситуации не может быть решена попытками заглушить голоса тех, кто отстаивает принципы

многопартийной демократии и права человека». Данная формулировка подразумевает представление в той или иной форме в средствах массовой информации позиций различных партий, составляющих неотъемлемую часть плюралистической и многопартийной системы. Одной из форм выражения позиции партии может быть деятельность по учреждению собственных медийных ресурсов.

Конституция Узбекистана признает политический плюрализм. Граждане имеют право объединяться в профессиональные союзы, политические партии и другие общественные объединения, участвовать в массовых движениях (статья 34). Запрещается создание и деятельность политических партий, а равно других общественных объединений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя, выступающих против суверенитета, целостности и безопасности республики, конституционных прав и свобод ее граждан, пропагандирующих войну, социальную, национальную, расовую и религиозную вражду, посягающих на здоровье и нравственность народа, а также военизированных объединений, политических партий по национальному и религиозному признакам. Запрещается создание тайных обществ и объединений (статья 57). Политические партии выражают политическую волю различных социальных слоев и групп и через своих избранных демократическим путем представителей участвуют в формировании государственной власти (статья 60).

Как следует из приведенных законодательных положений, партии, в том случае, если их деятельность не является противозаконной, вправе осуществлять свою деятельность свободно, выражать политическую волю отдельных групп населения, участвовать в формировании органов государственной власти. Важно подчеркнуть, что Конституция запрещает тайные организации, то есть одной из обязательных составляющих деятельности партии должна быть открытость. Сама суть и смысл партийной деятельности сводится к тому, чтобы привлечь в ряды своих сторонников как можно большее число граждан страны, убедить поддержать партийную программу и прийти к власти с поддержкой гражданского общества, полученной на выборах. Осуществить это без освещения деятельности в средствах массовой информации невозможно. Именно поэтому представляется необоснованным и противоречащим законодательству введение ограничения на учреждение вещательных организаций политическими партиями. Согласно этой же логике представляется некорректным ограничение прав профессиональных союзов на учреждение вещательных организаций.

Что касается запрета на учреждение вещательных компаний религиозными объединениями, то в силу сложившейся в международном праве практике, вопросы регулирования деятельности такого рода субъектов в значительной большей степени

отдаются на усмотрение национальных государств, практика государственного регулирования участия религиозных организаций в вещательной деятельности также значительно различается от страны к стране. Возможно, для введения ограничения в отношении религиозных организаций в Узбекистане существует насущная общественная потребность, обусловленная защитой конституционно значимых ценностей. Однако из содержания законопроекта не следует, что такие ограничения могут быть обоснованы.

Рекомендации:

1. Провести терминологическую гармонизацию законопроекта для четкого определения правовых возможностей субъектов правоотношений;
2. Изъять из законопроекта норму, запрещающую учреждение вещательных организаций политическими партиями и профессиональными союзами;
3. Рассмотреть вопрос о возможности включения в число учредителей средств массовой информации, осуществляющих телерадиовещание, религиозных объединений и организаций.

2.2. Комментарии и предложения к главе 2 законопроекта «Организация телерадиовещания»

Положения 2 главы законопроекта формируют те подходы к правовому регулированию структуры рынка телевизионных услуг, которые должны определить расстановку игроков этого рынка, предлагая свое видение базовых «правил игры» для всех заинтересованных участников процесса. Именно в этой главе обозначены основные формы телевизионных компаний и особенности их правового статуса. Проект предлагает сохранить институт государственных вещателей, ввести в информационное пространство общественного вещателя и определить ограничения и условия работы иностранных вещателей.

Прежде всего существенной новацией законопроекта является введение в правовое пространство концепции общественной телерадиоорганизации. Базовые принципы устройства общественного вещателя, сформулированные в статье 12 законопроекта, соответствуют тем, которые можно встретить в приведенных выше международных стандартах и которые реализованы в значительном числе стран участниц ОБСЕ. В частности, к таковым можно отнести некоммерческий характер деятельности компании вещателя и формирование органов управления компании из представителей общественности и профессионального сообщества, причем такое формирование утверждается высшими органами представительства народа Узбекистана Президентом и Парламентом. Общественное телевидение является подотчетным Парламенту.

Законопроект также закрепляет неконкретную, но тем не менее, имеющую определенное значение гарантию финансирования общественного телевидения только из средств бюджета.

Вместе с тем, подчеркивая корректность первоначальной модели построения концепции общественного вещателя, эксперт не может не отметить отклонение / неполное следование двум основополагающим принципам, характеризующим институт общественного вещателя. Таковыми можно назвать принцип редакционной независимости, который должен быть закреплён в основополагающих документах, определяющих деятельность вещателя, и существование устойчивой гарантированной финансовой модели: законом и практикой должно обеспечиваться наличие достаточных денежных средств и материальных ресурсов для организаций общественного вещания, в том числе возможности осуществлять вещание для реализации заложенных задач.

Одного лишь указания обязательности государственного финансирования из бюджета недостаточно, в законе должны быть предусмотрены четкие и однозначные гарантии финансирования. Например, в законе может быть указано, что общественному вещателю гарантируется финансирование в том же объеме, что и государственным вещателям, либо может быть обозначен объем финансирования в размере фиксированной доли расходов государственного бюджета.

Также привлекает внимание то обстоятельство, что законопроектом предусмотрено использование в качестве источника финансирования вещательных организаций абонентской платы. Именно такой способ финансирования как дополнение или альтернатива бюджетным субсидиям наиболее часто используется для финансирования служб общественного вещания, существующих в мире. Некий аналог абонентской платы предусмотрен и для финансирования деятельности регулирующего органа (Совета), указанного в законопроекте. Перенаправление соответствующих ресурсов на обеспечение деятельности общественного вещателя представляется более корректным с точки зрения стандартов деятельности соответствующей службы.

Законодателю необходимо предпринять реальные позитивные шаги на пути к легитимации указанных гарантий, а также приступить к разработке законодательных актов, содержащих развернутое описание правового статуса общественного вещателя. Принятие рассматриваемого законопроекта должно стать лишь отправной точкой для полномасштабного урегулирования статуса общественного вещателя.

Одним из шагов на пути к формированию подлинно независимой и сильной системы общественного вещания, как это следует из всех основных международных стандартов, должен стать отказ от функционирования государственных телеканалов и радиостанций,

их трансформация в общественные вещательные компании. Для обеспечения поэтапного перехода, в проект закона оптимально ввести переходные положения для деятельности государственных вещательных организаций до получения ими статуса общественных вещателей.

Еще одним существенным игроком телевизионного рынка призваны стать иностранные вещательные компании, чья деятельность на территории Республики Узбекистан должна соответствовать требованиям международного права, гарантирующего свободную передачу информации, вне зависимости от государственных границ. Однако, как уже указывалось выше в настоящем комментарии, в существующей редакции проекта невозможно определить объем прав и обязанностей иностранных компаний. Так, в частности, неясно:

- может ли иностранная компания быть единственным учредителем организации, организованной в Узбекистане для осуществления вещания?
- если обязательным является учреждение в стране совместного предприятия, объединяющего иностранных участников и лиц из Узбекистана, то почему такая телерадиоорганизация рассматривается в качестве иностранной?
- Если на максимальное участие иностранцев установлен лимит, почему в рамках лимита не могут действовать в качестве учредителей компании из оффшорных юрисдикций, коль скоро большинство действующего в Узбекистане проекта будет контролироваться национальными юридическими лицами?
- Как может трактоваться норма проекта о предоставлении лицензий иностранным хозяйствующим субъектам, которая выглядит как противоречащая положениям, обязывающим учреждать национальные юридические лица для получения лицензий?

Для ответа на обозначенные вопросы, необходимо уточнить ограничения, установленные в отношении иностранных вещателей, устранить излишние ограничения и запреты на деятельность иностранных телерадиокомпаний.

Рекомендации

1. Детально урегулировать статус общественных вещателей, предусмотрев необходимый уровень гарантий их деятельности:
 - Гарантировать на уровне закона принципы редакционной независимости;
 - Установить в качестве источника финансирования абонентскую плату и (или) финансирование из государственного бюджета с обозначением гарантий получения достаточных денежных средств и материальных ресурсов для организаций общественного вещания;

- Установить обязанность законодателя разработать комплекс документов, детально описывающих гарантии независимости общественного вещателя;
2. Отказаться от параллельного функционирования государственных телеканалов и радиостанций, полностью перейдя на общественное вещание. Для обеспечения поэтапного перехода, ввести переходные положения для деятельности государственных вещательных организаций до получения ими статуса общественных вещателей. В любом случае из числа обязанностей государственных телеканалов и радиостанций должна быть изъята задача разъяснения решений органов государственной власти и местного самоуправления;
 3. Уточнить ограничения, установленные в отношении иностранных вещателей, устранить излишние ограничения и запреты на деятельность иностранных телерадиокомпаний. В частности, устранить запрет на владение телерадиокомпаниями вещателями-оффшорными компаниями;

2.3. Комментарии и предложения к главе 3 законопроекта «Лицензирование в сфере телерадиовещания»

В качестве предварительного замечания эксперт отмечает, что название главы 3 проекта не соответствует ее содержанию. Из 17 статей, вошедших в главу, только 7 посвящены процедуре получения лицензии. Остальные положения определяют статус Совета. Несмотря на то, что этот орган в основном призван заниматься лицензированием телерадиовещания, порядок его формирования, управления и деятельности не составляют предмет лицензионной деятельности. Оптимальным представляется выделить в отдельную главу положения о Совете.

2.3.1. Статус регулирующего органа

Законопроект предусматривает формирование самостоятельного государственно-общественного органа, который осуществляет регулирование и занимается вопросами лицензирования телерадиовещания – Совета. Организация деятельности Совета, его задачи и функции, а также порядок их осуществления определяются законом (статьи 16¹ и 16² проекта), а в части, неурегулированной законом - внутренними регулирующими актами регулирующего органа. Совет должен быть подотчетен органу государственной власти, не указанному в законопроекте (статья 16).

Состав Совета формируется органом, государственной власти, не поименованным в законе, Совет подотчетен, по всей видимости, этому же органу. Законопроект

предусматривает назначение членов Совета из числа лиц, номинированных органами власти и некоммерческими организациями, и профессиональными объединениями, и имеющих корректную квалификацию и опыт (специалистов в журналистике, управлении, юриспруденции, телерадиовещании и т.п.). При этом состав Совета, как указано в статье 16⁴ документа, включает 8 лиц, а представление кандидатур осуществляется 13 государственными органами и организациями. Кроме того, та же статья содержит указание, что число членов совета всегда остается нечетным (очень странная норма при установленном числе в 8), состав Совета может быть дополнен представителями гражданского общества. Исходя из описанных условий, в текущей редакции законопроекта нельзя говорить о том, что им созданы достаточные гарантии формирования Совета на независимой основе, с обязательным привлечением гражданского общества. Это возможный, но не обязательный сценарий, так как проектом не установлены квоты на представительство в регулирующем органе государственных и общественных (негосударственных) организаций, не предусмотрено правил ротации представителей разных организаций в Совете. Более того, в существующей редакции не до конца понятно даже, сколько членов все-таки должно быть в совете и может ли он быть расширен, и если да – то насколько.

Кроме того, существенное значение будет иметь, какой орган будет определять состав Совета. Если речь будет идти о Парламенте или о Президенте – органах, осуществляющих непосредственное представительство граждан Узбекистана, то такое формирование может быть признано корректным с позиции обеспечения независимости регулятора. Если же речь будет идти об органах исполнительной власти как уполномоченных формировать Совет и контролировать его отчетность (скорее всего именно такой сценарий рассматривается, так как в некоторых положениях проекта указано, что решение принимает «директор» органа государственной власти, соответствующей позиции нет ни в Парламенте, ни в офисе Президента), то уровень независимости такого органа может быть подвергнут существенному сомнению. Кроме того, не представляется логичным ситуация, когда управляющий орган телерадиорганов общественного вещания будет формироваться Президентом и Парламентом, а состав органа регулирующего деятельность таких вещателей (а равно и всех остальных телерадиоорганизаций) – Совета – подчиненными Президенту органами исполнительной власти.

Существуют еще два аспекта, являющихся значимыми при обсуждении норм о составе Совета.

Во-первых, законопроект определяет срок действия полномочий члена Совета в четыре года, предусматривает максимальную продолжительность пребывания на этом посту 2 срока подряд. Кроме того, проектом предусмотрен запрет на существование конфликта интересов: членом Совет не может быть акционер каких-либо вещательных структур или средств массовой информации. Все указанные положения, содержащиеся в статье 16⁴, представляются логичными и обоснованными, они свидетельствуют о юридических гарантиях самостоятельности и независимости членов Совета.

Однако, есть и существенное отступление от обозначенных приоритетов: предусмотрена возможность досрочного прекращения члена Совета. Оно должно следовать в порядке, «предусмотренном настоящим Законом». При этом порядок отстранения от должности члена Совета не предусмотрен вообще. Существование по сути коллизионной нормы девальвирует сформированный статус члена Совета. С одной стороны, ситуации, когда занятие должности члена Совета должно быть прекращено, неизбежны. Например, таким случаем может быть возникновение конфликта интересов или смерть члена Совета. С другой, стороны, отсутствие в законе норм, предусматривающих закрытый перечень оснований для досрочного прекращения полномочий, ставит регулирующий орган в условия, когда ему придется подменять своим решение закон в случае, когда он столкнется с ситуацией, когда возникнет необходимость исключить кого-либо из Совета.

Еще более проблемным в регулировании порядка формирования Совета выглядит решение о фигуре Председателя Совета. Эта позиция подразумевает весьма существенные полномочия, включая организацию работы Совета и представительство в отношениях Совета с органами власти и третьими лицами. Согласно статье 16⁷ законопроекта, Председатель подотчетен Совету. При этом назначение на должность Председателя осуществляется решением директора органа государственной власти из предложенных Советом кандидатур. Это же должностное лицо органа власти вправе прекратить полномочия Председателя Совета без каких-либо причин. Последнее означает, что Совет не подотчетен органу власти, формирующему его, а подчинен такому органу. Это положение весьма существенно ставит под удар концепцию независимости Совета.

Как следует из принципов, сформулированных в приведенных выше документах международного права (в частности, в Совместной декларации Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения), создаваемый в соответствии с проектом закона орган не может быть охарактеризован в полной мере как

независимый регулятор, соответствующий требованиям международных документов.²⁶ Статус Совета, определенный законом, не обеспечивает защиты от вмешательства политического характера.

Еще один аспект, имеющий значение для статуса Совета – это финансирование его деятельности. Для обеспечения деятельности Совета как профессионального и постоянно действующего органа законопроектом предлагается учредить **Общественный Фонд**, **возможными** источниками денежных средств которого должны стать обязательные отчисления от стоимости реализации приемного оборудования и обязательные отчисления граждан за право пользования открытыми каналами телевидения и радиовещания. Собранные Фондом средства предполагается расходовать как на содержание Совета, так и на реализацию социально значимых проектов в области телерадиовещания.

Представляется, что такой способ финансирования деятельности регулирующего и лицензирующего органа является не вполне обычным и принятым. Скорее такой способ финансирования свойственен для поддержания службы общественного вещания: в этом случае плательщики специального сбора непосредственно понимают, на что расходуются их поступления, так как они получают конкретную общественную услугу. В случае Совета корреляция будет не столь очевидной. Возможно, корректным решением могло бы стать возложение на Совет обязанности финансировать из обозначенных источников общественное вещание за пределами расходов, понесенных на содержание органа. Кроме того, обоснованным представляется формирование бюджета регулирующего органа за счет поступления сборов за рассмотрение заявлений о выдаче лицензий и лицензионных сборов.

Еще один существенный аспект заключается в том, что законопроект не предусматривает срок создания фонда, финансирующего деятельность Совета и порядок введения обязательных платежей. До момента, когда соответствующие новые инструменты будут введены, необходимо на законодательном уровне гарантировать финансирование деятельности Совета за счет бюджетных ассигнований.

Рекомендации:

1. Предусмотреть формирование Совета основными органами управления страны, осуществляющими представительство граждан: Парламентом и Президентом. Определить, что Совет отчитывается о своей деятельности перед Парламентом;

²⁶ Необходимо подчеркнуть, что предлагаемое законопроектом регулирование в значительной степени повышает уровень независимости регулирующего органа. В этой части документ демонстрирует существенный прогресс по отношению к проекту закона, существовавшему в 2011 году.

2. Более четко сформулировать в законе порядок формирования Совета: его количественный состав, правила представительства индустрии и представителей органов управления, ротации состава Совета;

3. Гарантировать финансирование регулирующего органа в объеме, достаточном для осуществления его функций. До внедрения предложенных законом инструментов финансирования, являющихся сбором с граждан за получение доступа к общедоступным телеканалам, а также сбором с продавцов оконечного оборудования, деятельность Совета должна финансироваться из бюджета. Также представляется более оправданным предусмотреть направление средств, полученных при осуществлении лицензионных процессов на обеспечение деятельности Совета.

2.3.2. Нормы законопроекта о лицензировании

В существующей редакции законопроекта предусмотрено лицензирование как деятельности вещательных организаций по формированию и распространения сигналов, так и деятельности провайдеров программной услуги, то есть операторов различных видов сетей и сред по пакетированию и ретрансляции телерадиоканалов. В то время как первые получают индивидуальные лицензии, последние должны стать обладателями типовой лицензии. Концептуально такое разделение представляется обоснованным и корректным: если вещатель, обладая индивидуальной лицензией, формирует содержательную составляющую телерадиоканала и отвечает за содержание, то оператор обеспечивает техническую безопасность вещания, его качество и пакетирование контента в соответствии с требованиями законодательства и аудитории. Соответственно должны распределяться и требования к вещателям: обладатель индивидуальной лицензии обязан обосновывать свою программную концепцию, оператор - наличие технических возможностей, готовых сетей или бизнес планов по их построению.

Однако логика получения индивидуальной лицензии, обозначенная в проекте, находится в определенном противоречии с описанной идеей. Такая лицензия, как указано в проекте, предоставляется на деятельность по проектированию, строительству эксплуатации, оказанию услуг сетей распространения телерадиопрограмм в физически ограниченных средах (эфирное и кабельное телевидение). При подаче заявки на лицензию соискатель должен предоставить и техническое решение на осуществление вещания и концепцию вещания, хотя, исходя из описания, деятельность, на которую выдается лицензия, носит исключительно технический характер. Самое непоследовательное в предложенном регулировании состоит в том, что лицензии на ограниченный ресурс не предполагаются к распределению в рамках конкурсной

процедуры. Несмотря на то, что проект закона содержит целый ряд норм, указывающих на то, что конкурсы на распределение частотных ресурсов могут или должны проводиться, документ не содержит требования об обязательности конкурсов при каждом присвоении частоты или обязательности проведения конкурсов в каких-либо случаях. Нет в законопроекте и процедур приемки заявок, критериев для отбора победителей (статья 19 предусматривает критерии рассмотрения заявок, но они призваны дать оценку состоятельности заявки, а не сравнить ее с другими), принципов формирования комиссий, принимающих решения о победителях конкурсов.

Кроме того, нельзя не отметить, что при прохождении лицензионных процедур, особенно для формирующих контент телерадиоорганизаций устанавливает чрезмерные требования к объему подаваемой документации. От претендентов требуется помимо предоставления содержательных документов, требующих подготовки и обоснования (например, концепция вещания), предоставлять значительное количество копий документов, которые должны быть доступны регулирующему органу без усилий соискателя лицензии, в рамках межведомственного взаимодействия (свидетельство о регистрации юридического лица, копии уставных документов, копии платежных поручений об оплате сбора за рассмотрение заявки).

Таким образом, следует говорить о том, что проект в части регулирования процедуры лицензирования содержит нормы, не соответствующие концепции лицензирования, в документе не предусмотрены основные правила проведения конкурсных процедур. Это означает, что, очевидно, против воли разработчиков документ имеет коррупциогенный потенциал.

Проект закона содержит весьма противоречивое регулирование в отношении принятия решений о приостановлении и аннулировании лицензий. Статья 17 предусматривает, что индивидуальная лицензия может быть приостановлена либо отозвана *в судебном порядке*. В тоже время, согласно статье 22 в случае, если будут выявлены нарушения действующего законодательства Республики Узбекистан, действие вещательной лицензии может быть приостановлено на срок до 3-х (трех) месяцев *по решению Совета*. Основанием для приостановления является протокольное решение Совета. Как правило, решение вступает в силу после ознакомления с ним держателя лицензии, но может быть реализовано незамедлительно, если деятельность лицензиата несет существенную угрозу жизни и здоровью граждан, безопасности государства. Статья 23 указывает на приостановление лицензии советом в одностороннем порядке в случае выявления грубых нарушений законодательства или лицензионных требований. Таким

образом, можно говорить о том, что проект закона предлагает три частично противоречащих друг другу варианта приостановления лицензии на вещание.

Статья 23 проекта описывает два процесса аннулирования лицензии. Первый является внесудебным: при наличии выявленных Советом нарушений действующего законодательства, в случае прекращения деятельности лицензиата, по письменному заявлению лицензиата, а также в иных случаях, «предусмотренных законом», Совет принимает решение об аннулировании лицензии на основании документов, подтверждающих нарушения. Второй процесс – судебное аннулирование лицензий, которое происходит в случае нарушения лицензиатом некоторых процедур, предусмотренных законом (например, несвоевременной подачи заявления о переоформлении лицензии в связи с изменением статуса Лицензиата). Как представляется, часть логики выстраивания процесса была утрачена при написании проекта: по-видимому, предполагалось, что нарушение действующего законодательства должно быть подтверждено решением суда и на его основании Совет мог бы принять решение об аннулировании лицензии. Так как сейчас в законе обозначен в качестве основания аннулирования просто «документ, подтверждающий нарушение», в таком качестве может использовано любое оформленное в письменном виде решение: административное, иное внесудебное.

Более того, складывается алогичная ситуация, в которой при формальном толковании закона приостановить лицензию без судебного решения нельзя, а аннулировать – можно.

Процедуры прекращения действия лицензии и приостановления ее действия должны быть пересмотрены: причиной аннулирования лицензии (не по инициативе лицензиата) может быть только грубое нарушение им законодательства о телерадиовещании, а именно злоупотребление свободой телерадиовещания. Аннулирование возможно только на основании судебного решения, приостановление – на основании принятого судом решения об обеспечительных мерах при рассмотрении дела об аннулировании лицензии. При этом, проектом необходимо предусмотреть возможно оперативные и эффективные меры по обжалованию решений о приостановлении лицензий.

Статья 24 документа, в отличие от иных норм, содержит чрезмерно подробное регулирование ситуации выдачи дубликата лицензии, указывая порядок заполнения формуляров, проставления штампов и содержания этих штампов. По всей вероятности, столь детальное регламентирование нецелесообразно для уровня закона, корректнее вносить такие описания в регламенты и инструкции, издаваемые Советом. Данная

рекомендация может быть обоснована ссылкой на то, что прописывание детального регламента в статье 24 могло отвлечь разработчиков от задачи поддержания единообразия терминологии и формальной определенности основных регулирующих норм.

Рекомендации

1. Перечень видов лицензируемой деятельности должен быть уточнен: вместо деятельности по проектированию, строительству, эксплуатации, оказанию услуг сетей распространения телепрограмм, должна быть введена индивидуальная лицензия на вещание;
2. Процедуры получения лицензий на вещание в средах с ограниченным ресурсом, должны быть конкурсными и должны быть транспарентно прописаны в законе;
3. Перечень документов, необходимых для получения лицензии должен быть сокращен, как минимум, потенциальный лицензиат не должен предоставлять документы, которые получены им при регистрации юридического лица в органах власти;
4. В законе должна быть установлена исключительно судебная процедура для приостановления и аннулирования лицензии;
5. В закон должны быть введены гарантии оперативного рассмотрения в судебном порядке жалоб на приостановление действия лицензии;
6. Из закона должны быть устранены нормы, носящие процедурно-регламентный характер, они должны быть предусмотрены подзаконными актами регулирующего органа.

2.4. Комментарии и предложения к главе 4 законопроекта «Принципы деятельности национального телерадиовещания»

В качестве предварительного замечания эксперт отмечает, что содержание главы 4 носит существенный характер для функционирования всей индустрии телерадиовещания, определяет ту систему координат, в которой работают электронные СМИ. В этой связи представляется более логичным перенос норм, содержащихся в анализируемом блоке, в главу 1 «Общие положения».

2.4.1. Гарантии независимости деятельности вещательных организаций

Статья 25 законопроекта устанавливает те гарантии, которые призваны обеспечить свободу массовой информации в сфере телерадиовещания. Представляется, что введенные в законопроект положения содержат в себе существенный позитивный потенциал. Неоспоримым достоинством законопроекта является не только запрет цензуры, обозначенный в законопроекте (содержащийся, в числе прочего и в Конституции), но и

введение запрета на оказание на вещателей политического, финансово-экономического, административного или любого другого давления со стороны государственных органов, органов местного самоуправления, партий, других общественных объединений, юридических и физических лиц. Законопроект не только формулирует запрет на вмешательство, но также предоставляет меры защиты: пострадавшая сторона в случае выявления факта давления, вправе выдвигать требования о возмещении ущерба и причиненного морального вреда, причем сумма вреда определяется пострадавшим самостоятельно и не может быть ниже определенного уровня, предусмотренного законом. Сумма компенсации для нарушителя является двойной: одну он платит пострадавшему вещателю, вторую в таком же размере выплачивает в бюджет. Исходя из описания, предложенного законом, компенсация взыскивается во внесудебном порядке, если только виновная сторона не оспорит ее размер в суде. Так как законодателем формируется некий специальный инструмент защиты прав, необходимо более детально прописать порядок его функционирования, а именно уточнить: каким образом должен быть установлен факт вмешательства или давления на вещателя, в какие сроки производится выплаты компенсации, какие меры ответственности могут быть применены к нарушителю, уклоняющемуся от выплаты.

Еще один комментарий к положению о защите телерадиовещателей относится к запрету цензуры. Законопроект указывает в статье 25, что «никто имеет право требовать предварительного согласования содержания, изменения текста или полного снятия с эфира сообщений или материалов, распространяемых вещателем». В этой части законопроект следует логике международных стандартов, которые исходят из того, что до того момента, как контент средства массовой информации произведен и подготовлен к распространению, никакое лицо, не являющееся редакцией СМИ, не вправе требовать его согласования в какой-либо форме.

Однако иные положения законопроекта, как представляется, могут входить в диссонанс с процитированной нормой: в частности, статья 16³ указывает, что Агентство и НТРК Узбекистана²⁷ осуществляют контроль за соблюдением действующего законодательства при изготовлении и формировании телерадиопрограмм. Можно предположить, что предусмотренное процитированным положением правило относится не к содержанию программ, а их техническому оформлению или что контроль осуществляется только в отношении подведомственных структур. Однако, в буквальном

²⁷ Законопроект не уточняет, какое именно агентство имеется в виду и каково значение аббревиатуры НТРК. В целях корректного применения закона нарушения юридической техники должны быть устранены.

толковании, не соотнесенном с какими-либо иными документами, положение выглядит как допускающее цензуру.

Рекомендации:

1. Дополнить положения о защите вещательных организаций от давления таким образом, чтобы сформировать работоспособный эффективный инструмент защиты прав СМИ.
2. Исключить из законопроекта нормы, которые могут быть истолкованы как вводящие цензуру, допускающие контроль за стадией производства информации, содержащиеся в статье 16³.

2.4.2. Недопустимость злоупотребления свободой телерадиовещания

Статья 26 законопроекта перечисляет те цели, ради которых электронные средства массовой информации не могут использовать свободу телерадиовещания. Большинство из этих целей характеризуются как посягающие на основы конституционного устройства и порядка, распространение информации в таких целях по общему правилу, действительно будет нести угрозу общественно защищаемым ценностям. Такие цели распространения информации как призыв к насильственному изменению конституционного строя, пропаганда войны и тому подобные, очевидно, не могут получать защиту, обусловленную статусом средств массовой информации и их правом на информацию.

Вместе с тем некоторые из указанных в статье 26 действия не представляются выходящими столь далеко за пределы должного поведения, чтобы их реализация могла рассматриваться как злоупотребление и основание для прекращения деятельности вещания. Это особенно очевидно в отношении трех видов информации: распространение заведомо ложной информации (1); распространение программ, которые могут нанести вред психическому и физическому здоровью детей, не достигших 18 лет (2); распространение заведомо ложной порочащей информации, а также являющейся вмешательством в личную жизнь граждан (3).

Что касается распространения заведомо ложной информации, то, как представляется, одного только этого признака информации недостаточно для того, чтобы признать средство массовой информации злоупотребившим свободой информации настолько, чтобы можно было ставить вопрос о принятии мер ответственности, в результате которого СМИ может лишиться лицензии. К примеру, средство массовой информации распространившее заведомо завышенные данные о своих рейтингах,

рассчитывая на получение дополнительной прибыли, может понести гражданскую ответственность и (или) административную ответственность за нарушение правил конкуренции. Но оно точно не должно быть лишено лицензии за такое или аналогичное нарушение. Вероятно, следует установить в качестве обязательного условия привлечения вещателя к ответственности за нарушение этой нормы причинение реального ущерба интересам общества или государства в результате распространения недостоверной информации, при условии, что такой ущерб не может быть возмещен с использованием иных правовых инструментов, прежде всего, предоставляемых частным правом. Пример такого альтернативного возмещения вреда может быть обнаружен в случае распространения порочащей информации или информации, представляющей вмешательство в частную жизнь. Нормы гражданского законодательства позволяют привлечь средства массовой информации к ответственности за диффамацию, получив с них компенсацию. В этой связи нет необходимости дополнительно устанавливать меры ответственности за распространенные диффамационные сведения в законе о телерадиовещании.

Что касается такого основания для привлечения к ответственности вещателей как распространение потенциально опасной для здоровья ребенка информации, то, как следует из международных стандартов, приведенных выше, основной смысл и задача введения регулирования защиты детей от вредной информации состоят в предоставлении им и их родителям информации о потенциально вредном контенте и возможности сделать выбор до начала просмотра. Сама по себе возможность нанести вред ребенку распространением информации не должна быть основанием для тотального запрета распространения информации; телерадиокомпании должны предпринять разумные меры для того, чтобы родители имели возможность исключить возможность доступа детей к не предназначенным для них программам, например, ввести платную подписку с установлением доступа с использованием пароля или иного средства идентификации или осуществлять показ ограниченного к распространению контента в позднее (ночное) время, когда дети не могут получить к нему доступ. Все отношения по поводу защиты детей от информации при осуществлении телерадиовещания могут и должны быть урегулированы, но такое регулирование должно осуществляться не при определении злоупотреблений свободой телерадиовещания, а в рамках законодательства о защите детей, а именно закона Республики Узбекистан «О защите детей от информации, наносящей вред их здоровью».²⁸

Для обеспечения надлежащего применения статьи 26 законопроекта в закон также требует внести уточнения, формирующие корректный механизм работы. Во-первых, в

²⁸ Текст документа доступен в сети Интернет по адресу: <https://president.uz/ru/lists/view/1009>

статьи 23 и 26 должны быть внесены корректировки, формирующие следующее правило: аннулирование лицензии по основаниям, прямо не предусмотренным в статье 23 возможно только в том случае, если лицензиатом допущены факты злоупотребления свободой телерадиовещания. В текущей версии проекта указано, что лицензия может быть прекращена в случае нарушения законодательства в принципе. Это делает бессмысленным существование статьи 26, с одной стороны, и создает слишком значительными риски произвольного применения закона, с другой стороны.

Кроме того, в законопроект должны быть включены нормы, исключаящие ответственность вещателей за распространение незаконного контента в тех случаях, когда источниками информации являются не сами СМИ и у вещателей нет возможности или (действующей в силу закона) необходимости проверять источник информации. Перечень случаев освобождения от ответственности должен соответствовать закрепленным в законодательстве о СМИ, и в любом случае будет включать случаи распространения информации: 1) ретранслированной вещателем; 2) полученной от других легально действующих на территории Узбекистана СМИ и информационных агентств; 3) полученной от официальных лиц, в том числе озвученной на официальных мероприятиях; 4) распространенной в программах, вышедших в прямом эфире; 5) распространенной в силу обязательных требований закона.

Рекомендации:

1. Исключить нормы о злоупотреблении свободой телерадиовещания в случаях, когда нарушения не являются общественно опасными или могут быть прекращены с использованием иного законодательства (распространение передач, которые могут нанести вред детям, распространение заведомо ложной, порочащей информации), сформулировать конкретные механизмы ответственности вещательных СМИ, а именно установить возможность приостановления или аннулирования лицензии только в случаях злоупотребления свободой телерадиовещания.
2. Ввести в законопроект нормы, исключаящие ответственность вещателей за распространение незаконного контента в тех случаях, когда источниками информации являются не сами СМИ и у вещателей нет возможности или (действующей в силу закона необходимости) проверять источник информации.

2.4.2. Обеспечение конкуренции в сфере телерадиовещания

Статья 27 проекта запрещает монополизацию сферы телерадиовещания и злоупотребление доминирующим положением в сфере телерадиовещания. Такой двойной запрет конкретизируется через следующие правила: 1) при выдаче лицензий не должно создаваться предпосылок для концентрации более 25 % телерадиоканалов в собственности одного учредителя или группы связанных учредителей; 2) предельно допустимый уровень концентрации собственности в области телерадиовещания у одного лица, критерии доминирования на рынке определяются как законом о конкуренции, так и законом о телерадиовещании; 3) не допускаются действия препятствующие нормальному функционированию рынка услуг телерадиовещания и имеющие результатом ограничение конкуренции, а также ущемляющие права и законные интересы потребителей.

Указанные правила статьи 27 также должны быть дополнительно соотнесены с положениями, предусматривающими раскрытие структуры собственности при оформлении лицензии в области вещания. Они также создают основу для повышения эффективности положений о защите конкуренции.

Согласно законопроекту, контроль за соблюдением положений законодательства о конкуренции осуществляет антимонопольный орган.

Оценка положений законопроекта о поощрении конкуренции затруднена тем, что предмет регулирования находится на стыке закона о телерадиовещании и антимонопольного законодательства. В рамках предложенного проекта регулирования могут быть сделаны следующие выводы: 1) несмотря на то, что законопроект исходит из того, что при лицензировании должны быть соблюдены требования антимонопольного законодательства, никаких инструментов и обязательств по обеспечению этого правила у основного лицензирующего органа в сфере телерадиовещания нет. Как указывалось выше, конкурсный характер процедуры лицензирования хотя и подразумевается, но прямо не предусмотрен законом. В отсутствие конкурентной процедуры как процесса, сложно рассчитывать на эффективное внедрение в процесс антимонопольных правил; 2) Совету только на уровне принципов вменено в обязанности обеспечивать конкурентную среду, при проведении процедуры лицензирования Совет не обязан самостоятельно проводить экспертизу о соблюдении требований защиты конкуренции или получать заключение от антимонопольного органа; 3) по сути, у Совета нет достаточной информации и полномочий для контроля конкуренции на рынке: он может получать в динамике только данные о собственниках и иных контролируемых лицах в отношении вещателей с иностранным участием, участники рынка из Узбекистана не обязаны обновлять данные о структуре собственности. Поэтому, при проведении процедуры лицензирования Совет не

будет обладать достаточными сведениями для оценки соотношения контроля над медийными ресурсами.

Исходя из общественного статуса Совета и предполагая, соответственно, активную заинтересованность членов указанного органа в защите интересов индустрии и общества, можно сделать предположение, что Советом будет разработана и внедрена система информационного и экспертного взаимодействия с антимонопольным органом. Для стимулирования этого процесса видится необходимым внести в статью 27 законопроекта уточнение о том, что Советом при проведении процедур лицензирования осуществляется взаимодействие с антимонопольным органом; антимонопольный орган обязан предоставлять экспертизу по вопросу возникновения предпосылок риска концентрации на рынке телерадиовещания в установленные Советом разумные сроки.

Еще один важнейший вопрос, связанный с конкуренцией и антимонопольным регулированием состоит в том, должны ли применяться ограничения антимонопольного характера к государственным и общественным вещателям. В данном вопросе, по всей видимости, следует исходить из коммерческой составляющей работы указанных структур. Если проект закона исходит из того, что государственный вещатель имеет форму государственного предприятия, то есть участника оборота, которые характеризуется как коммерческое образование, исходя из положений гражданского кодекса, то требования законодательства о конкуренции к нему применимы в полной мере. Что же касается общественного вещателя – некоммерческой организации, то так как ее цели являются некоммерческими, то участие в конкуренции если вообще и возможно, то только с определенными оговорками, которые должны быть сделаны регулирующим органом.

Рекомендации:

1. Внести в законопроект уточнение о том, что Советом при проведении процедур лицензирования осуществляется взаимодействие с антимонопольным органом; антимонопольный орган обязан предоставлять экспертизу по вопросу возникновения предпосылок риска концентрации на рынке телерадиовещания в установленные Советом разумные сроки;
2. Установить полное или частичное изъятие из применения антимонопольных правил к предоставлению лицензии на вещание общественному вещателю.