



РЕФОРМЫ В ОБЛАСТИ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В 2009—2013 ГОДАХ: *между обещаниями и фактами*

ИССЛЕДОВАНИЕ

о реализации целей и приоритетных мер правительства Республики Молдова в области средств массовой информации, намеченных в Плане действий на период 2009—2013 гг.

В РАЗРАБОТКЕ ИССЛЕДОВАНИЯ «РЕФОРМЫ В ОБЛАСТИ СРЕДСТВ МАССОВОЙ
ИНФОРМАЦИИ В 2009—2013 ГОДАХ: МЕЖДУ ОБЕЩАНИЯМИ И ФАКТАМИ»
УЧАСТВОВАЛИ:

Авторы:

**Петру Маковей
Надин Гогу
Ион Бундуки**

Переводчик: **Каринэ Бушила**

Редактор: **Руслан Михалевский**

Дизайн и верстка: **Анжела Иванеси**

Руководитель проекта: **Лучия Бакалу**

Координатор проекта: **Ион Мазур**

Примечание:

Исследование выпущено на румынском, английском и русском языках.
Электронную версию можно бесплатно скачать с электронной страницы
Ассоциации независимой прессы www.apri.md

СОДЕРЖАНИЕ:

Вместо предисловия	4
Цели и приоритетные меры в области массмедиа, предусмотренные в правительственной программе на 2009—2013 гг.	5
Доступ к информации	8
Свобода выражения мнений	13
Создание необходимых условий для развития массмедиа: конкуренция и налоговое поле	18
Область аудиовизуальных СМИ: прозрачность процесса предоставления и отзыва частот на вещание	25
Область аудиовизуальных СМИ: правовое и нормативное поле	29
Область аудиовизуальных СМИ: регулирующий орган (КСТР)	38
Область аудиовизуальных СМИ: общественная вещательная организация ...	42
Обеспечение прозрачности в вопросах собственности массмедиа	44
Создание адекватных условий для функционирования структур, сопутствующих деятельности СМИ (бюро аудита тиражей, компаний по измерению аудитории и т.д.)	49
Закон о печати	52
Изменение Кодекса о выборах	54
Прозрачность процедур государственных закупок в области средств массовой информации	58
Местное законодательство АТО Гагауз-Ери	61
Регламентирование Интернета	63
Выводы	66
Рекомендации	68

ВМЕСТО ПРЕДИСЛОВИЯ

После досрочных парламентских выборов от 29 июля 2009 года, когда некомунистическим партиям Республики Молдова удалось набрать достаточное количество мандатов в парламенте, чтобы отстранить от власти Партию коммунистов, правившую до этого 8 лет, наша страна, по крайней мере, на уровне деклараций новых властей вступила на путь консолидации демократических ценностей на основе обеспечения политического плюрализма и гражданских свобод. Эта перемена предполагала среди прочего и создание условий для развития независимых учреждений массмедиа — соответствующее обязательство новые молдавские власти взяли на себя публично. Так, цели и приоритетные меры в сфере средств массовой информации (СМИ), включенные в программы деятельности всех трех правительств, руководивших страной в 2009—2013 годах, ясно очерчивали неотложные проблемы в этой области и отвечали насущной потребности изменить ситуацию в массмедиа Молдовы, создавшуюся к 2009 году, когда наша страна фигурировала в категории государств «с несвободной прессой», согласно оценкам авторитетных международных организаций по исследованию уровня демократического развития в мире. Несмотря на то, что некоторые формулировки в программах правительства были неуклюжими, другие — слишком общими, а местами даже грешили определенной бессвязностью между целями и мерами, все же следует отметить размах намеченных властями реформ, включая разработку или изменение целого ряда нормативных актов и солидное вмешательство в наиболее важные зоны медийного сектора. Взятые властями обязательства касались ряда серьезных проблем: полноты и качества законодательной и нормативной базы, прозрачности финансирования и собственности СМИ, функциональности общественной вещательной компании, деятельности органа по регулированию сферы телерадиовещания, перехода к наземному цифровому телевидению, доступа к общественно значимой информации, условий для развития учреждений массмедиа и структур, сопутствующих деятельности СМИ, стимулирования расследовательской журналистики и др. Реализация этих целей — сколь амбициозных, столь же и необходимых — заложила бы прочный фундамент для становления свободной прессы, играющей важнейшую роль в судьбах демократии, и придала бы импульс развитию этой сферы на действительно демократических принципах.

В данном исследовании мы попытаемся оценить, в какой мере власти выполнили взятые обязательства по решению проблем в области массмедиа. Настоящее исследование включает обзор целей и приоритетных мер правительства Республики Молдова в области средств массовой информации на период 2009—2014 годов и анализ выполнения главных обязательств до конца 2013 года. Документ содержит также краткую презентацию других инициатив в сфере массмедиа за это время, аспекты, на которые властям следовало бы обратить внимание, и выводы. Помимо этого, авторы разработали пакет рекомендаций и предложений, в надежде, что они будут полезны для решения существующих проблем в разумный период.

*Авторы
Петру Маковей
Надин Гозу
Ион Бундуки*

Цели и приоритетные меры правительства Республики Молдова в области массмедиа, предусмотренные в программе деятельности на 2009—2013 гг.

- **Правительство Филата-1 (25 сентября 2009 г. — 27 декабря 2010 г.)** — программа деятельности «Европейская интеграция: Свобода, Демократия, Благополучие» (предусмотрена на период 2009—2013 гг.);
- **Правительство Филата-2 (14 января 2011 г. — 30 мая 2013 г.)** — программа деятельности «Европейская интеграция: Свобода, Демократия, Благополучие» (предусмотрена на период 2011—2014 гг.);
- **Правительство Лянкэ (31 мая 2013 — ...)** — программа деятельности «Европейская интеграция: Свобода, Демократия, Благополучие» (предусмотрена на период 2013—2014 гг.)

Правительство Филата-1

Правительство Филата-2

Правительство Лянкэ

Либерализация медийного пространства и гарантия свободы выражения

ЦЕЛИ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Приведение правового поля, регламентирующего деятельность массмедиа, в соответствие с европейскими нормами и стандартами	Приведение юридического поля, регламентирующего деятельность массмедиа, в соответствие с европейскими нормами и стандартами, включая принятие нового Кодекса телевидения и радио	Модернизация деятельности Национальной общественной телерадиокомпании Teleradio-Moldova
Обеспечение редакционной свободы и профессиональное развитие Национальной общественной телерадиокомпании Teleradio-Moldova. Исключение политического вмешательства в деятельность Наблюдательного совета Национальной общественной компании Teleradio-Moldova	Реформирование и модернизация деятельности Национальной общественной телерадиокомпании Teleradio-Moldova	Обеспечение свободы прессы, плюрализма мнений в массмедиа и создание оптимальных условий для деятельности печатных СМИ
Обеспечение независимости Координационного совета по телевидению и радио при осуществлении его миссии представителя и гаранта общественного интереса	Обеспечение свободы прессы и создание оптимальных условий для деятельности печатных СМИ	Привлечение инвестиций на местный медийный рынок

Правительство Филата-1	Правительство Филата-2	Правительство Лянкэ
ЦЕЛИ ПРАВИТЕЛЬСТВА		
Создание необходимых условий для развития масс-медиа	Привлечение инвестиций на местный медийный рынок	Гарантированный доступ к информации, представляющей общественный интерес
Интеграция Республики Молдова в европейское информационное поле	Реальное обеспечение доступа к информации, представляющей общественный интерес, и стимулирование расследовательской журналистики	
ПРИОРИТЕТНЫЕ МЕРЫ		
Деидеологизация общественных аудиовизуальных СМИ путем деполитизации Координационного совета по телевидению и радио и недопущения назначений по политическим критериям членов Наблюдательного совета Национальной общественной компании Teleradio-Moldova	Приведение правовой базы Республики Молдова, регламентирующей деятельность массмедиа, в соответствие с европейскими нормами и стандартами	Приведение правовой базы Республики Молдова, регламентирующей деятельность массмедиа, в соответствие с европейскими нормами и стандартами
Обеспечение прозрачности процесса предоставления и отзыва частот для вещания путем обязательной публикации объявлений о конкурсах на частоты в национальной прессе и установление приемлемых сроков подготовки пакетов документов для участия в конкурсе на получение лицензии на вещание	Продолжение реформ в Национальной общественной телерадиокомпании Teleradio-Moldova путем модернизации менеджмента и обеспечения достаточного финансирования	Ускорение реформ в Национальной общественной телерадиокомпании Teleradio-Moldova путем обеспечения достаточного финансирования
Разработка Концепции развития медийного рынка Республики Молдова	Создание адекватных условий для деятельности структур, сопутствующих массмедиа (бюро аудита тиражей, компаний по измерению аудитории и т.д.)	Гарантирование прозрачности процесса предоставления и отзыва частот для вещания и оценка способа использования лицензий на наземное вещание в соответствии с назначением
Разработка Концепции развития телерадиовещания в Республике Молдова и законов относительно деятельности общественных аудиовизуальных служб в соответствии с международными рекомендациями и практиками	Обеспечение независимости и эффективности деятельности Координационного совета по телевидению и радио при осуществлении его миссии представителя и гаранта общественного интереса	Создание стимулирующих условий для производства местной аудиовизуальной продукции на государственном языке
Разработка Закона о свободе выражения мнения, который предусматривал бы механизмы недопущения политического вмешательства в деятельность общественных аудиовизуальных структур, и отмена Закона о печати	Гарантирование прозрачности процесса предоставления и отзыва частот на вещание и оценка способа использования лицензий на наземное вещание в соответствии с назначением	Обеспечение прозрачности в вопросах финансирования и собственности СМИ

РЕФОРМЫ В ОБЛАСТИ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В 2009—2013 ГОДАХ: МЕЖДУ ОБЕЩАНИЯМИ И ФАКТАМИ

Правительство Филата-1	Правительство Филата-2	Правительство Лянкэ
ПРИОРИТЕТНЫЕ МЕРЫ		
Установление льготного налогового режима для СМИ	Создание равных условий для деятельности учреждений массмедиа Республики Молдова посредством строгого регламентирования деятельности по ретранслированию зарубежных каналов	Освобождение онлайн-вых СММИ от оплаты НДС из сумм, получаемых от их деятельности, независимо от оборота
Либерализация местного рынка массмедиа	Дополнение законодательства специальными положениями относительно ответственности массмедиа и ограничение её концентрации	Продвижение новых версий Закона о рекламе и Закона о печати
Ужесточение наказания за ограничение доступа к общественно значимой информации и её непредоставление в срок, предусмотренный законом	Немедленное исключение из Налогового кодекса положений, обязывающих массмедиа платить налог за рекламу в размере 5 %	Стимулирование прямых иностранных инвестиций в местные массмедиа и смежные области: полиграфическую индустрию и распространение (дистрибуцию)
	Освобождение газет, журналов и онлайн-вых СММИ от оплаты НДС из сумм, получаемых от их деятельности, независимо от оборота	Внедрение цифрового телевидения и создание возможностей для получения информации из различных источников (телевидение и радио) на международном (для диаспоры), национальном, региональном и местном уровнях
	Стимулирование прямых иностранных инвестиций в местные массмедиа и смежные с ними области: полиграфическую индустрию и распространение	Упрощение механизмов передачи представителям диаспоры медийного продукта из Республики Молдова с целью сохранения их отношений с родиной и повышения степени осведомленности о происходящих в стране событиях
	Внедрение цифрового телевидения и создание возможностей для получения информации из различных источников (телевидение и радио) на национальном, региональном и местном уровнях	
	Принятие Закона о рекламе в новом варианте, который отвечал бы требованиям времени и необходимости развития по-настоящему свободной прессы	
	Принятие новых стратегий развития аудиовизуальных СММИ, которые стимулировали бы стабильное развитие независимых массмедиа в Республике Молдова	
	Отмена платы за получение информации, представляющей общественный интерес	

Доступ к информации

Обязательства

Гарантирование доступа к информации фигурирует в планах деятельности всех трех кабинетов министров, которые находились у власти с 2009 г. Так, в программах правительств Филата-1 и Филата-2 числится **реальное обеспечение доступа к информации, представляющей общественный интерес, и стимулирование расследовательской журналистики**. В качестве приоритетных мер были предусмотрены **ужесточение наказания за ограничение доступа к общественно значимой информации и её непредоставление в предусмотренный законом срок**, а также **отмена платежей за получение такой информации**. До 2013 года не было соблюдено ни одного обязательства, хотя в последнее время отмечается некоторое улучшение в том, что касается пошлин, которые массмедиа должны платить государственным предприятиям за получение информации, представляющей общественный интерес. Следует отметить, что план деятельности правительства Лянкэ содержит единственное общее положение — **гарантия доступа к общественно значимой информации** без уточнения конкретных мер, которые следовало бы предпринять с этой целью.

Контекст

Доступ к информации, представляющей общественный интерес, является постоянным предметом разногласий в дискуссиях об уровне свободы и деятельности массмедиа в Республике Молдова. В целом национальное законодательство создает благоприятные условия для осуществления права на информацию, гарантированного Конституцией Республики Молдова (статья 34) и Законом о доступе к информации¹. Эти законы соответствуют международным нормам, отраженным в таких документах, как Всеобщая декларация прав человека² (статья 19) или Конвенция о защите прав человека и основных свобод³ (статья 10). Несмотря на это, представители массмедиа и гражданского общества на протяжении последних лет неоднократно сообщали о многочисленных проблемах и недостатках, которые усложняют деятельность СМИ, в частности, об ограничении или запрете доступа журналистов к информации, представляющей общественный интерес. Планы и меморандумы о свободе прессы, разработанные гражданским обществом начиная с 2009 г., каждый раз отмечали трудность доступа к общественно значимой информации, главным образом, по причине устаревшего мышления чиновников и множественных законодательных и нормативных противоречий.

В результате печать не может играть роль, которая на неё возложена в демократическом обществе, то есть информировать общественность о том, что происходит. Так как распространяемая информация должна быть правдивой, журналистам необходимо иметь доступ к сведениям, представляющим общественный интерес. При этом необходимо учитывать, что этот доступ не может быть абсолютным и должен быть ограничен в соответствии законоположениями (в частности, относительно на-

1 Закон о доступе к информации № 982 от 11.05.2000: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311759&lang=2>

2 Всеобщая декларация прав человека: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

3 Конвенция о защите прав человека и основных свобод: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=285802&lang=2>

РЕФОРМЫ В ОБЛАСТИ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В 2009—2013 ГОДАХ: МЕЖДУ ОБЕЩАНИЯМИ И ФАКТАМИ

циональной безопасности, территориальной целостности, общественной безопасности и защиты прав других граждан).

Положения

Закон о доступе к информации формулирует принципы государственной политики в области доступа к официальной информации, в том числе касающейся ограничения доступа к информации и недопущения дискриминации по отношению к лицам, запрашивающим информацию. Закон предусматривает четкие сроки рассмотрения заявлений и требование сопровождать любой отказ объяснением в письменной форме. Сведения и запрашиваемые документы должны попасть в распоряжение заявителя с момента, когда они готовы к предоставлению, но не позднее 15 рабочих дней со дня регистрации заявления о доступе к информации. Закон устанавливает процедуру получения платы за предоставление информации и оговаривает ситуации, в которых информация следует выдавать бесплатно. Также закон устанавливает обязанности государственных структур и ответственных лиц по связям с массмедиа, которые обязаны выдавать журналистам оперативно и в полном объеме любую общественно важную информацию, касающуюся деятельности представляемых ими властей или общественных/публичных организаций; предоставлять аккредитацию незамедлительно и без дискриминации сотрудникам СМИ; информировать журналистов в удобное время и обеспечивать их доступ к общественно значимым мероприятиям и действиям, организованным властями/государственным учреждением и т.д.

В законе предусмотрены случаи, в которых к информации не может быть обеспечен свободный доступ — если она является государственной или коммерческой тайной; если это данные личного характера; если она касается оперативно-розыскной деятельности и деятельности по уголовному преследованию; если она отражает конечные или промежуточные результаты некоторых научных и технических исследований и её разглашение лишает авторов данных исследований преимущественного права опубликования либо отрицательно влияет на реализацию иных охраняемых законом прав.

Проблемы

Спустя 13 лет с момента принятия Закона о доступе к информации, представители массмедиа сообщают о трудностях, которые они испытывают при получении данных, необходимых им для корректного и равноудалённого освещения общественно значимых тем. И хотя закон отвечает международным стандартам, он не всегда является полезным для СМИ. Во многом это вызвано тем, что государственные служащие неправильно его применяют. Больше других на себе это почувствовали журналисты-расследователи, сталкивающиеся с множеством проблем при раскрытии тем, представляющих общественный интерес. В числе таких трудностей можно назвать отказ выдавать информацию или ее выдачу с огромным опозданием, формальные и неполные ответы, не содержащие подробностей или необходимых сведений⁴.

При отказе выдавать требуемую информацию чиновники ссылаются на государственную или коммерческую тайну⁵, на другие положения законодательства, которые противоречат Закону о доступе к информации. Закон о государственной тайне

4 Доступ к информации и прозрачность в процессе принятия решений: развитие и... инерция. Годовой отчет о мониторинге 2011 г. Центр AccessInfo: www.access-info.md/upload/UNKNOWN_PARAMETER_VALUE.pdf

5 Мониторинг свободы прессы в странах Восточного партнерства. Индекс свободы прессы. Молдова. Июль-сентябрь 2013 г.: <http://media-azi.md/ro/publicatii/indicele-libert%C4%83%C8%9Bii-presei-iulie-septembrie-2013>

№ 245-XVI от 27.11.2008, например, предусматривает ограничения в отношении материалов, опубликованных в СМИ, и может лимитировать доступ общественности к информации официального характера. Закон о коммерческой тайне № 171-XIII от 06.07.94 содержит много внутренних противоречий, которые не позволяют адекватно его трактовать — например, искаженное определение коммерческой тайны, неполный список субъектов коммерческой тайны и т.д. Закон о противодействии экстремистской деятельности № 54-XV от 21.02.2003 предусматривает ответственность массмедиа за распространение материалов, пропагандирующих экстремизм. Положения являются слишком общими и расплывчатыми, а в понятие экстремистской деятельности включены выражения и действия, к которым, как правило, толерантно относятся в любом демократическом государстве. А такие санкции, как закрытие редакции за экстремистскую деятельность (ст. 7), могут привести к цензуре и самоцензуре и способны отбивать у учреждений массмедиа охоту участвовать в дебатах, затрагивающих общественно значимые темы. Недобросовестно применяемый закон может ограничить права человека, в частности, право на свободу выражения мнения и свободу творчества, предусмотренные Конституцией РМ (ст. 32 и ст. 33). Несмотря на то, что эти проблемы были затронуты в масштабном исследовании, подготовленном центром AccesInfo еще в 2007 г.⁶, спустя шесть лет после оценки ситуация не изменилась. Не были усовершенствованы и законы.

В числе других документов, препятствующих нормальному функционированию Закона о доступе к информации, можно назвать Закон о Кодексе поведения государственного служащего № 25 от 22.02.2008, согласно которому связь с массмедиа от имени государственного учреждения могут осуществлять только специально уполномоченные для этого лица. Данное положение может приводить к ситуации, когда госслужащий будет бояться высказывать свое мнение, критику или сообщать о возможных нарушениях. Это противоречит Конституции, в ст. 34/1 которой говорится, что право каждого гражданина на доступ к информации, представляющей общественный интерес, не может быть ограничено. Однако после изменения в законодательстве, принятого 27.12.2011⁷, было введено новое положение, призванное обеспечить защиту госслужащих, которые добросовестно сообщают о совершении актов коррупции и актов, смежных с коррупцией, фактов коррупционного поведения, о несоблюдении правил декларирования доходов и имущества и нарушении законных обязательств о конфликте интересов. Это положение, по мнению медиаэкспертов, не заставит госслужащих вести себя со СМИ более дружелюбно и открыто. В последнее время большинство государственных учреждений включили в свои внутренние регламенты положения, согласно которым общением с массмедиа занимается пресс-секретарь или человек, уполномоченный этим⁸.

Другая причина, которую часто приводят государственные служащие, отказывая в доступе к общественно значимой информации, — это отсутствие необходимого количества персонала, который мог бы справиться с огромным наплывом запросов подобного рода. Заметим, что правительства, которые следовали друг за другом после вступления в силу этого закона, особо не спешили предоставлять финансирование для того, чтобы этот закон стал функциональным⁹.

6 Нормативные акты: соответствие Закону о доступе к информации. Центр AccesInfo. Кишинев, 2007 г.

7 Закон № 277 от 27.12.2011 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=342057&lang=2>

8 Мониторинг свободы прессы в странах Восточного партнерства. Индекс свободы прессы. Молдова. Июль-сентябрь 2013 г.: <http://media-azi.md/ro/publicatii/indicele-libert%C4%83%C8%9Bii-presei-iulie-septembrie-2013>

9 Доступ к информации и прозрачность процесса принятия решений: развитие и... инерция. Годовой отчет о мониторинге 2011 г. Центр Acces Info: www.acces-info.org.md/upload/UNKNOWN_PARAMETER_VALUE.pdf

Одна из проблем кроется в отсутствии суровых санкций за ограничение доступа к информации. Кодекс о правонарушениях № 218-XVI от 24.10.2008, например, предусматривает применение незначительных санкций (штраф в размере от 40 до 50 условных единиц, одна единица равна 20 молдавским леям), в случае, когда государственный служащий не предоставляет доступ к информации. А для госслужащего, умышленно дающего ложные сведения, штраф составляет от 45 до 55 условных единиц¹⁰. Уголовный кодекс определяет, что умышленное нарушение должностным лицом законной процедуры обеспечения и осуществления права на доступ к информации, повлекшее причинение ущерба в значительных размерах правам и охраняемым законом интересам лица, запросившего информацию об охране здоровья населения, общественной безопасности, охране окружающей среды, наказывается штрафом в размере от 150 до 300 условных единиц с лишением или без лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет. Кодекс о правонарушениях указывает, что нарушение должностным лицом положений законодательства о доступе к информации влечет за собой применение штрафа в размере от 10 до 150 минимальных зарплат. Тем не менее эти положения не действуют, поскольку до настоящего времени не сообщалось о резонансных случаях, в которых применялись бы санкции за нарушение Закона о доступе к информации.

Другая проблема заключается в том, что некоторые государственные служащие игнорируют закон, а те, которые занимают посты на уровне региональной и местной администрации, не знают положений законодательства. Во многих случаях информация, предоставленная структурами власти, тщательно отфильтрована и освещает то, что выгодно самим служащим. Многие из них не предоставляют журналистам общественно значимую информацию, предварительно не посоветовавшись с начальством, часто отказываются давать информацию журналистам по телефону, соответственно, представителям СМИ нужно очень много времени для получения или проверки тех или иных данных¹¹. Подобное положение дел возникло по причине отсутствия внутренних регламентов в рамках государственных учреждений, которые определяли бы полномочия и обязанности служащих, процедуры и механизмы рассмотрения заявлений с момента регистрации до момента отправки ответов. Исследования последних лет¹² отмечают совмещение обязанностей лиц, ответственных за процедуры предоставления информации, и их сверхзагруженность другой деятельностью, отличной от соответствующей области; частую передачу этих функций от одного лица другому, частичное их делегирование; неэффективное, а во многих случаях неадекватное, использование электронных средств коммуникации при рассмотрении заявлений на основании Закона о доступе к информации.

В списке препятствий, отмеченных журналистами, есть и платежи, которые взимают с журналистов за получение информации, представляющей общественный интерес. Такие предприятия, как ГП Cadastru или Государственная регистрационная палата (ГРП), куда журналисты-расследователи часто обращаются, поднимая значимые для общества темы, взимают платы, которые в общей сложности могут исчисляться тысячами леев. В итоге редакции вынуждены идти на немалые затраты ради одного журналистского расследования. Представители массмедиа отмечают, что после смены власти в 2009 г. им стало гораздо легче получать информацию от ГРП,

10 Media Landscape of Eastern Partnership Countries, Yerevan Press Club, 2011: http://www.ypc.am/upload/Media%20Landscapes%20of%20EaP%20Countries_eng.pdf

11 Мониторинг свободы прессы в странах Восточного партнерства. Индекс свободы прессы. Молдова. Июль-сентябрь 2013 г.: <http://media-azi.md/ro/publicatii/indicele-libert%C4%83%C8%9Bii-presei-iulie-septembrie-2013>

12 Доступ к информации и прозрачность процесса принятия решений: развитие и... инерция. Годовой отчет о мониторинге 2011 г. Центр Acces Info: www.acces-info.org.md/upload/UNKNOWN_PARAMETER_VALUE.pdf

иногда даже бесплатно, но все равно доступ к информации о собственности, которой владеют государственные служащие, затруднен. Еженедельник *Ziarul de Gardă*, специализирующийся на журналистских расследованиях, например, отмечает, что не существует доступа для журналистов к данным о недвижимости государственных служащих, не обнаруживаются декларации о доходах и интересах ряда категорий граждан, например, прокуроров¹³. По этой причине процесс сбора данных в рамках журналистского расследования крайне затруднен, занимает много времени и зачастую является очень затратным. Перечисленные факторы наряду с такими условиями, как угрозы, риски, которым подвергаются журналисты, и несправедливые судебные разбирательства, являются причиной того, что в большинстве наших редакций отсутствуют отделы расследований.

Рекомендации

Чтобы облегчить доступ к информации и повысить способность журналистов получать и использовать в работе данные, представляющие общественный интерес, необходимо:

- ▶ привести Закон о государственной тайне, Закон о противодействии экстремистской деятельности, Кодекс о правонарушениях и другие акты в соответствие с международными стандартами, нормами Конституции РМ и Закона о доступе к информации;
- ▶ разработать и утвердить законодательный механизм, который сделает функциональным Закон о доступе к информации и облегчит доступ к общественно значимой информации. Он должен:
- обеспечить соблюдение принципа максимального доступа к информации — любая информация, которой владеет государственное учреждение, должна быть доступна общественности, исключения необходимо четко оговорить;
- обеспечить обязательную публикацию информации — государственные учреждения должны не только предоставлять информацию по требованию, но и публиковать документы, представляющие общественный интерес;
- вводить процедуры облегчения доступа к информации — запросы о доступе к информации должны рассматриваться быстро, а государственных служащих следует обучать формулировать официальный ответ так, чтобы он содержал ясную и понятную гражданам информацию;
- ▶ обеспечить постоянный мониторинг внедрения закона и инициировать привлечение к ответственности лиц, виновных в ограничении доступа к информации. Это можно организовать путем создания определенных структур по контролю над внедрением закона — речь может идти либо о специализированных агентствах, либо о комиссиях по вопросам информации;
- ▶ аннулировать официальные платежи, взимаемые с журналистов за доступ к общественно важной информации. Предоставить журналистам прямой электронный доступ к данным Государственной регистрационной палаты и безоговорочный доступ в онлайн-режиме к декларациям об имуществе прокуроров и других специальных категорий государственных служащих и выборных лиц. Предоставлять адекватный доступ к данным ГП Cadastru для журналистов, проводящих расследования на темы, представляющие общественный интерес.

13 8 трудных лет и 8 тяжелых проблем. *Ziarul de Gardă*, 26 июля 2012 г.: <http://www.zdg.md/exclusiv/8-ani-lungi-si-8-probleme-grele>

Свобода выражения мнения

Обязательство

Гарантия свободы выражения мнения фигурирует в программах всех правительств, которые находились у власти начиная с 2009 г. и по настоящий момент. Среди целей правительства Филата-1 первое место занимает следующая: **приведение правового поля, регламентирующего деятельность массмедиа, в соответствие с европейскими нормами и стандартами.**

Одной из приоритетных мер была **разработка Закона о свободе выражения мнения, который предусматривал бы механизмы недопущения политического вмешательства в деятельность общественного телевидения и радио.** Соответствующий закон был принят в 2010 г.

Контекст

Проект Закона о свободе выражения мнения был разработан в 2006 г. группой судей Высшей судебной палаты Республики Молдова, журналистами и представителями гражданского общества по инициативе Центра независимой журналистики (ЦНЖ). Проект был одобрен экспертами из Республики Молдова и из-за рубежа — представителями организаций CREDO, Article 19, ABA SEELI, коллегии по гражданским и административным делам Высшей судебной палаты РМ — и был передан в парламент на рассмотрение в 2007 г. Однако парламент XVI созыва, преимущественно коммунистический по составу, не проявил интереса к проекту и, соответственно, документ не был зарегистрирован в качестве законодательной инициативы. После смены власти в 2009 г. проект закон был вновь внесен в повестку дня парламента, будучи зарегистрированным в качестве законодательной инициативы группой депутатов от Либеральной партии РМ. Закон о свободе выражения был принят 23 апреля 2010 г. и опубликован в «Официальном мониторе» 9 июля 2010 г. Действующее законодательство предусматривает, что законодательные акты вступают в силу спустя три месяца с момента их опубликования в «Официальном мониторе», поэтому Закон о свободе выражения мнения вступил в силу 9 октября 2010 г.¹⁴

Принятие этого закона способствовало в определенной мере росту рейтинга Республики Молдова в области свободы СМИ и привело к изменению статуса прессы — из несвободной она превратилась в частично свободную, согласно отчетам международных организаций¹⁵. Позже принятие закона часто отмечалось среди успехов, о которых докладывали власти Республики Молдова на европейских форумах, особенно в рамках деятельности Восточного партнерства.

В 2013 г. Уголовный кодекс был дополнен статьей 180 (1) «Умышленное воспрепятствование деятельности массмедиа или запугивание за критику» и статьей 180 (2) «Цензура»¹⁶, которыми установлены наказания в виде штрафов в размере от 150 до 1000 условных единиц с или без лишения права занимать определенные должности за запугивание за критику, воспрепятствование деятельности массмедиа и журналистов, цензуру и искажение журналистских материалов. Эти дополнения вытека-

14 Закон о свободе выражения мнения № 64 от 23.04.2010: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=335145&lang=2>

15 Freedom of the press annual report, 2011, Freedom House: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2011>

16 Закон № 40 от 21.03.2013 о внесении дополнений в Уголовный кодекс Республики Молдова № 985-XV от 18.04.2002: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=347483&lang=2>

ли из Закона о свободе выражения как необходимые механизмы гарантии свободы выражения мнения и защиты от цензуры.

Положения

Закон о свободе выражения мнения преследует цель создания гарантий для обеспечения права на свободу выражения мнения и информирование, а также формирования некоего баланса между обеспечением права на свободное выражение мнения и информирование и права на защиту чести, достоинства, профессиональной репутации и частной/семейной жизни. Документ включает критерии и процедуры, которые относятся к гарантии права на свободное выражение мнения, свободы выражения СМИ, на запрет цензуры в СМИ, свободы критики государства и власти, права на соблюдение частной жизни (в том числе публичных личностей), права на соблюдение чести, достоинства и профессиональной репутации, права на презумпцию невиновности, на защиту источников информации. В то же время документ содержит специальные положения о процедуре, которую необходимо соблюдать при рассмотрении случаев диффамации и защиты частной и семейной жизни.

Согласно закону, задача массмедиа — информировать общество о проблемах, представляющих общественный интерес, и проводить журналистские расследования на общественно значимые темы. Любой человек имеет право получить информацию, представляющую общественный интерес, посредством средств массовой информации. Также любой человек имеет право на защиту чести, достоинства и профессиональной репутации, попраных распространением ложных сведений, оценочных суждений, не подкрепленных достаточными фактами, или оскорблением. Однако защита чести, достоинства и профессиональной репутации не может превалировать над правом граждан получать информацию, представляющую общественный интерес.

Посредством нового закона была создана процедура рассмотрения дел, касающихся диффамации, и введены новые требования к форме искового заявления, что призвано упростить рассмотрение исков по поводу диффамации. Изменился и способ исчисления государственной пошлины за рассмотрение заявлений. В законе среди прочего разъясняются процедуры в отношении: обязательств доказывания и презумпций, которые должны применяться в таких случаях; способов опубликования опровержений и реплик; способов оценки морального ущерба, причиненного физическим и юридическим лицам; а также описываются обстоятельства, исключающие ответственность за диффамацию. Закон устанавливает и процедуру рассмотрения дел о защите частной жизни.

Надо отметить, что в 2012 г. Законом № 192 от 12.07.2012 о внесении дополнений в некоторые законодательные акты парламент изменил статью 3 Закона о свободе выражения мнения. Ею были запрещены пропаганда и/или использование в политических целях символики тоталитарного коммунистического режима (серпа и молота, любого носителя с такой символикой), продвижение тоталитарной идеологии. Позже Партия коммунистов обратилась в Конституционный суд страны по поводу неконституционности законодательных инициатив, запрещающих коммунистическую символику и продвижение тоталитарных идеологий. 4 июня 2013 г. Конституционный суд объявил неконституционной статью 3, п. (4)¹, Закона № 64 от 23 апреля 2010 г. о свободе выражения мнения в редакции Закона № 192 от 12 июля 2012 г. о внесении дополнений в некоторые законодательные акты.

Проблемы

Необходимость разработки проекта закона о свободе выражения мнения была продиктована сложностью судебных разбирательств об осуществлении свободы выражения в случаях, когда ущемлялись честь, достоинство, профессиональная репутация.

ция и частная жизнь. Несмотря на присущую им сложность, такие дела рассматривались поверхностно, при этом делались ссылки на ряд национальных законодательных актов: Гражданский кодекс, Кодекс о правонарушениях, Кодекс телевидения и радио, Закон о печати, Конституцию Республики Молдова и т.д. В результате эти процессы заканчивались необоснованными выигрышами и возмещением ущерба истцам. А причиной этого служило то, что принципы свободы выражения четко не отражены в законодательстве Республики Молдова. Данное положение дел препятствовало деятельности прессы, ослабляло свободу выражения, а в итоге Республика Молдова часто проигрывала дела в Европейском суде по правам человека (ЕСПЧ). Вот почему назрела потребность привести молдавское законодательство в соответствие с европейскими стандартами.

Гражданское общество, которое поддержало этот закон, связывало большие надежды с его исполнением. Ожидалось, что принятие соответствующего закона приведет, с одной стороны, к освобождению судебных инстанций от дел, которые не имеют шансов на успех, но которые используются различными людьми как средство запугивания прессы, а с другой стороны, будет способствовать адекватному рассмотрению подобного рода дел. Предполагалось, что правильное применение закона исключит возможность нарушения права на свободу выражения мнения, когда оно осуществляется корректно, и в результате приведет к ощутимому снижению количества обвинительных приговоров против Республики Молдова в ЕСПЧ. Другое ожидание было связано с тем, что принятие проекта закона станет стимулом для исследовательской журналистики и предоставит необходимые гарантии свободы выражения мнения, предусмотренные в практике ЕСПЧ.

Следует отметить, что для облегчения понимания и применения Закона о свободе выражения мнения, ЦНЖ разработал комментарий¹⁷ к тексту закона с разъяснениями его принципов и судебной практики ЕСПЧ, в соответствии с которой должны быть истолкованы и применены новые положения. Этот комментарий был доведен до сведения журналистов и судей, будучи размещенным на веб-странице ЦНЖ.

Тем не менее после принятия закона не было отмечено видимых улучшений в этом смысле. Судебные инстанции продолжили принимать к рассмотрению иски о диффамации, в которых истцы требовали от прессы выплатить баснословные суммы за моральный ущерб, а расследовательская журналистика находится в стагнации, как это было и до 2010 г. Исследователи, которые проанализировали ситуацию после вступления в силу этого законодательного акта, отмечали, что эффект от его принятия был довольно слабым, в основном, из-за отсутствия информированности в рядах журналистов о положениях закона, имеющих прямое отношение к их профессии, и из-за незнания закона представителями судебных инстанций.

Исследование ЦНЖ о влиянии Закона о свободе выражения мнения с октября 2010 г. по июль 2012 г.¹⁸, отмечает, что большинство журналистов не ознакомлено с положениями закона и не интересуется юридическим аспектом используемых понятий. Таким образом, большинство опрошенных в ходе исследования представителей средств массовой информации не знает положений Закона о свободе выражения мнения и не располагают комментариями к нему. С другой стороны, мониторинг медийных продуктов показал, что во многих случаях журналисты ошибочно понимают положения закона и некоторые основные понятия, которые регламентируют деятельность представителей СМИ. Журналисты большей частью не знают, в чем

17 Комментарий к Закону о свободе выражения мнения. Центр независимой журналистики. Владислав Гринбин, Анастасия Паскарь, Оливия Пырцак. Кишинев, 2011: http://www.ijc.md/Publicatii/mlu/legislatie/Comentariul_Legii_privind_libertatea_de_exprimare.pdf

18 Влияние Закона о свободе выражения мнения, октябрь 2010 – июль 2012 гг. Центр независимой журналистики. Жанета Хангану, Александру Постикэ. Кишинев, 2012: http://www.ijc.md/Publicatii/studii_mlu/Impactul%20legii%20cu%20privire%20la%20libertatea%20de%20exprimare.pdf

состоят поправка, опровержение, реплика и извинения. Это создает серьезные препятствия для эффективного рассмотрения предварительных заявлений. Также журналисты часто путают статус публичной личности со статусом человека, исполняющего публичные функции. Нередко простое любопытство журналиста возводится в ранг информации, представляющей общественный интерес.

В том, что касается судебных процедур, отмечается несоблюдение инстанциями предварительных процедур. Так, из 62 решений, постановлений и определений, выпущенных судами с октября 2010 г. по июль 2012 г., менее 20 % ссылаются на Закон о свободе выражения мнения. По другим делам суды выносили свои решения на основании ст. 16 Гражданского кодекса, ст. 10 Европейской конвенции о правах человека, не делая никаких ссылок на требования нового Закона о свободе выражения мнения. В некоторых случаях, когда речь идет о выплате морального ущерба, инстанции применяют положения Гражданского кодекса, считая, что срок давности при нанесении морального ущерба составляет три года, а не один год, как того требует новый закон. Другое положение закона, которое часто не учитывается при вынесении решений, касается госпошлины в размере 3 % от требуемой суммы компенсации морального ущерба. Почти во всех случаях, в которых суды рассматривают иски о компенсации ущерба в размере сотен тысяч или даже миллионов леев, с истца не взимается государственная пошлина. А по закону заявление надо было бы вернуть истцу по причине невыплаты им государственной пошлины, предусмотренной законом.

Следует отметить, что в тех случаях, когда стороны и инстанции знали о новых положениях закона, судебные решения существенно отличались: много исковых заявлений было возвращено или даже оставлено без рассмотрения по причине несоблюдения предварительных процедур или невыплаты госпошлины. Авторы исследования считают, что число определений об оставлении исков без рассмотрения могло бы быть больше, если бы инстанции должным образом были осведомлены о существовании новых положений закона¹⁹.

Необходимо подчеркнуть, что после того, как в 2011 г. Высший совет магистратуры вынес решение о дисциплинарном взыскании в отношении судьи за то, что он не учел положения Закона о свободе выражения мнения²⁰, сократилось число решений, где полностью удовлетворяются завышенные требования истцов по компенсации за диффамацию.

Обратим внимание, что для обеспечения большего эффекта этого закона, пленум Высшей судебной палаты принял разъясняющее постановление, призванное²¹ обеспечить единообразие юридической практики по применению Закона о свободе выражения мнения и предоставить объяснения, в том числе широкой общественности, о способе, которым должен применяться данный акт. Согласно постановлению, при рассмотрении споров о диффамации и уважении частной и семейной жизни, судебные инстанции должны применять положения ст. 8, 10 Европейской конвенции о правах человека и основных свободах от 04.11.1950 (Европейская конвенция), ст. 28, ст. 32 Конституции Республики Молдова, положения Закона о свободе выражения мнения № 64 от 23.04.2010, ст. 16 Гражданского кодекса, Закона о печати № 243-XIII от 26.10.1994 и другие национальные и международные нормативные акты. Постановление содержит много полезных разъяснений, заимствованных из практики ЕСПЧ. Кроме того, этот документ объясняет много ситуаций, которые не изложены подробно в законе.

19 Там же.

20 Положение прессы в Республике Молдова. Годовой отчет за 2011 год. Центр независимой журналистики: http://ijc.md/index.php?option=com_content&task=view&id=36&Itemid=64

21 Решение № 7 от 24.12.12 о применении на практике Закона о свободе выражения мнения.doc

Рекомендации

Для усиления влияния Закона о свободе выражения необходимо информировать как адвокатский и судейский корпус, так и СМИ и широкую общественность о существовании нового законодательного акта.

- ▶ Разъясняющее постановление пленума Высшей судебной палаты должно быть тщательно изучено судьями и адвокатами, а средствам массовой информации следует постоянно о нем напоминать в своих материалах, а также публиковать информацию о правах, гарантированных потребителям информации.
- ▶ Высший совет магистратуры должен применять дисциплинарные взыскания в случаях, когда судьи игнорируют положения Закона о свободе выражения и допускают процедурные нарушения при рассмотрении дел.
- ▶ Представителям средств массовой информации необходимо получать образование в области осуществления прав на свободное выражение мнения и на информирование и т.д.
- ▶ СМИ должны иметь в своем штате юриста, который бы консультировал журналистов при освещении общественно значимых тем, которые потенциально могут дойти до суда по иску о диффамации.
- ▶ СМИ и лица, считающие, что их права были нарушены, должны поощряться в своем намерении обращаться в структуры по саморегуляции и медиации, например, в Совет прессы.

Создание необходимых условий для развития средств массовой информации: конкуренция и налоговое поле

Обязательства

Одна из главных целей первого некоммунистического правительства, пришедшего к власти после 2009 г., была сформулирована следующим образом: «*Создание необходимых условий для развития средств массовой информации*», а среди приоритетных мер числилось *установление льготного налогового режима для средств массовой информации и либерализация местного медийного рынка*. В программе правительства на 2010 год²² обозначалась *разработка законопроекта о разгосударствлении периодических изданий*. Этот закон был принят 17 сентября 2010 г.

В программе деятельности правительства Филата-2 главная цель изменилась на *обеспечение свободы печати и создание оптимальных условий для деятельности учреждений прессы*, а в Плане действий правительства на 2011—2014²³ годы было предусмотрено *предоставление налоговых льгот для СМИ*, в том числе *исключение из Налогового кодекса положения, по которому СМИ обязывались выплачивать местный налог за рекламу, и освобождение газет, журналов и интернет-изданий от оплаты НДС из доходов, получаемых от их деятельности, независимо от объема оборота*. И хотя в 2011 году эти обязательства были выполнены лишь частично, это же правительство аннулировало свой План действий, 7 мая 2012 г.²⁴ приняв другой план, уже на период 2012—2015 гг., в котором не уточнялись обязательства по предоставлению налоговых льгот для массмедиа.

В программе деятельности правительства Лянкэ сохранилось обязательство по предоставлению некоторых льгот, но только для электронной прессы.

Контекст

Объективное информирование граждан может быть обеспечено только свободной и независимой прессой. В обществе с непрочной демократией периодические издания, учрежденные и финансируемые властями, не могут обеспечить свободу выражения мнения, потому что они зависят от своих учредителей. Демократические стандарты, признанные на европейском и международном уровне, не предусматривают финансирование газет из публичных денег или предусматривают предоставление субсидий всем средствам информации на равных условиях и без экономических или административных предпочтений. Прямое и дискриминационное финансирование властями только одной газеты (государственной) подрывает конкуренцию между публичными (государственными) и частными периодическими изданиями. В

- 22 Постановление Правительства Республики Молдова № 194 от 18.03.2010 „Об утверждении Плана деятельности Правительства на 2010 г.“: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=334058&lang=2>
- 23 Постановление Правительства Республики Молдова № 179 от 23.03.2011 „Об утверждении Плана деятельности Правительства на 2011—2014 гг.“: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=337937&lang=2>
- 24 Постановление Правительства Республики Молдова № 289 от 07.05.2012 „Об утверждении Плана деятельности Правительства на 2012—2015 годы“: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=343206&lang=2>

резолюции 1666 (2009) о функционировании демократических институтов в Молдове²⁵, принятой после апрельских событий 2009 года, Парламентская ассамблея Совета Европы рекомендовала молдавским властям продолжать реформу национальной и местной печати, поощряя плюрализм в СМИ не только законодательно, но и на практике, исключив из сферы компетенции государства печатные и аудиовизуальные СМИ, контролируемые и финансируемые местными органами власти. Препятствия власти обязались в Плане действий Республика Молдова — Европейский союз²⁶ обеспечить «открытость в отношениях между структурами власти и СМИ в соответствии с рекомендациями Совета Европы; оказание финансовой поддержки со стороны государства средствам массовой информации на основании четких и объективных критериев, равноправно применяемых по отношению ко всем СМИ». Однако при этом она активно благоприятствовала медийным «государственным» учреждениям на национальном, местном и муниципальном уровнях, чья издательская политика контролировалась властями с помощью прямого и непрямого финансирования, предоставленного непрозрачно и в условиях нелояльной конкуренции с независимыми СМИ.

Еще в 2008 г. Ассоциация независимой прессы (API) разработала проект Закона о разгосударствлении публичных периодических изданий, которым устанавливался легальный механизм перехода периодических изданий, созданных на бюджетные средства, из государственной собственности в другие формы собственности. Согласно проекту закона, учредители государственных СМИ должны были выбрать между реорганизацией своих изданий в официальные бюллетени своих районов (муниципалитетов, независимых территориальных единиц с особым юридическим статусом), приватизацией или ликвидацией.

Коммунистическое правительство, руководившее страной до 2009 г., категорически отклонило идею разгосударствления публичных периодических изданий, а новые власти поддержали проект — он был зарегистрирован в качестве законодательной инициативы группой депутатов от Либеральной партии и принят парламентом в сентябре 2010 г.

В то же время API предложила создать прозрачный механизм предоставления государственной помощи периодическим изданиям на основании строгих критериев для всех органов печати, согласно рекомендации № R (99) 1 Комитета министров Совета Европы «Относительно мер по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации»²⁷. Странам-участницам рекомендовалось рассмотреть «возможность введения, с целью увеличения плюрализма и разнообразия средств массовой информации, схем прямой или косвенной поддержки как для печатных, так и для вещательных средств массовой информации, в особенности на региональном и местном уровнях. Следует также рассмотреть вопрос субсидирования предприятий средств массовой информации, печатающихся или вещающих на языке меньшинства». В этих целях API разработала проект закона о государственной помощи периодическим изданиям, на его основании следовало бы создать специальный фонд по поддержке СМИ, руководимый советом, большинство членов которого были бы делегированы профессиональными ассоциациями журналистов. Также требовалось бы установить четкие критерии по предоставлению помощи. Законодательная иници-

-
- 25 Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы № 1666 (2009): http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5Brussian_documents%5D/%5B2009%5D/%5BApr2009%5D/Res1666_rus.asp
- 26 План действий Республика Молдова – Европейский союз, утвержденный Постановлением Правительства Республики Молдова №356 от 22.04.2005: <http://www.gov.md/lib.php?l=ro&idc=447&year=2005>
- 27 Рекомендация № R (99) 1 Комитета министров государствам-участникам относительно мер по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/russian/Rec\(1999\)001_ru.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/russian/Rec(1999)001_ru.pdf)

циатива была зарегистрирована группой депутатов от Либеральной партии 25 июня 2010 г.²⁸, однако правительство ее отклонило, и она больше не рассматривалась на заседаниях парламента. В 2012 г. проект был зарегистрирован²⁹ вновь, но правительство снова дало отрицательный отзыв, объясняя это тем, что его положения якобы противоречат принципам предоставления государственной помощи. Документ до сих пор так и не рассмотрен парламентом.

Обязательство, взятое на себя правительством Филата-2, о **немедленном исключении из Налогового кодекса положения, которым СМИ обязывают выплачивать местный налог на рекламу в размере 5 %**, было вызвано протестами с участием представителей СМИ и профильных неправительственных организаций, состоявшимися после включения в конце 2009 г. некоторых положений в Налоговый кодекс (раздел VII «Местные сборы»)³⁰. Согласно новым положениям, телеканалы и радиостанции, газеты и интернет-ресурсы стали субъектами обложения местным налогом на рекламу до 5 % от размещенной рекламной площади. Учреждения СМИ потребовали вмешательства Рабочей публично-частной группы по укреплению прессы (структура создана в 2008 г. для развития и консолидации диалога между государственными и частными учреждениями в целях расширения возможностей массмедиа вести мониторинг государственной политики), и она попросила правительство инициировать законную процедуру по исключению новых положений из Налогового кодекса. Между тем учреждения СМИ объявили, что 3 мая 2010 г., в Международный день свободы печати, будут пикетировать здание парламента, правительства и Министерства финансов и потребуют аннулирования местного налога на рекламу³¹.

Вследствие этих заявлений группа депутатов от Либерально-демократической партии зарегистрировала проект закона об исключении положения, которым учреждения массмедиа обязывались выплачивать местный налог на рекламу. Закон был изменен лишь в марте 2011 г.³², так что часть СМИ должна была заплатить этот налог за 2010 г.

Проблемы

Закон о разгосударствлении публичных периодических изданий³³ способствует обеспечению свободы выражения и плюрализма в средствах массовой информации, развивая лояльную конкуренцию в области прессы и стимулируя привлечение инвестиций и обеспечение эффективного менеджмента в секторе периодических изданий. Принятие закона было положительно оценено как международными экспертами, оценивающими свободу прессы в мире, так и на национальном уровне. В частности, в докладе об осуществлении Программы деятельности правительства «Европейская интеграция: Свобода, Демократия, Благополучие»³⁴ отмечается, что

-
- 28 Проект Закона о государственной помощи периодическим изданиям: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/175/language/ro-RO/Default.aspx>
- 29 Проект Закона о государственной помощи периодическим изданиям: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/175/language/ro-RO/Default.aspx>
- 30 Закон № 108 от 17.12.2009 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=333207&lang=2>
- 31 <http://old.api.md/events/10067/index.html>
- 32 Закон № 48 от 26.03.2011 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=337991&lang=2>
- 33 Закон № 221 от 17.09.2010 о разгосударствлении публичных периодических изданий: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=336636&lang=2>
- 34 Отчет о выполнении задач Программы деятельности правительства „Европейская интеграция: Свобода, Демократия, Благополучие“ на 2011-2014 годы: <http://www.gov.md/lib.php?l=ro&idc=578>

с принятием закона был дан «четкий и ободряющий сигнал лояльной конкуренции в области печатной прессы с новыми возможностями для развития средств массовой информации на местном уровне, в том числе как вида деятельности, приносящей прибыль». 3 октября 2012 г. президент Республики Молдова Николай Тимофти заявил на заседании Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ): «...Также были приняты законы о разгосударствлении публичных периодических изданий и о свободе выражения мнения, которые помещают национальное законодательство в русло юриспруденции Европейского суда по правам человека. Эти законы являются важным достижением национальных медийных организаций, обязывающим государственные власти разгосударствлять газеты, которые финансируются на публичные деньги, а это приведет к развитию лояльной конкуренции в печатной прессе»³⁵. Опуская эти оценки, нужно отметить тот факт, что национальные центральные и местные власти не предприняли необходимых мер для реализации этого закона, а в некоторых случаях даже препятствовали его внедрению.

Закон о разгосударствлении публичных периодических изданий вступил в силу 12 февраля 2011 г., спустя три месяца после опубликования. Закон устанавливал, что максимум за два года существующие периодические издания должны быть подвергнуты разгосударствлению путем реорганизации их в официальные бюллетени административно-территориальных единиц, приватизации в рамках инвестиционных конкурсов на базе индивидуального проекта или ликвидации. Еще закон предусматривает, что Министерство юстиции создаст Перечень публичных периодических изданий, а бюджетное финансирование и публикация изданий, не зарегистрированных в этом перечне, будет запрещена. К сожалению, ответственные правительственные структуры не соблюли сроки, отведенные на то, чтобы привести свои нормативные акты в соответствие с законом, и не разработали типовой регламент, необходимый для осуществления процесса разгосударствления. Вдобавок появились бюрократические проблемы и непонимание между департаментами различных министерств и агентств насчет необходимости изменения некоторых положений закона. Министерство экономики предложило правительству включить в *Список газет, не подлежащих приватизации*, все официальные издания районных и муниципальных советов. Это предложение противоречит принципу разгосударствления публичных периодических изданий Молдовы. Чтобы не допустить этого, АРІ потребовала вмешательства премьер-министра, некоторых депутатов парламента и советников министров. Благодаря этим усилиям периодические издания, принадлежащие районным и муниципальным советам, в конце концов были исключены из списка газет, не подлежащих приватизации. Однако законные процедуры длились до июля 2013 г., пока парламент не утвердил поправки к рамочному закону, который регламентирует администрирование и разгосударствление публичной собственности³⁶. Тем временем большинство депутатов, министерских служащих, председателей районов и местных советников саботировали введение этого закона из желания удерживать контроль над периодическими изданиями и распределять публичные деньги в зависимости от лояльности журналистов по отношению к местной власти. Большинство администраций, финансировавших газеты из общественных денег, приняли решение об их разгосударствлении уже после истечения законного срока и только под давлением прокуратуры и финансовой инспекции, которых АРІ призвала отреагировать. Некоторые районные советы не сделали этого до конца 2013 г. В результате реализация на практике процесса разгосударствления публичных периодических изданий была отложена, а сроки введения закона нарушены.

35 Выступление президента Республики Молдова в ПАСЕ, 3 октября 2012: http://ru.scribd.com/doc/108848420/02-10-12-Discursul-presedintelui-APCE?secret_password=1wywh5c7iocpceowx11b

36 Закон № 204 от 12.07.2013 о внесении изменений и дополнений в Закон № 121-XVI от 4 мая 2007 г. Об управлении публичной собственностью и ее разгосударствлении: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=349304&lang=2>

Правительство Филата-2 взяло на себя обязательство освободить газеты, журналы и электронную прессу от уплаты НДС из сумм, получаемых от их деятельности, независимо от оборота. Это обязательство не было реализовано, и его для своей программы действий позаимствовало правительство Лянкэ. Однако удивительным образом из обязательства были исключены газеты и журналы, так что довольствоваться освобождением от уплаты налога будет только онлайн-пресса. Подобный дискриминирующий подход является, по крайней мере, странным, если учесть тот факт, что именно печатная пресса больше всех пострадала с экономической точки зрения в последние годы.

Кстати, инициативы по установлению льготного налогового и экономического режима для СМИ, выдвигавшиеся до и после 2009 г., регулярно отклонялись правящими партиями, независимо от их политической принадлежности. Так, власть до и после 2009 г. не принимала предложение Публично-частной рабочей группы по укреплению прессы изменить Налоговый кодекс в целях освобождения периодической печати от уплаты НДС из доходов, поступивших от размещения рекламы, и Закон о рекламе — чтобы увеличить с 30 % до 50 % допустимую долю рекламы от объёма одного номера периодического издания общего характера. Как коммунистическое правление, так и Альянс за европейскую интеграцию отклонили предложение изменить Закон о государственном бюджете, уменьшив рыночный коэффициент, применяемый для учреждений массмедиа при исчислении платы за аренду помещений в зданиях, находящихся в государственной собственности. Этот закон включает средства массовой информации в ту же отраслевую категорию, что и компании, которые используют арендованные помещения для продажи продуктов питания, размещения единиц общественного питания, занимающихся приготовлением и реализацией блюд, или для производственных целей. В мае 2012 г. Публично-частная рабочая группа по укреплению прессы потребовала от парламента, правительства и Министерства финансов изменить Налоговый кодекс так, чтобы дать право периодическим изданиям (за исключением изданий рекламного и эротического характера) ходатайствовать об аннулировании их регистрации в качестве плательщиков НДС в случае, когда общая стоимость облагаемых поставок за любой период 12 следующих друг за другом месяцев меньше, чем сумма, установленная для регистрации субъектов налогообложения в качестве плательщиков НДС. Это предложение также было отклонено.

В сентябре и октябре 2012 г. издатели печатной прессы потребовали вмешательства правительства и парламента с целью исключения несправедливых условий распространения газет и журналов, навязанных госпредприятием Poșta Moldovei³⁷, и других препятствий на пути развития независимой печати³⁸, в том числе условий нелояльной конкуренции между местными изданиями и зарубежными, которые не платят ни таможенные пошлины, ни НДС за включаемую рекламу. По итогам этих обращений начались дискуссии между издателями и распространителями печатной прессы, однако тарифы на распространение прессы продолжают оставаться слишком высокими по сравнению с доходами издателей. Решением в таком случае может быть, по мнению медийных экспертов, применение государством некоторых механизмов косвенной поддержки путем компенсации возможного повышения тарифов. Для обеспечения равных условий для развития и устранения нелояльной конкуренции, созданной зарубежными изданиями, распространяемыми на местном рынке и не подвергающимися налогообложению, депутаты Кирилл Лучинский (ЛДПМ) и Корина Фусу (ЛП) зарегистрировали законодательную инициативу об изменении Налогового кодекса и Закона о таможенном тарифе в целях налогообложения журналов, импортируемых в Республику Молдову³⁹. Проект не был рассмотрен парламентом.

37 Обращение в связи с противозаконной тарифной политикой ГП Poșta Moldovei: <http://old.api.md/events/39826/index.html>

38 <http://old.api.md/events/39895/index.html>

39 Проект Закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/1478/language/ro-RO/Default.aspx>

Рекомендации

В целях обеспечения реальных условий, благоприятствующих развитию местных СМИ, и устранения нелояльной конкуренции нужно предпринять следующие меры:

- ▶ проанализировать проблемы, которые появились при введении Закона о разгосударствлении публичных периодических изданий, проконтролировать реализацию положений закона и применение административных санкций в отношении лиц, которые не обеспечили его внедрение в установленные сроки;
- ▶ внести дополнения в Кодекс о правонарушениях, предусматривающие санкции за выпуск периодики, не зарегистрированной в Перечне публичных периодических изданий;
- ▶ проведение дополнительных консультаций по предложению об освобождении газет, журналов и электронной прессы от уплаты НДС из сумм, поступивших от их деятельности, независимо от оборота;
- ▶ оперативное рассмотрение законопроектов, зарегистрированных как законодательные инициативы: а) о государственной помощи периодическим изданиям, б) о внесении изменений в Налоговый кодекс и Закон о таможенном тарифе в целях налогообложения импортируемых журналов;
- ▶ пересмотр предложений, внесенных ранее Публично-частной рабочей группой по укреплению прессы об изменении Закона о государственном бюджете (уменьшение рыночного коэффициента, применяемого по отношению к учреждениям СМИ при исчислении арендной платы за помещения, находящиеся в собственности государства) и Налогового кодекса (предоставление права требовать аннулирования регистрации в качестве плательщика НДС);
- ▶ установление методов косвенного субсидирования расходов на распространение печатной прессы (за исключением рекламных и эротических изданий).

Обязательство

Принятие Закона о рекламе в новой версии, которая отвечает новым требованиям времени и необходимым условиям развития настоящей свободной прессы, — крайне важная мера в Плате деятельности правительства Филата-2. Новый закон о рекламе не только дополнил бы национальное законодательство, в том числе и в отношении регламентирования деятельности аудиовизуальных СМИ, но и обеспечил бы их динамичное развитие. Но столь необходимый закон не был принят в период деятельности правительства Филата-2, а в программе правительств Лянкэ в качестве приоритетной фигурирует мера по *продвижению новой версии Закона о рекламе*. Лишь в марте 2014 г. Министерство юстиции инициировало процесс разработки некоторых законодательных актов, в том числе новой версии Закона о рекламе.

Проблемы

Нынешний Закон о рекламе⁴⁰, принятый в 1997 г., не смог обеспечить должное развитие рекламного рынка и не защитил эту отрасль от опасности монополизации, а чрезмерная концентрация рекламных бюджетов в столице обрекает мест-

40 Закон № 1227 от 27.06.1997 «О рекламе»: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=311557>

ные и региональные СМИ на жалкое существование. Нынешний Закон о рекламе запутан, изобилует расплывчатыми формулировками; позволяет учреждениям СМИ, получающим государственное финансирование, функционировать на рекламном рынке в тех же условиях, что и частные массмедиа; не подразделяет рекламу на «коммерческую» и «некоммерческую», как это принято в международной практике и терминологии; местами реклама путается со спонсорской поддержкой, хотя благотворительности и спонсорству посвящен отдельный закон. Положения закона не препятствуют проникновению зарубежной рекламы на местный рынок; не определяют «государственную рекламу» и, следовательно, не обеспечивают прозрачное и справедливое её распространение, обуславливая появление дискриминационного отношения к определенным игрокам рекламного рынка; не стимулируют распространение местного аудиовизуального продукта и развитие государственного языка путем использования его и в рекламных текстах; термины «реклама» и «социальная реклама» определены расплывчато и использованы неправильно, что вызывает путаницу и разночтения и пр. Существует целый ряд и других положений этого закона, которые входят в противоречие с другими национальными законодательными актами (Кодекс телевидения и радио, Налоговый кодекс) и не способствуют столь необходимому развитию свободных и экономически независимых СМИ. Кроме того, в Республике Молдова не существует регулирующего органа или структуры саморегуляции, в чьи обязанности входило бы выявление и экспертиза сообщений/посланий, представляющих общественный интерес и подлежащих распространению в качестве социальной рекламы.

В период деятельности правительства Филата-2 новый Закон о рекламе не был разработан. Это обязательство было включено и в программу правительства Лянкэ. Между тем на заседании от 13 декабря 2013 года правительство одобрило законодательную инициативу группы депутатов от Либерально-демократической партии⁴¹ о поправках к Кодексу телевидения и радио и Закону о рекламе, которыми телеканалы обяжут помещать в нижней правой части экрана убывающий счетчик времени, который укажет длительность рекламного ролика или телемагазина. Эти изменения согласованы с европейскими директивами, однако они недостаточны для значительного улучшения положения дел в этой области.

Рекомендации:

- ▶ пересмотр национального законодательства в области рекламы, в том числе разработка, публичное обсуждение и принятие нового Закона о рекламе;
- ▶ включение в национальное законодательство четких норм для спонсоров сообщений/посланий, представляющих общественный интерес, в плане налоговых льгот, преимуществ, появления в сообщениях/посланиях и т.д.;
- ▶ расширение областей, рассматриваемых законом как представляющие интерес для общества и государства, с целью создания больших возможностей для продвижения общественно значимых сообщений/посланий;
- ▶ создание национального органа (предпочтительно структуры саморегуляции), в обязанности которого входили бы выявление и экспертиза содержания общественно значимых сообщений/посланий, подлежащих распространению в качестве социальной рекламы.

41 Проект Закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactele legislative/tabid/61/LegislativId/2021/language/ro-RO/Default.aspx>

Область аудиовизуальных СМИ: прозрачность процесса предоставления и отзыва частот для вещания

Обязательства

Правительство Филата-1 взяло на себя обязательство по *обеспечению прозрачности процесса предоставления и отзыва частот для вещания путем обязательной публикации объявлений о конкурсах на частоты в национальной прессе и установлению приемлемых сроков подготовки пакетов документов для участия в конкурсе на получение лицензии на вещание*. Такое же обязательство, но в измененной формулировке — *гарантирование прозрачности процесса предоставления и отзыва частот для вещания и оценка способа использования лицензий на наземное вещание в соответствии с назначением* — было включено и в программу деятельности правительства Филата-2 и правительства Лянкэ.

Контекст

Свобода выражения и свободное обращение информации и идей без вмешательства властей являются главными составляющими истинной демократии. Эта свобода, однако, невозможна без существования плюрализма в независимых средствах массовой информации, которые отражали бы как можно больше разных мнений и идей. Но плюрализм в массмедиа может быть обеспечен только тогда, когда предоставление лицензий и распределение частот происходит в условиях максимальной прозрачности, на основании критериев, которые предполагают корректность и объективность.

Со времен коммунистических властей предоставлением или отзывом частот для вещания в Республике Молдова занимается Координационный совет по телевидению и радио (КСТР), происходило это непрозрачно и часто по принципу политического сервизма. Эта проблема постоянно находилась в центре внимания гражданского общества, СМИ и представителей иностранных структур и посольств, аккредитованных в Кишиневе, которые неоднократно сигнализировали о наличии специфических проблем в этой области. После установления в 2009 г. демократического правительства власти обязались гарантировать прозрачность процесса предоставления и отзыва частот и оценить способ использования лицензий на наземное вещание по назначению.

Согласно докладу о мониторинге внедрения Программы деятельности правительства Республики Молдова «Европейская интеграция: Свобода, Демократия, Благополучие» относительно Плана действий на 2012 г., разработанного Национальным советом по участию⁴², деятельность по обеспечению прозрачности предоставления и отзыва частот и оценке использования лицензий на наземное вещание по назначению не была реализована.

Гарантирование прозрачности этого процесса, по замыслу авторов плана, должна была обеспечиваться обязательной публикацией в национальных газетах с наибольшими тиражами объявлений о конкурсах на лицензии и частоты, установлением

42 Отчет о мониторинге внедрения Программы деятельности правительства Республики Молдова «Европейская интеграция: Свобода, Демократия, Благополучие» относительно Плана действий на 2012 г., Национальный совет по участию: <http://www.cnp.md/en/products/policy-monitoring/general/item/1585>

приемлемых сроков подготовки пакетов документов для участия в конкурсах на получение лицензии на вещание и выполнении обязательства мотивировать любое решение, принятое КСТР.

Согласно международным нормам⁴³, при запрашивании лицензий или частот претенденты должны получать достаточную информацию и пользоваться объективным и беспристрастным отношением. Не указывается, что регулирующий орган должен благоприятствовать тому или иному телерадиовещателю, предоставляя ему больше времени на подготовку документов. Это способно подорвать доверие и авторитет регулирующего органа, который могут заподозрить в некорректном поведении или даже коррупции.

Положения закона

Кодекс о телевидении и радио в ст. 23 («Лицензия на вещание») предусматривает, что в соответствии со Стратегией покрытия национальной территории аудиовизуальными программными комплексами КСТР решает и публикует в «Официальном мониторе», на веб-странице КСТР и в других средствах массовой информации Республики Молдова, в том числе местных, объявления о конкурсе на имеющиеся частоты. Соответствующее положение уточняет список информации, которую должно содержать объявление: это условия и крайний срок подачи заявлений; вид средства массовой информации (радио, телевидение и пр.); требования к программному комплексу; технические параметры частот, максимальная мощность передатчика, территориальный охват; срок действия лицензии на вещание; размер государственного сбора за выдачу лицензии на вещание и т.д.

В то же время для обеспечения прозрачности этого процесса на протяжении срока, предусмотренного для подачи заявлений, КСТР следует предать гласности предложенную концепцию программного комплекса и информацию об участниках конкурса. Эта же статья предусматривает объективные и беспристрастные критерии, по которым должны рассматриваться предложения соискателей, в соответствии с которыми КСТР должен определять победителя конкурса. Решение о результатах конкурса должно быть опубликовано в течение 15 дней с момента принятия, и оно может быть обжаловано в суде.

Проблемы

Во времена коммунистического правления гражданское общество и средства массовой информации часто сигнализировали об отсутствии прозрачности в процессе предоставления КСТР лицензий и частот. О некоторых подобных ситуациях сообщалось и после 2009 г. В частности, решением КСТР № 125 от 19 октября 2010 г.⁴⁴, предприятию с иностранным капиталом ООО Social Media было предоставлено 10 телечастот из 11, вынесенных на конкурс, в ущерб двум важным телеканалам — Jurnal TV и Publika TV. В рамках этого же заседания КСТР выделил четыре радиочастоты из семи, выставленных на конкурс, только одной радиостанции — Maestro FM. Эксперты утверждали, что эта ситуация вызывает подозрения в беспристрастности КСТР и независимости учреждения от политического и экономического влияния⁴⁵. В прессе писали, что фирма Social Media, учрежденная Global Systems Grup, находилась в управлении тогдашнего заместителя председателя парламента Влада Плахотнюка⁴⁶.

43 Ева Саломон. Рекомендации для регламентирования аудиовизуальных СМИ. Центр независимой журналистики, 2006

44 Постановление КСТР № 125 от 19.10.2010 „О подведении итогов конкурса на использование радиочастот и каналов ТВ, объявленного Постановлением КСТР № 96 от 25 августа 2010 г.“: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=336633&lang=2>

45 Доклад о ситуации в СМИ Республики Молдова в 2010 г. ЦНЖ: http://www.ijc.md/Publicatii/mlu/Report_FOP_rus.pdf

46 <http://www.jurnal.md/ro/news/cca-furnizor-de-frecvente-pentru-plahotniuc-194908/>

Исследование, подготовленное Ассоциацией электронной прессы (APEL), о проведении 4 мая 2012⁴⁷ конкурса на использование частот, показало, среди прочего, что документы участников конкурса оценивались в отсутствие ясных, четких и измеримых критериев, а решение КСТР об итогах конкурса не содержит подкрепленных убедительными аргументами мотивировок и объяснения результатов голосования.

Одна из проблем, замеченных телерадиовещателями в контексте предоставления частот, касается ограниченного срока (2 месяца), который КСТР дает на подготовку документов для участия в конкурсе. Между тем для сбора документов, согласно сложным требованиям, описанным в объявлении о конкурсе, соискателям нужно гораздо больше времени. Поэтому многие вещательные компании, даже если и имеют удачные идеи проектов, отказываются от участия в конкурсе. То, что информация о конкурсе не освещается широко в многотиражных изданиях, ведет к ограничению количества потенциальных участников конкурса.

Следует отметить, что на веб-странице КСТР информация размещена таким образом, что пользователю сложно найти объявления о проведении конкурса. Решения о начале конкурса или его результатах включены в рубрику «Текущие решения», которая содержит огромный список ссылок, в названии каждой из них есть слово «решение» и дата принятия, что крайне затрудняет поиск нужной информации. В решении, как правило, оглашено количество частот, число претендентов и победителей, зато аргументы и соображения, исходя из которых был выбран победитель, не приведены. Отмечается только, что прошли публичные дебаты, и голосование было открытым. То обстоятельство, что решение КСТР не содержит аргументы, которые объяснили бы, почему большинство членов проголосовали за определенного претендента, порождает спекуляции насчет того, что лицензии и частоты распределяются по политическому заказу.

Тот факт, что КСТР не отслеживает происходящее после предоставления этих лицензий и частот, может привести к невыполнению задач, установленных в Стратегии покрытия национальной территории аудиовизуальными программными комплексами в соответствии с Национальным планом распределения наземных электрорадиочастот. Между тем не исключено, что отдельные владельцы лицензий и частот отклонятся от принципов, провозглашенных в концепциях программ, за которые они были выбраны победителями, а это ограничивает плюрализм и разнообразие СМИ.

Учитывая трудный доступ многочисленных конкурентов к ограниченному спектру частот, КСТР надо быть очень избирательным при распределении этих частот, чтобы избежать монополии на рынке телевидения и радио. Спектр частот является ценным общественным ресурсом, которым многие желают завладеть. И чтобы избежать подозрений в политической ангажированности или наличии экономических интересов, КСТР следовало бы распределять лицензии и частоты в более прозрачной и корректной манере. Особенно в условиях, когда телевидение остается самым популярным СМИ в Молдове, КСТР следовало бы всецело озаботиться обеспечением доступа телезрителей к как можно более широкой и разнообразной гамме мнений и новостей. При предоставлении лицензий и частот нужно применять критерии объективного оценивания, учитывая в первую очередь то, насколько реальной является предложенная программа. Несоблюдение прозрачности процесса выдачи или отзыва лицензий может привести к эффекту концентрации массмедиа в определенных руках и к ограничению плюрализма в СМИ путем монополизации.

47 Исследование „Конкурс на использование радиочастот, объявленный КСТР (4 мая 2012 г.)“: APEL: http://www.apel.md/public/upload/md_Studiu_de_caz_CCA_2012.pdf

Рекомендации

В соответствии с рекомендацией № R (2007) Комитета министров Совета Европы об обеспечении плюрализма средств массовой информации⁴⁸:

- ▶ регулирующий орган аудиовизуальных средств массовой информации (КСТР) должен предоставлять или отзывать частоты на вещание на основании критериев объективности и беспристрастности, в рамках прозрачных процедур;
- ▶ способы использования частот надо периодически подвергать мониторингу, чтобы избежать любой тенденции к концентрации средств массовой информации;
- ▶ период подготовки документов для участия в конкурсе на предоставление лицензий или частот на вещание должен быть продлен таким образом, чтобы у претендентов было в распоряжении достаточно времени.

В то же время власти страны должны регулярно оценивать эффективность принятых мер, целью которых является продвижение плюрализма и/или механизмов, устраняющих концентрацию СМИ, и по мере необходимости должны пересматривать эти меры в соответствии с экономическим развитием и развитием технологий в секторе средств массовой информации. Также необходимо усилить контроль парламента над деятельностью КСТР.

48 Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content:
[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2007\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2007)2&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)

Область аудиовизуальных СМИ: нормативные и законодательные рамки

Обязательство

В Плана деятельности правительства Филата-1 была предусмотрена цель приведения юридического поля, регламентирующего деятельность средств массовой информации, в соответствие с европейскими нормами и стандартами, а одной из приоритетных мер стала *разработка Концепции развития медийного рынка Республики Молдова*.

Контекст

С момента провозглашения независимости страны развитие местного медийного рынка никогда особо не заботило правительство. Это и является одной из причин того, что развитие молдавских СМИ представляет собой тернистый путь, подверженный риску развивающейся рыночной экономики и особенно политическому фактору — переменчивому, непредсказуемому, но вездесущему. В итоге спустя два десятилетия мы видим, с одной стороны, чрезмерную концентрацию структур массмедиа в столице, с другой — отсутствие медийных учреждений либо их неразвитость в сельской местности.

Примечателен тот факт, что и Закон о печати № 243-XIII от 26.10.1994, и Закон о телевидении и радио № 603-XIII от 03.10.1995, и Кодекс телевидения и радио № 260 от 27.07.2006 были приняты в отсутствие какой-либо стратегии или общей концепции развития средств массовой информации. Более того, Кодекс телевидения и радио предусматривает разработку стратегии развития данной области, хотя, следуя логике, сначала надо было разработать стратегию, которая, в свою очередь, предусматривала бы создание нормативного/законодательного поля, которое обеспечивало бы ее внедрение, а не наоборот. В отсутствие широкого видения будущего средств массовой информации намерение правительства Филата-1 разработать концепцию развития медийного рынка заслуживает одобрения и похвалы. Концепция была своевременной и по причине вступления страны в цифровую эпоху, которая наряду с большим количеством преимуществ таит и много опасностей, когда дело касается средств массовой информации.

Проблемы

Положение о разработке концепции развития медийного рынка хотя и было весьма уместно в программе правительства, однако оно исчезло из Плана деятельности кабинета министров на 2011—2014⁴⁹, принятого 23 марта 2011 г., — 7 мая 2012 г. вместо него был утвержден новый План действий на 2012—2015 гг.⁵⁰, и там уже нет соответствующего положения. Таким образом, и в программе правительства Филата-2, и в программе правительства Лянкэ, оговорены необходимые меры развития медийной сферы, но они не связаны между собой, четкого видения решения проблемы нет.

49 Постановление Правительства Республики Молдова № 179 от 23.03.2011 „Об утверждении Плана деятельности Правительства на 2011—2014 гг.“: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=337937&lang=2>

50 Постановление Правительства Республики Молдова от 07.05.2012 „Об утверждении Плана деятельности Правительства на 2012—2015 гг.“: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=343206&lang=2>

Рекомендации:

- ▶ дополнить План действий правительства положением о разработке и принятии концепции/стратегии развития массмедиа в Республике Молдова, и эту меру отнести к разряду приоритетных;
- ▶ конкретизировать цели и меры плана деятельности правительства относительно сегмента средств массовой информации, что позволит устранить несостыковки между ними;
- ▶ исправить/уточнить сроки реализации целей и принятия мер, чтобы в дальнейшем можно было контролировать ход выполнения взятых обязательств;
- ▶ создать Публично-частный совет по надзору/мониторингу хода реализации целей по развитию СМИ.

Обязательство

Другой приоритетной мерой, установленной в Программе деятельности правительства Филата-1, стала *разработка Концепции развития телевидения и радио в Республике Молдова и законов о деятельности аудиовизуальных программных комплексов в соответствии с международными рекомендациями и практикой*. В программе правительства Филата-2 приоритетной мерой было *принятие новой Стратегии развития телевидения и радио, что станет стимулом для стабильного развития независимых средств массовой информации в Республике Молдова*.

Контекст

В апреле 2011 г., после слушаний по отчету о деятельности КСТР за 2010 г., парламент дал регулирующему органу срок в 60 дней на то, чтобы он представил на заседании законодательного органа новую Стратегию покрытия национальной территории аудиовизуальными программными комплексами, План мер по развитию цифрового телевидения в Республике Молдова и План мер по введению Директивы 2010/13/ЕС Европейского парламента и Совета от 10 марта 2010 г. об аудиовизуальных медиаслужбах⁵¹.

Напомним, что первая Стратегия покрытия национальной территории аудиовизуальными программными комплексами была принята в 2007 г. на период 2007-2010 гг.⁵², а статья 35 Кодекса телевидения и радио предусматривает обязательство КСТР ежегодно пересматривать стратегию. Вопреки этому требованию закона КСТР вернулся к стратегии лишь тогда, когда это понадобилось, то есть когда появилось указание парламента разработать новый проект. Проект Стратегии на 2011—2015 гг.⁵³ был разработан весной 2011 г. и вынесен на общественное обсуждение. И поскольку Республика Молдова обязалась наравне с другими странами обеспечить переход от аналогового телевидения к наземному цифровому в июне 2015 г., именно переход к наземному цифровому телевидению стал ключевым моментом стратегии.

51 Решение парламента № 72 от 08.04.2011 О годовом отчете КСТР за 2010 г.: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=338713&lang=2>

52 Решение КСТР № 59 от 10.05.2007 о Стратегии покрытия национальной территории аудиовизуальными программными комплексами (2007 – 2010): <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=326607&lang=2>

53 Стратегия покрытия национальной территории аудиовизуальными программными комплексами (2011—2015): <http://www.cca.md/files/Strategia%202011-2015%20.pdf>

Проблемы

Анализ проекта стратегии выявил основные недостатки содержания, обусловленные отсутствием объективного анализа реальной ситуации в области телевидения и радио, а это объясняется тем, что КСТР специально не занимался реализацией целей первой стратегии. На общественных дебатах от 22 июня 2011 г. авторам документа дали много рекомендаций, часть предложений была учтена при составлении финальной редакции стратегии. Однако документ не был существенно улучшен и определенные важные цели, намеченные на 2011—2013 гг., такие, как введение наземного цифрового телевидения, приведение национального законодательства в области телевидения и радио к европейским стандартам, обеспечение доступа граждан к информационным ресурсам посредством программных комплексов, предоставленных существующими местным, региональными и национальными вещательными организациями, остались только в тексте стратегии — на практике они не реализовались.

Рекомендации:

- ▶ обновление Стратегии покрытия национальной территории аудиовизуальными программными комплексами после утверждения Программы перехода к цифровому наземному телевидению и, возможно, нового Кодекса телевидения и радио, с целью согласования как предусмотренных каждым документом целей, так и приведения к единой норме используемых терминов (сейчас терминология разная, неточная, запутанная);
- ▶ ежегодная актуализация содержания стратегии в свете новых реалий и нужд области;
- ▶ реализация постоянного социального контроля над достижением целей стратегии и ежегодная организация КСТР публичного заседания с целью анализа того, как осуществляются запланированные меры.

Обязательство

Правительство Филата-2 сформулировало одну большую цель в контексте приведения в соответствие с европейскими нормами и стандартами законодательства в области массмедиа, а именно: **принятие нового Кодекса телевидения и радио**. Эта цель не была реализована вплоть до отставки правительства Филата-2, однако по неизвестным причинам не была включена и в обязательства правительства Лянкэ.

Контекст

Необходимость улучшения Кодекса телевидения и радио появилась в первый же год его функционирования (2006), об этом впоследствии постоянно говорилось на многочисленных национальных семинарах и конференциях, которые прошли в 2007—2010 годах и на которых обсуждались проблемы в отрасли. Участники этих мероприятий, с одной стороны, выявили недостатки национального законодательства, а с другой, предложили способы их устранения. Среди недостатков по большей части отмечались: положения закона, неспособные обеспечить издательскую независимость и организационную автономию общественной вещательной компании; неэффективные механизмы подотчетности большинства игроков аудиовизуального рынка; правовой режим собственности, не способный предупредить появление нелояльной конкуренции; неадекватные правила игры на рекламном рынке; отсутствие положений по переходу к наземному цифровому телевидению; неоднозначные законодательные условия, которые можно трактовать по-разному, что приводит к

злоупотреблениям и т.д. Среди участников, которые сформулировали рекомендации по улучшению национального правового поля, были: **Кристиан Ниссен**, известный в Европе своими работами в области услуг общественного радио, бывший директор общественной датской телерадиокомпании, много лет являлся председателем Стратегической группы цифрового телевидения Европейского вещательного союза; **Борис Бергант**, бывший заместитель генерального директора общественной телерадиокомпании Словении, председатель Постоянного комитета по трансграничному телевидению Совета Европы (СЕ), заместитель председателя Европейского вещательного союза; **Владимир Ристовски**, специальный представитель генерального секретаря СЕ; **Флоренс Маршал**, консультант по программам СЕ, и эксперты Совета Европы **Стефан Уайтл**, **Андрис Мелакаулс**, **Майя Капелло**, **Луис МакМурси**, **Жан-Франциск Фюнемон**.

В феврале и мае 2010 г. участники второй национальной конференции с участием европейских экспертов единодушно признали необходимость не только изменения Кодекса телевидения и радио, но и разработки нового закона. Тогда же была создана рабочая группа под эгидой Ассоциации электронной прессы (APEL), которую поддерживала постоянная профильная парламентская комиссия (председатель — Корина Фусу) и финансировала Программа массмедиа Фонда Сороса в Молдове. Она начала разработки, руководствуясь в своей деятельности рекомендациями общественных форумов, на которых были обсуждены проблемы местного телевидения и радио. Деятельность рабочей группы была под угрозой срыва вследствие политической ситуации в стране, которая в итоге привела к досрочным парламентским выборам и новому составу парламента и специальной парламентской комиссии, которая, хотя и не сотрудничала с рабочей группой APEL, была все же в курсе ее деятельности и ждала новый проект Кодекса телевидения и радио. Проект был готов к апрелю 2011 г. и 10 мая передан председателю парламентской комиссии по культуре, образованию, науке, молодежи, спорту и средствам массовой информации Кириллу Лучинскому.

Проект нового Кодекса телевидения и радио⁵⁴, с одной стороны, устраняет существующие неясности в законодательстве, а с другой, дополняет его новыми положениями, соответствующими строгим европейским нормам в области телерадиовещания. В проект был введен новый механизм финансирования органа, регулирующего деятельность общественных вещательных организаций; предусмотрен новый способ функционирования Координационного совета по телевидению и радио, Совета по надзору за общественной вещательной компанией и Комитета по управлению общественной вещательной организацией; были введены новые понятия и положения, регламентирующие развитие телевидения и радио вообще и рынка рекламы, в частности, в цифровую эпоху; предусмотрены меры по предупреждению монополизации информационного пространства и исключению ситуаций доминирования определенных лиц на рынке аудиовизуальных СМИ и влияния на формирование общественного мнения; включены положения, которые улучшают отношения между поставщиками и дистрибьюторами медийных услуг и организациями коллективного управления авторскими и смежными правами и которые могут способствовать борьбе с пиратством в этой сфере; конкретизированы обязанности органа, регулирующего область телерадиовещания и органов по надзору за общественной вещательной компанией; учрежден новый раздел о деятельности вещательных организаций различных сообществ и т.д. Рабочая группа убеждена в том, что принятие Кодекса станет новым этапом усовершенствования национальной области аудиовизуальных СМИ в новых исторических условиях, в эпоху цифровой информации.

Следует отметить, что данным проектом больше заинтересовались европейские структуры, нежели национальные. Так, летом 2011 проект проанализировали четы-

54 Проект Кодекса телевидения и радио, май 2011 г. Ассоциация электронной прессы (APEL): http://www.apel.md/public/upload/md_Proiect_Cod_audiovizual_rom_2011.pdf

ре эксперта Совета Европы, ОБСЕ и Европейского вещательного союза EBU-UER⁵⁵. Трое из них представили результаты экспертизы в Кишиневе, в рамках общественного обсуждения проекта, прошедшего 25-26 октября 2011 года. Эксперты твердо высказались в пользу проекта, выразив уверенность в том, что это «огромный шаг вперед» на пути улучшения национального законодательства в области телевидения и радио и приведения его в соответствие с европейскими стандартами.

Проблемы

Хотя принятие нового Кодекса телевидения и радио фигурировало в правительственной программе, до настоящего времени проект не стал законодательной инициативой. В марте 2012 г. авторы проекта сделали повторный запрос на имя председателя специальной парламентской комиссии, в котором еще раз заявили о своей убежденности в том, что принятие нового кодекса положительно скажется на развитии местных телевидения и радио в духе современных демократических ценностей. Податели петиции подтвердили свою готовность в случае необходимости внести свой вклад в доработку документа. Просьба, однако, осталась без ответа.

Между тем, по инициативе парламентской комиссии были организованы публичные слушания/дебаты по проекту. Но они носили в основном формальный характер. Среди выступавших преобладали члены Национальной ассоциации патронатов телерадиовещателей Республики Молдова (НАПТР), которые, похоже, изначально задались целью отклонить проект, а не обсуждать его. Некоторые СМИ и эксперты из Кишинева отсутствие энтузиазма по отношению к проекту нового кодекса объясняли интересами в области телевидения и радио и на рынке рекламы, которые имели многие важные парламентарии. Так или иначе, но факт остается фактом: на эту цель из правительства План действий до сих пор не обратили внимания.

Так как власти, судя по всему, отказались от намерения принять новый закон, они продолжили вносить изменения в Кодекс телевидения и радио. Таким образом, в 2009—2010 годах было осуществлено 10 изменений в восьми статьях Кодекса⁵⁶. Пять изменений были утверждены 20 октября 2009 г., одно 9 июля 2010 г. и пять — 17 сентября 2010. Большинство изменений были внесены не для того, чтобы привести наше законодательство к европейским стандартам, а с явной целью оперативно изменить ситуацию, сложившуюся в общественной телерадиокомпании Teleradio-Moldova.

Обращает на себя внимание изменение ст. 66 аб. (3) Кодекса телевидения и радио, сделанное инициативной группой депутатов Либеральной партии, по которому *«физическое или юридическое лицо может обладать не более чем пятью лицензиями на вещание в одной административно-территориальной единице или зоне, не обладая при этом исключительными правами»*⁵⁷. Ранее количество лицензий было ограничено максимум двумя. Подчеркнем, что изменение было сделано в июле 2010 г., в период летних парламентских каникул и накануне роспуска парламента в сентябре 2010 г. До того момента ни один телерадиовещатель публично не поднимал проблему ограниченного права на частоты в пределах одной административно-территориальной единицы. Поскольку маловероятно, что кто-то хотел владеть двумя или более частотами в сельской местности (районе, коммуне), предполагается, что ставка делалась на столицу. Хотя неправительственные организации и медиаэксперты выра-

55 Комментарий к проекту Кодекса телевидения и радио Республики Молдова. Бернд Мёвес, Стивен Уиттл, Катрин Ниман-Меткалф, Майкл Вагнер: http://www.soros.md/files/publications/documents/Expertiza_Cod_UERT_2011_RO.pdf

56 Кодекс телевидения и радио Республики Молдова № 260 от 27.07.2006: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=316988&lang=2>

57 Там же.

зили озабоченность тем, что соответствующее изменение «облегчает создание монополистических позиций на рынке аудиовизуальных СМИ и „берлусконизацию” электронных массмедиа, подвергает опасности разнообразие медийного содержания и подавляет конкуренцию»⁵⁸, закон все-таки был изменен⁵⁹. В связи с этим Анжела Арамэ, бывший депутат и соавтор нынешнего Кодекса телевидения и радио, пишет в своем блоге, что кому-то «нужна была монополия не только де факто, но и абсолютно законно. Чего они и добились посредством... ЛП. Разумеется, это только предположение, но... Еще на предыдущей парламентской сессии, если не ошибаюсь, примар Кишинева обратился в парламент с письмом, в котором просит изменить статью 66, абзац 3 относительно регулирования монополии в области телевидения и радио...»⁶⁰. Изменение несет опасность возникновения ситуации, когда определенные лица доминируют на рынке аудиовизуальных СМИ — это запрещено законодательством, правда, только декларативно, потому что механизмов предупреждения или борьбы с этим явлением не предусмотрено.

18 июня 2010 г. в Кодекс о выборах было внесено много изменений⁶¹, которые касались обязанностей КСТР в период выборов, в том числе установление процедур предоставления права на реплику предвыборным конкурентам, обязанность вещательных организаций подать в КСТР в течение первой недели избирательного периода декларацию об издательской политике на время избирательной кампании, обязательство национальной вещательной компании бесплатно предоставлять эфирное время для предвыборных дебатов и т.д.

17 сентября 2010 г. были приняты два новых закона, посредством которых изменен и дополнен Кодекс телевидения и радио. Один из этих законов изменил 40 статью кодекса⁶² — по нему КСТР обязан не только принять концепцию освещения избирательной кампании по парламентской и всеобщим местным выборам, республиканским референдумам, но и представлять Центральной избирательной комиссии отчеты о мониторинге способа освещения предвыборной кампании национальными вещательными организациями. Вторым законом⁶³ устанавливалось, что члены КСТР занимают ответственные государственные должности путем назначения, а штат КСТР состоит из государственных служащих и персонала, работающего на контрактной основе.

В разгар политического кризиса в 2011 г. парламент принял поправки к двум статьям Кодекса телевидения и радио: к статье 16 (право на реплику)⁶⁴, чтобы связать её с Законом о свободе выражения мнения, и к статье 43 — добавились новые основания для несовместимости с должностью члена КСТР⁶⁵. После преодоления политического кризиса путем избрания весной 2012 г. президента страны правительство вернулось к Программе деятельности, в которую оно внесло изменения. В сегменте

58 Заявление медийных НПО о законодательных инициативах в области аудиовизуальных СМИ: <http://old.api.md/events/10454/index.html>

59 Закон № 164 от 09.07.2010 об изменении статьи 66 Кодекса телевидения и радио: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=336158&lang=2>

60 http://aarama.blogspot.com/2010_10_01_archive.html

61 Закон № 119 от 18.06.2010 об изменении и дополнении Кодекса о выборах № 1381-XIII от 21 ноября 1997 г.: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=335036&lang=2>

62 Закон № 216 от 17.09.2010 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=336160&lang=2>

63 Закон № 222 от 17.09.2010 о внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=336464&lang=2>

64 Закон № 43 от 05.07.2011 об изменении статьи 16 Кодекса телевидения и радио: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=339433&lang=2>

65 Закон № 181 от 19.12.2011 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=341744&lang=2>

массмедиа изменения, в общем, касались сроков реализации целей, поскольку сами цели не изменились. Несмотря на это, целью, которая предполагала принятие нового закона о телевидении и радио, пренебрегли.

В 2012 г. было сделано 14 поправок к 11 статьям Кодекса телевидения и радио⁶⁶, в том числе к важным статьям, касающимся авторских прав, лицензий на вещание, санкций, рекламы и телеторговли, вакансий должности члена КСТР и т.д. Так, согласно новым ограничениям:

— решение КСТР о применении любых санкций должно быть мотивировано, подлежит исполнению с момента принятия и доводится до сведения вещательных организаций и распространителей программ посредством заказных писем с их последующей публикацией в «Официальном мониторе» Республики Молдова и на веб-странице КСТР (*эта поправка стала своего рода реакцией на отзыв лицензии на вещание канала НТ, будучи скорее политическим, чем юридическим решением проблемы. Постановлением Конституционного суда от 6 декабря 2012 г. поправка была объявлена частично неконституционной*⁶⁷);

- ▶ введены понятия «отечественные программы» и «размещение продукта»;
- ▶ изменены положения, касающиеся эфирного времени, отведенного на рекламу, и порядок размещения рекламных роликов и телеторговли;
- ▶ запрещено размещение продуктов, относящихся к алкогольным напиткам, табачным изделиям, медицинским препаратам и лечению, деятельности казино и денежным выигрышам;
- ▶ спонсорству подлежат лишь отечественные продукты, политические передачи и новостные программы не спонсируются. 27 декабря 2012 г. парламент продлил до 1 июля 2013 г. дату вступления в силу обязательства распространителей программ перекрывать рекламные ролики и телеторговлю в ретранслируемых иностранных программных комплексах⁶⁸.

Также в 2012 г. было изменено определение «отечественные программы» и было введено новое понятие — «размещение продукта». Часть изменений преследовали цель ограничить проникновение зарубежной рекламы на местный медийный рынок, но манера, в которой это было проделано, вызвала споры. Распространители услуг, вынужденные перекрывать рекламу и телеторговлю в зарубежных ретранслируемых программах, обратились с просьбой продлить вступление в силу положения, поскольку им приходилось понести дополнительные расходы.

Можно только приветствовать изменение, согласно которому размещение продукта разрешено в программах отечественного производства, однако оно не может значительно повлиять на улучшение ситуации в области. Местные/региональные вещатели и вещатели с большой долей продукции местного производства попросили разрешения размещать коммерческую рекламу только в отечественных программах, чтобы таким образом способствовать развитию местного медийного продукта и остановить паразитирование некоторых телерадиовещателей на зарубежных передачах, имеющих высокий рейтинг.

66 Кодекс телевидения и радио Республики Молдова № 260 от 27.07.2006:
<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=316988&lang=2>

67 Постановление Конституционного суда № 17 от 06.12.2012 о контроле конституционности некоторых положений Кодекса телевидения и радио Республики Молдова №260-XVI от 27.07.2006 (Обращение № 25а/2012):
<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=346093&lang=2>

68 Закон № 323 от 27.12.2012 о внесении изменений в Закон № 165 от 11.07.2012 о внесении изменений и дополнений в Кодекс телевидения и радио:
<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=346348&lang=2>

Итог

В период 2009—2012 годов в Кодекс телевидения и радио многократно вносились поправки, изменениям подвергалась почти каждая третья из его 68 статей. Изменения, даже если и подразумевают определенное усилие по приведению правового поля в соответствие с европейскими стандартами, пока не способствовали видимому улучшению ситуации в рассматриваемой сфере. Кроме того, ни одно из изменений не касалось, например, перехода к наземному цифровому телевидению или режима собственности. Следовательно, нужны новые поправки, а чтобы их не постигла та же участь, что и предыдущие, сделанные к Кодексу о телевидении и радио (после 33 поправок закон стал нефункциональным), следует принять новый закон.

Рекомендация

Повторное введение в План деятельности правительства обязательства о принятии нового Кодекса телевидения и радио и исполнение этого обязательства.

Обязательство

Внедрение цифрового телевидения и создание возможностей для получения информации из различных источников (телевидение и радио) на национальном, региональном и местном уровнях было установлено как приоритетная мера для правительства Филата-2 и правительства Лянкэ.

Контекст

В 2006 г. на Региональной конференции по радиокommunikациям (RRC-06) в Женеве был определен срок, до которого следует осуществить переход от аналогового телевидения к наземному цифровому — 16 июня 2015 года. Наземное цифровое телевидение предлагает решение, по крайней мере, для двух серьезных вызовов времени: лучшего информирования граждан и преодоления ограниченности подходящего к концу спектра наземных радиоэлектрочастот. Республика Молдова подписала в 2008 г. решение RRC-06⁶⁹, наряду с другими 104 странами мира взяв на себя обязательство завершить этот процесс в сроки, заявленные на международном уровне.

Молдавские власти несколько раз пытались разработать положения перехода к наземному цифровому телевидению, но каждый раз попытка не удавалась — главным образом по причине нехватки знаний и слабого понимания специфики информационной эпохи.

Итоги

В июле 2012 г. Министерство информационных технологий и коммуникаций опубликовало для публичного обсуждения проект Программы перехода от наземного аналогового телевидения к наземному цифровому⁷⁰. Анализ документа, проведенный представителями гражданского общества при поддержке Программы массмедиа Фонда Сороса в Молдове, выявил наряду со спорными положениями ряд серьезных недостатков. В первую очередь, проект программы (как и предыдущего проекта) акцентировал внимание на техническом аспекте проблемы, хотя суть пере-

69 Закон № 69 от 27.03.2008 о ратификации Регионального соглашения, касающегося планирования цифровой наземной радиовещательной службы в Районе 1 (частях Района 1, расположенных к западу от меридиана 170° в.д. и к северу от параллели 40° ю.ш., за исключением территории Монголии) и в Исламской Республике Иран в полосах частот 174230 МГц и 470862 МГц: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=327615&lang=2>

70 Проект Программы перехода от аналогового наземного телевидения к наземному цифровому: http://www.mtic.gov.md/img/d2011/download/2013/08/06/Program_tranzitia_tv_CS_23_07_2013.pdf

хода к цифровому вещанию кроется в адекватном информировании граждан. У проекта были и другие проблемы: анализ текущего положения был сделан на основе устаревших данных; условие принимать и распространять через мультиплекс I «национальные общественные телеканалы и [продукцию] существующих поставщиков телевизионных и телемультимедийных услуг со значительным покрытием аудиторией» противоречит европейской рекомендации по использованию мультиплекса для обеспечения разнообразия и плюрализма; были установлены льготные условия по созданию мультиплексов для ГП Radiocomunicații вопреки европейским рекомендациям по предотвращению монополии, концентрации собственности и ситуации доминирования кого-либо в двух ключевых сегментах: инфраструктуры и содержания и т.д. Авторы исследования пришли к неутешительному выводу: проект программы выявляет ошибочное представление о наземном цифровом телевидении, будучи выражением устаревшего менталитета, для которого важнее формальность, а не желание изменить ситуацию к лучшему.

Проект программы публично обсуждался в ходе круглого стола, состоявшегося 3 августа 2012 г. по инициативе Фонда Сороса в Молдове в партнерстве с профильным министерством. На этом заседании были сформулированы предложения и рекомендации по улучшению документа. Часть этих предложений позже была принята и включена в финальный вариант проекта. Местами улучшенная, программа была представлена правительству, однако ее принятие запаздывает. Наряду с положениями из Стратегии покрытия национальной территории аудиовизуальными программными комплексами эта программа составляла бы необходимый минимум нормативных рамок при переходе к наземному цифровому телевидению. Теоретически упомянутые документы должны означать четкий и ясный план действий. На практике же в них больше недостатков, которые могли бы создать определенные проблемы при внедрении цифрового телевидения.

Рекомендации:

- ▶ проект Программы перехода к наземному цифровому телевидению следует улучшить таким образом, чтобы его введение касалось существенной цели: донести преимущества информационного общества до каждой семьи;
- ▶ правительству следует срочно принять программу, а ее положения должны исключить монополизацию области;
- ▶ реализация программы должна находиться под постоянным контролем общества.

Область аудиовизуальных СМИ: регулирующий орган (КСТР)

Обязательство

Деидеологизация общественных аудиовизуальных СМИ путем деполитизации Координационного совета по телевидению и радио и недопущения назначений по политическим критериям членов Наблюдательного совета Национальной общественной компании Teleradio-Moldova — эта важная цель была включена в Программу деятельности правительства Филата-1.

Контекст

Даже если Кодекс о телевидении и радио предусматривает механизм комплектования состава КСТР и Наблюдательного совета (НС) Национальной общественной компании Teleradio-Moldova, призванный защитить соответствующие структуры от воздействия политического фактора, как КСТР, так и НС находились под политическим контролем. Это выразилось, в частности, в назначениях на должности по политическим критериям вопреки законодательству в области телевидения и радио. Таким образом, эти структуры стали эффективными инструментами власти, особенно до 2009 года, в борьбе с немногими телерадиовещательными компаниями, пытавшимися корректно выполнять свою профессиональную миссию, и об этой ситуации многократно сообщали молдавские и зарубежные эксперты. Коммунистическое правительство, руководившее страной до 2009 г., отвергало обвинения в оказании политического влияния на КСТР и НС, а новые власти взяли на себя обязательство по деполитизации КСТР и НС, признав тем самым наличие политического контроля над ними. Оценивая озабоченность, по крайней мере, декларируемую правительством, отметим все-таки, что обязательство, на которое мы ссылаемся, в любом случае предполагает определенное влияние на КСТР и НС, чтобы их деполитизировать.

Проблемы

То, что последовало после 2009 года, может быть расценено как смена одного политического влияния, жесткого и открытого, на другое — более легкое и замаскированное, поскольку назначение новых членов КСТР и НС производилось, как и раньше, по политическим критериям. Более того, в конфликтах между составами правящих альянсов после 2009 года раскрылась одна деталь, существенная для этого исследования: КСТР вопреки законодательству попал все-таки в ряд учреждений, о которых собирались «заботиться» правящие партии, и эту «заботу» взяла на себя Демократическая партия.

Отметим, что на протяжении многих лет в адрес КСТР звучала жесткая критика не только со стороны власти, но и от оппозиции и гражданского общества, в ряде случаев члены и персонал КСТР становились подозреваемыми, находились под следствием и даже наказывались за коррупционные деяния. В июне 2010 г., впервые в истории КСТР, парламент отклонил годовой отчет о деятельности учреждения в 2009 г. по причине, что он не справился с миссией гаранта общественного интереса. В то же время в сентябре 2010 г. этот же состав парламента изменил законодательство, придав функциям члена и председателя КСТР статус ответственной государственной должности, а персоналу КСТР — качество государственного служащего. Возможно, проделанными изменениями преследовалась цель повысить ответствен-

ность регулирующего органа, но эти положения не в состоянии деполитизировать КСТР или обеспечить ему автономию.

Другие законодательные изменения касались Наблюдательного совета и председателя компании Teleradio-Молдова, а также частных вещательных организаций (ст. 56, 60 и 66). Два из этих изменений, благодаря которым НС может утверждать и смещать председателя компании Teleradio-Moldova большинством голосов своих членов, а не голосами двух третей, как это было предусмотрено ранее, преследовали цель изменить плачевное положение Teleradio-Moldova. В краткосрочном контексте новые законодательные положения позволили обновить состав НС, сделали возможным смещение бывшей администрации и назначение новой. В долгосрочной же перспективе изменения содержат определенные риски и не устраняют опасности продолжающейся идеологизации общественной вещательной организации. В частности, утверждение и смещение председателя компании простым большинством голосов членов НС делает общественную компанию удобной для власти, какого бы окраса она ни была, поскольку есть незаявленное воздействие со стороны НС, а позиция высшего руководства вещателя становится шаткой и подверженной шантажу. Эти положения могут означать и новые смещения/назначения в администрации компании в зависимости от предпочтений новой власти, а значит, не ограждают НС и общественную вещательную организацию от влияния политического фактора.

Итог

Обновленный состав КСТР и НС, выборы их новых председателей, назначение новой администрации национальной общественной вещательной компании со временем принесли определенную пользу сфере телевидения и радио. Заметны восстановление общественного характера национальной общественной вещательной организации и начало некоторых внутренних реформ в компании Teleradio-Moldova. В целом же позиция руководства вещательной компании осталась уязвимой перед возможным политическим давлением, а «деидеологизация» общественного телерадиовещателя не стала необратимой, поскольку деполитизация КСТР и НС не удалась. Иначе говоря, видимое давление на эти два учреждения исчезло, но не преодолена ситуация, когда состав этих структур формируется по политическим критериям.

Рекомендация:

- ▶ разработать дополнительные механизмы, благодаря которым будет полностью исключено вмешательство политики в деятельность регулирующего органа аудиовизуальных СМИ, а ответственные лица должны соблюдать законодательство.

Обязательства

Обеспечение независимости и эффективности Координационного совета по телевидению и радио при осуществлении его миссии представителя и гаранта общественного интереса было включено как приоритетная мера в Программу правительства Филата-2. В то же время правительство Лянкэ обязалось создать **стимулирующие условия для производства местной аудиовизуальной продукции на государственном языке**. То, как эти обязательства были выполнены, можно проследить, в том числе путём анализа нормативных актов, разработанных и принятых КСТР.

Контекст

Стратегия покрытия национальной территории аудиовизуальными программами комплексами (2011—2015) оговаривает, что до конца 2011 г. следовало принять решение о регламентировании процентного соотношения объема отечествен-

ной продукции, собственной и европейской. С опозданием, в феврале 2012 г., КСТР опубликовал на своем сайте проект решения, который предусматривает, что доля отечественной продукции (за исключением кинематографической) в аудиовизуальных программных комплексах составит не менее 30 % от объема недельного вещания, а телерадиовещатели, у которых доля отечественной аудиовизуальной продукции меньше 30 %, представят на утверждение КСТР до 1 мая 2012 г. генеральные концепции программных услуг. Проект этого решения был передан некоторым специализированным организациям гражданского общества, в том числе Национальной ассоциации патронатов телерадиовещателей (НАПТ), Совету прессы, Центру независимой журналистики, Ассоциации электронной прессы, общественной ассоциации Apollo. Последняя из перечисленных структур представила целый ряд предложений, в то время как другие организации, в том числе вещательные организации, которых проект решения касался непосредственно, не имели ни одного замечания. 28 декабря 2012 г. на открытом заседании КСТР утвердил постановление № 185 «О доле отечественных аудиовизуальных программ»⁷¹, по которому с 1 апреля 2013 г. доля отечественных программ должна составлять не менее 30 % из объема недельного вещания, при этом не менее половины таких программ должно быть показано на государственном языке в прайм-тайме.

Сразу после опубликования решения в «Официальном мониторе» Республики Молдова большинство телерадиовещателей обвинили КСТР в превышении полномочий, а НАПТ довел до сведения парламентской комиссии по культуре, образованию, науке, спорту и СМИ, что новые положения приведут к разорению большинства вещательных компаний. Комиссия обсудила этот вопрос и отправила письмо в КСТР, в котором отмечала, что постановление № 185 незаконно. В то же время представители НАПТ опротестовали решение КСТР в суде. Напомним, что НАПТ была основана в августе 2010 г. 14 телерадиовещателями из столицы (это 7 радиостанций: Megapolis FM, Europa Plus, Retro FM, Radio 7, Publika FM, Pro FM, Radio 21 и 7 телеканалов: TNT, N4, Publika TV, TVC 21, Pro TV, Accent TV, TV 7) объединение патронатов в области электронных СМИ, а на момент образования основатели заявляли, что «организация является неполитической и способствует развитию СМИ в Республике Молдова»⁷². В числе учредителей НАПТ — телеканал TV 7, который ретранслирует некоторые программы российского канала НТВ, а владельцем TV 7 является председатель профильной парламентской комиссии Кирилл Лучинский.

Обращение в суд вызвало полемику в обществе. 28 мая 2013 г. специализированная парламентская комиссия провела заседание, на которое были приглашены члены КСТР, представители вещательных организаций и эксперты в области аудиовизуальных СМИ. Дискуссия была бурной, члены КСТР и некоторые эксперты поддержали решение, в то время как председатель комиссии обвинил КСТР в том, что этот орган принимает решения, не зная, как функционирует телевидение, а некоторые телерадиовещатели пожаловались, что не смогут выполнить постановление КСТР по причине отсутствия финансовых средств. Между тем Апелляционная палата Кишинева приостановила решение КСТР, определив, до оглашения окончательного вердикта, телерадиовещатели, у которых доля отечественной продукции на румынском языке в прайм-тайме меньше 30 %, не могут быть наказаны. Апелляционная палата приняла решение как раз накануне заседания КСТР от 2 мая 2013 г., на котором следовало рассмотреть отчет о мониторинге деятельности 12 телеканалов с 5 по 11 апреля 2013 г., а именно о соблюдении процентной доли программ отечественного

71 Постановление КСТР № 185 от 28.12.2012 „О доле отечественных программ в аудиовизуальных программных комплексах“:
<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=346305&lang=2>

72 http://www.publika.md/14-institutii-media-au-creat-primul-patronat-media-din-republica-moldova_83201.html

производства в соответствии с общей концепцией программ. КСТР вынужден был отложить анализ мониторинга на следующее заседание и рассмотреть соблюдение процентной доли программ отечественного производства, основываясь не на решении от 28 декабря 2012 г., а на обязательствах владельцев телеканалов, принятых в общей концепции программ. Постановление на этот счет было принято 30 мая 2013⁷³.

Фактически решение КСТР от декабря 2012 г. продублировало то, которое существовало в нормативной базе с 2006—2007 годов. Таким образом, требовалось не специальное решение, а надзор КСТР за тем, как телерадиовещатели выполняют свои обязательства, взятые еще при получении лицензий на вещание. Надзор — абсолютно легальная мера, которая соответствует положениям национального законодательства в области телевидения и радио.

Эта ситуация, с одной стороны, показала, что не существует достаточных гарантий независимости КСТР в реализации его миссии гаранта общественного интереса, а с другой — выявила необходимость разработать дополнительные нормативные акты, чтобы обеспечить внедрение законодательства на пользу адекватного информирования граждан. Однако некоторые вещатели, преимущественно телевизионные, сразу же нашли способы обойти положения решений КСТР — одни начали брать из Интернета зарубежные кадры, делать к ним свой текст и выдавать их за продукцию местного производства; другие начали готовить длинные выпуски новостей и передавать их по несколько раз в день, пока не будет достигнут объем в 30 %; третьи производили 30 % контента для одного своего канала, а распространяли его по всем каналам, которыми владели. Формально эти вещатели подчинились требованиям КСТР, на деле, однако, цель, ради которой существует соответствующее положение в кодексе и стратегии, дискредитирована.

Рекомендации:

- ▶ точное определение областей деятельности телерадиовещателей и поставщиков услуг, которые нуждаются в дополнительном регламентировании, не уточненном в законодательстве, и разработка КСТР обязательных дополнительных норм;
- ▶ публичное обсуждение дополнительных норм, разработанных с участием всех заинтересованных сторон, и обеспечение постоянного надзора за их соблюдением.

73 Постановление КСТР № 84 от 30 мая 2013 „о мониторинге соблюдения указанных в генеральных концепциях программных комплексов телеканалов «PRO TV CHIȘINĂU», «Prime», «TV 7», «Canal 3», «СТС Mega», «2 Plus», «Super TV», «N 4», «Acasă în Moldova», «Bravo», «RTR Moldova» и «Ren Moldova» доли отечественной продукции в общем объеме вещания и соответствия объема вещания рекламы требованиям действующего законодательства”: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=348396&lang=2>

Область аудиовизуальных СМИ: общественная вещательная компания

Обязательства

Во всех правительственных программах с 2009 г. и до сегодняшнего дня в центре внимания находится национальный общественный телерадиовещатель. Одной из ключевых задач правительств было названо реформирование Национальной общественной телерадиокомпания Teleradio-Moldova, в том числе путем *модернизации менеджмента и обеспечения достаточного финансирования* (правительства Филата-2 и Лянкэ).

Контекст

Реформирование национальной общественной телерадиокомпания (НОТК) стало острой необходимостью, четко осознанной всем обществом еще до 2009 г., когда преобразования только имитировались и медийный продукт оставался неизменным — сильно зависимым от политического фактора, с преобладанием идеологического эффекта над правдивым информированием.

Новый состав Наблюдательного совета и администрации Teleradio-Moldova, назначенные в 2010 г., публично взяли на себя обязательство воплотить серьезные реформы. Но, кажется, новое руководство до конца не осознало ни масштаба «наследства», которое ему досталось, ни сложности процессов реформирования учреждения, практически законсервированного во времени. В 2010 г. компании Teleradio-Moldova из госбюджета было выделено чуть более 70 миллионов леев, что на 57 миллионов меньше необходимого объема, предусмотренного в технических условиях, и более чем на 20 миллионов меньше объема бюджетных выплат за 2009 г. (90 973 500 леев). Кредиторская задолженность к началу 2011 г. составила свыше 30 миллионов леев, в том числе 17 миллионов леев долга за 2007—2009 гг. перед ГП Radiocomunicații (эти долги удалось погасить лишь на протяжении 2012 г.). Несмотря на то, что все правительства до сегодняшнего дня заявляли о своей приверженности демократическим ценностям и главный акцент делали на необходимости реформ Teleradio-Moldova, при утверждении бюджета для общественного телерадиовещателя они демонстрировали традиционный советский подход к управлению: бюджет из года в год должен быть одним и тем же или почти одинаковым. В результате, независимо от положений законодательства о телевидении и радио и обязательств властей, общественная вещательная организация финансировалась лишь в объеме, позволявшем еле-еле удержаться на плаву, но никак не развиваться или реформироваться. Между тем, реформы невозможно проводить без инвестиций, а некоторые преобразования (как в случае НОТК) требуют огромных единоразовых вложений, которые можно будет возместить только со временем. Так что новому руководству НОТК, решившему, по крайней мере, на декларативном уровне, реформировать учреждение, необходимо было ответить на нешуточные вызовы: восстановить публичный характер общественного вещательной компании, погасить исторические долги и в условиях бюджета, который постоянно урезается, провести структурные изменения, обеспечить техническое переоснащение, оптимизировать схему зачисления новых сотрудников в штат, обучить персонал и т.д. При этом требовалось противостоять любым возможным попыткам вмешательства, тем более что такой печальный опыт уже имелся. Следует отметить, что реформы, начатые НОТК, больше и настойчивее поддерживали европейские и международные организации, нежели национальные.

Итог

С внешней помощью администрация НОТК начала с разработку внутренней нормативной базы, которой организация должна была руководствоваться в своих мерах и усилиях по реформированию. Так, за относительно короткий срок были разработаны и приняты такие важные документы, как:

- ▶ *Стратегические направления развития на 2010—2015 гг.*⁷⁴ (**документ преследует, в том числе, цель избежать возврата к прежней практике явной политической ангажированности**);
- ▶ *Регламент о внутреннем мониторинге теле- и радиопрограмм НОТК Teleradio-Moldova*⁷⁵, представляющий методологию мониторинга политического плюрализма, в том числе в программах предвыборного характера, социального плюрализма и рекламы, что необходимо для качественного внутреннего контроля собственных программ, получения правильных и достоверных результатов, которые позволяли бы при необходимости принимать меры;
- ▶ *Устав компании Teleradio-Moldova* в новом варианте⁷⁶, который в конечном счете преследует цель укрепления редакционной независимости учреждения;
- ▶ *Регламент об оплате труда в компании Teleradio-Moldova*⁷⁷, который создает здоровый баланс между проделанной работой и вознаграждением;
- ▶ *Регламент о системе бонусов*⁷⁸, который заменил гонорары кварталными премиями за профессиональные достижения;
- ▶ *Регламент об оценивании профессиональных достижений сотрудников*⁷⁹ предназначенный для определения раз в два года уровня профессионализма сотрудников и в зависимости от результатов их повышения (в должности или в размере зарплаты) или понижения.

Были приняты и некоторые регламенты и кодексы, которые касаются деятельности Наблюдательного совета, в том числе *Регламент о проведении конкурса на замещение вакантной должности директора компании Teleradio-Moldova* и *Кодекс поведения членов НС компании*.

Рекомендации:

- ▶ Правительство Республики Молдова и Министерство финансов должны соблюдать Кодекс телевидения и радио и собственные обязательства, заявленные в правительственной Программе деятельности, относительно достаточного финансирования общественного радиовещателя;
- ▶ администрация компании Teleradio-Moldova должна четко соблюдать положения собственной внутренней нормативной базы, что будет способствовать необратимости реформ.

74 Стратегия развития компании Teleradio-Moldova на 2010-2015 гг.: trm.md/files/docs/Strategie_2010_2015.doc

75 Положение о внутреннем мониторинге программ телевидения и радио компании Teleradio – Moldova: www.trm.md/.../Hotararea%20N.32%20din%2018.03...

76 Устав НОТК Teleradio-Moldova: <http://trm.md/ro/documente/>

77 Положение о системе оплаты труда в НОТК Teleradio-Moldova: <http://www.trm.md/ro/documente/>

78 Положение о системе бонусов: <http://www.trm.md/ro/documente/>

79 Положение об оценивании профессиональных качеств сотрудников: <http://www.trm.md/ro/documente/>

Обеспечение прозрачности в вопросах собственности средств массовой информации

Обязательство

Правительство Филата-2 включило в свою программу деятельности как приоритетную меру и *дополнение законодательства специальными положениями, касающимися прозрачности в вопросах собственности СМИ и ограничения концентрации собственности средств массовой информации*. Тем не менее в 2011—2012 гг. соответствующее законодательство не было изменено и не были предприняты меры по прекращению концентрации средств массовой информации. Положения в такой же формулировке есть и в программе правительства Лянкэ.

Контекст

Изменения на политической арене в 2009 г. прямым образом повлияли на развитие массмедиа Республики Молдова. Так, в последние годы появилось много новых СМИ, в том числе онлайн-овых, которые конкурируют в одном и том же сегменте аудитории, интересующейся политической, социальной и экономической областями. Однако наличие множества учреждений СМИ на рынке еще не означает разнообразия мнений. Обеспечение плюрализма СМИ в демократическом обществе находится в прямой зависимости от обеспечения прозрачности средств финансирования прессы. Но говорить о свободной и разнообразной прессе нельзя до тех пор, пока она учреждается и финансируется из одного и того же источника и в силу этого прямо или косвенно контролируется «донорами».

Согласно отчетам о ситуации в молдавской прессе⁸⁰, на протяжении последних лет отмечается тенденция к концентрации средств массовой информации, особенно аудиовизуальных, в руках нескольких групп интересов, что ставит под угрозу плюрализм СМИ и плюрализм мнений и ущемляет право граждан на информацию. Это происходит из-за отсутствия прозрачности медийного рынка, который наводнен фиктивными владельцами СМИ, потому что настоящие собственники прессы предпочитают оставаться в тени. Вопреки европейским устремлениям, заявленным правительствами, сменявшими друг друга с 2009 г., в Республике Молдова не наблюдается увеличения степени прозрачности в вопросах собственности средств массовой информации. Существует целый ряд барьеров, которые ограждают доступ к информации о собственниках СМИ, особенно когда компании зарегистрированы в офшорных зонах, в которых гарантирована конфиденциальность владельцев. Специальные национальные и зарубежные исследования показывают, что использование офшорных компаний в структуре собственности массмедиа имена настоящих владельцев сохраняются в тайне: многие из них являются политиками или государственными служащими⁸¹. Следует отметить, что на сегодняшний день не существует адекватной

80 Ситуация СМИ в Республике Молдова, годовой отчет за 2011 год, годовой отчет за 2012 год, Центр независимой журналистики: http://ijc.md/index.php?option=com_content&task=view&id=36&Itemid=64

81 Прозрачность в вопросах собственности СМИ в Республике Молдова. Центр независимой журналистики, Дойна Костин, Мамука Андгуладзе, 2012: http://ijc.md/Publicatii/studii_mlu/Transparena%20proprietaii%20mass%20media%20in%20Republica%20Moldova/index.html

законодательной базы, гарантирующей разнообразие массмедиа, которое обеспечило бы плюрализм в СМИ и создавало условия для профессионального и беспристрастного отражения демократических и политических процессов.

Отталкиваясь от роли и влияния аудиовизуальных массмедиа в формировании общественного мнения, Центр независимой журналистики (ЦНЖ) начал в 2012 г. дебаты об изменении Кодекса телевидения и радио в целях обеспечения прозрачности в вопросах собственности телерадиовещателей. Между тем вопрос прозрачности собственности телерадиовещателей и распределителей услуг затронут в кодексе в очень поверхностной форме, в нескольких статьях, которые содержат общие положения о концентрации собственности и декларативны по своей сути (ст. 7, 23, 27). Согласно Кодексу телевидения и радио, Координационный совет по телевидению и радио (КСТР) обязан обеспечить плюрализм массмедиа путем ограничения концентрации собственности, однако соответствующее обязательство не может быть исполнено, поскольку документ не предоставляет регулирующему органу необходимые инструменты и механизмы⁸². Соответственно, необходимо изменение нынешнего Кодекса телевидения и радио и создание некоторых механизмов, которые бы позволили применять законоположения.

Поправки были разработаны группой экспертов на основании рекомендаций обширного исследования, в котором проанализирована ситуация в области прозрачности собственности массмедиа на международном и национальном уровнях. Их обсудили местные и международные эксперты, члены парламента и правительства, КСТР, гражданского общества и представители вещательных организаций. Проект закона был отправлен в парламент в мае 2013 г., его как законодательную инициативу 12 июня 2013⁸³ г. зарегистрировала группа депутатов от Либерально-демократической партии. В сентябре 2013 г. профильная парламентская комиссия провела публичные дебаты, на которые были приглашены и представители вещательных организаций. Парламентская комиссия рекомендовала проект закона к утверждению в первом чтении, затем должны были быть организованы новые слушания для улучшения документа перед его утверждением в окончательном чтении.

Положения

Цель законопроекта об изменении Кодекса телевидения и радио — способствовать обеспечению доступа общественности к информации о собственниках средств массовой информации, снижению концентрации массмедиа и обеспечению плюрализма мнений. Поправки преследуют задачу обеспечить прозрачность вещательных организаций изначально, с момента получения лицензии, и поддерживать эту прозрачность с течением времени.

Проект предлагает несколько ясных положений относительно повышения прозрачности средств массовой информации, среди которых обязательство телерадиовещателей и распространителей услуг снабжать Координационный совет по телевидению и радио как на этапе подачи документов на участие в конкурсе на получение лицензии, так и ежегодно после получения лицензии на вещание или разрешения на ретрансляцию информацией о законных собственниках и о бенефициарах (выгодополучателях).

Законопроект предусматривает унификацию терминологии таким образом, чтобы одно определение — «*собственник-бенефициар*» заменило термины «*учредитель*», «*владелец*», «*акционер*» и т.д., используемые по настоящий момент в отношении собственности средств массовой информации. *Собственник-бенефициар*, со-

82 Там же.

83 <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/1794/Default.aspx>

гласно законопроекту, — это физическое лицо, которое на основании закона и/или контракта, находится в одной или нескольких из следующих ситуаций: получает или может получать любой тип дохода от деятельности одного телерадиовещательного органа или распространителя услуг и не имеет обязательства передавать этот доход третьему лицу; владеет прямо или косвенно, через аффилированных лиц в свете статьи 6 Закона о рынке капитала, контролем над телерадиовещателем или распространителем услуг; обладает качеством члена руководящего органа юридического лица, не имеющего цели извлечения прибыли, или юридического лица, в котором ни одно физическое лицо не владеет долей равной или большей, чем существенная доля, и имеет полномочия отзывать, сам или вместе с другими членами, большинство членов совета, исполнительный орган или большинство членов исполнительного органа и/или ревизора или большинство членов ревизионной комиссии телерадиовещателя или распространителя услуг. Поправки уточняют список информации, которую частные вещательные организации обязаны обнародовать, в том числе имя собственника/собственников — бенефициаров и их долю в уставном капитале, список членов административного совета и имя администратора. Это предусматривает и процедура по обеспечению прозрачности информации, а именно публикация пакета документов просителя на сайте КСТР и на собственном сайте после подачи заявки. Таким образом, широкая общественность получит доступ к информации о статусе и учредительном договоре юридического лица — заявителя, к сведениям о структуре собственности претендента. Информацию следует обновлять ежегодно, одновременно с опубликованием годовых отчетов. Отчеты, которые содержат имена собственников-бенефициаров и источники финансирования, представляются в КСТР.

Законопроект вводит и административную ответственность за несоблюдение обязательств по обеспечению прозрачности вещательных организаций. Также предусматриваются и аспекты внедрения закона, что, как правило, проблематично в Республике Молдова, хотя и существуют приведенные в соответствие с европейскими нормами национальные законодательные механизмы.

Проблемы

Учитывая роль учреждений массмедиа в обществе и их влияние на формирование общественного мнения, крайне важно, чтобы они функционировали в условиях максимальной прозрачности, особенно это касается собственников и источников финансирования. Между тем в Республике Молдова публичная информация о собственниках СМИ довольно отрывочна, а в случае трестов/холдингов, которые владеют медийными компаниями, она может полностью отсутствовать. Таким образом, общество имеет весьма ограниченный доступ к информации о финансовых средствах или финансировании трестов. Вдобавок правительственные учреждения, которые владеют подобными данными, не делают их достоянием общественности⁸⁴.

Чаще всего, согласно исследователям массмедиа⁸⁵, данные о собственниках средств массовой информации в Республике Молдова недоступны. Журналисты вынуждены оперировать только сведениями, которые нельзя проверить, а в большинстве случаев для отражения тем о владельцах и собственности СМИ вынуждены опираться на догадки и связи между редакционной политикой, заявлениями и отчетами о мониторинге поведения средств массовой информации.

84 Индекс устойчивости СМИ 2012, IREX: http://www.irex.org/sites/default/files/u105/EE_MSI_2012_Moldova.pdf

85 Прозрачность в вопросах собственности СМИ в Республике Молдова, Исследование, Центр независимой журналистики, Дойна Костин, Мамука Андгуладзе, 2012 г.: http://ijc.md/Publicatii/studii_mlu/Transparenata%20proprietatii%20mass%20media%20in%20Republica%20Moldova/index.html

Исследование «Прозрачность собственности массмедиа в Республике Молдова»⁸⁶ констатирует, что одним из факторов, который влияет на недостаточную прозрачность собственности вещательных организаций и распространителей услуг, является несовершенство Кодекса телевидения и радио. Хотя кодекс уделяет много внимания вопросам собственности массмедиа в процессе лицензирования и обеспечении плюрализма, его положения не могут применяться в силу разных причин. Речь идет в основном о декларативном характере положений, которые, к сожалению, только оговаривают некоторые принципы и обязанности, но не дают специфических терминов, периодов применения, не формируют инструментов исполнения обязательств, когда это необходимо. В отсутствие подробного положения о прозрачности собственности соискателей лицензии на вещание, эти статьи не могут применяться.

Другая проблема заключается в отсутствии в Кодексе о телевидении и радио четкого механизма, благодаря которому КСТР мог бы выполнять обязательства по обеспечению прозрачности в области аудиовизуальных СМИ. Кодекс требует от КСТР обеспечить плюрализм массмедиа путем ограничения концентрации собственности, в том числе посредством отзыва лицензии на вещание за нарушение норм о режиме собственности в области телевидения и радио, но не предлагает ему инструменты или механизмы, с помощью которых он может сделать это. Кроме того, информация, к которой КСТР имеет доступ, согласно Кодексу, не дает возможности создать мнение о реальной ситуации насчет собственности телерадиовещателей.

Отталкиваясь от указанной проблемы, гражданское общество обращает внимание на появление ряда взаимосвязанных проблем, если проект закона не будет утвержден или его принятие затянется надолго. В отсутствие прозрачности и свободного доступа к информации о собственности средств массовой информации, в том числе информации о существующих в РМ медийных холдингах, возможно усиление тенденции прямой и косвенной концентрации СМИ, особенно после изменения в 2010 г. Кодекса телевидения и радио, позволившего увеличить количество лицензий, которыми может владеть один собственник в пределах одной территориально-административной единицы, с двух до пяти.

Соответственно, концентрация массмедиа ограничит плюрализм СМИ, плюрализм мнений и доступ широкой общественности к плюралистической информации. Продолжится манипулирование гражданами посредством прессы, особенно в период предвыборных кампаний, при том, что для большинства потребителей медийной продукции, проживающими за пределами Кишинева, как показывают опросы, телевидение является главным источником информирования. Доступ к информации, поданной только под одним углом зрения, будет способствовать мощному информационному манипулированию и промывке мозгов.

В заключение отметим, что разнообразие и прозрачность медиа не могут быть достигнуты в Республике Молдова до тех пор, пока не будет создано четкое и ясное правовое поле. В отсутствие информирования общественности о тех, кто стоит за теми или иными учреждениями прессы, нарушается право граждан на доступ к информации о собственности, источниках финансирования, редакционной политике или политической ориентации массмедиа.

Рекомендации

Чтобы избежать концентрации прессы и обеспечить существование плюралистического и свободного рынка массмедиа, необходимы четкие положения о прозрачности собственности массмедиа и система контроля за концентрацией собственности.

Для этого:

- ▶ Парламент Республики Молдова должен учесть рекомендацию (94) 13 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам о мерах обеспечения прозрачности средств массовой информации⁸⁷ и принять проект закона об изменении Кодекса телевидения и радио. После закрепления в законодательстве термина «*собственник-бенефициар*» и обязательства телерадиовещателей предоставлять данные о таких лицах прозрачность будет обеспечивать КСТР, публикуя информацию на веб-странице. А с созданием механизмов и инструментов, с помощью которых КСТР сможет выполнять обязанности, в том числе наказывать за нарушения норм о режиме собственности в области аудиовизуальных СМИ, потребителям будет обеспечено право формировать свое мнение о ценности информации;
- ▶ Парламент Республики Молдова должен учесть рекомендацию № R (2007) Комитета министров Совета Европы странам-участницам о плюрализме средств массовой информации и разнообразии содержания средств массовой информации⁸⁸ и должен принять меры с целью предупреждения или борьбы с концентрацией массмедиа, которая угрожает плюрализму СМИ на национальном, региональном и местном уровне. В итоге, к услугам общественности будет огромное разнообразие медийных учреждений, созданных как частными, так и общественными собственниками;
- ▶ органы, ответственные за применение закона (КСТР), должны иметь достаточные полномочия для выполнения их миссии. Своими действиями КСТР должен противостоять концентрации СМИ в любой форме, особенно когда речь идет о неприемлемом уровне концентрации и/или когда плюрализм СМИ находится под угрозой.

87 Рекомендация № R (94) 13 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам о мерах обеспечения прозрачности средств массовой информации:
[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/russian/Rec\(1994\)013_ru.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/russian/Rec(1994)013_ru.pdf)

88 Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content:
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699&BackColorИнтернет=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

Создание адекватных условий для функционирования структур, сопутствующих деятельности СМИ (бюро аудита тиражей, компаний по измерению аудитории и т.д.)

Обязательство

Одна из базовых целей в Программе деятельности правительства Филата-2 предполагала *обеспечение свободы печати и создание оптимальных условий деятельности учреждений прессы*. Среди намеченных приоритетных мер числилось и *создание адекватных условий для функционирования структур, сопутствующих деятельности массмедиа (бюро аудита тиражей, компаний по измерению аудитории и т.д.)*. Хотя до 2013 г. не отмечалось перемен к лучшему в этом сегменте, соответствующая мера не была включена в План деятельности правительства Лянкэ, которое сменило кабинет министров Филата-2.

Контекст

Свобода и независимость прессы могут быть обеспечены только в условиях реального независимого финансирования. Качество и ценность некоторых программ, получающих слабое финансирование, очень сомнительно. Существует риск, что СМИ, которые существуют за счет неадекватного финансирования, будут распространять самые дешевые импортируемые или пиратские программы, фильмы и музыку⁸⁹. В то же время в отсутствие необходимых ресурсов пресса становится восприимчивой к внешнему влиянию — неважно, откуда оно исходит — из политики или из деловой среды. В итоге СМИ могут лишиться своей независимости и легко стать инструментами манипулирования или пропаганды определенных идеологий. Но пристрастная пресса не в состоянии информировать общественность таким образом, чтобы помочь ей участвовать в развитии демократии в своей стране.

Финансовая независимость обусловлена в первую очередь рядом экономических причин, климатом предпринимательской среды, который генерирует адекватный объем рекламы. Чтобы привлечь больший объем рекламы, некоторые молдавские издания прибегали и все еще прибегают к раздуванию тиражей, представляя рекламодателям выдуманные цифры. Таким образом, создаются условия для нечестной конкуренции, деятельности на некорректных принципах, что пагубно отражается как на честных издателях, теряющих существенные суммы на рекламе, так и на рекламодателях, которые не могут попасть в поле зрения целевой аудитории.

В Республике Молдова информация о владельцах средств массовой информации, доходах от рекламы и тиражах газет является одной из самых недоступных, отсутствие прозрачности мешает рекламодателям размещать рекламу в газетах и журналах. В результате большая часть доходов от рекламы приходится на электронные массмедиа, от рекламы в печатной прессе поступает менее 10 %⁹⁰ из всей суммы до-

89 Ева Саломон, Рекомендации о регламентировании аудиовизуальных СМИ, Центр независимой журналистики, 2006

90 Кто измеряет рейтинги телевидения и как это влияет на телевизионный рынок Молдовы, Думитру Никулэицэ, ECOnomist, 16 ноября 2012 года: http://old.eco.md/index.php?option=com_content&view=article&id=7394:cine-msoar-ratingurile-televiziunilor-i-cum-influeneaz-acestea-piaa-tv-din-moldova&catid=105:marketing-pr&Itemid=476

ходов рекламной индустрии. Чтобы изменить ситуацию и чтобы стать более привлекательными на рынке, издатели несколько лет назад решили, что им нужно бюро аудита тиражей, которое проводило бы аудиторский контроль публикаций, предоставляя рекламодателям реальные цифры тиражей и данные о составе аудитории. В рамках проекта, который в 2008 г. реализовал Центр независимой журналистики (ЦНЖ), была подготовлена почва для создания Бюро аудита тиражей и Интернета (БАТИ). Бюро было создано в 2009 г. с целью увеличения степени прозрачности тиражей газет, роста инвестиций в рекламу в печатной прессе и в конечном итоге укреплению жизнеспособности печатной прессы в Республике Молдова. Среди целей БАТИ фигурирует предоставление рекламной индустрии Молдовы объективных и независимых показателей достижений различных медийных каналов, данных, необходимых для принятия решений по распределению рекламных бюджетов на профессиональной основе, а также содействие профессионализму печатной прессы и медийной индустрии в целом.

Как и в случае с печатной прессой, вещательные организации, чтобы привлечь рекламодателей, тоже должны располагать данными о зрителях/слушателях, предоставленными компанией по измерению аудитории. В настоящее время телевизионные аудитории в Республике Молдова измеряет единственная специализированная исследовательская компания — TV MR MLD, официальный представитель AGB Group на молдавском рынке с 2003 г., а с 2005 г. — представитель компании AGB Nielsen Media Research⁹¹, которая собирает данные с помощью пиплметров.

Проблемы

Имея в своем составе ограниченное число издателей прессы, рекламных агентств и рекламодателей, в первые годы своего существования БАТИ столкнулась со множеством проблем финансового порядка, которые ставили под вопрос дальнейшее существование этой структуры. При этом в связи со сниженным объемом рекламы, которым они довольствовались, большинство изданий-членов не обладали достаточными ресурсами для оплаты членских взносов и стоимости аудита тиражей. Позже часть членов вышла из состава организации, объяснив свой поступок тем, что они не почувствовали немедленного эффекта от их присутствия в БАТИ. По их мнению, рекламодатели не отдают приоритет прошедшим аудит газетам. Сказался и тот факт, что в Республике Молдова реклама сконцентрирована в столице, преимущественно в руках одних рекламных агентств, специализирующихся на продаже рекламного пространства и перенаправляющих рекламу в определенные СМИ. В то же время реклама, публикуемая на деньги налогоплательщиков, размещается без учета аудита изданий. И в результате не созданы адекватные условия для развития прессы, которые способствовали бы укреплению ее свободы и независимости.

Иная ситуация наблюдается в области аудиовизуальных СМИ, которые поглощают большую часть доходов от рекламы. Но и здесь есть проблемы. Трудности, на которые жалуются некоторые каналы, состоят в том, что компания по измерению аудитории предоставляет ошибочные данные: существует большое расхождение между реальными данными и цифрами, представленными AGB⁹². Аудит системы пиплметров, используемой AGB в Молдове, который провела французская компания CESP по заказу одного из местных телеканалов, показывает, что для обеспечения репрезентативности данных относительно всего населения Молдовы нужно изменить порядок выборки, потому что она не соответствует стандартам. И измерения, проведенные параллельно исследовательской социологической компанией,

91 Рынок рекламы под прессом монополии Casa Media, Ольга Чарлей, ECoNOMist, 3 февраля 2012 года: http://old.eco.md/index.php?option=com_content&view=article&id=4138:piaa-de-publicitate-tv-sub-presiunea-monopolului-casa-media&catid=105:marketing-pr&Itemid=476

92 Там же.

показали большую разницу в долях распределения аудитории. Следует отметить, что хотя некоторые консалтинговые, маркетинговые или социологические компании предоставляют альтернативные по отношению к AGB данные о телевизионных рейтингах, они не могут с технической точки зрения предоставить информацию об эффективности какой-нибудь кампании или данные об аудитории за определенное время на определенном телеканале⁹³.

Соответственно, в отсутствие других компаний, которые собирали бы данные о рейтинге телевидения и особенно об аудитории, просмотревшей рекламу, большинство местных телеканалов могут обращаться только в TV MR MLD /AGB Nielsen Media Research, даже если их и не устраивает точность предоставленных сведений. Они вынуждены это делать, потому что, как правило, зарубежные рекламодатели или компании с иностранным капиталом, у которых самые большие рекламные бюджеты, не размещают рекламные ролики на телеканалах, не способных предоставить данные об аудитории.

В этих условиях необходимо присутствие большего количества компаний по измерению телевизионной аудитории, чтобы обеспечить альтернативу существующим.

Рекомендации

Для обеспечения развития массмедиа Республики Молдова необходимо:

- ▶ создание адекватных условий для стимулирования зарубежных инвестиций и привлечения известных и заслуживающих доверия компаний по измерению телевизионной аудитории на рынок Молдовы. Таким образом будут исключена монополия и обеспечены качество и достоверность предоставляемых данных;
- ▶ Закон о государственных закупках необходимо изменить так, чтобы предусматривалось обязательство размещать рекламу на деньги налогоплательщиков только в газетах или электронной прессе, прошедших аудит. Таким образом, печатные и онлайн-издания будут поддержаны, а те, кто не являются членами БАТИ, получат стимул присоединиться к бюро. Тем самым будут обеспечены прозрачность тиражей и лояльная конкуренция.

⁹³ Кто измеряет рейтинги телевидения и как это влияет на телевизионный рынок Молдовы, Думитру Никулэицэ, ECOnomist, 16 ноября 2012 года: http://old.eco.md/index.php?option=com_content&view=article&id=7394:cine-msoar-ratingurile-televiziunilor-i-cum-influeneaz-acestea-piaa-tv-din-moldova&catid=105:marketing-pr&Itemid=476

Закон о печати

Обязательство

Правительство Филата-1 установило одной из приоритетной мер в сегменте массмедиа *«разработку Закона о свободе выражения мнения, который предусматривал бы механизмы недопущения политического вмешательства в деятельность общественных аудиовизуальных структур, и отмену Закона о печати»*. Первая часть этого обязательства была выполнена — в апреле 2010 г. был принят Закон о свободе выражения мнения. Но вот пункт об отмене Закона о печати так и не реализован. Впоследствии ни одна мера, связанная с Законом о печати, не была включена как обязательство в Программу деятельности правительства Филата-2. В Плана деятельности правительства Лянкэ этот закон снова появился, однако не с формулировкой отмены, а с формулировкой *«продвижения новой версии Закона о печати»*. В марте 2014 г. Министерство юстиции обратилось с письмом к неправительственным организациям в области СМИ, в котором объявило о начале процесса разработки некоторых законодательных актов, в том числе новой версии Закона о печати. Министерство призывало гражданское общество принять участие в его разработке, отметив, что будет создана рабочая группа, которая обобщит и систематизирует предложения и рекомендации по разработке соответствующего законопроекта.

Контекст

Согласно большинству отчетов и исследований, подготовленных неправительственными организациями на протяжении последних лет, Закон о печати⁹⁴ — это пережиток прошлого, документ, в котором практически нет необходимости. Он не регламентирует независимость периодических изданий, а только описывает схему их организации и деятельности и содержит положения, которые, по мнению медийных экспертов, угрожают принципам свободы прессы и плюрализма мнений⁹⁵.

С момента своего принятия в 1994 г. закон претерпел десять изменений, последнее было предпринято в 2006 г. коммунистическими властями⁹⁶. Многочисленные поправки к этому нормативному акту, разработанные в отсутствие ясной концепции, без учета международного опыта, демонстрируют его несовершенство и бесполезность⁹⁷. Эксперты в области СМИ отмечают, что закон не является функциональным и большинство его положений встречаются в других законах, в том числе в Законе о свободе выражения мнения. Единственный раздел этого закона в очень слабой степени можно применить в случае заявок на регистрацию периодических изданий в Министерстве юстиции, а именно раздел, который регламентирует организацию деятельности периодических изданий и агентств печати. Как раз из этих

94 Закон о печати №243-XIII от 26.10.94: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311633&lang=2>

95 СМИ и законодательство. AccesInfo: <http://www.acces-info.org.md/index.php?cid=169&offset=>

96 Прозрачность в вопросах собственности СМИ в Республике Молдова, Исследование, Центр независимой журналистики, Дойна Костин, Мамука Андгуладзе, 2012 г http://ijc.md/Publicatii/studii_mlu/Transparena%20proprietatii%20mass%20media%20in%20Republica%20Moldova/index.html

97 СМИ и законодательство. AccesInfo: <http://www.acces-info.org.md/index.php?cid=169&offset=>

соображений гражданское общество долгие годы настаивало на отмене закона⁹⁸ и внесении некоторых его положений в другие нормативные акты. Следует отметить, что в 2000 г. в была внесена соответствующая законодательная инициатива, которую депутаты отклонили⁹⁹.

Рекомендации

Отталкиваясь от факта нефункциональности нынешнего закона и от международной практики и стандартов, которые выступают за устранение правовых ограничений в области печатных массмедиа и за отмену законов о печати там, где они есть, рекомендуется отменить Закон о печати в Республике Молдова.

Положения закона, которые не прописаны в других законодательных актах, должны быть включены в другие нормативные документы.

В случае отмены закона массмедиа должны будут строго соблюдать Деонтологический кодекс журналиста Республики Молдова¹⁰⁰, который необходимо подписать всем редакциям и каждому журналисту Республики Молдова.

98 Индекс свободы прессы в странах-членах Восточного партнерства. Июль-Сентябрь 2013 г.: <http://www.media-azi.md/ro/publicatii/indicele-libert%C4%83%C8%9Bii-presei-iulie-septembrie-2013>

99 СМИ и законодательство. AccesInfo: <http://www.acces-info.org.md/index.php?cid=169&offset=>

100 Деонтологический кодекс журналиста Республики Молдова: http://consiliuldepresa.md/fileadmin/fisiere/imagini/deo_r.pdf

Изменение Кодекса о выборах

Обязательство

В правительственных программах не были отдельно предусмотрены цели и приоритеты по улучшению законодательства о выборах в сегменте, который затрагивает деятельность средств массовой информации. Однако после 2009 г. были внесены некоторые поправки в Кодекс о выборах, которые вписываются в общее обязательство по приведению национального правового поля в соответствие с европейскими стандартами.

Контекст

В демократическом государстве в период выборов массмедиа должны служить прямым катализатором дискуссий и дебатов и быть одновременно своего рода «сторожевой собакой», которая охраняет корректность и беспристрастность всех происходящих предвыборных процессов. Хотя в последние годы отмечались определенные изменения к лучшему в плане обеспечения свободы прессы, все-таки в настоящее время медийная система в Республике Молдова характеризуется множеством проблем, которые портят имидж прессы и ослабляют ее потенциал в свете исполнения основной функции СМИ, в том числе на выборах¹⁰¹. Довольно часто учреждения массмедиа не выполняют свое обязательство достоверно, беспристрастно и объективно отражать ход предвыборных кампаний, что в конечном итоге влияет на способность электората создать свое мнение о предвыборной платформе конкурентов. Среди факторов, определяющих некорректную деятельность массмедиа на выборах, часто упоминается несовершенное и бессодержательное законодательство о поведении СМИ. Соответственно, регулирующие органы не всегда успевают оценить поведение прессы на выборах и применить санкции за некорректные действия.

По настоятельной просьбе Гражданской коалиции за свободные и корректные выборы в июне 2010 г. парламент изменил положения Кодекса о выборах¹⁰², отделив предвыборную агитацию от отражения предвыборной кампании средствами массовой информации, определив принципы деятельности массмедиа в электоральный период, предложив дополнительные гарантии для редакционной независимости и прозрачности в деятельности телерадиовещателей, разграничив полномочия КСТР и Центральной избирательной комиссии (ЦИК) и т.д. Некоторые из этих изменений означали новые взгляды на роль и значение массмедиа на выборах и действительно отражали европейские нормы и стандарты. Они должны были призвать к ответственности всех участников предвыборного процесса, в том числе телерадиовещателей и регулирующий орган в области телевидения и радио. Поправки, внесенные в Кодекс о выборах, ликвидировали определенные ограничения для массмедиа и в то же время дали им более широкие возможности для того, чтобы ответственно действовать перед лицом всех участников предвыборного процесса и в первую очередь граждан-избирателей. Положительные эффекты изменений появились уже в период национального референдума от 5 сентября 2010 г. и досрочных парламентских выборов от 28 ноября 2010 г. В это время откры-

101 Media Landscape of Eastern Partnership Countries. Yerevan Press Club, 2011: http://www.ypc.am/upload/Media%20Landscapes%20of%20EaP%20Countries_eng.pdf

102 Закон № 119 от 18.06.2010 о внесении изменений и дополнений в Кодекс о выборах: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=335036&lang=2>

тость ЦИК и активность гражданского общества позволили разработать регламент об освещении выборов в массмедиа с более точными, конкретными и разрешительными положениями по сравнению с предыдущими.

Анализируя законодательство и отталкиваясь от поведения средств массовой информации на выборах в 2009—2011 гг., Центр независимой журналистики (ЦНЖ) разработал в 2012 г. законпроект о внесении поправок в Кодекс о выборах в целях устранения неясностей в этом документе. Предложенные поправки были изначально обсуждены в ходе некоторых публичных мероприятий с участием гражданского общества, представителей ЦИКа, КСТР, парламента и правительства. Позже, в начале 2013 г., они были отправлены в парламента. В последующие месяцы представители парламентской комиссии по культуре, образованию, науке, молодежи, спорту и массмедиа организовали много встреч с участием авторов законопроекта в целях обсуждения ряда аспектов предложенных изменений. Последняя версия, скорректированная в соответствии с предложениями и рекомендациями, поступившим от ЦИК, КСТР и парламента, находится в настоящий момент в парламентской комиссии, не будучи зарегистрированной как законодательная инициатива.

Положения

Проект Закона о внесении изменений в Кодекс о выборах № 1381-XIII от 21 ноября 1997 г.¹⁰³ был разработан с учетом необходимости исключить из кодекса противоречивые положения и/или положения, противоречащие положительному опыту в этой сфере. Проект предусматривает законодательное закрепление требования о разработке и принятии Центральной избирательной комиссией постоянного Положения об освещении общих выборов и национальных референдумов в средствах массовой информации. По мнению авторов, введение постоянного положения в отношении упомянутых форм выборного процесса будет способствовать предсказуемости правил в данной области. Законопроект устанавливает соответствующие европейским стандартам требования к деятельности государственных и частных периодических изданий в период выборов. Он также предусматривает обязательство национальных вещательных организаций предоставлять бесплатно электоральным конкурентам в период парламентских выборов и республиканских референдумов эфирное время на равных условиях (пропорциональный доступ).

Законопроект четко оговаривает обязанности различных категорий средств массовой информации в период выборов, в том числе и государственных периодических изданий. Так, согласно поправкам, обязанность справедливо, объективно и беспристрастно освещать выборы (республиканские референдумы) возлагается только на государственные периодические издания, частные СМИ освобождены от такой ответственности. Соответствующее уточнение потребовалось, поскольку такую обязанность для частной прессы ЦИК включал в предыдущие положения об освещении предвыборных кампаний. Между тем, согласно европейским стандартам, под действие подобных положений должна подпадать только государственная пресса. Также предлагается значительное увеличение эфирного времени, бесплатно предоставляемого кандидатам на выборах национальными вещательными организациями, что позволит, по мнению авторов, создать более выгодные условия для информирования избирателей о программах электоральных конкурентов и участников республиканских референдумов. В то же время с учетом значительного увеличения бесплатного эфирного времени в целом предлагается устранить практику предоставления общественной телерадиокомпанией бесплатного эфир-

103 Проект закона о внесении изменений и дополнений в Кодекс о выборах, ЦНЖ: http://www.media-azi.md/sites/default/files/Proiect_de_lege_pentru_modificarea_si_completarea_Codului_Electoral_al_Republicii_Moldova.pdf

ного времени для размещения предвыборной рекламы. Это, как считают разработчики поправок, создаст условия для лояльной конкуренции между частными и государственными вещательными организациями в период выборов.

Проблемы

До 2010 г. поведение массмедиа на выборах регламентировалось двумя законами — Кодексом о выборах и Кодексом телевидения и радио, а обязанностью регламентирования области были наделены два учреждения — Центральная избирательная комиссия и Координационный совет по телевидению и радио (оба участвовали в мониторинге и наложении санкций на СМИ за некорректное поведение в предвыборный период). В 2010 г. и 2011 годах после консультаций с гражданским обществом, политическими партиями и средствами массовой информации парламент изменил большинство статей Кодекса о выборах относительно поведения массмедиа в период избирательных кампаний¹⁰⁴. В результате изменения должны были предоставить массмедиа больше свободы при отражении электорального процесса. Как утверждают медиаэксперты, соответствующие поправки привели к определенным улучшениям. В то же время некоторые поправки вошли в противоречие с положениями Кодекса телевидения и радио, а обязанности ЦИК и КСТР в сегменте массмедиа наложились друг на друга.

Другая проблема касается применения терминологии для определения периода времени, в течение которого должны функционировать СМИ на основании регламента ЦИК. Таким образом, требуется установление точного срока действия специальных положений и правил поведения, которых нужно придерживаться в этот период. Учитывая тот факт, что электоратом могут манипулировать и до начала официальной кампании, в законодательстве должны быть четко прописаны такие понятия, как «предэлекторальный период», «электоральный период», «постэлекторальный период»¹⁰⁵.

Вопреки положениям закона, которые обязывают каждого владельца СМИ подать в КСТР декларацию о своей редакционной политике на период выборов, в которой указывается имя владельца/владельцев учреждения, телерадиовещатели ограничиваются формальным заявлением о редакционной политике и названием коммерческого общества-учредителя. В несоответствующем применении законодательства виновен КСТР, который не обеспечивает точное соблюдение положений закона, то есть декларирование имени собственника/собственников (акционеров/участников/ членов) и учредителя или фирмы-собственницы¹⁰⁶.

Эти и другие неувязки ведут к несогласованному поведению средств массовой информации, к манипулированию предвыборной информацией как политиками, так и медийными организациями, а также урезают возможности властей наказывать СМИ за нарушения или рассматривать жалобы на массмедиа, учитывая отсутствие механизма, который обеспечивал бы правильное рассмотрение и применение санкций за некорректное поведение.

Для того, чтобы избежать грязных, очерняющих кампаний с вовлечением

104 Регламентирование поведения СМИ в период избирательных кампаний. Евгений Рыбка, Ион Бундуки, Бойко Боев. Кишинев, 2012, Центр независимой журналистики: http://ijc.md/Publicatii/mlu/studii/studiu_rom_draft.pdf

105 Регламентирование поведения СМИ в период избирательных кампаний, Евгений Рыбка, Ион Бундуки, Бойко Боев, Кишинев, 2012, Центр независимой журналистики: http://ijc.md/Publicatii/mlu/studii/studiu_rom_draft.pdf

106 Прозрачность в вопросах собственности СМИ в Республике Молдова. Исследование. Центр независимой журналистики. Дойна Костин, Мамука Андгуладзе, 2012: http://ijc.md/Publicatii/studii_mlu/Transparena%20proprietaatii%20mass%20media%20in%20Republica%20Moldova/index.html

средств массовой информации и информационных войн, что в конечном счете влияет на уровень участия избирателей в голосовании, нужны законодательные решения.

Рекомендации

В целях проведения свободных и честных выборов необходимо усовершенствовать предвыборное законодательство относительно средств массовой информации и ввести упомянутые положения, призванные обеспечить плюрализм и разнообразие прессы. Кодекс о выборах должен быть изменен таким образом, чтобы была предусмотрена разработка постоянного Положения об освещении выборов. Это будет способствовать росту эффективности регулирующих структур массмедиа и приведет к повышению уровня информированности и демократизации общества.

ДРУГИЕ ИНИЦИАТИВЫ В ОБЛАСТИ МАССМЕДИА

ПРОЗРАЧНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Контекст

Государственная поддержка прессы является общей практикой для многих европейских стран, а условия предоставления прямой или косвенной финансовой помощи оговорены в нормативных актах, которые обеспечивают прозрачность процесса выделения публичных денег. Законодательство Республики Молдова в области СМИ не содержит подобных положений и не обеспечивает необходимую прозрачность в случае поддержки прессы со стороны государства. В целях создания в рамках процедур государственных закупок юридических гарантий прозрачного и ответственного использования публичных денег в области средств массовой информации, в 2008 г. по инициативе ЦНЖ был разработан законопроект об изменении и дополнении Закона № 96-XVI от 13 апреля 2007 г. о государственных закупках. Проект был разработан с учетом результатов крупного исследования, в ходе которого проверялось то, как государственные учреждения размещают рекламу в СМИ, определялись критерии, на основании которых предоставляется финансирование, и анализировался международный опыт относительно процедур государственных закупок в области массмедиа. Исследование показывает: и на центральном, и на местном уровне отсутствует четкая и последовательная политика поддержки средств массовой информации, которая могла бы способствовать среди прочего инициированию, поддержке и развитию корректных отношений между государством и массмедиа, что принесло бы пользу всему обществу¹⁰⁷. Проект закона был передан парламенту в 2008 г., однако он не вызвал никакого интереса у депутатов. После смены власти в 2009 г. проект снова был отправлен в парламент, однако до настоящего момента он не зарегистрирован в качестве законодательной инициативы и не обсужден парламентской комиссией по культуре, образованию, науке, молодежи, спорту и средствам массовой информации.

Положения

Цель законопроекта об изменении и дополнении Закона № 96-XVI от 13 апреля 2007¹⁰⁸ о государственных закупках заключается в обеспечении легальных гарантий прозрачного и ответственного распределения денег средствам массовой информации во время процедур государственных закупок. Он направлен на создание всем СМИ равных условий для доступа к публичным фондам, в том числе и к тем, которые выделяются на рекламу учреждениями и компаниями, получающими государственное финансирование. При разработке проекта закона были учтены рекомендации Совета Европы и Европейского союза и международная практика в данной области.

107 Отношения между СМИ и государственной властью: к прозрачности и ответственности. Центр независимой журналистики. Итоговый отчет. Кишинев, 2008: http://ijc.md/Publicatii/presa_stat_raport_final.pdf

108 Проект закона о внесении изменений и дополнений в Закон №96-XVI от 13 апреля 2007 г. о государственных закупках: http://www.media-azi.md/sites/default/files/Proiect_de_lege_pentru_modificarea_si_completarea_Legii_privind_achizitiile_publice.pdf

Чтобы разграничить области применения этих гарантий, авторы законопроекта предлагают включить несколько новых понятий: «государственная закупка средств массовой информации», «имущество средств массовой информации, работы средств массовой информации, услуги средств массовой информации», «договор о государственной закупке средств массовой информации» и «экономический оператор средств массовой информации». В целях обеспечения прозрачного и ответственного использования публичных денег в сфере СМИ предлагается расширить область применения Закона о государственных закупках на госзакупки массмедиа, оценочная стоимость которых без налога на добавленную стоимость равна или превышает сумму в 10 000 леев. Авторы также предлагают включить в категорию закупающего органа (в рамках процедур государственных закупок) и юридическое лицо частного права, «деятельность которого обеспечивается за счёт публичных средств, или управление которым составляет предмет контроля со стороны властей или других юридических лиц публичного права, или административный, руководящий или надзорный совет которого образован более чем на 50 процентов лицами, назначенными указанными структурами». Таким образом, под действие закона должно подпадать распределение денег на услуги массмедиа всеми государственными и муниципальными предприятиями и акционерными обществами (АО Arg-Canal Chişinău, АО Moldtelecom и т.д.).

Для обеспечения прозрачности государственных закупок массмедиа, предлагается введение новой статьи (*Договоры о государственных закупках средств массовой информации*), которая определила бы обязанности закупающего органа, и в частности: публикация объявлений о намерении для всех договаривающихся сторон насчет государственных закупок СМИ, ожидаемых до конца бюджетного года; гарантирование доступа к информации, предусмотренной в действующем законе, в том числе к решениям о присуждении договоров о государственных закупках СМИ; извещение об отклонении всех офферт в рамках государственных закупок СМИ; предоставление задокументированной информации о рассмотрении, оценивании и сравнении офферт в рамках государственных закупок СМИ; представление отчета о процедуре государственной закупки СМИ и т.д. Соответствующая статья предусматривает и обязанности Агентства государственных закупок, которое должно опубликовать на веб-странице всю необходимую информацию о государственных закупках СМИ (копии договоров о закупках СМИ) и копии отчетов о реализации государственных закупок СМИ небольшой стоимости. Агентство обязано предоставить доступ к соответствующим сведениям, согласно Закону о доступе к информации.

Проект закона также включает некоторые специальные нормы, назначение которых — гарантировать обязанность закупающего органа вскрывать офферты для государственных закупок СМИ (поданные на основании одного и того же приглашения о представлении офферт) на одном заседании, а также обеспечить право доступа к информации во время заседаний по вскрытию офферт. Эти положения также должны создать гарантию прозрачного и ответственного использования публичных средств в процессе государственных закупок средств массовой информации.

Проблемы

Проблема прозрачности государственных закупок остается актуальной и сегодня. По мнению представителей гражданского общества и массмедиа¹⁰⁹, по причине того, что большинство положений Закона о государственных закупках в части прозрачности носят декларативный характер, распределение фондов на рекламу, оформление подписки или предоставление прямой помощи продолжается во многих случаях по усмотрению представителей местных и центральных властей. Труден

109 Государственные закупки: прозрачность или непрозрачность? Отчет о мониторинге. Центр AccesInfo, Кишинев, 2009: http://www.acces-info.org.md/upload/akizitsii_ultima.pdf

доступ претендентов к пакетам документов государственных закупок. Как правило, закупающие органы неохотно реагируют на заявления, которые касаются результатов проверок и особенно принятых мер по ликвидации выявленных недостатков. Зачастую в процессе распределения публичных денег, адресованных массмедиа, применяются субъективные или дискриминационные критерии, в итоге, некоторым СМИ необоснованно отдается предпочтение, что влияет на конкуренцию на медийном рынке¹¹⁰.

Размещение рекламы на публичные деньги — это самая явная форма финансирования прессы государством и важный экономический рычаг влияния на нее. При отборе СМИ, в которых будет размещаться публичная реклама, госучреждения не применяют четких критериев, таких как, например, тираж. В условиях, когда Закон о разгосударствлении периодических изданий не был введен в установленный срок (до февраля 2013 г.), многие газеты районных советов продолжали получать финансирование из общественных денег, в том числе и на размещение рекламы, таким образом частная пресса была поставлена в условия нелояльной конкуренции.

Отсутствие нормативного поля, которое гарантировало бы прозрачное и ответственное использование денег из госбюджета, повлияет на развитие средств массовой информации, стимулируя нелояльную конкуренцию и создавая неравные условия для всех учреждений массмедиа при доступе к публичным фондам, в том числе к тем, что используются для рекламы учреждениями и экономическими агентами, которые в той или иной форме получают государственные дотации. В итоге, будет затронут процесс укрепления независимости массмедиа и ослабится роль СМИ в продвижении демократического государственного управления. В то же время отсутствие необходимого регламентирования для обеспечения прозрачности финансирования прессы государством может способствовать коррупции в рядах публичной администрации.

Рекомендации

Чтобы обеспечить прозрачность государственных закупок, необходимо привести национальное законодательство к стандартам Европейского союза. Законодательство в области государственных закупок должно быть изменено таким образом, чтобы были созданы обязательства по обеспечению прозрачности процесса государственных закупок в секторе прессы, при этом должен быть обеспечен свободный доступ массмедиа и широкой общественности к информации.

Для создания справедливых условий для деятельности всех медийных учреждений необходимо разработать и внедрить четкие и прозрачные механизмы использования публичных денег в сегменте средств массовой информации. Этого можно достигнуть посредством:

- ▶ обеспечения проведения государственных закупок в условиях максимальной прозрачности путем контроля со стороны уполномоченных органов, которые бы устанавливали законность оказанной поддержки, с соблюдением принципа равного и справедливого подхода, общественной пользы, прозрачности и т.д.;
- ▶ обеспечения размещения публичной рекламы только в периодических изданиях, прошедших аудиторский контроль Бюро аудита тиражей и Интернета;
- ▶ использование проверенных и ощутимых критериев в процессе отбора массмедиа, получающих финансовую поддержку.

МЕСТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО АТО ГАГАУЗ-ЕРИ

Проблемы

На протяжении многих лет региональные власти автономного территориально-образовательного Гагаузия (АТО Гагауз-Ери) сознательно нарушают положения Кодекса телевидения и радио Республики Молдова¹¹¹, в статьях 39 и 40 которого четко прописано, что гарантом общественного интереса в области аудиовизуальных СМИ выступает Координационный совет по телевидению и радио (КСТР), в обязанности которого входит среди прочего установление условий, критериев и процедур предоставления лицензий на вещание и разрешений на ретрансляцию, а также выдача этих лицензий и разрешений. Власти же АТО Гагауз-Ери незаконно присвоили себе полномочия в этой области и возложили на главное Управление строительства, развития инфраструктуры и коммуникаций исполнительного комитета автономии (Положение о деятельности которого предусматривает выдачу лицензий на основании местного закона №15-IX/II от 7 июля 2000 г.)¹¹² выдачу лицензий и разрешений на ретрансляцию в области телевидения и радио. Даже если эта проблема многократно поднималась и были предприняты некоторые попытки убедить региональные власти в Комрате соблюдать национальное законодательство и прекратить незаконные практики в области телевидения и радио, Кодекс телевидения и радио в АТО Гагауз-Ери продолжают нарушать с подачи и поощрения главы правительства (башкана) и Народного собрания автономии. Несмотря на то, что судебные инстанции (Апелляционная палата Комрата и Высшая судебная палата) аннулировали большинство решений о выдаче лицензий на вещание, принятых Управлением строительства, развития инфраструктуры и коммуникаций АТО Гагауз-Ери, выдача лицензий продолжилась, предприятия незаконно используют наземные частоты и кабельные сети, постоянно пренебрегая решениями КСТР. В отчете о деятельности КСТР за 2013 г.¹¹³ говорится, что «последней мерой КСТР в целях возвращения в русло закона телерадиовещания в гагаузской автономии стало опротестование в судебной инстанции 14 декабря 2013 г. незаконных действий Управления строительства, развития инфраструктуры и коммуникаций Гагаузики [с требованием] аннулирования выданных лицензий на вещание, сворачивания деятельности по лицензированию и прекращения деятельности указанных предприятий в области телевидения и радио».

После выборов от 9 сентября 2012 года в Народное собрание АТО Гагауз-Ери местные депутаты провели некоторые изменения в нормативных и законодательных рамках автономии, которые ограничивают свободу выражения массмедиа и создают элементы политического контроля над деятельностью региональных общественных вещательных организаций. Так, 12 декабря 2012 г. Народное собрание утвердило Положение об аккредитации представителей средств массовой информации¹¹⁴. Этот документ устанавливает завышенные требования при аккредитации

111 Кодекс телевидения и радио Республики Молдова: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=316988&lang=2>

112 Закон о лицензировании некоторых видов деятельности на территории Гагаузии (Гагауз-Ери): <http://www.halktoplushu.com/index.php/zakony-ato-gagauziya/103-o-litsenzirovanii-otdelnykh-vidov-deyatelnosti-na-territorii-gagauzii-gagauz-eri>

113 Отчет о деятельности КСТР в 2013 г.: <http://www.cca.md/files/RAPORT%20CCA%202013.pdf>

114 Решение № 5-II/V от 12.12.2012 Народного собрания АТО Гагауз-Ери о принятии Положения об аккредитации представителей учреждений средств массовой информации: <http://www.halktoplushu.com/index.php/postanovleniya/15-polozhenie-ob-akkreditatsii-smi>

журналистов на заседаниях Народного собрания, в том числе предъявлять копию лицензии для онлайн-ресурса, при том что законодательство Республики Молдова не предусматривает лицензирование этого вида деятельности. Депутаты утвердили положение вопреки тому, что некоторые неправительственные национальные и региональные организации обратили внимание на ограничительный характер этого документа.

8 февраля 2013 г. Народное собрание приняло закон, посредством которого следовало изменить местный Закон о телевидении и радио¹¹⁵. Проект этого закона эксперты раскритиковали¹¹⁶ за намерение депутатов наделить Народное собрание функцией по контролю над массмедиа региона, в том числе за создание некоторых недемократических процедур назначения Наблюдательного совета и администрации региональной общественной вещательной организации. Закон не вступил в силу, так как башкан автономии отказался его промульгировать и вернул документ региональному законодательному органу с множеством комментариев и предложений по пересмотру.

Рекомендации

- ▶ создание механизма диалога и консультаций между комиссией по культуре, образованию, науке, молодежи, спорту и массмедиа парламента Республики Молдова и комиссией по юридическим вопросам, правам человека, законности, правопорядку, информационной политике и СМИ Народного собрания АТО Гагауз-Ери по вопросам законного регулирования деятельности массмедиа в целях недопущения принятия местных законов и нормативных актов, противоречащих национальному законодательству и европейской практике;
- ▶ интенсификация усилий по соблюдению в АТО Гагауз-Ери положений национального законодательства о лицензировании в области телевидения и радио с возможным участием представителей Европейского союза и ОБСЕ;
- ▶ проведение на национальном уровне экспертизы законопроекта о внесении изменений в местный Закон о телевидении и радио в соответствии с европейскими стандартами в области общественных телевидения и радио и положениями Кодекса телевидения и радио Республики Молдова;
- ▶ разработка и принятие дополнительных законодательных и нормативных изменений для исключения политического вмешательства в деятельность общественной вещательной компании Teleradio-Găgăuzia;
- ▶ проведение Наблюдательным советом компании Teleradio-Găgăuzia мониторинга освещения общественно значимых тем в программах региональной общественной вещательной организации и публичное обсуждение отчетов о мониторинге в целях улучшения редакционного содержания программ.

115 Проект Закона о внесении изменений и дополнений в Закон АТО Гагауз-Ери „О телевидении и радио” № 66-XXVIII/III от 10.07.2007 – <http://halktoplushu.com/index.php/proekty-zakonov/24-zakon-ato-gagauziya-o-televidenii-i-radio>

116 Доклад о положении СМИ в Республике Молдова в 2013 г., ЦНЖ, 2014: <http://www.media-azi.md/ro/publicatii/raport-asupra-situa%C8%9Biei-presei-%C3%AEn-republica-moldova-%C3%AEn-anul-2013>

РЕГЛАМЕНТИРОВАНИЕ ИНТЕРНЕТА

Контекст

В 2013 году правительство впервые предложило принять меры по контролю и наказаниям за правонарушения во Всемирной сети, сделав несколько попыток изменить законодательство в целях регламентирования Интернета. В начале октября Генеральная прокуратура предложила проект регламента/план действий по предупреждению и противодействию информационным/кибернетическим преступлениям, который предусматривает заключение «добровольных соглашений» и конвенций между публичными властями и частными поставщиками услуг Интернета в Молдове для блокирования или закрытия «нелегальных сайтов». Вскоре после этого Министерство внутренних дел (МВД) внесло в повестку дня правительства проект закона об изменении и дополнении некоторых законодательных актов в целях борьбы с информационными преступлениями, который, если был бы принят, сразу потребовал бы серии изменений в Законе о предупреждении и борьбе с информационными преступлениями, Законе об электронных коммуникациях, Кодексе о правонарушениях, Законе о врачебной деятельности, Уголовном кодексе, Уголовно-процессуальном кодексе, Законе о международной правовой помощи по уголовным делам. Другой законопроект, выдвинутый в конце октября, предусматривает блокирование сайтов в Интернете и социальных сетей, в которых могут быть размещены экстремистские послания.

Оба документа вызвали недовольство интернет-сообщества Молдовы и представителей гражданского общества. Законопроекты не обсуждались заранее с гражданским обществом и интернет-провайдерами. По мнению медиаэкспертов, эти документы могут подвергнуть цензуре отрасль и повлиять/ограничить свободу выражения мнения, предоставив властям свободу блокировать неугодные им сайты. Следует отметить, что после реакции, последовавшей со стороны гражданского общества и интернет-среды, оба документа были сняты с повестки заседания правительства для проведения по ним публичных дебатов¹¹⁷.

Положения

Цель законопроекта об изменении и дополнении некоторых законодательных актов о борьбе с информационными преступлениями — облегчить введение обязательств, взятых Республикой Молдова в результате ратификации Конвенции Совета Европы об информационных преступлениях и Конвенции Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений. Этого, по мнению авторов проекта, можно добиться, в том числе путем исключения целого ряда барьеров законодательного порядка в процессе обеспечения информационной безопасности уполномоченными органами¹¹⁸. В целом, законопроект содержит много необходимых положений, призванных улучшить законодательство в целях борьбы с детской порнографией в Интернете, криминальной и террористической деятельностью, деятельностью по изготовлению и обороту фальшивых банковских и иных платежных карточек и нелегального доступа к компьютеризированной информации. Согласно документу, компетентные государственные структуры и провайдеры Интернета будут иметь больше полномочий, которые позволят им разрешить или ограничить доступ к веб-странице с незаконным содержанием. В

117 <http://unimedia.info/stiri/guvernul-a-retras-proiectul-cu-privire-la-site-urile-de-internet-pentru-consultari-suplimentare-67527.html>

118 Монитор прозрачности принятия решений. Том 1. № 45. Ассоциация демократии и участия ADEPT: www.e-democracy.md/files/td/monitor-td-adept-49-ro.pdf
<http://particip.gov.md/npoeqtrview.php?l=ro&idd=1168>

то же время проект предлагает введение в разные законы положений, которые касаются блокирования сайтов на основании «специального списка, разработанного и периодически обновляемого МВД», обязательства провайдеров консервировать данные об интернет-трафике, предоставлять сведения о пользователях сети, расшифровывать информацию, которая содержится в пакетах сетевых протоколов и т.д.¹¹⁹

Второй законопроект, которым Служба информации и безопасности (СИБ) должна быть уполномочена блокировать веб-сайты и материалы в Интернете, содержащие экстремистские сообщения, предусматривает меры, направленные против распространения экстремизма в Интернете. Документ предусматривает, что если какая-нибудь «электронная коммуникационная сеть («веб-страница, портал, форум, социальная сеть, блог и т.д.») содержит материал экстремистского характера, СИБ может отдать приказ провайдерам сетей и/или электронных коммуникационных услуг о временном блокировании доступа к этому источнику на территории Республики Молдова». Временное блокирование может длиться до 60 дней, а во время временного блокирования СИБ «обязан обратиться в судебную инстанцию для констатации экстремистского характера материала и осуществления при необходимости других мер, предусмотренных законом»¹²⁰. Согласно законопроекту, приказ о временном блокировании должен немедленно публиковаться на сайте СИБ, а с того момента интернет-провайдеры должны иметь в распоряжении четыре часа для блокирования указанного материала. Если же на веб-странице размещено два и больше материалов экстремистского содержания, то СИБ или прокуратура могут требовать от суда заблокировать данный сайт на территории Республики Молдова навсегда или сроком на один год. А средство массовой информации или приостановлении деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности должно быть включено в Реестр экстремистских организаций и материалов экстремистского характера.

Проблемы

По мнению авторов законопроекта, виртуальное пространство в нашей стране надо регламентировать, в то время как большинство экспертов и представителей гражданского общества расценивают эти инициативы как увеличивающие риск цензуры. Принятие этих законопроектов в предложенной редакции может привести к закрытию сайтов по разным причинам, в том числе из-за негодных комментариев или жесткой критики правительства. Также новые положения могут привести к усилению самоцензуры в рядах журналистов и, соответственно, к ограничению свободы выражения.

План действий в области предупреждения и борьбы с информационными преступлениями предусматривает регулирование некоторых полезных и важных аспектов, в первую очередь речь идет о более строгом наказании для потребителей детской порнографии. Однако, как отмечают представители онлайн-сообщества и эксперты по правам человека, законодательство не дает четкого понятия детской порнографии и не разграничивает действия граждан, которые нарушают определенные права или которые допускают определенное правонарушение.

Эксперты гражданского общества отмечают, что предложенные изменения неточны и оставляет место для возможных злоупотреблений со стороны органов

119 <http://unimedia.info/stiri/unimedia-si-privesc-eu-cerem-stoparea-modificarii-legislatiei-pentru-cenzurarea-internetului-si-organizarea-dezbaterilor-publice-66923.html>

120 <http://www.media-azi.md/ro/stiri/o-nou%C4%83-%C3%AEncercare-guvernului-de-reglementa-internetul-provoac%C4%83-controverse>

уголовного преследования¹²¹. Примером спорной нормы служит «обязательство поставщика интернет-услуг блокировать, используя необходимые технические методы и средства, доступ ко всем веб-страницам, которые содержат запрещенные действующим законодательством материалы, внесенные в специальные списки, разработанные и обновленные МВД». Между тем непонятно, как и кто будет проверять правильность составления этих списков. Проект неоднозначен в том, что касается защиты интересов поставщиков интернет-услуг и даже свободы выражения в онлайн-среде. Меры принуждения сформулированы в слишком общей форме, и непонятно, для каких именно сайтов их применять — только для тех, что содержат материалы детской порнографии, или и для тех, на которых существует, например, политический, коммерческий или иной контент.

Законопроект, касающийся блокирования сайтов и материалов, содержащих экстремистские высказывания, содержит расплывчатые и неясные положения и в то же время предусматривает определенные жесткие меры, которые будучи принятыми могут привести к ограничению свободы выражения. Например, если медийное учреждение публикует послание, которое власти считают экстремистским, материал/сайт может быть заблокирован без срока предварительного уведомления.

Рекомендация

Законопроекты должны быть отредактированы с учетом предложений гражданского общества и представителей онлайн-сообщества таким образом, чтобы положения не были расплывчатыми, неясными и не противоречили европейским стандартам, чтобы не ограничивали право на свободу выражения и не вели бы к цензуре в Интернете.

Выводы

После 2009 года, как это и обещали власти, действительно наблюдается определенное развитие и либерализация медийного рынка Республики Молдова. А в начале 2010 года был принят ряд необходимых законов для консолидации свободы и независимости прессы. Вместе с тем, в 2011—2013 годах реформы преимущественно топтались на месте, молдавский политический класс «отложил» принятие ряда законодательных и нормативных актов, крайне важных для развития массмедиа, а практическое внедрение некоторых уже принятых законов осуществлялось с большой задержкой. Так, план действий в сегменте телевидения и радио большей частью провалился, а приоритетные цели так и не были достигнуты. За исключением законодательства о выборах, во всех остальных сферах (нормативная база, регулирующий орган, государственная служба, надзорный орган, реклама и др.), существенных для развития отечественного телерадиовещания на демократических принципах, реформы проводились и продолжают проводиться путем полумер, а в некоторых случаях они и вовсе проигнорированы.

Цель принятия нового Кодекса телевидения и радио, включенная в программу деятельности правительства Филата-2, так и осталась невыполненной, хотя законопроект был разработан гражданским обществом и прошел экспертизу на европейском уровне в 2011 году. Однако по неизвестным причинам это обязательство было исключено из программы деятельности правительства Лянкэ. Проект был зарегистрирован в порядке законодательной инициативы только в январе 2014 года представителями Либеральной партии, после того как данное политическое формирование перестало быть частью правящей коалиции. Дополнение законодательства специальными положениями о прозрачности собственности СМИ и об ограничении её концентрации фигурирует в программе правительства как приоритетная мера, однако на практике дело не пошло дальше регистрации в качестве законодательной инициативы группой депутатов Либерально-демократической партии проекта закона, разработанного гражданским обществом. Закон о разгосударствлении публичных периодических изданий не был внедрен в установленные сроки, а использование публичных денег для продвижения имиджа властей не прекратилось.

Эксперты с озабоченностью указывают на пробуксовку процесса реформ в сфере массмедиа, а также на сдержанное отношение государственных структур к их продвижению. К числу главных проблем, затрудняющих деятельность прессы в Молдове, относятся ограничение доступа журналистов к общественно важной информации, что тормозит развитие расследовательской журналистики; недостаточная эффективность Закона о свободе выражения мнения, обусловленная незнанием этого документа представителями судов и журналистами; недостаточная прозрачность в процессе предоставления и отзыва частот на вещание и оценки порядка использования наземных лицензий в соответствии с назначением, что может привести к концентрации структур СМИ и ограничению плюрализма массмедиа. Другой важный фактор, способный привести к монополизации и концентрации СМИ, — отсутствие прозрачности медийного рынка, который наводнен «фиктивными» владельцами. Информация о владельцах учреждений массмедиа, доходах от рекламы и тираже газет, равно как и достоверные данные об аудитории, малодоступна, что создает благоприятную почву для нелояльной конкуренции. Возникновению такой конкуренции может также способствовать сосредоточение наибольшей части рекламы в столице и тот факт, что реклама за счет публичных денег размещается без учета аудита изданий. Нынешние законодательные рамки не обеспечивают надлежащую прозрачность процесса распределения публичных денег учреждениям массмедиа, а

это пагубно влияет на развитие прессы, поскольку создает неравные условия доступа к публичным фондам, в том числе к средствам, которые направляют на рекламу учреждения и экономические агенты, субсидируемые в той или иной форме за счет публичных средств.

Обязательства в правительственных программах по обеспечению оптимальных условий для деятельности учреждений массмедиа, в том числе введение механизмов налоговых льгот и других форм косвенного субсидирования прессы, остались на бумаге, а все попытки гражданского общества продвинуть законодательные и нормативные инициативы такого порядка не привели к ожидаемым результатам.

Отмечая некоторые положительные тенденции в части либерализации рынка массмедиа Республики Молдова, а также консолидацию законодательной базы, которая обеспечивает более высокий уровень свободы прессы, авторы исследования констатируют, что большая часть программы деятельности правительства в сегменте СМИ все же не выполнена. Власти воплотили в жизнь определенные цели, но не было ни одной, способной коренным образом изменить нынешнее состояние дел в области СМИ. Политическую энергию они израсходовали большей частью на политическую конфронтацию и не смогли направить ее на создание независимой и жизнеспособной медийной среды, способной внести весомый вклад в укрепление демократии в стране.

Для обеспечения последовательности демократических реформ в сфере массмедиа нужен качественно новый подход к их продвижению. Молдавский политический класс — как правящий, так и оппозиционный — должен отказаться от амбиций и партийных интересов, направленных на сохранение контроля над как можно большим количеством учреждений массмедиа, и ускорить принятие и практическое внедрение важных законов, обеспечивающих возможность плюралистического освещения действительности подлинно независимыми медийными учреждениями.

Рекомендации

- Приведение Закона о государственной тайне, Закона о противодействии экстремистской деятельности, Кодекса о правонарушениях и других законодательных и нормативных актов в соответствие с международными стандартами в области доступа к информации и положениями Закона о доступе к информации;
- Создание специальной структуры по контролю за внедрением Закона о доступе к информации, призванной обеспечить постоянный мониторинг применения закона и инициировать привлечение к ответственности лиц, виновных в ограничении доступа к информации;
- Отмена официальных платежей за доступ журналистов к общественно значимой информации и предоставление прямого электронного доступа к данным Государственной регистрационной палаты и Агентства земельных отношений и кадастра журналистам, проводящим расследования по темам, представляющим общественный интерес;
- Продвижение положений Закона о свободе выражения мнения среди судей, адвокатов, журналистов и широкой общественности для обеспечения прав как журналистов и учреждений массмедиа, так и потребителей информации;
- Применение Высшим советом магистратуры дисциплинарных взысканий к судьям, игнорирующим положения Закона о свободе выражения мнения и допускающим процедурные нарушения при рассмотрении дел;
- Обучение представителей СМИ в области осуществления прав на свободу выражения мнения и на информирование, а также побуждение потребителей информации, считающих, что их права были нарушены прессой, к обращению в структуры саморегуляции и медиации, такие как Совет прессы;
- Анализ проблем, возникших в процессе внедрения Закона о разгосударствлении публичных периодических изданий, осуществление проверок по выполнению положений закона и применение административных взысканий к лицам, не обеспечившим внедрение закона в установленные сроки;
- Внесение в Кодекс о правонарушениях дополнений, предусматривающих санкции за выпуск публичных периодических изданий, не зарегистрированных в Реестре государственных периодических изданий;
- Организация дополнительных консультаций по предложению об освобождении газет, журналов и электронной прессы от уплаты НДС из сумм, получаемых от их деятельности, независимо от оборота;
- Рассмотрение зарегистрированных в порядке законодательной инициативы законопроектов о государственной помощи периодическим изданиям, а также о внесении изменений в Налоговый кодекс и в Закон о таможенном тарифе в целях налогообложения импортируемых журналов;
- Пересмотр предложений Публично-частной рабочей группы по укреплению прессы о внесении изменений в Закон о государственном бюджете (уменьшение рыночного коэффициента, применяемого для учреждений массмедиа при исчислении платы за аренду помещений в зданиях, находящихся в государственной собственности) и Налоговый кодекс (предоставление права подавать ходатайства об аннулировании регистрации в качестве плательщика НДС);
- Установление методов косвенного субсидирования затрат на распространение печатной прессы (за исключением изданий рекламного и эротического характера);

РЕФОРМЫ В ОБЛАСТИ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В 2009—2013 ГОДАХ: МЕЖДУ ОБЕЩАНИЯМИ И ФАКТАМИ

- Пересмотр национального законодательства в области рекламы, включая разработку, публичное обсуждение и принятие нового закона о рекламе;
- Учреждение национального органа (предпочтительно структуры саморегуляции), в обязанности которого входили бы выявление и экспертиза содержания общественно значимых сообщений/посланий, подлежащих распространению в качестве социальной рекламы;
- Обеспечение применения Координационным советом по телевидению и радио (КСТР) объективных и беспристрастных критериев предоставления или отзыва частот на вещание в рамках прозрачных процедур;
- Периодический мониторинг использования частот в целях предотвращения тенденций к концентрации средств массовой информации;
- Увеличение сроков, предоставляемых соискателям лицензий или частот на подготовку документов для участия в конкурсе;
- Оценка эффективности и пересмотр мер по продвижению плюрализма СМИ и механизмов по борьбе с концентрацией массмедиа;
- Усиление парламентского контроля над деятельностью КСТР;
- Восстановление в Плане деятельности правительства исключенного положения о принятии нового Кодекса телевидения и радио и соблюдение этого обязательства;
- Дополнение Плана деятельности правительства положением о разработке и принятии концепции/стратегии развития массмедиа в Республике Молдова и включение этой меры в разряд приоритетных;
- Конкретизация целей и мер плана деятельности правительства, относящихся к сегменту СМИ, в целях исключения бессвязности и несостыковок между ними;
- Создание Публично-частного совета по надзору/мониторингу выполнения намеченных целей по развитию массмедиа;
- Ежегодная актуализация и корректировка Стратегии покрытия национальной территории аудиовизуальными программными комплексами;
- Осуществление постоянного социального контроля за реализацией целей названной стратегии и ежегодная организация КСТР публичного заседания по анализу выполнения намеченных мер;
- Улучшение проекта Программы перехода на наземное цифровое телевидение и его принятие в срочном порядке;
- Устранение элементов монополизации сферы оцифровки и постоянный социальный контроль за выполнением Программы перехода на наземное цифровое телевидение;
- Разработка дополнительных механизмов, обеспечивающих полное исключение политического вмешательства в деятельность общественного телевидения и радио;
- Соблюдение Правительством Республики Молдова и Министерством финансов обязательств по достаточному финансированию общественной вещательной компании;
- Соблюдение национальной общественной телерадиокомпанией Teleradio-Moldova положений собственной внутренней нормативной базы;
- Улучшение законодательства о выборах, касающегося поведения СМИ в ходе избирательной кампании, в том числе разработка и принятие постоянного Положения об освещении средствами массовой информации избирательных кампаний;
- Утверждение четких положений о прозрачности собственности массмедиа и системы контроля за концентрацией имущества. Наделение КСТР допол-

- нительными полномочиями и обязанностями в целях воспрепятствования любой концентрации массмедиа, особенно когда речь идет о неприемлемом уровне концентрации и/или когда плюрализм СМИ находится под угрозой;
- Создание адекватных условий для стимулирования иностранных инвестиций и привлечения на рынок РМ известных международных компаний по измерению телевизионной аудитории;
 - Внесение изменений в законодательство о государственных закупках в целях установления обязанностей по обеспечению прозрачности государственных закупок в секторе прессы;
 - Обеспечение размещения рекламы за счет публичных денег только в газетах или электронной прессе, прошедших аудиторскую проверку заслуживающими доверия специализированными структурами;
 - Учреждение механизма диалога и консультаций между комиссией по культуре, образованию, науке, молодежи, спорту и массмедиа парламента Республики Молдова и комиссией по юридическим вопросам, правам человека, законности, правопорядку, информационной политике и СМИ Народного собрания АТО Гагауз-Ери по вопросам регулирования деятельности массмедиа в целях недопущения принятия местных законов и нормативных актов, противоречащих национальному законодательству и европейской практике;
 - Интенсификация усилий по обеспечению соблюдения в АТО Гагауз-Ери положений национального законодательства о лицензировании в области телевидения и радио с возможным участием представителей миссий Европейского союза и ОБСЕ;
 - Проведение на национальном уровне экспертизы законопроекта о внесении изменений в местный Закон о телевидении и радио на предмет соответствия европейским стандартам в области общественных телевидения и радио и положениям Кодекса телевидения и радио Республики Молдова;
 - Разработка и принятие дополнительных законодательных и нормативных изменений для исключения политического вмешательства в деятельность общественной вещательной компании Teleradio-Găgăuzia;
 - Проведение Наблюдательным советом компании Teleradio-Găgăuzia мониторинга освещения общественно значимых тем в программах региональной общественной вещательной организации и публичное обсуждение отчетов о мониторинге в целях улучшения редакционного содержания программ;
 - Отмена Закона о печати Республики Молдова и включение необходимых положений из ныне действующего закона в другие нормативные акты;
 - Дальнейшее продвижение Деонтологического кодекса журналиста, который следовало бы подписать всем редакциям и каждому журналисту Республики Молдова;
 - Исключение из законопроектов, содержащих элементы регламентирования Интернета, расплывчатых, неясных и противоречащих европейским стандартам положений, ограничивающих право на свободу выражения мнения и способных привести к цензуре Интернета.

Исследование подготовлено Ассоциацией независимой прессы (API) в партнерстве с Центром независимой журналистики (ЦНЖ) и Ассоциацией электронной прессы (APEL) при финансовой поддержке Программы массмедиа Фонда Сороса в Молдове в области средств массовой информации.

Выраженные мнения принадлежат авторам и не обязательно отражают точку зрения спонсора.