

**АНАЛИЗ  
НЕКОТОРЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ РЕСПУБЛИКИ  
ТАДЖИКИСТАН В СВЯЗИ С ПЕРЕХОДОМ НА ЦИФРОВОЕ  
ВЕЩАНИЕ**

*Душанбе, 2018 г.*

Аналитический материал по теме подготовлен международным экспертом Довнар Натальей Николаевной, кандидатом юридических наук, доцентом кафедры медиалогии и веб-журналистики Белорусского государственного университета и национальным правовым экспертом Ятимовым Ранжетом Касымовичем, юристом Общественной организации «Хома» по заказу Программного офиса ОБСЕ в Душанбе. Материал содержит анализ законодательства Республики Таджикистан в сфере медиа с точки зрения соответствия международным стандартам и рекомендации по совершенствованию нормативных правовых актов, необходимых для успешного перехода на цифровое вещание.

Рассмотрев Законы «О периодической печати и других средствах массовой информации», «О телевидении и радиовещании», «Об электрической связи», «Об информации», «О лицензировании отдельных видов деятельности», «Об авторском праве и смежных правах», «О рекламе» в контексте Конституции и действующего законодательства Таджикистана, а также международных норм о свободе выражения мнения, эксперты пришли к целому ряду заключений, которые в обобщенном виде представлены во втором разделе исследования, более подробные рекомендации следуют после каждого блока рассмотренных проблем.

## Содержание

<b>Введение .....</b>	<b>5</b>
<b>Раздел 1. Международные стандарты в области свободы слова, международные обязательства Республики Таджикистан, практика перехода на цифровое вещание стран Центральной Азии .....</b>	<b>7</b>
1.1. Международные стандарты в области свободы слова.....	7
1.2. Международные обязательства Республики Таджикистан.....	25
1.3. Практика перехода на цифровое вещание стран Центральной Азии.....	28
<b>Раздел 2. Анализ законодательства Республики Таджикистан о СМИ в контексте перехода на цифровое вещание .....</b>	<b>41</b>
2.1. Конституционные гарантии свободы слова, права на доступ к информации и права на распространение информации.....	42
2.2. Анализ основных положений Закона Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации».....	43
2.3. Анализ основных положений Закона Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании».....	77
2.4. Основные подходы к лицензированию .....	104
2.5. Закон Республики Таджикистан «Об электрической связи»: анализ положений, относящихся к предмету правового регулирования цифрового вещания.....	111
2.6. Закон Республики Таджикистан «Об авторском праве и смежных правах»: анализ положений, относящихся к предмету правового регулирования цифрового вещания.....	118
2.7. Реклама в вещательном секторе в контексте перехода на цифровое вещание.....	125

## Список сокращений

**ООН** – Организация объединённых наций

**ОБСЕ** – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

**СБСЕ** – Совецание по безопасности и сотрудничеству в Европе

**ОАГ** – Организация американских государств

**СНГ** – Союз Независимых Государств

**ШОС** – Шанхайская организация сотрудничества

**ВТО** – Всемирная торговая организация

**МСЭ (ITU, International Telecommunication Union)** – международная организация, определяющая рекомендации в области телекоммуникаций и радио, а также регулирующая вопросы международного использования радиочастот, в том числе распределение радиочастот по назначению и государствам

**ARTICLE 19** – Британская правозащитная организация, деятельность которой сосредоточена на защите и поощрении свободы выражения мнений и свободы информации во всём мире

**РК** – Республика Казахстан

**КР** – Кыргызская Республика

**РТ** – Республика Таджикистан

**РУ** – Республика Узбекистан

**ЕКПЧ** – Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод

**МПГПП** – Международный пакт о гражданских и политических правах

**СМИ** – Средства массовой информации

**ИКТ** – Информационно-коммуникационные технологии

## Введение

В современном информационном обществе цифровое телевидение занимает важное место среди других, ставших традиционными видов вещания: спутникового, кабельного, интернет-вещания. Приход в сферу вещания новых технологий привнес в медиасистему изменения. Специалисты, конечно, в первую очередь обращают внимание на техническую сторону этих изменений, поскольку технологии цифрового телевидения позволили обеспечить ряд важных преимуществ по сравнению с аналоговым телевидением, в том числе: повышение помехоустойчивости систем телевизионного вещания; повышение качества изображения в телевизионных приемниках; создание новых телевизионных систем, обеспечивающих существенное повышение качества изображения; увеличение количества передаваемых телевизионных программ; интеграцию телевизионного вещания с Интернетом; возможность защиты передаваемых телевизионных программ и другой информации от несанкционированного доступа, что способствовало развитию систем платного телевидения; внедрение интерактивных телевизионных систем, при использовании которыми пользователь получает возможность управлять порядком и параметрами просмотра передаваемых телевизионных программ<sup>1</sup>. Однако в медиасистеме важны и другие параметры столь сложного правового объекта. Информационное общество – это общество, в котором информация, массовая информация, средства массовой информации играют важнейшую роль в построении его основ, в реализации фундаментальных прав человека, в распространении знаний. Поэтому переход на цифровое вещание, давая новые возможности для свободного потока информации, заставляет больше говорить о свободе слова и свободе информации, условиях ограничения этих свобод, угрозах состоянию защищенности личности, общества и государства.

---

<sup>1</sup> О развитии цифрового эфирного телевидения в государствах – участниках СНГ: возможности и перспективы сотрудничества (информационно-аналитический материал) // [www.e-cis.info](http://www.e-cis.info)

Международное сообщество в последнее время все тщательнее изучает преимущества и последствия цифровизации и дает рекомендации, как понимать этот процесс, как использовать его в социальном плане. В данной работе мы постарались показать самые проблемные места, на которые стоит обратить внимание, как правительству, так и гражданскому обществу Таджикистана при переходе на цифру. Убеждены, страна, которая готова решать многие политические, социально – экономические и культурные задачи, использует все возможности, чтобы поднять медиасистему, как и все общество, на новый уровень развития.

# **Раздел 1. Международные стандарты в области свободы слова, международные обязательства Республики Таджикистан, практика перехода на цифровое вещание стран Центральной Азии**

## **1.1. Международные стандарты в области свободы слова**

Общие подходы к правовому регулированию СМИ изложены во многих международных документах универсального и регионального характера и имеют статус международных стандартов в области прав человека, в частности, свободы слова.

Всеобщая декларация прав человека закрепила: «Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободно искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ» (статья 19)<sup>2</sup>.

Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 19), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (статья 10), документы региональных международных организаций, имея небольшие расхождения в терминологии, дают аналогичную трактовку свободы слова. При этом все они содержат случаи и условия ее ограничения<sup>3</sup>.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) неоднократно обращалась к проблемам свободы слова, деятельности СМИ (Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975 г.), Итоговый документ Венской встречи (1986 г.) Документ Копенгагенского Совещания конференции по человеческому измерению ОБСЕ (1990 г.), Документ Московского совещания по

---

<sup>2</sup> См. : <http://www.un.org/russian/document/declarat/declhr.htm>

<sup>3</sup> См.: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml); [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_RUS.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf)

человеческому измерению СБСЕ (1991 г.), Решение Будапештского саммита СБСЕ (1994 г.) и др.).

**Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству** в Европе (Хельсинки, 1975 г.). В Заключительном акте, провозгласившем основные принципы и обязательства СБСЕ, большое внимание уделяется условиям работы журналистов, в частности, указывается, что Государства-участники, стремясь к улучшению условий, в которых журналисты одного из государств-участников осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике, имеют в виду, в частности: изучать в благожелательном духе в подходящие и разумные сроки просьбы журналистов о выдаче виз; предоставлять постоянно аккредитованным журналистам государств-участников на основе договоренности многократные въездные-выездные визы на определенный срок; облегчать выдачу аккредитованным журналистам государств-участников разрешений на проживание в стране их временного пребывания и, если и когда таковые необходимы, других полагающихся им официальных документов; облегчать на основе взаимности процедуры оформления поездок журналистов государств-участников по стране, в которой они осуществляют свою профессиональную деятельность и постепенно предоставлять большие возможности для таких поездок при соблюдении правил, связанных с наличием районов, закрытых по соображениям безопасности; обеспечивать, чтобы на просьбы таких журналистов о подобных поездках давался ответ по возможности быстро, с учетом срока запроса; увеличивать возможности личного общения журналистов государств-участников с источниками их информации, включая организации и официальные учреждения; предоставлять журналистам государств-участников право ввоза, лишь при условии последующего вывоза, технического оборудования (фото-, кино-, магнитофонного, радио- и телевизионного), необходимого для выполнения их профессиональной деятельности; предоставлять журналистам других государств-участников, будь то постоянно или временно аккредитованным,



возможность передавать полностью, в обычном порядке и быстро через признанные государствами-участниками каналы в представляемые ими органы информации результаты их профессиональной деятельности, с целью опубликования или передачи по радио или телевидению. Государства-участники подтвердили, что журналисты не могут подвергаться выдворению или иным образом наказываться в результате законного осуществления их профессиональной деятельности. В случае выдворения аккредитованного журналиста, он будет информирован о причинах этого и может обращаться с просьбой о пересмотре его дела<sup>4</sup>.

**Документ Копенгагенского Совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 г.)** подтвердил, что каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Осуществление этого права может быть предметом лишь таких ограничений, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам. В частности, не будет установлено никаких ограничений на доступ к средствам для размножения документов всех видов и на их использование при соблюдении, тем не менее, прав, касающихся интеллектуальной собственности, включая авторское право<sup>5</sup>.

**Документ Московского совещания по человеческому измерению СБСЕ (1991 г.)**. Государства-участники признали, что независимые средства информации являются важнейшим условием для свободного и открытого общества и ответственных за свои действия государственных систем и играют особую роль в деле охраны прав человека и основных свобод; выразили мнение, что средства печати и телерадиовещания на их территории должны иметь неограниченный доступ к иностранным источникам новостей

---

<sup>4</sup> См.: <http://www.osce.org/ru/mc/39505>

<sup>5</sup> Обязательства: Свобода СМИ, свобода выражения мнения и свобода информации. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе / Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1975-2017г.г., 4-е изд., испр. и доп.-Вена: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2017

и информационным службам. Общественность будет пользоваться аналогичной свободой получения и передачи информации и идей без вмешательства со стороны государственных властей, независимо от границ, в том числе через иностранные публикации и программы телерадиовещания. Любые ограничения в осуществлении этого права должны устанавливаться законом и соответствовать международным стандартам. Государства-участники не будут допускать дискриминации в отношении независимых средств информации, в том, что касается их доступа к информации, материалам и техническим средствам<sup>6</sup>.

**Будапештский документ** «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху» (1994 г.). В документе государства-участники вновь подтвердили, что свобода выражения своего мнения является основным правом человека и одним из основополагающих элементов демократического общества. В свете этого независимость и плюрализм средств массовой информации чрезвычайно важны для свободного и открытого общества и обеспечения подотчетности органов государственного управления. Их руководящим принципом будет защита этого права<sup>7</sup>.

**Декларация Стамбульского саммита** (1999 г.). В контексте обязательств государств-участников обеспечивать свободу средств массовой информации, являющуюся одним из основных условий существования плюралистических и демократических обществ, выражена глубокая обеспокоенность злоупотреблениями средствами массовой информации в зонах конфликтов для разжигания ненависти и межэтнической напряженности, а также использованием правовых ограничений и нападок, чтобы лишить граждан свободных средств массовой информации; указано на необходимость обеспечения свободы выражения мнений, которая является одним из важнейших элементов политического диалога в любом демократическом обществе»<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> См.: <http://www.osce.org/node/14314>

<sup>7</sup> См.: <https://www.osce.org/ru/mc/39558>

<sup>8</sup> Там же

**Астанинский заключительный документ** (2010 г.). Астанинская юбилейная декларация «На пути к сообществу безопасности» подчеркнула ту важную роль, которую играют гражданское общество и свободные СМИ, помогая в полном объеме обеспечить уважение прав человека, основных свобод, демократии, включая свободные и честные выборы, и верховенство права<sup>9</sup>.

Большое внимание свободе слова уделяют Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Европейских конференций министров по политике в области СМИ. И хотя не все государства входят в Совет Европы, как неоднократно подчеркивали эксперты, документы этих организаций важно учитывать при совершенствовании законодательства о СМИ, поскольку в них развиваются и проясняются международные стандарты ООН и ОБСЕ, они помогают правительствам, обществу осознать значимость свободы слова и такого социального института как СМИ, а журналистам, в свою очередь, осознать свой статус и ту ответственность, которую они несут перед обществом. Среди таких документов принципиальное значение имеют: Декларация о свободе выражения мнения и информации (1982 г.), Декларация, резолюции и постановления четвертой Европейской конференции на уровне министров по проблемам в области средств массовой информации «Средства массовой информации в демократическом обществе» (1994 г.).

Политическая декларация 5-ой Европейской конференции министров о политике в области средств массовой информации (1997 г.)<sup>10</sup>, ссылаясь на обязательство вести поиск общих ответов на проблемы, связанные с развитием новых информационных технологий, предложила План действий по развитию свободы слова и информации на общеевропейском уровне в рамках информационного общества, среди которых указаны и действия,

---

<sup>9</sup> Обязательства: Свобода СМИ, свобода выражения мнения и свобода информации. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе / Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1975-2017г.г., 4-е изд., испр.и доп.-Вена: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2017

<sup>10</sup> [http://www.dzyalosh.ru/02-dostup/zakon/rub-01/5\\_evr\\_konf\\_min\\_po\\_pol\\_cmi\\_0.htm](http://www.dzyalosh.ru/02-dostup/zakon/rub-01/5_evr_konf_min_po_pol_cmi_0.htm)

касающиеся использования новых технологий и новых коммуникационных и информационных служб.

Важное значение имеют также Декларация комитета министров Совета Европы «О свободе политической дискуссии в СМИ» (2004 г.), Декларация комитета министров Совета Европы «О свободе выражения мнений и информации в СМИ в контексте борьбы с терроризмом» (2005 г.), Рекомендация № R (96) 10 «О гарантиях независимости общественного вещания» и др.

### **Международные документы по вопросам аккредитации**

**Итоговый документ Мадридской встречи (1983 г.)** в контексте сотрудничества в гуманитарных и других областях подчеркивает, что государства будут принимать без чрезмерной задержки решения по просьбам о визах для журналистов, будут предоставлять постоянно аккредитованным корреспондентам и членам их семей, живущим с ними, многократные въездные и выездные визы сроком на один год. Государства-участники будут изучать возможность предоставления на основе, где это необходимо, двусторонних договоренностей аккредитации и соответствующих условий журналистам из других государств-участников, постоянно аккредитованным в третьих странах. Они будут способствовать поездкам журналистов из других государств-участников по своей территории, в частности, принимая конкретные меры, чтобы предоставлять им более широкие возможности для поездок, за исключением районов, закрытых по соображениям безопасности. Они будут информировать журналистов заранее, когда это возможно, если новые районы будут закрываться по соображениям безопасности<sup>11</sup>.

**Итоговый документ Венской встречи (1986 г.)**, подтвердил, что государства будут воздерживаться от принятия ограничительных мер, таких,

---

<sup>11</sup> Обязательства: Свобода СМИ, свобода выражения мнения и свобода информации. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе / Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1975-2017г.г., 4-е изд., испр. и доп.-Вена: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2017

как лишение журналиста аккредитации или выдворение из-за содержания его репортажей или его органа информации. Они будут обеспечивать, чтобы журналисты, включая тех, которые представляют средства массовой информации других государств-участников, при осуществлении ими такой деятельности могли свободно искать доступ к общественным и частным источникам информации и поддерживать контакты с ними, а также чтобы уважалась их потребность в профессиональной конфиденциальности. На основе соглашений между ними там, где это необходимо, и в целях регулярного поступления репортажей они будут предоставлять аккредитацию, где это потребуется, и многократные въездные визы журналистам из других государств-участников, независимо от их постоянного места проживания. На этой основе они сократят до максимум двух месяцев период для предоставления как аккредитации, так и многократных въездных виз журналистам. Они будут облегчать работу иностранных журналистов, предоставляя по просьбе соответствующую информацию относительно практических вопросов, таких, как правила ввоза, налоги и жилье. Они будут обеспечивать, чтобы официальные пресс-конференции и, в случае целесообразности, другие подобные официальные мероприятия для прессы были также открыты для иностранных журналистов после их аккредитации, где она требуется<sup>12</sup>.

**Комитет по правам человека.** Замечание общего порядка № 34 «Статья 19: Свобода мнения и его выражения» (11-29 июля 2011 г., Женева).

Комитет ООН по правам человека в 2011 г. в Замечании общего порядка № 34 к статье 19 МПГПП отмечает, что ограничения на аккредитацию допустимы лишь в случаях, когда для журналистов необходимо предоставить привилегированный доступ в некоторые места или на некоторые события. Такие ограничения не должны носить дискриминационный характер и должны применяться в соответствии со

---

<sup>12</sup> Обязательства: Свобода СМИ, свобода выражения мнения и свобода информации. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе / Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1975-2017г.г., 4-е изд., испр.и доп.-Вена: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2017

статьей 19 и другими положениями Пакта на основе объективных критериев и с учетом того, что журналистские функции выполняет широкий круг лиц<sup>13</sup>.

**Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ: наблюдения и рекомендации» (25.11.2006 г.).**

В Докладе определена функция аккредитации, которая создана для того, чтобы журналисты могли получить доступ в особые места с ограниченным пространством, а также доступ к определенным «закрытым зонам», включая зоны военных действий и места, которые считаются опасными или закрытыми властями по причинам безопасности, позволяет журналистам участвовать в официальных мероприятиях и визитах; указаны методы получения аккредитации; даны рекомендации, в частности, что руководящие принципы по вопросам выдачи аккредитации должны быть разработаны с целью продвижения плюрализма, они должны быть прозрачными и доступными для общественности, должны применяться беспристрастно и без произвольных исключений. Отказ в аккредитации должен сопровождаться правом заявителя оспорить основания для такого отказа<sup>14</sup>.

### **Международные документы по вопросам лицензирования**

Для решения проблем с лицензированием важное значение имеют два документа: Рекомендация, принятая 20 декабря 2000 г. на 735-м заседании заместителей министров Совета Европы, которая касалась вопросов независимости и функций регулирующих органов в вещательном секторе (Рекомендация № REC (2000 г.) 23) и Замечание общего порядка № 34 Комитета ООН по правам человека (Замечание общего порядка № 34 «Статья 19: Свобода мнения и его выражения» (11-29 июля 2011 г., Женева).

В частности, в Замечании общего порядка № 34 Комитет ООН по правам человека отметил: Государства-участники не должны вводить для

---

<sup>13</sup> См.: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rhrcom34.html>

<sup>14</sup> См.: <https://www.osce.org/ru/fom/22066?download=true>.

вещательных СМИ, в том числе небольших и коммерческих станций, обременительные лицензионные условия и облагать их сборами. Критерии для введения таких условий и лицензионных сборов должны быть целесообразными и объективными, четкими, прозрачными, не должны носить дискриминационного характера и должны отвечать иным характеристикам в соответствии с Пактом. Порядок выдачи лицензий на вещание при помощи средств ограниченных возможностей, таких как аудиовизуальные наземные и спутниковые службы, должен обеспечивать равное распределение доступа и частот для государственных, коммерческих и местных вещательных служб. Государствам-участникам, которые еще этого не сделали, рекомендуется учредить независимый государственный орган по выдаче лицензий на вещание, уполномоченный рассматривать заявки на вещание и выдавать лицензии<sup>15</sup>.

### **Международные документы о переходе на цифровое вещание**

В 2006 году в Женеве состоялась Региональная конференция радиосвязи (РКР) по планированию цифровой наземной радиовещательной службы в частях Районов 1 и 3 в полосах частот 174-230 МГц и 470-862 МГц<sup>16</sup>. В том же 2006 году МСЭ утвердил План цифрового наземного вещания в полосах частот 174–230 МГц и 470–862 МГц, в котором принят европейский стандарт DVB, включающий модификацию для эфирного наземного вещания (DVB-T).

В июне 2006 года было подписано разработанное МСЭ соглашение «Женева-2006», согласно которому для стран – участниц МСЭ были установлены планируемые сроки полного перехода на цифровое телевидение и отключения аналогового телевидения. Соглашение «Женева – 2006» положило отсчет переходному периоду, который должен был завершиться для стран Центральной Азии к 17 июня 2015 году. Эта дата означала

---

<sup>15</sup> См.: <http://www.refworld.org.ru/docid/4ed34b892.html>

<sup>16</sup> <http://search.itu.int/history/HistoryDigitalCollectionDocLibrary/4.129.43.ru.600.pdf>

завершение эпохи аналогового вещания и начало цифрового эфирного вещания<sup>17</sup>.

В странах Центральной Азии после ратификации данного документа был запущен процесс по переходу на цифровое эфирное вещание.

Среди международных документов, которые содержат базовые подходы к процессу перехода на цифровое вещание, можно отметить Рекомендацию Rec (2003 г.) 9 Комитета министров Совета Европы государствам-членам «О мерах поддержки демократического и социального распространения цифрового вещания» (далее – Рекомендация)<sup>18</sup> и доклады Представителей ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение.

Главный смысл Рекомендации изложен в принципах процесса перехода на цифру:

- а) создать необходимые правовые и экономические условия для развития цифрового вещания, гарантирующего плюрализм телерадиовещательных служб и доступ общественности к большому числу качественных программ, включая сохранение, а если возможно, то повышение доступности трансграничных служб;
- б) защищать, а в случае необходимости принять позитивные меры для защиты и поддержки плюрализма средств информации, чтобы уравновесить растущую концентрацию в данном секторе;
- в) следить за соблюдением прав несовершеннолетних и права на защиту человеческого достоинства, а также запретов на подстрекательство к насилию и ненависти в эфире цифрового вещания, обеспечивая широкий выбор содержания программ;
- г) подготовить общество к новым цифровым технологиям, в частности поощряя создание схемы информирования и обучения пользованию цифровой техникой и новыми услугами;

---

<sup>17</sup> См.: О развитии цифрового эфирного телевидения в государствах – участниках СНГ: возможности и перспективы сотрудничества (информационно-аналитический материал) // [www.e-cis.info](http://www.e-cis.info)

<sup>18</sup> Данная Рекомендация имеет значение в связи с тем, что принципы процесса перехода на цифру, заложенные в ней, признаются ООН и ОБСЕ.



д) гарантировать, чтобы общественное вещание, являющееся основным фактором объединения демократических обществ, сохранилось наряду с новыми цифровыми технологиями, обеспечив всеобщий доступ частных лиц к программам общественного вещания и выделив им, центральную роль при переходе к наземному цифровому вещанию;

е) подтвердить назначение общественного вещания, в случае необходимости приспособив его средства к новым цифровым технологиям, с соблюдением соответствующих основных принципов, изложенных в предыдущих решениях Совета Европы, создавая при этом финансовые, технические и другие условия, которые позволят программам общественного вещания исполнить свое назначение как можно лучше;

ж) довести до сведения государственных органов, заинтересованных профессиональных и промышленных кругов основные принципы; регулярно оценивать эффективность применения данных принципов<sup>19</sup>.

В 2013 г. Специальным докладчиком ООН о вопросах свободы убеждений и их выражения, Представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальным докладчиком по вопросам свободы выражения мнения ОАГ и Специальным докладчиком по вопросам свободы выражения мнения и свободы информации Африканской комиссии по правам человека и народов была принята Совместная декларация «О защите свободы выражения мнения и разнообразия при переходе на цифровое эфирное вещание». Декларация, подчеркивая, что государства обязаны поощрять и защищать право на свободу выражения мнения, равенство и разнообразие СМИ, а также обеспечить эффективные средства правовой защиты в случае нарушения этих прав, в том числе в процессе перехода на цифровое вещание, определяет несколько важных направлений, требующих гарантий государства:

---

<sup>19</sup> <https://www.lawmix.ru/abro/2164>

- 1) обеспечение уважения к свободе выражения мнения;
- 2) процессы лицензирования, касающиеся перехода на цифровое вещание;
- 3) обеспечение деятельности независимых общественных вещателей;
- 4) предоставление услуг общинного и местного вещания;
- 5) доступ к вещанию людям с нарушениями слуха и зрения;
- 6) содействие разнообразию вещания;
- 7) меры, не допускающие концентрации собственности или контроля над СМИ;
- 8) информационно-образовательные программы в процессе перехода на цифровое вещание.

### **Обеспечение уважения к свободе выражения мнения**

Обеспечение уважения к свободе выражения мнения выражается, прежде всего, через разнообразие в эфире, прозрачность процесса перехода, планомерность и стратегическое направление, что максимально усиливает всеобъемлющий общественный интерес с учётом местных условий, принятие ключевых политических решений по переходу на цифровое вещание органом, который защищён от политических, коммерческих и других форм необоснованного вмешательства, в соответствии с международными стандартами по правам человека (т.е. независимый регулятор).

Основные политические решения (например, какую технологическую основу использовать для цифрового эфирного вещания), общее планирование спектра, подходы к распределению мультиплексов, а также соответствующие функции, которые выполняет регулятор, должны обеспечить уважение к свободе выражения мнения и баланс между различными конкурирующими интересами с учетом национальных обстоятельств.

### **Процессы лицензирования, касающиеся перехода на цифровое вещание**

Одним из важнейших направлений обозначено лицензирование, которое должно строго регулироваться законом и соответствовать четким,

объективным, прозрачным и демократическим критериям. Для этого необходима достаточно ясная правовая основа, которая предотвратит волюнтаристские действия, в том числе действия, вызванные редакционной политикой вещателя; необходимы решения, которые будут обоснованы, опубликованы и позволят их обжаловать в суде. Государственная политика и процессы лицензирования, касающиеся перехода на цифровое вещание, должны поощрять разнообразие СМИ. Поощрение разнообразия должно быть обязательным критерием при принятии решений в отношении конкретных услуг, которые предоставляются на цифровых мультиплексах, вне зависимости, принимаются ли эти решения со стороны операторов мультиплекса или со стороны регуляторов.

#### **Обеспечение деятельности независимых общественных вещателей**

Независимые общественные вещатели должны иметь возможность продолжать предоставлять существующие услуги эфирного вещания во время и после перехода на цифровое вещание (и чтобы любые правительственные или государственные вещатели были трансформированы в общественных вещателей). Среди мер обеспечения: наличие правовых, технологических, финансовых и организационных ресурсов. При необходимости, могут потребоваться специальные финансовые или другие меры для того, чтобы общественные вещатели имели возможность получить или использовать необходимое оборудование для передачи своих сигналов в цифровом виде.

#### **Предоставление услуг общинного и местного вещания**

Государства также должны гарантировать, что услуги общинного и местного вещания будут продолжаться во время и после перехода на цифровое вещание. Среди обеспечительных мер указаны: позволение определенному типу вещателей, -- в частности маломощным местным и общинным вещателям, -- продолжать вещание через аналоговые сигналы, если это соответствует международным стандартам; позволение определенным типам вещательных услуг быть предоставленными без

лицензии в некоторых обозначенных полосах спектра; предоставление субсидий или других форм поддержки общинным и местным вещателям для приобретения необходимого оборудования, чтобы иметь возможность распространять свои сигналы в цифровой форме, при условии, что субсидии должны быть выделены со стороны независимого органа на основе объективных критериев.

### **Доступ к вещанию людям с нарушениями слуха и зрения**

В процессе планирования и принятия решений при переходе на цифровое вещание внимание должно быть уделено потенциалу цифрового вещания для улучшения доступа к нему людям с нарушениями слуха и зрения.

### **Содействие разнообразию вещания**

Необходимость содействия разнообразию вещания должна стать важным соображением, которое следует принимать во внимание в процессе принятия решений при широком перераспределении спектра, который освобождается в результате отключения аналогового вещания («цифровой дивиденд»).

Это означает, что:

- степень обслуживания системой вещания интересов всех групп общества, в том числе культурных и языковых меньшинств, а также людей, живущих в разных областях и регионах;

- разнообразие типов контента, доступного через систему вещания;

- интерес и потенциал существующих и потенциальных вещателей к предоставлению новых каналов;

- финансовые ресурсы внутри системы вещания в целом, в том числе любые государственные или перекрестные субсидии для поддержки производства нового контента;

- возможность предоставления государственного финансирования для разработки нового контента вещания или каналов мультиплексов.

## **Меры, не допускающие концентрации собственности или контроля над СМИ**

При необходимости, должны существовать специальные меры, чтобы переход на цифровое вещание не содействовал большей или чрезмерной концентрации собственности или контроля над СМИ. Помимо других, ими могут быть регулятивные меры по управлению мультиплексами, ясные нормы ценообразования и конкуренции, касающиеся мультиплексов и распределительных сетей, а также разделение коммуникационных и контентных операций внутри одного бизнеса.

### **Система ценообразования и всеобщий доступ**

Рассматривая систему ценообразования и всеобщий доступ, Декларация подчеркивает, что государства должны принять меры, чтобы ограничить расходы конечных пользователей на переход к цифровому вещанию, в частности, с целью снижения числа лиц и домохозяйств, которые не могут позволить себе этот переход, и чтобы эти расходы не привели к «цифровому неравенству» между теми, кто может позволить себе доступ к новым услугам, и теми, кто нет. Эти меры могут включать:

- введение технической стандартизации, которая способна снизить затраты на покупку устройств, таких как телевизионные приставки (STB);
- нормативные меры по обеспечению взаимодействия и совместимости устройств приема и декодирования;
- программа субсидирования для бедных семей;
- соответствующие взаимные уступки и технологические решения, отвечающие интересам как более, так и менее обеспеченных зрителей;
- нормативно-правовые подходы и решения, касающиеся платных и бесплатных услуг, должны обеспечивать необходимый баланс между коммерческими потребностями и обеспечением широкого доступа к основной платформе услуг.

### **Информационно-образовательные программы в процессе перехода на цифровое вещание**

Государства должны создавать и поддерживать многоуровневую общественную информационно-образовательную программу в процессе перехода на цифровое вещание, чтобы пользователи были осведомлены о процессе и о том, что они должны сделать, чтобы подготовиться к нему, и, по крайней мере, иметь необходимые основные технические знания.

В рамках этой образовательной программы внимание должно быть уделено следующим элементам:

- специальные образовательные меры для обеспечения надлежащей информацией пользователей в труднодоступных регионах;

- специальные образовательные меры для того, чтобы пользователи, которые могут иметь проблемы с технологией -- например, пожилые или сельские жители -- обладали необходимым знаниями и пониманием;

- программы поддержки, такие как колл-центры или учебные программы, для людей, нуждающихся в помощи;

- более интенсивная информационная программа перед отключением аналогового вещания.

Кроме того, Рекомендации предусматривают требования с долей технической составляющей:

- государства должны гарантировать, что к моменту отключения, зона вещания цифровых услуг в целом, по крайней мере, сопоставима и предпочтительно больше, чем зона ставших недоступными аналоговых услуг;

- дополнительные услуги, включая электронные гиды телепередач, должны быть доступны в удобных и недискриминационных форматах, в том числе доступны на различных языках, используемых в зоне покрытия<sup>20</sup>.

**Декларация «Будущее общественного вещания и переход на цифровой формат вещания в Центральной Азии» (2008 г.).**

В 2008 году на конференции «Будущее общественного вещания и переход на цифровой формат вещания в Центральной Азии» делегаты

---

<sup>20</sup> См.: <https://www.osce.org/ru/fom/101259?download=true>

Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана, обсуждая будущее общественного вещания в Центральной Азии, а также вопросы укрепления свободы и плюрализма СМИ в свете перехода на цифровой формат вещания, подтвердили, что общественное вещание является одним из основных инструментов демократии. Оно незаменимо в обеспечении свободы и прозрачности выборов, борьбе против языка вражды, а также в защите культур меньшинств, проживающих в государстве, поскольку предлагает аудитории объективное освещение новостей и высококачественные программы. Создавая службы общественного вещания, государства Центральной Азии должны обеспечить формирование защищенной законом вещательной инфраструктуры с гарантированной редакционной автономией и с системой финансирования, которая обеспечила бы независимость общественных вещателей от политических и коммерческих интересов. Они также призвали правительства, законодательные органы и журналистов региона содействовать преобразованию вещателей, находящихся в собственности государства, в независимые общественные службы вещания<sup>21</sup>.

### **Рекомендации:**

В целях повышения уровня подготовки перехода к цифровому вещанию, а также учитывая транснациональный характер данного процесса, при разработке нормативной правовой базы следует принять во внимание подходы и международные принципы, изложенные в документах универсального и регионального характера, в том числе в Совместной декларации «О защите свободы выражения мнения и разнообразия при переходе на цифровое эфирное вещание», принятой Специальным докладчиком ООН о вопросам свободы убеждений и их выражения, Представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальным докладчиком по вопросам свободы выражения мнения ОАГ и

---

<sup>21</sup> См.: <http://www.osce.org/ru/fom/34602?download=true>

Специальным докладчиком по вопросам свободы выражения мнения и свободы информации Африканской комиссии по правам человека и народов в 2013 году.



## 1.2. Международные обязательства Республики Таджикистан

Республика Таджикистан является полноправным членом международного сообщества, участником многочисленных международных договоров и конвенций. Международный пакт о гражданских и политических правах (далее -- МПГПП) вступил в действие на территории Таджикистана в 1999 году, таким образом, государство обязалось обеспечивать, защищать и уважать обусловленные пактом права, включая права на свободу слова и свободу информации.

Таджикистан является членом ОБСЕ с 30 января 1992 года<sup>22</sup>, следовательно, государство обязано выполнять все договоренности, достигнутые в соглашениях, подписанных членами ОБСЕ, включая положения, касающихся реализации права на свободу выражения мнений (Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975 г.), Документ Копенгагенского Совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 г.), Будапештский документ (1994 г.), Декларация Стамбульского саммита (1999 г.) и другие).

Ряд соглашений, принятых в рамках ШОС, СНГ, касается вопросов информационной безопасности, при этом международные документы расширяют законодательную базу в данной области через категорию сотрудничество. Среди таких документов стоит выделить: Соглашение между Правительствами государств–членов Шанхайской организации сотрудничества «О сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности» (заключено в г. Екатеринбурге 16.06.2009 г.)<sup>23</sup>, Концепцию сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения информационной безопасности (Решение Совета глав государств Содружества Независимых Государств, 10.10.2008 г.)<sup>24</sup>, Соглашение Совета глав правительств

---

<sup>22</sup> <http://medialaw.asia/posts/06-11-2013/76353.html>

<sup>23</sup> <https://ccdcoe.org/sites/default/files/documents/SCO-090616-IISAgreementRussian.pdf>

<sup>24</sup> <http://naviny.org/2014/10/10/by1131.htm>

Содружества Независимых Государств о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в области обеспечения информационной безопасности (заключено в г. Санкт-Петербурге 20.11.2013 г.)<sup>25</sup>. Вышеуказанные документы направлены на установление общих подходов государств-участников к правовому регулированию обеспечения информационной безопасности, укреплению и обеспечению сбалансированности национальных правовых систем в условиях информатизации общества, на развитие международного информационного обмена, на стимулирование использования информационно-коммуникационных технологий в социальной и культурной сфере. Еще один документ -- Стратегия сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в построении и развитии информационного общества на период до 2025 года (Решение Совета глав правительств Содружества Независимых Государств от 28.09.2012 г.)<sup>26</sup>, имея целью объединение усилий и обеспечение эффективного взаимодействия при использовании ИКТ для повышения качества жизни граждан, развития экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствования системы государственного управления, одним из основных направлений сотрудничества считает обеспечение информационной безопасности. Параметры обеспечения информационной безопасности касаются и деятельности СМИ.

В 2013 г. Республика Таджикистан присоединилась к Всемирной торговой организации (ВТО) и приняла ряд обязательств, которые могут оказать существенное влияние на процесс перехода к цифровому вещанию (Справочный документ ВТО по телекоммуникациям (Приложение 1), касается вопросов конкуренции, лицензионных требований, независимости регулирующего органа). Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 31 октября 2014 г. № 691 утверждена Программа

---

<sup>25</sup> [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=66894](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=66894)

<sup>26</sup> <http://e-cis.info/page.php?id=22902>

адаптации экономики Республики Таджикистан в связи с членством во Всемирной торговой организации<sup>27</sup>.

Следует отметить, что согласно ст. 10 Конституции Таджикистана международные правовые акты, признанные Таджикистаном, являются составной частью правовой системы республики. В случае несоответствия законов республики признанным международным правовым актам, применяются нормы международных правовых актов.

Закон Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации» предусматривает, что в законодательство о периодической печати и других средствах массовой информации включаются и международные правовые акты, признанные Таджикистаном.

Международные обязательства Таджикистана неоднократно оказывались в центре внимания гражданского общества, экспертов, которые в своих рекомендациях в контексте перехода на цифровое вещание, в первую очередь затрагивают проблемы свободы слова и свободы информации<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> [http://www.adlia.tj/show\\_doc.fwx?Rgn=122834](http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?Rgn=122834)

<sup>28</sup> См, например, <http://medialaw.asia/posts/06-11-2013/76353.html>

### **1.3. Практика перехода на цифровое вещание стран Центральной Азии**

**В Республике Казахстан** цифровое эфирное телевидение осуществляется с июля 2012 года. Предварительно с целью определения стандарта наземного цифрового телевидения АО «Казтелерадио19» в 2009–2010 годах были проведены тестовые испытания цифрового эфирного вещания, позволившие определить тактико-технические характеристики оборудования, провести сравнительный анализ и выработать рекомендации по выбору стандарта эфирного цифрового вещания.

По результатам испытаний и в соответствии с протоколом заседания Межведомственной комиссии по радиочастотам от 27 декабря 2010 г. № 17-42 в Казахстане для внедрения цифрового вещания на территории республики принят европейский стандарт наземного цифрового вещания второго поколения DVB-T2 с форматом компрессии MPEG-4.

Казахстан первым из государств – участников СНГ принял решение осуществлять перевод республиканской сети эфирного вещания на стандарт DVB-T2. С целью облегчения процесса перехода на цифровое эфирное телевидение, как крупным, так и мелким телекомпаниям Правительством Республики Казахстан принято решение, не имеющее аналога в странах ближнего и дальнего зарубежья: до полного перехода на цифровое телевидение государство берет на себя расходы по предоставлению всем телекомпаниям, имеющим лицензию по организации аналогового вещания и технические средства для перевода трансляции телеканалов на цифровой стандарт, бесплатной трансляции в составе каналов свободного доступа. При этом телекомпания, телеканалы которых включены в перечень телеканалов свободного доступа, обязаны обеспечить подачу сигнала телеканала в сеть цифрового эфирного телевидения в соответствии с правилами присоединения технических средств телерадиовещания к сетям операторов телерадиовещания.

За 2012–2015 годы АО «Казтелерадио» ввело в эксплуатацию 336 систем цифровой эфирной сети, в результате чего 72 % населения обеспечено цифровым эфирным вещанием (около 11,5 млн. человек). Контроль работы сети цифрового вещания обеспечивает единый Центр управления и мониторинга сети, расположенный в техническом центре телебашни «Кок-Тобе». Резервный центр находится в г. Астане. Для передачи данных о работе всех систем радиотелевизионных станций (РТС) цифровой эфирной сети используется сеть спутниковых станций по технологии Hughes. По состоянию на 1 октября 2016 года прием национального канала цифрового эфирного телевидения обеспечивался уже в 776620 населенных пунктах республики. К 2019 году планируется ввести в эксплуатацию все 827 РТС и охватить 95 % населения (плановый). Будет обеспечиваться возможность бесплатного приема до 30 национальных телеканалов на уровне областных центров и г. Астана, Алматы и до 15 телеканалов – на уровне районных и сельских РТС. Процесс отключения устаревшего аналогового сигнала будет проходить поэтапно, в зависимости от готовности конкретного региона и на основании решения Правительства Республики Казахстан с заблаговременным уведомлением населения<sup>29</sup>.

Статья 42 Закона РК «О телерадиовещании» посвящена переходу на цифровое эфирное вещание. Статья предусматривает возможность параллельного аналогового и цифрового эфирного вещания до установленной даты полного отключения аналогового вещания. Несколько положений в связи с этим касаются лицензирования. Законом также решен вопрос о помощи социально незащищенным слоям населения. Местные исполнительные органы областей, городов республиканского значения, столицы до перехода на цифровое эфирное телерадиовещание организуют обеспечение физических лиц, являющихся получателями государственной

---

<sup>29</sup> О развитии цифрового эфирного телевидения в государствах – участниках СНГ: возможности и перспективы сотрудничества (информационно-аналитический материал) // [www.e-cis.info](http://www.e-cis.info)

адресной социальной помощи, телевизионными абонентскими приставками в порядке, определенном Правительством Республики Казахстан.

Обеспечение приставками производится из расчета одна приставка на одного заявителя, обратившегося от себя лично или от имени семьи и других лиц, постоянно проживающих с ним совместно.

Обеспечение приставками является единовременным и повторно не поставляется получившему ее заявителю, членам его семьи и другим лицам, постоянно проживающим с ним совместно.

В 2013 году в Казахстане была принята Государственная программа «Информационный Казахстан -- 2020», где особое внимание уделено положениям, направленным на повышение уровня и качества производимого контента. Среди задач Государственной программы: обеспечение доступности информационно-коммуникационной инфраструктуры, создание информационной среды для социально-экономического и культурного развития общества, развитие отечественного информационного пространства<sup>30</sup>.

Среди подзаконных актов, способствующих успешному переходному периоду, следует отметить:

- Приказ Министра транспорта и коммуникаций Республики Казахстан от 26.11.2012 г. № 811 «Об утверждении правил присоединения технических средств теле-, радиокомпаний к сетям операторов телерадиовещания»;
- Приказ и.о. Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 20.01.2015 г. № 29 «Об утверждении квалификационных требований, предъявляемых при лицензировании деятельности в области телерадиовещания и перечня документов, подтверждающих соответствие им»;
- Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 24.04.2015 г. № 488 «Об утверждении Правил проведения конкурса по формированию перечня обязательных теле-, радиоканалов»;

---

<sup>30</sup> [https://tengrinews.kz/zakon/prezident\\_respubliki\\_kazahstan/hozyaystvennaya\\_deyatelnost/id-U1300000464/](https://tengrinews.kz/zakon/prezident_respubliki_kazahstan/hozyaystvennaya_deyatelnost/id-U1300000464/)

- Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 28.04 2015 г. № 494 «Об утверждении Правил проведения конкурса по формированию перечня теле-, радиоканалов свободного доступа, распространяемых национальным оператором телерадиовещания»;
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 08 11.2016 г. № 677 «Об утверждении Правил обеспечения физических лиц, являющихся получателями государственной адресной социальной помощи, телевизионными абонентскими приставками»;
- Приказ и.о. Министра информации и коммуникаций Республики Казахстан от 13.04. 2018 года № 154 «Об утверждении Правил перехода на цифровое эфирное телерадиовещание».

**В Кыргызстане** 23 ноября 2012 года в рамках реализации национального проекта «Программа перехода на цифровое вещание в Кыргызской Республике», утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 02.11.2011 г. № 692, в г. Бишкеке ОАО «Кыргызтелеком» был запущен первый цифровой передатчик стандарта DVB-T2. В рамках Программы планировалось в 2013 году установить и запустить цифровое телевидение в Бишкеке, Оше, Жалал-Абаде и в Чуйской области, к 2014 году охватить цифровым вещанием города, районные центры и населенные пункты в Баткенской, Ошской, Жалалабадской, Иссык-Кульской, Нарынской и Таласской областях. Осуществить полный переход на цифровое телевидение во всех областях и районах республики с полным отключением аналоговых телепередатчиков предполагалось к 2015 году.

В 2012 году началось цифровое эфирное вещание в стандарте DVB-T2 в Бишкеке. Тестовое цифровое эфирное вещание на более значительной территории Кыргызстана началось в ноябре 2014 года. Прием цифрового телесигнала стал доступен в Иссык-Кульской области (на северном берегу озера Иссык-Куль – до г. Чолпон-Ата, на южном берегу – до с. Барбулак), в Чуйской области от г. Кара-Балта до г. Кемин, а также в г. Талас, Джалал-Абад и Ош. 27 апреля 2015 года в республике была запущена глобальная

информационная кампания по переходу на цифровое телевидение под слоганом «Включи цифру!». В рамках кампании проводилась широкомасштабная работа по информированию населения о подключении к цифровому телесигналу: подготовлена серия информационных роликов для радио и телевидения, запущен сайт, заработал телефон бесплатной горячей линии. В процесс информирования населения привлекались волонтеры и региональные координаторы.

В рамках Программы ОАО «Кыргызтелеком» разработан и поэтапно реализуется «План технических мероприятий по строительству сети цифрового телевизионного вещания в Кыргызской Республике», выполнение которого будет способствовать охвату цифровым вещанием 93,24 % населения республики.

В настоящее время на территории Кыргызстана функционируют передатчики цифрового эфирного телевидения в двух стандартах – DVB-T и DVB-T2<sup>31</sup>. 15 мая 2017 года 95% населения Кыргызстана перешли на цифровое вещание.

Как отмечают исследователи, Кыргызстан -- единственная страна в Центральной Азии, которая планировала провести цифровой переход телевидения по сценарию, где государственное доминирование в телевизионном информационном пространстве будет минимальным. В стране был создан конкурентный рынок операторов цифрового эфирного вещания, без явного доминирования со стороны ОАО «Кыргызтелеком», основной функцией которого была трансляция социального пакета программ. В целях перехода на цифровое телерадиовещание и информационное обеспечение населения республики Правительством было принято около 10 нормативных правовых актов:

1. Постановление Правительства КР «О переходе на цифровое телерадиовещание в Кыргызской Республике» от 02.11 2011 г. № 692

---

<sup>31</sup> О развитии цифрового эфирного телевидения в государствах – участниках СНГ: возможности и перспективы сотрудничества (информационно-аналитический материал) // [www.e-cis.info](http://www.e-cis.info)



(утверждены Программа перехода на цифровое телерадиовещание в Кыргызской Республике и План мероприятий по реализации программы перехода на цифровое телерадиовещание в Кыргызской Республике).

2. Постановление Правительства КР от 23.10. 2013 г. № 578 «Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса на право использования радиочастотного ресурса для цифрового наземного эфирного вещания в полосах частот 174-230 МГц и 470-790 МГц и состава конкурсной комиссии по подготовке и проведению конкурса».

3. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 23.06.2014 г. № 349 «Об утверждении Положения о порядке формирования Социального пакета телеканалов и/или радиоканалов эфирного цифрового наземного вещания в Кыргызской Республике».

4. Распоряжение Правительства Кыргызской Республики от 21.07.2014 г. № 279-р «О выделении без проведения конкурса ОСОО «Цифровые технологии» разрешительных документов на право использования двух мультиплексов (частотных выделений) для внедрения цифрового наземного эфирного вещания на всей территории Кыргызской Республики, за исключением «зоны Баткен».

5. Положение о порядке проведения конкурса на право вещания телеканалов и радиоканалов частных телевизионных и радио-организаций в Социальном пакете цифрового наземного вещания в КР (утверждено Министерством транспорта и телекоммуникаций КР от 06.08.2014 г. № 254).

6. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 09.10.2014 г. № 593 «Об утверждении Социального пакета телеканалов эфирного цифрового наземного вещания в Кыргызской Республике».

7. Распоряжение Правительства Кыргызской Республики от 13.09.2014 г. № 454-р «О выделении 11 млн. сомов на производство национальной аудиовизуальной продукции в рамках государственного заказа путем проведения тендера» (разработано Положение о государственном заказе на

производство национального аудиовизуального продукта, утверждены темы государственного заказа и виды национального аудиовизуального продукта).

8. Распоряжение Правительства Кыргызской Республики от 8 августа 2016 г. № 362-р «Об утверждении Положения о Государственной комиссии по переходу на цифровое телерадиовещание в Кыргызской Республике и состава Государственной комиссии»<sup>32</sup>.

**В Узбекистане** внедрение цифрового телевидения началось в 2008 году. В настоящее время мероприятия проводятся в рамках Государственной программы по техническому и технологическому переходу на цифровое телевидение в Республике Узбекистан, утвержденной постановлением Президента Республики Узбекистан от 17.04.2012 г. № ПП-1741. В республике были развернуты 22 передатчика цифрового телевидения стандарта DVB-T, вследствие чего сигналами цифрового телевидения охвачены более 54 % населения, в том числе жители г. Ташкента, большинства районов Ташкентской, Джизакской, Самаркандской, Андижанской, Наманганской, Ферганской, Навоийской, Кашкадарьинской и Сурхандарьинской областей, а также Республики Каракалпакстан.

Распространение пакета социально значимых телепрограмм, включающего 12 цифровых телеканалов Национальной телерадиокомпании Узбекистана, осуществляется на бесплатной основе. Для приема сигналов цифрового телевидения абонентам необходимо обновить телевизоры, заменив их моделями последнего поколения, или приобрести цифровые приемники-приставки. В республике имеются ряд крупных предприятий, производящих современные цифровые телевизионные системы, которые по цене доступны большому числу потребителей. Население Узбекистана также готово к переходу на цифровое телевидение, что подтверждается ростом спроса на телевизоры с возможностью приема цифрового телесигнала<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup><http://www.media.kg/consultations/kratkaya-informaciya-perexoda-na-cifrovoe-veshhanie-v-kyrgyzskoj-respubliki/>

<sup>33</sup>О развитии цифрового эфирного телевидения в государствах – участниках СНГ: возможности и перспективы сотрудничества (информационно-аналитический материал) // [www.e-cis.info](http://www.e-cis.info)

Во исполнение вышеуказанного постановления Президента Республики Узбекистан, в целях обеспечения полного перехода на цифровое телевидение и поэтапного прекращения наземного аналогового телевидения в республике принято Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 17.07.2017 г. № 502 «О дальнейших мерах по переходу на цифровое телевидение и прекращению наземного аналогового телевидения», в котором установлен График прекращения наземного аналогового телевидения в 2018 году<sup>34</sup>, согласно которому наземное аналоговое телевидение будет прекращено в конце 2018 года.

**В Таджикистане** процесс перехода на цифровые вещания начался с 2009 г. после подписания соглашения Женева-2006. Для развития данного процесса имело значение несколько документов стратегического характера:

1. Государственная стратегия «Информационно-коммуникационные технологии для развития Республики Таджикистан», утверждена Указом Президента Республики Таджикистан от 05.11.2003 г. № 1174;

2. Концепция государственной информационной политики Республики Таджикистан, утверждена Указом Президента Республики Таджикистан от 30.04.2008 г. № 451;

3. Концепция государственной политики Республики Таджикистан в области телевидения и радиовещания на 2010 -- 2025 годы, утверждена Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 01.10.2009 г. №529<sup>35</sup>.

4. Государственная программа развития цифрового телевизионного вещания в Республике Таджикистан на 2010-2015 годы, утверждена Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 27.02.2010 г. № 76<sup>36</sup>.

Государственная программа развития цифрового телевизионного вещания в Республике Таджикистан на 2010-2015 годы, несмотря на свою

---

<sup>34</sup> <https://www.gazeta.uz/ru/2017/07/20/tv/>

<sup>35</sup> [http://www.adlia.tj/show\\_doc.fwx?rgn=14906](http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?rgn=14906)

<sup>36</sup> [http://www.adlia.tj/show\\_doc.fwx?rgn=15271](http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?rgn=15271)

значимость, больше касалась технической стороны перехода на цифровое вещание. Например, в программе ничего не говорилось о нормативных правовых актах в области вещания в связи с переходом на цифровое вещание. Поэтому начиная с 2010 г. гражданское общество и Международные организации, наблюдая за процессом перехода на цифровое вещание Таджикистана, стали вести работу по изучению законодательства Европейских стран и стран Центральной Азии, вырабатывать рекомендации, которые обращали внимание на социальную сторону перехода на цифровое вещание. Так, в 2012 г. ОО «Хома» совместно с рабочей группой (в состав которой входили медиаэксперты и депутаты нижней Палаты Парламента) обозначили целый ряд задач, связанных с совершенствованием законодательства в области вещания с учетом перехода последнего на цифру.

В круг задач входили:

--изучение ситуации в других странах в процессе перехода на цифровое вещание;

--широкое использование новых технологий для распространения информации и общественных дискуссий о переходе на цифровое вещание посредством социальной сети Фейсбук;

--проведение вебинаров и рабочих встреч с международными экспертами в области цифровых вещаний и права;

--изучение возможностей и интересов независимых вещателей при переходе на цифровое вещание;

--анализ нормативных правовых актов, связанных с переходом на цифровое вещание;

-- разработка рекомендаций по усовершенствованию законодательства в области телерадиовещания.

Ряд мероприятий, проведенных с поддержкой Программного офиса ОБСЕ в Душанбе (Круглый стол «Независимые телевизионные станции в процессе перехода на цифровое вещание», конференция, посвящённая обязательствам Таджикистана перед ВТО в сфере телекоммуникаций и

вещания, Республиканская конференция «Переход на цифровое вещание: проблемы и поиски решений» и др.), позволили выделить наиболее важные направления, требующие законодательного решения:

- решение проблем универсальной лицензии;
- поддержка конкуренции;
- определение Правил и условий присоединения к социальному пакету;
- отмена лицензирования в сфере производства аудиовизуальной продукции;
- проведение информационной кампании о переходе к цифровой технологии.

Постановлением Правительства Таджикистана от 31 октября 2014 г. № 691 была утверждена Программа адаптации экономики Республики Таджикистан в связи с членством во Всемирной торговой организации (ВТО). В сфере телекоммуникаций встал вопрос о реструктуризации двух действующих регуляторов и подготовке технико-экономического обоснования по поводу образования единого органа, ответственного за телекоммуникационные и вещательные услуги. По запросу МЭРТ было проведено исследование «Технико-экономическое обоснование целесообразности создания единого конвергентного регулирующего агентства по телекоммуникациям и вещанию в Таджикистане». К работе, которая координировалась Программным офисом ОБСЕ в Душанбе, были привлечены пять отечественных экспертов и три международных эксперта из Швейцарии, Германии и Боснии и Герцеговины. После тщательного анализа нормативно-правовой базы, обязательств в рамках ВТО, передовых международных практик эксперты пришли к следующим выводам:

1. Нормативно-правовая и регуляторная база, которая управляет работой двух действующих регуляторов не находится в соответствии с международными правовыми обязательствами Таджикистана, которые требуют функциональной независимости этих регуляторов.
2. Несмотря на то, что технологическое развитие в сфере вещания и телекоммуникаций предлагает создание единого конвергентного органа, рабочая группа рекомендует некоторые немедленные меры с целью

продвижения к функциональной независимости двух действующих регуляторов. В то же время, может начаться процесс развития законодательства о создании двух отдельных, подлинно независимых регуляторов.

3. Когда два независимых регулятора будут полноценно функционировать и будет организовано тесное сотрудничество между ними, может быть рассмотрена конвергенция двух этих регулирующих органов<sup>37</sup>.

27 января 2014 года Комитетом телевидения и радио при Правительстве РТ был издан Приказ № 4/006 о создании рабочей группы для разработки рекомендаций, изменений и дополнений в Государственную программу развития цифрового эфирного вещания в РТ на 2010--2015 годы. Разработанные Рабочей группой изменения и дополнения так и не были утверждены, и она прекратила свою работу.

26 сентября 2017 года Комитет телевидения и радиовещания при Правительстве РТ вынес решение о создании рабочей группы для реализации Концепции государственной политики Республики Таджикистан в области телевидения и радиовещания на 2010 -- 2025 годы. Рабочая группа в течение года разработала новый проект Государственной программы развития цифрового эфирного вещания в РТ на 2019-2023 годы. В настоящее время проект передан в Правительство.

2 марта 2018 года Программный офис ОБСЕ в Душанбе совместно с Комитетом по телевидению и радио при Правительстве Республики Таджикистан организовали Круглый стол на тему «Переход на цифровое вещание в Республике Таджикистан. Анализ текущей ситуации. Возможности и перспективы».

На данной встрече было предложено Парламенту страны в первую очередь начать работу над улучшением законодательства в сфере телерадиовещания и дан ряд рекомендаций для регулирующего органа. •

## **Выводы**

---

<sup>37</sup> См.: Технично-экономическое обоснование целесообразности создания единого конвергентного регуливающего агентства по телекоммуникациям и вещанию в Таджикистане, Душанбе-Август-2015

Таким образом, во всех странах Центральной Азии переход на цифровое вещание базируется на документах стратегического планирования, которые связаны с процессами информатизации, переходом государств на новую ступень информационного общества: в стратегиях (Национальная стратегия «Информационно-коммуникационные технологии для развития Кыргызской Республики», утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 10.03.2002 г. № 54<sup>38</sup>; Государственная стратегия «Информационно-коммуникационные технологии для развития Республики Таджикистан», утверждена Указом Президента Республики Таджикистан от 05.11.2003 г. № 1174)<sup>39</sup>; концепциях (Концепция государственной информационной политики Республики Таджикистан, утверждена Указом Президента Республики Таджикистан от 30.04.2008 г. № 451<sup>40</sup>, Концепция государственной политики Республики Таджикистан в области телевидения и радиовещания на 2010-2025 годы, утверждена постановлением Правительства РТ от 01.10.2009 г. № 529<sup>41</sup>). Однако основными документами, которые позволяют ускорить процесс перехода к цифре, являются Государственные программы и План действий по их реализации. Государственные программы могут охватывать широкий круг вопросов, связанных с новым этапом развития информационного общества и одновременно уделять внимание проблемам перехода на цифровое вещание (Государственная программа «Информационный Казахстан – 2020», утверждена Указом Президента РК от 08.01.2013 г. №464<sup>42</sup> и План мероприятий по реализации госпрограммы «Информационный Казахстан 2020»), или могут быть полностью посвящены переходу на цифровое телерадиовещание (Государственная программа перехода на цифровое телерадиовещание в Кыргызской Республике, утверждена постановлением Правительства КР от 02.11.2011г. № 692 <sup>43</sup>, Государственная программа

---

<sup>38</sup> <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/3679?cl=ru-ru>

<sup>39</sup> [http://www.adlia.tj/show\\_doc.fwx?rgn=5897](http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?rgn=5897)

<sup>40</sup> [http://www.adlia.tj/show\\_doc.fwx?rgn=12904](http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?rgn=12904)

<sup>41</sup> [http://www.adlia.tj/show\\_doc.fwx?rgn=14905&conttype=3](http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?rgn=14905&conttype=3)

<sup>42</sup> <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1300000464>

<sup>43</sup> <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/95441/30?cl=ru-ru>

развития цифрового телевизионного вещания в Республике Таджикистан на 2010--2015 годы, утверждена постановлением Правительства РТ от 27.02.2010 г. №76)<sup>44, 45</sup>.

Однако, несмотря на четко обозначенные цели и задачи в стратегических документах, процесс цифровизации проходит неровно и довольно длительно, а степень готовности государства к цифровому формату зависит от множества факторов, в числе которых наличие нормативных правовых актов или правовых норм, способствующих переходу на цифровое вещание.

Как показывает практика, важно, чтобы законодательная база содержала механизм реализации норм переходного периода, а также закладывала фундамент для реализации смыслового компонента такого перехода (гарантированный равноправный доступ всего населения страны к информационным ресурсам, увеличение количества принимаемых населением телевизионных программ в рамках имеющегося частотного ресурса и повышение качества оказываемых услуг телевизионного вещания, конвергенция с другими информационными и телекоммуникационными технологиями, введение интерактивного вещания, оказание дополнительных услуг населению и т.д.). Обеспечение многофункциональных задач перехода на цифровое вещание требует внесения изменений в существующее законодательство медиасистемы, и прежде всего в законодательство о СМИ. Как выявил сравнительный анализ законодательства стран Центральной Азии, процесс цифровизации требует либо принятия закона о телевидении и радиовещании (Закон Республики Казахстан «О телерадиовещании» от 18.01.2012 г.; Закон Туркменистана «О телевидении и радиовещании» от 05.01.2018 г.), либо внесения изменений в законы о СМИ, о лицензировании,

---

<sup>44</sup> [http://www.adlia.tj/show\\_doc.fwx?rgn=15270&conttype=4](http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?rgn=15270&conttype=4)

<sup>45</sup> Документ уже «исчерпал» свое назначение, но не выполнил те задачи, которые были определены в нем. Сегодня разработана новая программа, которая охватывает период 2019-2023 годы. Пока она не утверждена Правительством. Ожидается, что это произойдет до конца года.



о рекламе, об авторском праве и смежных правах и принятия подзаконных актов.

### **Рекомендации:**

С учётом результатов сравнительного анализа проведенного исследования, предложений и рекомендаций представителей гражданского общества, в частности, ОО «Хома», независимых вещателей и производителей контента<sup>46</sup>, в качестве первоочередных мер необходимо:

1). Постановлением Правительства Республики Таджикистан утвердить Государственную программу перехода на цифровое телевидение в Таджикской Республике и План мероприятий по реализации программы перехода на цифровое телевидение в Республике Таджикистан, в которых, в том числе, предусмотреть этапы и окончательный срок данного перехода.

2). Разработать и утвердить Положение о Государственной комиссии по переходу на цифровое телевидение в Республике Таджикистан и состав Государственной комиссии.

3). Разработать нормативный правовой акт о порядке проведения конкурса на право использования радиочастотного ресурса для цифрового эфирного

вещания в полосах частот 174-230 МГц и 470-790 МГц и составе конкурсной комиссии по подготовке и проведению конкурса.

4). Разработать нормативный правовой акт, устанавливающий порядок использования частотных выделений (мультиплексов).

5). Разработать и утвердить порядок формирования Социального пакета телеканалов цифрового эфирного вещания в Республике Таджикистан.

---

<sup>46</sup> 2 марта 2018 года Программным офисом ОБСЕ в Душанбе совместно с Комитетом по телевидению и радио при Правительстве Республики Таджикистан был проведен Круглый стол на тему «Переход на цифровое вещание в Республике Таджикистан. Анализ текущей ситуации. Возможности и перспективы», Выработанные участниками рекомендации были учтены в данной работе.

6). Разработать и утвердить Социальный пакет телеканалов цифрового эфирного вещания в Республике Таджикистан.

7). Разработать и утвердить правила вхождения вещателей в цифровой социальный пакет, в том числе порядок проведения конкурса на право вещания в нем телеканалов частных телевизионных организаций.

8). Обеспечить прозрачность работы по лицензированию, в том числе с использованием информационно-коммуникационных технологий.

9). Разработать меры государственной поддержки развития производства национального аудиовизуального продукта (в том числе в сети Интернет).

10). В целях оказания государственной поддержки производителя национальной аудиовизуальной продукции, разработать законопроект о государственном заказе на производство национальной аудиовизуальной продукции, предусмотрев в нем методы получения госзаказа, темы и виды национального аудиовизуального продукта.

11). В целях оказания государственной поддержки при переходе на цифровое вещание на время перехода освободить от налога или таможенных пошлин телевизионные компании (как государственные, так и частные), а также операторов сферы связи при ввозе соответствующего оборудования, необходимого для данного перехода.

12). Принять меры для обеспечения регулирования рынка импорта set-top-box и телевизионного оборудования на территории Республики Таджикистан.

13). В целях оказания государственной поддержки населению определить порядок обеспечения физических лиц, являющихся получателями государственной адресной социальной помощи, телевизионными абонентскими приставками.

14). Разработать мероприятия по расширению информационной кампании о технических требованиях перехода на цифровое вещание для населения (открыть технический консультативный центр для населения по переходу на цифру, создать соответствующие программы на телевидении, радио, подготовить материалы для печатных СМИ, интернет-изданий в которых объяснять какой техникой пользоваться, куда обратиться для приобретения, где получить консультацию и т.д.).

15). Принять меры для разработки законопроектов о внесении изменений и дополнений в нормативные правовые акты, относящиеся к предмету правового регулирования при переходе на цифровое вещание.

16). Регулярно проводить мониторинг принятого законодательства, правоприменительной практики в переходный период и соответствующую аналитическую работу.

## **Раздел 2. Анализ законодательства Республики Таджикистан о СМИ в контексте перехода на цифровое вещание**

### **2.1. Конституционные гарантии свободы слова, права на доступ к информации и права на распространение информации**

В основе деятельности СМИ в демократическом обществе лежат конституционные гарантии свободы слова и свободы информации, при этом понятие «свобода слова» трактуется широко: как право иметь свое мнение, убеждения и свободно выражать их в любой форме; право производить и распространять информацию любыми законными способами, в том числе учреждать средства массовой информации, владеть, пользоваться и распоряжаться ими, организовывать техническое обеспечение производства и распространения информации; а также право получать информацию по любым вопросам общественной жизни и вопросам, затрагивающим интересы личности. Конституция Республики Таджикистан, принятая 6 ноября 1994 года (с изменениями и дополнениями), закрепила свободу слова в статье 30. Она гласит: «Каждому гарантируется свобода слова, печати, право на пользование средствами информации. Государственная цензура и преследование за критику запрещаются...». Норма в целом может гарантировать свободу слова и информации.

В числе конституционных гарантий следует назвать:

- признание политического и идеологического плюрализма (ст.8);
- свободное участие в культурной жизни общества, художественном, научном и техническом творчестве, охране интеллектуальной собственности (ст.40);
- открытость заседаний палат Маджлиси Оли Республики Таджикистан (ст.54);

--открытость судопроизводства (ст.88)<sup>47</sup>.

Гарантией можно считать и ограничения свободы слова, поскольку злоупотребления данной свободой могут ее просто уничтожить как понятие. Согласно статье 30 Конституции РТ «Пропаганда и агитация, разжигающие социальную, расовую, национальную, религиозную и языковую вражду и неприязнь, запрещаются»<sup>48</sup>. Следует заметить, что статья 14 Конституции допускает ограничения прав и свобод гражданина только с целью обеспечения прав и свобод других граждан, общественного порядка, защиты конституционного строя и территориальной целостности республики.

К числу конституционных гарантий следует также отнести положения о защите чести и достоинства личности (ст.5); о неприкосновенности частной, личной и семейной тайны (ст. 23 ч.1); о запрете сбора, хранения, использования и распространения сведений о личной жизни человека без его на то согласия (ст.23 ч.2); о возможности ограничения свободы слова, печати в условиях чрезвычайного положения (ст.46) и др.

---

<sup>47</sup> <http://medialaw.asia/document/605-606>

<sup>48</sup> Перечень сведений, которые можно квалифицировать как злоупотребление слова в статье 6 Закона Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации» («Недопустимость злоупотребления свободой слова») дан шире: запрещается распространение сведений, содержащих государственную тайну или иную охраняемую законом информацию, информацию, призывающую к насильственному свержению или изменению конституционного строя, совершению уголовного деяния, разжиганию расовой, национальной, местнической, религиозной, языковой ненависти, к пропаганде войны, насилия, террористической и экстремистской деятельности, причинению вреда целостности и независимости государства, а также -- пропаганда и реклама материалов и информации порнографического характера.

## **2.2. Анализ основных положений Закона Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации»**

Закон Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации» принят в 2013 году. Закон устанавливает организационно-правовые основы деятельности периодической печати и других средств массовой информации, государственные гарантии их свободы, регулирует отношения, связанные с ними. Среди нормативно сформулированных гарантий следует отметить свободу СМИ через формулы «всякое нарушение свободы периодической печати и других средств массовой информации лицом, должностными лицами государственных и общественных органов, в том числе вмешательство в профессиональную деятельность редакции средства массовой информации, незаконное приостановление и (или) прекращение её деятельности, согласно законодательству является основанием для привлечения к ответственности»; «цензура и преследование за критику запрещены. В Республике Таджикистан согласно законодательству, не допускается монополизация периодической печати и других средств массовой информации» (ст. 3). Закреплены гарантии использования языка (ст. 4); экономические гарантии: «государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов средств массовой информации. Государственная поддержка средств массовой информации осуществляется путем целевого выделения средств, финансовой помощи и в других видах государственной поддержки в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан (ст. 5); есть гарантии реализации права на информацию (ст. 23); гарантии реализации прав журналистов (ст. ст. 23, 28, 30, 34). Закон устанавливает границы свободы слова: запрещается распространение сведений, содержащих государственную тайну или иную охраняемую законом информацию, распространение информации, призывающей к насильственному свержению или изменению

конституционного строя, совершению уголовного деяния, разжиганию расовой, национальной, местнической, религиозной, языковой ненависти; запрещается пропаганда войны, насилия, террористической и экстремистской деятельности; причинение вреда целостности и независимости государства, а также пропаганда и реклама материалов и информации порнографического характера.

СМИ, согласно закону, несут ответственность за объективность и достоверность информации, за вмешательство в частную жизнь; в ряде случаев СМИ обязаны не разглашать информацию (ст. 26, ст.27), реализовать право на ответ, на опровержение (ст. 18, ст. 19).

Вместе с тем, международные организации неоднократно настоятельно рекомендовали привести закон в соответствие с международными стандартами в сфере свободы выражения мнений, в частности по вопросам регистрации, государственной поддержки, перечня ограничений, аккредитации и доступа к информации<sup>49</sup>. Учитывая, что переход на цифровое вещание непосредственно касается свободы выражения мнения, полагаем необходимым принять во внимание рекомендации, которые будут способствовать гармонизации отношений в информационной сфере с помощью правового регулирования.

### **Понятие «средство массовой информации»**

Законодательство о средствах массовой информации стран СНГ до настоящего времени раскрывает понятие «средства массовой информации», опираясь на формулу, заложенную еще союзным законом «О печати и других средствах массовой информации»<sup>50</sup>, ядро которой – форма распространения массовой информации. Так, Закон Республики Казахстан «О средствах массовой информации» считает СМИ периодическое печатное издание, теле-, радиоканал, кинодокументалистику, аудиовизуальную запись и иную форму

---

<sup>49</sup>[https://www.article19.org/data/files/medialibrary/37717/Tajik\\_Media-Law\\_Final-.pdf](https://www.article19.org/data/files/medialibrary/37717/Tajik_Media-Law_Final-.pdf)

<sup>50</sup> Закон СССР «О печати и других средствах массовой информации от 12.06.1990 г. № 1552-1

периодического или непрерывного публичного распространения массовой информации, включая интернет-ресурсы.

Закон Республики Кыргызстан «О средствах массовой информации» к средствам массовой информации относит: газеты, журналы, приложения к ним, альманахи, книги, бюллетени, разовые издания, предназначенные для публичного распространения, имеющие постоянное название, а также теле- и радиовещание, кино- и видеостудии, аудиовизуальные записи и программы, выпускаемые государственными органами, информационными агентствами, политическими, общественными и другими организациями, частными лицами. Дефиниция телерадиовещания дана в законе о телевидении и радиовещании: «телерадиовещание -- формирование и/или распространение телерадиоканалов с использованием технических средств телекоммуникаций для публичного приёма потребителем (населением) в открытом или кодированном виде. Далее логически раскрываются понятия «телерадиоканал», «телерадиопрограмма», «телерадиопередача».

**Телерадиоканал** -- средство массовой информации, представляющее собой совокупность телерадиопрограмм и иных аудиовизуальных произведений и материалов, сформированных в соответствии с сеткой вещания для последующего распространения под постоянным наименованием и с установленной периодичностью; **телерадиопрограмма** - совокупность телерадиопередач, имеющая постоянное наименование и входящая в определённую сетку вещания; **телерадиопередача** - содержательно завершённая часть программы, которая имеет наименование, объем трансляции, авторский знак, может быть использована независимо от других частей программы и рассматривается как целостный информационный продукт.

В Российском законе о СМИ под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, сетевое издание, **телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа**, иная форма периодического распространения



массовой информации под постоянным наименованием (названием). Под телеканалом, радиоканалом понимается сформированная в соответствии с сеткой вещания (программой передач) и выходящая в свет (эфир) под постоянным наименованием (названием) и с установленной периодичностью совокупность теле-, радиопрограмм и (или) соответственно иных аудиовизуальных, звуковых сообщений и материалов. Правила, установленные Законом и другими законодательными актами Российской Федерации для телепрограммы, радиопрограммы, применяются в отношении телеканала, радиоканала, если иное не установлено Законом.

В Беларуси средство массовой информации – форма периодического распространения массовой информации с использованием печати, вещания теле– или радиопрограммы, глобальной компьютерной сети Интернет, а также сетевое издание как форма распространения массовой информации с использованием глобальной компьютерной сети Интернет.

Под вещанием теле- или радиопрограммы понимается распространение юридическим лицом, на которое возложены функции редакции средства массовой информации, или иностранной организацией теле- или радиопрограммы самостоятельно либо с использованием в установленном законодательством Республики Беларусь порядке сетей электросвязи оператора электросвязи. В законе даны также понятия «телевизионное средство массовой информации» – телепрограмма, распространяемая с использованием сетей электросвязи не реже одного раза в шесть месяцев и «радиовещательное средство массовой информации» – радиопрограмма, распространяемая с использованием сетей электросвязи не реже одного раза в шесть месяцев.

В Законе Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации» под средствами массовой информации понимается периодическая печать, а также информационные агентства, теле- и радиопередачи, кинохроники, записи, аудио- и аудиовизуальные

программы, выходящие в эфир или распространяемые посредством кабельного телевидения не реже одного раза в год.

**Вывод:** Объем понятия «средство массовой информации» в законе Республики Таджикистан намного уже, чем в законодательстве других стран СНГ.

### **Рекомендации:**

Внести изменения в Закон РТ «О периодической печати и других средствах массовой информации», увеличив объем понятия «средство массовой информации»: вместо слов «теле - и радиопередачи» использовать слова «телеканал, радиоканал».

### **Аккредитация**

Большую роль в реализации права на информацию играет аккредитация, выполняющая функцию доступа к социально значимой информации в государственных органах, общественных объединениях, организациях. Единого понимания сути и содержания понятия «аккредитация» нет, но уже достаточно четко обозначились два подхода к нему. Первый подход позволяет рассматривать аккредитацию как схему, систему или пропуск, дающие журналисту привилегии, позволяющие реализовать право общества на свободу информации. Согласно этому подходу, аккредитация направлена на защиту свободного распространения информации, а не прав журналистов. При подходе, понимающем аккредитацию как схему, систему или пропуск, ограничения могут считаться допустимыми, только если они соответствуют условиям ограничения применительно к ст. 19 Пакта о гражданских и политических правах.

Другой подход заключается в рассмотрении аккредитации как права журналиста. В этом случае злоупотребления при аккредитации могут привести к нарушению не только права общества на свободу информации, но и права журналистов на получение аккредитации.

Документы ОБСЕ интерпретируют аккредитацию иностранных журналистов как систему либо пропуск<sup>51</sup>.

Аккредитация в национальных законодательствах имеет понятийное значение. Например, в Законе о СМИ Беларуси аккредитация журналиста определяется как подтверждение права освещать им мероприятия, организуемые государственными органами, политическими партиями, другими общественными объединениями, иными юридическими лицами, а также другие события, происходящие на территории Республики Беларусь и за ее пределами. Получить такое право можно в том порядке, который установлен аккредитующей организацией.

В Российской Федерации речь идет о праве редакции подать заявку в государственный орган, орган местного самоуправления, организацию, учреждение, орган общественного объединения на аккредитацию при них своих журналистов, при этом последние аккредитуют заявленных журналистов при условии соблюдения редакциями правил аккредитации, установленных этими органами, организациями, учреждениями. Аналогичная норма содержится в законе о СМИ Туркменистана.

В Казахстане право на аккредитацию выражено через формулу «средства массовой информации могут аккредитовать», при этом также требуется согласование с государственными органами, общественными объединениями и организациями.

В Литве субъект, осуществляющий подготовку и (или) распространение публичной информации, вправе аккредитовать своих журналистов при государственных органах, политических партиях, политических организациях и ассоциациях, а также других органах по договоренности сторон.

---

<sup>51</sup> Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ. Наблюдения и рекомендации» (25 октября 2006 г.) / <https://www.osce.org/ru/fom/22066?download=true>.

Несколько иная модель установлена в Туркменистане. Порядок аккредитации журналистов в государственных органах устанавливается Кабинетом Министров Туркменистана, а порядок аккредитации журналистов в общественных объединениях регулируется их внутренним актом. Однако закон устанавливает правила самого порядка аккредитации: он должен содержать предъявляемые к средству массовой информации требования, при соблюдении которых аккредитуется его журналист; правила организации работы аккредитованного журналиста, в том числе условия, способствующие обеспечению эффективности его работы; другие требования, вытекающие из особенностей деятельности соответствующего органа. Порядок аккредитации журналистов не должен устанавливать положения, которые: ограничивают право аккредитованного журналиста присутствовать на заседаниях соответствующего органа, его подразделений, на других мероприятиях, за исключением тех случаев, когда данные заседания проводятся в закрытом режиме; исключают возможность информировать журналистов о мероприятиях, проводимых в соответствующем органе; создают неравные условия для аккредитованных журналистов; ограничивают закреплённые Законом права журналиста на получение информации.

Лишение журналистов аккредитации в основном происходит за нарушение правил аккредитации либо за распространение не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство работников организации или деловую репутацию организации (органа), аккредитовавшей журналиста (Россия, Казахстан, Туркменистан). В Беларуси случаи отказа не конкретизированы, однако при этом закон не допускает необоснованный отказ в аккредитации.

Аккредитация журналистов иностранных СМИ представляет собой важную гарантию для журналистов, осуществляющих профессиональную деятельность за рубежом. Данный вид аккредитации имеет некоторые особенности, связанные с правами и обязанностями журналиста

иностранного СМИ, а также с процедурой получения аккредитации. Права и обязанности журналиста иностранного СМИ предусмотрены в Конвенции о статусе корреспондента, представляющего средства массовой информации государства -- участника Содружества Независимых Государств в других государствах Содружества, подписанной в г. Чолпон-Ате 16 апреля 2004 г. Корреспондент, согласно Конвенции -- лицо (независимо от его гражданства), аккредитованное в другом государстве -- участнике Содружества Независимых Государств и представляющее средство массовой информации одной из Сторон, зарегистрированное в соответствии с ее национальным законодательством.

Согласно Конвенции, правовое положение таких корреспондентов регулируется общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами, положениями Конвенции и законодательством Сторон. Профессиональная деятельность зависит, в первую очередь, от законодательства государства аккредитации, а также от общепринятых правил и норм журналистской этики. В Конвенции гарантированы защита жизни, чести, достоинства и имущества (защита осуществляется в соответствии с национальным законодательством). Корреспондентам предоставляется право свободного передвижения по территории государства аккредитации, за исключением районов и объектов, для посещения которых установлен специальный порядок, оказывается содействие в доступе к официальным источникам информации, к участию в пресс-конференциях и других подобных мероприятиях на основаниях, равных основаниям, предоставляемым представителям средств массовой информации государства аккредитации, и признают право корреспондентов на сохранение конфиденциальности источника информации. Стороны соблюдают право корреспондентов на свободную передачу средства массовой информации, которые они представляют, своих материалов способом, не запрещённым законодательством государства аккредитации.

Аккредитация, о которой речь идет в международном документе, представляет собой процедуру подтверждения правового статуса журналиста: назначение на определенный срок представителя средства массовой информации при уполномоченном органе государства аккредитации и получение им аккредитационного документа. Подтверждает правовой статус журналиста обычно Министерство иностранных дел, порядок аккредитации устанавливается подзаконным актом. В Беларуси, например, аккредитация журналистов иностранных средств массовой информации проводится Министерством иностранных дел Республики Беларусь в порядке, установленном Советом Министров Республики Беларусь.

Для освещения заседаний, совещаний и других мероприятий, организуемых государственными органами, политическими партиями, другими общественными объединениями, иными юридическими лицами, журналисты иностранных средств массовой информации обязаны также получить аккредитацию в порядке, установленном для журналистов Беларуси<sup>52</sup>. Осуществление профессиональной деятельности журналистов иностранных средств массовой информации на территории Республики Беларусь без аккредитации запрещается.

Часто закон закрепляет равные права журналиста иностранного СМИ и журналистов страны пребывания (Россия, Беларусь, Литва). В Законе о СМИ Российской Федерации на корреспондентов, аккредитованных в Российской Федерации, независимо от их гражданства распространяется профессиональный статус журналиста, установленный Законом о СМИ, однако правительством Российской Федерации могут быть установлены

---

<sup>52</sup> Положение о порядке аккредитации в Республике Беларусь журналистов иностранных средств массовой информации: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25. 12. 2008 г. № 2015

ответные ограничения в отношении корреспондентов средств массовой информации тех государств, в которых имеются специальные ограничения для осуществления профессиональной деятельности журналистов средств массовой информации, зарегистрированных в Российской Федерации (последнее положение не находит поддержку у экспертов).

Таким образом, в целом аккредитацию можно рассматривать как один из способов реализации права на доступ к информации, акт, основанный на взаимодействии сторон, в результате которого у журналиста появляется ряд правомочий (присутствие на заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, проводимых аккредитовавшей организацией, и соответственно, получение от нее информации) и обязанность соблюдать установленные этой организацией правила, а у организации -- обязанности предварительно извещать журналистов о заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, обеспечивать стенограммами, протоколами и иными документами, создавать благоприятные условия для производства записи. Поскольку юридические конструкции института аккредитации не четко отражают жесткую связку «право на аккредитацию -- обязанность с помощью данной процедуры реализовывать право на доступ к информации», представляется важным указание в законе о невозможности необоснованного отказа в аккредитации (пример Беларуси).

### **Таджикистан**

В Законе Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации» аккредитация обозначена как регистрация представителей средств массовой информации в государственных органах или в соответствующих организациях для доступа к информации и её публикации (ст. 1).

Статья 30 Закона раскрывает механизм реализации аккредитации журналистов: «Средства массовой информации по согласованию с

государственными органами и организациями, независимо от организационно-правовой и имущественной формы, могут аккредитовать в них своих представителей в качестве журналиста.

Уполномоченный журналист имеет право принимать участие в заседаниях и других мероприятиях этих государственных органов и организаций, в соответствии с порядком, установленным законодательством Республики Таджикистан, ознакамливаться со стенограммой, протоколом и другой документацией и по мере необходимости, копировать их.

Аккредитация иностранных журналистов проводится в соответствии с Положением об аккредитации корреспондентов средств массовой информации иностранных государств на территории Республики Таджикистан, утверждённых Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 27.01.1995 г. № 108. Заметим, что Положение основано на утратившем силу законе Республики Таджикистан «О печати и других средствах массовой информации».

Таким образом, как показывает сравнительный анализ законодательства стран СНГ, институт аккредитации в Таджикистане нуждается в законодательном обеспечении в соответствии с международными обязательствами.

### **Рекомендации:**

I. Внести в статью 30 Закона Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации» изменения, изложив их в редакции:

### **«Статья 30. Аккредитация журналистов средств массовой информации**

1. Редакция для аккредитации своего журналиста имеет право обращаться в государственные органы, общественные объединения, юридические лица, которые проводят ее в соответствии с настоящим Законом и порядком аккредитации журналистов, действующим в органе



(организации).

2. Порядок аккредитации журналистов регулируется внутренним актом органа (организации), которая проводит аккредитацию.

3. Порядок аккредитации журналистов устанавливает: предъявляемые к средству массовой информации требования, при соблюдении которых аккредитуется его журналист; правила организации работы аккредитованного журналиста, в том числе условия, способствующие обеспечению эффективности его работы; другие требования, вытекающие из особенностей деятельности соответствующего органа (организации).

4. Порядок аккредитации журналистов не должен устанавливать положения, которые:

-- ограничивают право аккредитованного журналиста присутствовать на заседаниях соответствующего органа, его подразделений, на других мероприятиях, за исключением тех случаев, когда данные заседания проводятся в закрытом режиме;

-- исключают возможность информировать журналистов о мероприятиях, проводимых в соответствующем органе;

-- создают неравные условия для аккредитованных журналистов;

-- ограничивают закреплённые настоящим Законом права журналиста на получение информации.

5. Органы, аккредитовавшие журналистов, обязаны предварительно извещать их о заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, обеспечивать стенограммами, протоколами и иными документами, создавать благоприятные условия для производства записи.

6. Аккредитованный журналист имеет право присутствовать на заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, проводимых аккредитовавшими его органами, организациями, учреждениями, за исключением случаев, когда приняты решения о проведении закрытого мероприятия.

7. Не допускается необоснованный отказ в аккредитации журналистов средств массовой информации. Отказ в аккредитации журналистов средств массовой информации может быть обжалован в суд.

8. Аккредитованные в соответствии со статьей 30 настоящего Закона иностранные журналисты имеют равные с журналистами Таджикистана права на сбор, хранение и распространение информации».

II. Учитывая, что Положение об аккредитации корреспондентов средств массовой информации иностранных государств на территории Республики Таджикистан, утверждённое Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 27.01.1995 г. № 108, основано на утратившем силу законе Республики Таджикистан «О печати и других средствах массовой информации», рекомендуем пересмотреть его с учетом международных стандартов.

При разработке проекта Положения об аккредитации корреспондентов средств массовой информации иностранных государств на территории Республики Таджикистан, предлагаем учесть рекомендации, которые следуют из Доклада подготовленного по заказу бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ кандидатом филологических наук Еленой Шерстобоевой и Валентиной Павленко в мае 2016 г.<sup>53</sup>. В частности, учесть, что:

-- аккредитация может пониматься как схема, система или право, но она не может выполнять разрешительную функцию;

-- важно, чтобы правила аккредитации улучшали условия работы для журналистов, а не препятствовали их деятельности. Это необходимо для того, чтобы обеспечить право общества на свободу информации. Любые ограничения, касающиеся аккредитации, должны соответствовать критериям,

---

<sup>53</sup> Аккредитация иностранных журналистов в регионе ОБСЕ. Доклад подготовлен по заказу бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ кандидатом филологических наук Еленой Шерстобоевой и Валентиной Павленко (факультет коммуникаций, медиа и дизайна Национального Исследовательского Университета «Высшая школа экономики») / <https://baj.by/ru/analytics/akkreditaciya-inostrannyh-zhurnalistov-v-regione-obse>

установленным пунктом 3 статьи 19 МПГПП и пунктом 2 статьи 10 ЕКПЧ. Эти ограничения должны быть предусмотрены правом, преследовать правомерную цель и быть необходимыми в демократическом обществе, то есть должна быть острая социальная необходимость в таких ограничениях;

-- аккредитация может быть необходима, только если иностранные журналисты желают получить доступ в места с ограниченным пространством или зоны, закрытые по соображениям безопасности, или если они желают получить многократные визы;

-- государства-участники могут предоставлять аккредитацию иностранным журналистам для доступа к другим местам или событиям, но такая аккредитация не может быть обязательна в этих случаях;

--важно, чтобы аккредитация не становилась условием для получения визы или въезда в страну. Тем не менее, рекомендуется, чтобы правила аккредитации гарантировали своевременное получение многократных виз аккредитованным иностранным журналистам. Рекомендуется, чтобы правила аккредитации гарантировали выдачу многократных долгосрочных виз постоянно аккредитованным иностранным журналистам;

-- аккредитация не может служить разрешением на работу;

-- важно, чтобы государства-участники отменили чрезмерные требования, которые приравнивают схему аккредитации к процессу получения виз или разрешений на работу;

-- необходимо исключить из правил аккредитации чрезмерные требования для получения аккредитации. В отношении иностранных журналистов не может быть требований раскрывать размер заработной платы или предоставлять подробные описания публикаций. Журналисты не обязаны сообщать о целях своих визитов. В идеале аккредитация иностранных журналистов должна контролироваться независимым органом. Как бы то ни было, правила аккредитации иностранных журналистов важно сделать чёткими и прозрачными;

-- рекомендуется четко указать на сайтах аккредитующих учреждений, на каких условиях и в какие сроки иностранные журналисты получают аккредитацию;

-- важно закрепить право на получение аккредитации за фрилансерами в целях дальнейшего содействия свободному распространению информации;

-- рекомендуется, чтобы привилегии, предоставляемые аккредитованным журналистам, были четко изложены в правилах аккредитации;

-- необходимо, чтобы государства-участники уважали право иностранных журналистов не раскрывать псевдонимы;

-- государства-участники должны стремиться к тому, чтобы не усложнять условия работы иностранных журналистов, в том числе не обязывать их проходить различные бюрократические процедуры по прибытии в страну;

-- важно, чтобы правила аккредитации устанавливали законные основания для отказа в аккредитации и лишения аккредитации. Отказ и лишение представляют собой крайние меры и не могут служить в качестве наказания за профессиональную деятельность или содержание материалов. Отказ или лишение аккредитации не могут использоваться в качестве мер по борьбе с пропагандой или как инструмент «симметричного ответа»;

-- списки «нежелательных» журналистов недопустимы;

-- рекомендуется, чтобы правила аккредитации обязывали аккредитующее учреждение сообщать журналистам о причинах отказа или лишения аккредитации.

### **Государственная поддержка СМИ**

Организационно-правовые механизмы государственной поддержки СМИ существуют во многих странах и имеют несколько направлений, в числе которых финансовая помощь, организационно-техническая и

образовательная поддержка, поддержка других подсистем медиасистемы (например, кинематографа).

Международный опыт позволяет обратить внимание на различные модели поддержки и выделить наиболее приемлемые для национальной системы.

Финансовая помощь может иметь следующие формы: прямые государственные субсидии; поддержка, связанная с налоговыми или таможенными послаблениями; поддержка, связанная с системой скидок на стоимость услуг по доставке газет и журналов конечному потребителю; косвенная поддержка, которая выражается либо в поддержании (повышении) профессионального уровня журналистов, либо в консультативных, информационных услугах субъектам сферы.

Финансовая помощь может быть: общегосударственного уровня (Дания), либо только на уровне регионов (Испания); предоставляться как государственным, так и негосударственным СМИ. Негосударственные СМИ поддерживаются в Камеруне, Габоне. Основным критерием, объёма помощи в Камеруне – активность на медийном рынке страны. Некоторые страны стали уже помогать интернет-СМИ (Дания, Камерун, Южная Корея, Португалия). В Дании, например, интернет-издания имеют право на получение государственной помощи на запуск и развитие (расширение) своей деятельности («инновационный пул»). В среднем период оказания такой поддержки составляет 3 года, при этом редакция может направить обращение в Управление по СМИ с просьбой увеличить этот срок. Ежегодный объем «инновационного пула» составляет 20 млн. дат. крон (3 млн. долл. США). В Португалии приветствуется цифровое развитие: продвижение мультимедийных платформ и перевод СМИ на цифровые носители, включая приобретение технологий, программ или приложений, которые сокращают затраты на физическое оборудование и оптимизируют процесс производства редакции, распространения и архивирования информационного наполнения, реализация проектов онлайн, создание «хабов» и порталов для хранения и

совместного использования цифрового информационного наполнения между португальскими СМИ и португалоязычными СМИ за рубежом.

В странах постсоветского пространства формы государственной поддержки зависят от государственной политики в отношении СМИ: помощь оказывается либо независимо от причастности государства в организации деятельности СМИ (Литва, Азербайджан, Узбекистан), либо только государственным СМИ (Беларусь, Таджикистан). Поддержка может носить прямое финансовое субсидирование (Беларусь, Казахстан), либо осуществляться через налоговое, таможенное, хозяйственное законодательство (Украина), оказание помощи путём проведения повышения квалификации журналистов, различных конкурсов (Беларусь, Узбекистан).

В Литве, например, поддержка оказывается проектам по 6 программам: периодические издания на темы культуры и искусств, национальная периодическая печать, региональная периодическая печать, национальное радио и телевидение, региональное радио и телевидение, интернет –СМИ. Деньги выделяет Фонд поддержки печати, радио и телевидения (некоммерческая организация), источниками средств которого являются: государственные дотации (субсидии), средства, подаренные юридическими или физическими лицами, годовые взносы за лицензии зарегистрированных в Литве вещателей или регуляторов радио и (или) телевизионных программ, проценты за сохраняемые в банках средства Фонда, другие, приобретенные законным путём средства.

В Азербайджане господдержка оказывается на основе Концепции государственной поддержки развития СМИ в Азербайджанской Республике. Согласно концепции, поддержка осуществляется на основе принципов законности, прозрачности, взаимной ответственности, защиты независимости СМИ, исключения любого вмешательства в их деятельность, защиты общества от информации, распространение которой запрещено законом, предотвращения монополизации СМИ, предоставления преимущества

проектам, отражающим общественные интересы, поддержка региональных СМИ.

В Узбекистане образован Общественный фонд поддержки и развития независимых печатных СМИ и информационных агентств Узбекистана. В него входят более чем 900 редакций печатных СМИ и информационных агентств. Финансировать негосударственные СМИ в обход Фонда запрещено.

В Казахстане законодательно закреплена одна форма поддержки СМИ – размещение государственного заказа на публикацию материалов и выпуск телепрограмм, которые осуществляются в виде прямых целевых субсидий из бюджета. На проведение информационной государственной политики через акиматы и министерства казахстанские СМИ получают порядка 116 млн. долларов США (по данным общественного фонда «Правовой медиа-центр»)<sup>54</sup>.

В Туркменистане, согласно статье 5 Закона о СМИ, государственная поддержка средств массовой информации осуществляется в целях:

- обеспечения свободного и широкого распространения средств массовой информации;
- гарантирования плюрализма и независимости средств массовой информации;
- развития новых информационно-коммуникационных технологий в подготовке и распространении массовой информации; создания равных правовых и экономических условий для конкуренции средств массовой информации;
- становления средства массовой информации и развития его инфраструктуры посредством выделения средств из Государственного бюджета Туркменистана и (или) установления налоговых льгот;
- создания иных условий эффективного функционирования средств

---

<sup>54</sup> См.: Рекомендации Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам специального заседания на тему «О совершенствовании механизмов государственной поддержки региональных и муниципальных средств массовой информации» / <http://president-sovet.ru>

массовой информации, предусмотренных законодательством Туркменистана.

В Беларуси экономическую поддержку получают только государственные СМИ. Финансирование государственных изданий идет из бюджета, при этом все они являются юридическими лицами, которые выпускают продукцию и получают прибыль, что учитывается при распределении расходов республиканского бюджета. Поддержка осуществляется в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 17 мая 2011 г. № 192 «О поддержке отдельных средств массовой информации и некоторых организаций». Перечень печатных СМИ, редакциям которых оказывается поддержка, утверждается Советом Министров Республики Беларусь<sup>55</sup>. В 2018 г. такой перечень содержится в постановлении от 26.12.2017 г. №1004.

Помимо финансовой поддержки, к одной из форм помощи государственным изданиям можно отнести техническую и информационную поддержку. Редакции государственных изданий оснащены современной техникой, в республике создан единый портал СМИ, который стал источником профессиональной информации, выступает единой точкой входа, единым агрегатором для государственных СМИ в интернет-пространстве<sup>56</sup>. Министерство информации проводит большую работу по повышению профессионального уровня журналистов путём организации семинаров, конкурсов, медиафорумов.

Государственная поддержка в Российской Федерации оказывается преимущественно государственным и муниципальным СМИ: более 82, 4 % общего объёма выделяемых средств из госбюджета. Государственная поддержка в том виде, в котором она существует, по мнению Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ), не приводит к повышению качества журналистики, а выливается в бессодержательность, в вытеснение из СМИ актуальной

---

<sup>55</sup>Поддержка оказывается в соответствии с подпунктом 2.3 пункта 2 Указа Президента Республики Беларусь от 17 мая 2011 г. № 192 «О поддержке отдельных средств массовой информации и некоторых организаций». Перечень печатных СМИ, редакциям которых будет оказана поддержка в 2018 г. утвержден постановлением Совета Министров от 26.12.2017 г. №1004 (в нем 23 издания).

<sup>56</sup> Сайт Министерства информации Республики Беларусь: <http://mininform.gov.by/>



повестки дежурными пресс-релизами, исчезают целые жанры, прерывается обратная связь, уничтожены каналы коммуникаций между обществом и властью, поскольку сложившаяся система «покупки лояльности» делает региональные и местные СМИ как площадки для обсуждения серьёзных социально-значимых вопросов непригодными. Вместе с тем, СПЧ отметило методы, которые способствуют развитию СМИ: наличие льгот для СМИ и журналистов (освобождение от уплаты налогов на имущество, пониженная налоговая ставка по налогу на прибыль, льготы по аренде помещений для редакций, услуги почты), возмещение затрат на обучение журналистов, выделение служебного жилья и т. д.

По мнению СПЧ, государственная поддержка должна рассматриваться обеими сторонами не как «покупка лояльности», а как создание благоприятных условий для выполнения журналистами их обязанностей перед обществом: правдиво информировать аудиторию о состоянии дел в стране и мире, в регионах и муниципалитетах, вскрывать недостатки и злоупотребления, анализировать и оценивать деятельность властных структур, способствуя тем самым ее совершенствованию. Учитывая такой подход, выдвинут ряд предложений о мерах поддержки социально значимых СМИ и мерах поддержки региональных и местных СМИ. В числе первых: предоставление льгот и преференций организациям, осуществляющим производство и выпуск СМИ, также распространение их продукции, как выполняющим значимые услуги; оптимизация структуры и функций пресс-служб, которые функционируют при региональных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления. Среди мер поддержки региональных и местных СМИ: внесение в Бюджетный кодекс РФ изменений в части запрещения использования бюджетных средств на освещение деятельности глав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; внесение изменений, касающихся порядка освещения деятельности органов власти в государственных СМИ. Предполагаемые законодательные изменения, по мнению экспертов, позволят форсировать

процесс формирования региональных медиа-холдингов, объединяющих муниципальные газеты. В таких холдингах районные и городские издания должны получить не только более благоприятные экономические условия, но также весомые гарантии их редакционной независимости от муниципальных властей. В свою очередь, сами региональные медиа-холдинги должны обеспечить максимальную открытость своей деятельности и ее подотчётность субъектам общественного контроля. СПЧ обратил внимание на систему президентских грантов, предоставляемых на конкурсной основе для социально значимых проектов; создание на федеральном уровне Фонда поддержки региональных и местных СМИ и аналогичных фондов на уровне субъектов Российской Федерации; поддержать за счет внебюджетных ресурсов «инвестиции в человеческий капитал»: послевузовское повышение квалификации, творческие конкурсы, обмен опытом, стажировки, освещение сложных тем и возрождение трудоёмких жанров, поддержку программ, направленных на медиаобразование населения<sup>57</sup>.

Анализ статьи 5 Закона **Республики Таджикистана** «О периодической печати и других средствах массовой информации» позволяет заметить, что государственная поддержка средств массовой информации увязана с соблюдением прав и законных интересов средств массовой информации: «Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов средств массовой информации. Государственная поддержка средств массовой информации осуществляется путем целевого выделения средств, финансовой помощи и в других видах государственной поддержки в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан».

29 ноября 2017 г. Правительством Республики Таджикистан было принято постановление № 549 «О государственной программе подготовки специалистов в сферах культуры, искусства, издательства и печати Республики Таджикистан на 2018--2022 годы». Постановление принято в

---

<sup>57</sup>См.: сайт Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека / <http://president-sovet.ru>

соответствии со статьей 8 Закона Республики Таджикистан «О государственных прогнозах, концепциях, стратегиях и программах социально-экономического развития Республики Таджикистан». Подготовка специалистов в сферах культуры, искусства, издательства и печати Республики Таджикистан на 2018--2022 годы будет производиться за счёт средств, предусмотренных в государственном бюджете на развитие культуры и науки, специальных средств и грантов международных организаций.

Данные мероприятия можно рассматривать как косвенную поддержку СМИ, которая выражается в поддержании профессионального уровня журналистов.

Косвенной поддержкой медиасистемы можно считать и Программу развития кино Республики Таджикистан на 2018--2022 годы, утверждённую постановлением Правительства Республики Таджикистан от 29 сентября 2017 г., № 457. Однако помощь такого рода, по мнению экспертов, не решает проблему поддержки СМИ. Журналистское сообщество Таджикистана уже давно ее ждёт, не понимая, почему государственные СМИ помощь получают, а независимые (частные) лишены такой привилегии. Медиа сообщество просит предоставление хотя бы налоговых и таможенных льгот.

### **Рекомендации:**

Учитывая важность создания благоприятных условий для выполнения журналистами их обязанностей перед обществом в период трансформаций (переходе на цифровое вещание), предлагаем в ст. 5 Закона Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации» помимо гарантии обеспечения соблюдения прав и законных интересов средств массовой информации, указать целевое назначение поддержки (разнообразие и независимость СМИ; создания равных условий для конкуренции и др.), а также указать и другие формы поддержки, в том числе установление налоговых и таможенных льгот, в том числе и для

### **Понятие «журналист»**

Правовой статус журналиста непосредственно связан с той социальной ролью, которую играют в обществе СМИ, когда их деятельность рассматривается как основа реализации конституционного права на свободу слова, других прав и свобод личности, как важная составная часть национальной культуры, а деятельность журналиста -- как общественный долг.

Выделяя правовой статус журналиста, прежде всего следует определиться с самим понятием «журналист». На протяжении многих лет — это понятие раскрывали, исходя из функциональных обязанностей субъекта, закреплённых законодательно. Журналистом, согласно ст. 29 союзного закона<sup>58</sup>, являлось лицо, занимающееся сбором, созданием, редактированием или подготовкой материалов для средств массовой информации, связанное с ним трудовыми или иными договорными отношениями либо занимающееся такой деятельностью по его уполномочию. Используемая в статье юридическая конструкция, как типовая модель, получила закрепление в нормах законов о СМИ республик постсоветского пространства и дала возможность интерпретации об обязательной связи (договорных отношениях) журналиста с редакцией СМИ. Так, в Законе о СМИ Республики Беларусь журналистом средства массовой информации считается физическое лицо, занимающееся сбором, редактированием и созданием (подготовкой) информационных сообщений и (или) материалов для юридического лица, на которое возложены функции редакции средства массовой информации, связанное с этим юридическим лицом трудовыми либо другими договорными отношениями (ст. 1)<sup>59</sup>. Такой подход можно

---

<sup>58</sup> Закон СССР «О печати и других средствах массовой информации» от 12.06.1992 г.

<sup>59</sup> В белорусском законодательстве понятие «журналист», будучи закреплённым и содержащим признаки в законе о СМИ (деятельность по сбору информации, созданию (подготовке) материалов (сообщений), связь с редакцией СМИ), раскрывать свое содержание с применением синонимов в других нормативных правовых актах : в Квалификационном справочнике должностей служащих работников

наблюдать и в Законе о СМИ Республики Казахстан. Законы Российской Федерации, Туркменистана, Украины признают журналистом лицо, которое не только занимается редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для редакции по договору, но и по ее уполномочию. При этом в РФ речь идет о редакции зарегистрированного СМИ (закон Туркменистана такого условия не содержит). Согласно ст. 2 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», под журналистом понимает лицо, занимающееся редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для редакции зарегистрированного средства массовой информации, связанное с ней трудовыми или иными договорными отношениями либо занимающееся такой деятельностью по ее уполномочию;

Статья 52 Закона поясняет специальный статус: профессиональный статус журналиста, распространяется на штатных сотрудников редакций, занимающихся редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для многотиражных газет и других средств массовой информации, продукция которых распространяется исключительно в пределах одного предприятия (объединения), организации, учреждения; на авторов, не связанных с редакцией средства массовой информации трудовыми или иными договорными отношениями, но признаваемых ею своими внештатными авторами или корреспондентами, при выполнении ими поручений редакции.

В законе Армении уточняется вид договора (трудовой или гражданско-правовой). По-иному относится к понятию «журналист» Закон Литовской Республики «Об общественной информации». Согласно закону, журналистом считается физическое лицо, которое осуществляет профессиональный сбор, подготовку и представление материала субъекту, осуществляющему

---

периодической печати в Беларуси. Данный документ не содержит понятия «журналист», а уточняет его функциональные характеристики в целом ряде должностей : главный редактор, ответственный секретарь, корреспондент редакции газет и журналов, корреспондент специальный (собственный), обозреватель (редакции) и др.

подготовку публичной информации, и (или) вещателю в соответствии с договором с ним и (или) является членом профессиональной организации журналистов. Из нормы вытекает, что журналистом может быть лицо, не имеющее договорных отношений с редакциями СМИ, т. е. которое заниматься журналистской деятельностью самостоятельно. Такой подход характерен для стран Европы, для которых внештатный журналист должен иметь те же права и пользоваться той же защитой, что и штатный работник (журналист). Таких журналистов называют «новые журналисты», «гражданские журналисты», «гражданские репортёры», «блогеры». Всех их объединяет одно -- выполнение функций, присущих журналистике.

Закрепление правового статуса журналиста происходит с опорой на их права и обязанности и связаны с возможностями по сбору информации, получению информации в местах общественно значимых событий; возможностями производить запись с использованием средств аудиовизуальной техники, кино- и фотосъемок, проверять достоверность информации (обращаться к специалистам), высказывать свое личное мнение, распространять подготовленные им информационные сообщения или материалы за своей подписью, под псевдонимом либо без подписи, сохранять тайну авторства.

Сравнительный анализ законодательства о СМИ стран СНГ позволяет делать вывод, что несмотря на различие юридических конструкций, в большинстве случаев эти правомочия входят в правовой статус журналиста.

Обязанности журналиста касаются достоверности информации (обязанности ее проверять), необходимости соблюдать права человека, правила конфиденциальности, авторские права. В некоторых законах закреплены требования соблюдать Устав редакции (Туркменистан), правила получения информации о частной жизни, отказаться от данного редактором, учредителем поручения, если они связаны с нарушением законодательства (Беларусь), ставить в известность главного редактора о возможных исках и

предъявлении иных предусмотренных законом требований в связи с распространением подготовленного им сообщения или материала (Россия), предъявлять редакционное удостоверение (Россия). В законе Туркменистана журналисту вменяется в обязанность представлять достоверную, точную и беспристрастную информацию, критически оценивать источники своей информации, внимательно и скрупулезно проверять факты, основываясь на нескольких источниках. При отсутствии возможности проверить надежность источника информации это должно быть указано в распространяемой информации. При этом не должно оказываться давления на источник информации и не предлагаться вознаграждение за неё. Аналогичные обязанности предусмотрены законом Литвы «Об общественной информации». Некоторые страны вменяют в обязанность журналистам соблюдение профессиональных этических норм (Литва, Туркменистан). В Беларуси неукоснительное соблюдение норм профессиональной этики и общепринятых норм морали относится к основным принципам деятельности СМИ.

Изменения в информационном пространстве, связанные с развитием ИТК, требуют осмысления взаимодействий средств массовой информации с другими формами массовой коммуникации, которые находятся в тесной связи со СМИ: являются либо источником информации, либо дополнительным каналом распространения информации. Речь в этом случае идёт о социальных сетях, блогосфере, сайтах в сети «Интернет», новостных агрегаторах. Развитие указанных форм коммуникации (форм информирования социума) постепенно расширяет понятийный аппарат информационного права, как на национальном, так и на международном уровнях.

Так, Рекомендации Комитета министров Совета Европы о новом понятии СМИ (Рекомендация CM/Res (2011)) обращаются к терминам «гражданская журналистика», «участники в медийной экосистеме», «новые участники». В частности, в Рекомендациях указано, что развитие

информационно-коммуникационных технологий и их применение в массовых коммуникациях привело к значительным изменениям в медийной экосистеме, в широком смысле охватывающей всех участников и факторы, взаимодействие которых позволяет СМИ функционировать и выполнять свою роль в обществе. Это обеспечило новые возможности для распространения контента в широком масштабе, причём зачастую по значительно более низкой цене и при меньшем уровне технических и профессиональных требований. Новые формы включают беспрецедентные уровни взаимодействия и участие пользователей, предоставляя новые возможности для демократической гражданственности. Эти новые участники взяли на себя такую роль в процессе производства и продажи медийных услуг, которую до последнего времени выполняли только (или большей частью) традиционные организации в сфере СМИ; это включает пользователей, которые также стали производителями контента. Ряд «посредников» или «вспомогательных» структур, часто связанных с информационно-коммуникационным сектором, включая тех, кто служит размещающей структурой или проводным каналом (например, в отношении инфраструктуры, сети или операторов платформ), имеют важнейшее значение для распространения цифровых СМИ и доступа к ним населения. Услуги, предоставляемые этими новыми участниками, стали важнейшими проводниками в получении информации, при этом иногда посредники или вспомогательные структуры становятся «диспетчерами» или теми игроками, которые берут на себя активную роль в редакционных процессах в сфере массовых коммуникаций. Такие услуги дополняют или, в некоторых случаях, частично заменяют традиционных участников сферы СМИ в отношении подобного рода функций. Роли каждого из участников могут с легкостью меняться или развиваться, ритмично и непрерывно. Кроме того, некоторые структуры разработали такие услуги или способы применения, которые обеспечили им доминирующую позицию на национальном уровне или даже



во всемирном масштабе<sup>60</sup>. Рекомендации таким образом, обозначили новых участников коммуникационных процессов, которые взаимодействуют со СМИ и порой даже заменяют их.

Развитие социальных медиа привело к профессионализации части активных авторов, оформлению блогерства как специфического социального института. В отличие от массовой аудитории соцмедиа, профессиональные блогеры имеют ряд особенностей, которые позволяют выделять их в отдельную группу. К ним относятся : 1) устойчивая мотивация к творческой активности (чаще всего включает такие мотивы, как потребность в самореализации, стремление к пропаганде идей и воздействию на аудиторию, желание заработка); 2) системная, а не спонтанная работа с блогом, инвестиции в его развитие; 3) потребность работать на массовую аудиторию; 4) статус, легитимированный социумом, -- в виде признания со стороны СМИ, государства и бизнеса, профессионального сообщества<sup>61</sup>.

В международной практике блогеров принято относить к журналистам новых СМИ или как их еще называют -- гражданским журналистам. Другая форма гражданской журналистики -- пользователи, которые становятся активным субъектом производства информации. Такие пользователи не имеют профессиональной подготовки, но могут частично выполнять функции СМИ, оказывать помощь в реализации принципов их деятельности (принцип оперативности), использовать методы, которые применяют журналисты, например жанры. Вместе с тем, они не всегда учитывают, что находясь в информационном поле, могут оказаться в рамках морально-правовой регламентации такой деятельности.

С правовой точки зрения, в этом случае речь идет о трансформациях медиасистемы, в том числе системы СМИ, когда в их деятельность включаются новые субъекты, которые, решая задачи информирования,

---

<sup>60</sup> Рекомендация CM/Rec(2011)7 Комитета министров государствам-членам о новом понятии СМИ (Принята Комитетом министров 21 сентября 2011 года на 1121-ом заседании постоянных представителей министров) // <http://www.refworld.org.ru/pdfid/5511765c4.pdf>.

<sup>61</sup> Степанов В.А. Социальные медиа в процессах трансформации журналистской деятельности в Беларуси : дис. ...канд. филол. наук. Минск, 2017.

оказываются в публичной сфере, вступают в информационные отношения либо с субъектами сферы СМИ, либо с пользователями информацией, либо с государством. В большинстве случаев эти отношения строятся на основе социальных норм, не требующих постороннего вмешательства, но иногда деятельность субъектов с неизбежностью влечёт применение правовых регуляторов, направленных на упорядочение этих отношений.

Среди проблем трансформаций медиасистемы, вызывающих необходимость регулирования:

- 1) распространение недостоверной информации;
- 2) нарушения прав и свобод других лиц (права на частную жизнь, честь и достоинство и др.);
- 3) распространение информации, запрещённой законодательством (тайны, материалы, имеющие экстремистское содержание);
- 4) нарушение авторских прав.

Все вышеуказанные проблемы могут касаться и традиционных СМИ, однако использование высоких технологий в процессе распространения информации усугубляет их. Несовпадение правовых статусов журналистов и блогеров, гражданских журналистов часто создаёт хаотичность в информационных потоках, вызывает сложности в обеспечении достоверной информацией, что создает новые угрозы личности, обществу и государству, т.е. отрицательно влияет на информационную безопасность страны.

Следовательно, взаимодействие СМИ с другими средствами массовой коммуникации вызывает необходимость, с одной стороны, определить правовой статус лиц, работающих с социально значимой информацией, установить механизм реализации права на доступ к информации для таких лиц, т.е. дать им возможность получать достоверные сведения, а с другой, -- повышать их правовую культуру, социальную ответственность. Иными словами, субъектов новых СМИ следует приравнять в правах и обязанностях к журналистам (такой подход касается и степени их правовой защиты).

### **Рекомендации:**

Включить в содержание понятия «журналист» иных лиц, занимающихся журналистской деятельностью.

Часть 6 статьи 1 Закона Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации» после слова «полномочиям» дополнить словами «иные лица, занимающиеся журналистской деятельностью».

Подтверждением статуса «иных лиц» могут быть документы (удостоверение), свидетельствующие о членстве в профессиональной организации журналистов. В статье это может быть выражено путем внесения дополнения после слов «иные лица, занимающиеся журналистской деятельностью» предложения следующего содержания: «Подтверждением статуса иных лиц занимающихся журналистской деятельностью, могут быть документы (удостоверение), свидетельствующие о членстве в профессиональной организации журналистов». Слова «или являющееся членом профессионального союза журналистов» следует исключить.

## **2.3. Анализ основных положений Закона Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании»**

### **Общая ситуация**

Телевидение в Таджикистане является основным источником информации. По официальным данным в Таджикистане зарегистрированы 34 телеканала. Из них 8 -- республиканских, 2 -- столичных и 24 -- областных/региональных. Масштаб вещания четырёх республиканских телекомпаний доходит до 95% территории страны, ещё четыре компании имеют значительный охват по стране и обеспечивают своё присутствие практически во всех регионах. На возможности качественного получения телевизионного сигнала влияет, главным образом, способ его получения (телевизионная антенна). Сейчас насчитывается десятки видов различных способов получения телесигналов. Согласно социологического опроса, проведённого ООО «Медиа консалтинг» в партнёрстве с Министерством культуры Республики Таджикистан, ООО «ЦСИ «Зеркало», почти половина (48%) от общего числа опрошенных указали, что по-прежнему имеют в пользовании обычные аналоговые/домашние антенны. Внутри страны они дают доступ только к отечественным телевизионным каналам. В приграничных районах они открывают доступ к телевизионному контенту сопредельных государств и прежде всего к узбекским каналам. Ровно столько же людей (48%) указали, что установили спутниковые антенны, которые дают возможность смотреть телеканалы как ближнего, так и дальнего зарубежья с их разнообразием и содержательными передачами. Эти два типа вышеперечисленных устройств приёма телесигнала являются самыми популярными в стране, а при сложении выходит, что их поклонниками являются 96% почитателей телевидения. Далее следуют набирающие популярность кабельные типы подключения к телеканалам, но их почитателей в значительной степени меньше чем у спутниковых и домашних антенн.

В отечественном телерадиовещании огромное количество времени занимают культурно-развлекательные передачи (концерты, ток-шоу, фильмы, сериалы) и новости. Но не всегда качество таких передач удовлетворяет потребности аудитории. Передачи зачастую скучные, неактуальные, односторонние, не интерактивные, без использования инфографики, графики, дополнительных сюжетов, интервью и статистических данных и т.д. Кроме того, судя по указанным предпочтениям, слабая работа ведется по другим направлениям -- экономика, политика, безопасность, социально-бытовые проблемы, аналитика и др.

Как показал опрос, огромная часть населения предпочитает смотреть отечественные каналы, но наряду с ними достаточным спросом пользуются телеэфир трех государств: России, Узбекистана и Ирана. Из всех опрошенных телезрителей 90% ничего не знают о цифровом вещании, лишь 16,8% населения знают о преимуществе Smart-телевизоров, что говорит о слабой работе по информированию населения о новом формате передачи телевизионного сигнала<sup>62</sup>.

Нормативно-правовая база, которая служит основой для перехода к цифровому вещанию, на данном этапе невелика, и в отсутствии открытого диалога с гражданским обществом, независимыми вещателями, потребителями не дает возможность начать активную работу по переходу на цифровое вещание. Вместе с тем, документы стратегического планирования, такие как Концепция государственной политики Республики Таджикистан в области телевидения и радиовещания на 2010-2025 годы, утверждённая постановлением Правительства Республики Таджикистан от 01.10. 2009 г. №529, Программа развития потенциала и интеллектуальной собственности человека на период до 2020 года, утверждённая постановлением

---

<sup>62</sup> Определение медиапредпочтений Республики Таджикистан: ТВ, радио, печатные издания, сайты, социальные сети и мессенджеры / исследовательский отчет / ОО «Медиа консалтинг» (партнеры: Министерство культуры Республики Таджикистан, ОО «ЦСИ «Зеркало») Душанбе, 2018.

Правительства Республики Таджикистан от 03.12.2012 г., № 687, Концепция правовой политики Республики Таджикистан на 2018--2028 годы, утвержденная Указом Президента Республики Таджикистан от 06 02.2018 г. №1005, дают возможность законодательно определить механизмы реализации этого процесса и ускорить его. Решить поставленные задачи поможет принятие новых нормативных правовых актов, а также совершенствование законодательства в сфере вещания, в частности внесение изменений и дополнений в закон Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании».

### **Рекомендации международных организаций**

В августе 2015 года, международная организация ARTICLE 19 проанализировала Закон Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» (далее -- Закон о ТВ) на предмет его соответствия международным стандартам свободы выражения мнений и признала, что в Законе о ТВ есть положительные моменты. В частности: он ясно показывает, что направлен на «реализацию свободы выражения мнений и прав граждан на получение полной, достоверной и оперативной информации, на открытое и свободное обсуждение общественных процессов» (преамбула и статья 3); он обеспечивает некоторую защиту редакционной независимости теле- и радиокompаний (статья 6); он также напоминает о существовании законодательства о праве на информацию (статья 20). Это обеспечивает определённую защиту редакционной независимости телевидения и радиокомпаний, а также касается права на информацию. Тем не менее, Закон о ТВ не отвечает требованиям свободы слова и информационным стандартам в ряде областей. ARTICLE 19 считает, что нынешняя подготовка Таджикистана к переходу на цифровое вещание предоставляет хорошую (благоприятную) возможность для совершенствования законодательства в этой области и даёт ряд рекомендаций<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> См.: <https://www.article19.org/law-and-policy/>

По мнению ARTICLE 19, переход на цифровые технологии вещания должен обеспечить медиа-компаниям возможность давать более подробную информацию для общественности и позволить людям запрашивать и получать более подробную информацию и идеи. Чтобы соответствовать требованиям международных стандартов в области свободы выражения мнений, процесс должен регулироваться законодательством, содержащим гарантии, необходимые для общественного интереса, в том числе свободы слова и доступа к информации. Пока не будут приняты определённые правила, есть риск, что рынок цифрового телевидения будет монополизирован или станет враждебным свободному обращению информации, плюрализму средств массовой информации, культурному разнообразию и защите прав потребителей. Хотя регулирование перехода от аналогового к цифровому вещанию является полномочием государства, правительства обязаны действовать в соответствии с международным правом для содействия, уважения и защиты свободы выражения мнений. В вещательном секторе это требует: наличия правовых гарантий для редакционной независимости, продвижения разнообразия, всеобщего и недорогого доступа к средствам коммуникации и получения (приёма) вещательных услуг, справедливых и прозрачных лицензионных процессов, контролируемых независимым регулирующим органом, и эффективных общественных вещателей с всесторонним общественным кругом обязанностей.

Организация ARTICLE 19 ранее разработала перечень принципов, которые представляют государствам полезное руководство по реализации этого важного технологического перехода, учитывая обязательства:

- по регулированию цифрового вещания, которое включает в себя создание независимого регулирующего органа;
  - по инициированию и стимулированию участия общественности в управлении радиочастотным спектром, который означает, что открытые,
-

прозрачные процессы консультаций должны распространяться на СМИ и организации гражданского общества;

- гарантирующие, что управление радиоспектром основано на объективных, прозрачных, недискриминационных и соразмерных критериях;

- обеспечить всеобщий доступ к аудиовизуальным услугам, что означает гарантии того, что все физические и социальные группы, в том числе представители меньшинств и малоимущих групп в обществе, имеют доступ к средствам массовой информации;

- управлять цифровым дивидендом в интересах общества;

- обеспечить совместимость;

- гарантировать плюрализм и предотвратить концентрацию средств массовой информации;

- способствовать переходу на цифровое вещание, в том числе предоставление подробной и чёткой информации для всех секторов общественности;

- сохранять социальную компетенцию государственных СМИ.

ARTICLE 19 считает, что эти принципы должны соблюдаться правительством Таджикистана и быть включены непосредственно в Закон или другое законодательство страны .

В рамках данного исследования учитывались рекомендации, как региональных международных организаций, так и ARTICLE 19.

### **Основные положения закона, требующие изменений и дополнений**

Закон Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» от 14 декабря 1996 г. № 382 является законодательным актом страны, посвящённым исключительно вопросам вещания. Закон регулирует деятельность телевизионных и радиовещательных организаций (телерадиоорганизаций) на территории Республики Таджикистан, определяет правовые, экономические, социальные, организационные условия их функционирования, направленные на реализацию свободы слова, прав



граждан на получение полной, достоверной и оперативной информации, на открытое и свободное обсуждение общественных процессов.

Порядок лицензирования вещания устанавливается Законом Республики Таджикистан «О лицензировании отдельных видов деятельности».

### **Понятийный аппарат**

#### **I. Внесение изменений, касающихся объёма и содержания понятия**

Ряд понятий, которые используются в законе, позволяют уяснить содержание регулятивных норм в вещательном секторе. Вместе с тем, некоторые понятия вызывают замечания:

##### **1. Понятие «абонент»**

Понятие «абонент» значит в законе как юридическое и физическое лицо, принимающее программы теле- радио. Вместе с тем, юридические и физические лица могут принимать не только программы теле- радио, но и другую совокупность сообщений и материалов, т.е. понятие дано в узком значении.

#### **Рекомендации :**

Расширить понятие «абонент», связав его с услугами телерадиовещания.

##### **2. Понятия «вещание», «вещатель»**

Термин вещание (телевещание, радиовещание) в законе раскрывается как передача на расстояние звуковой и (или) зрительной информации посредством каналов связи и принимаемая любым количеством телерадиоприемников. Понятие используется в техническом значении, делая акцент на процессе передачи информации.

В законодательстве стран СНГ понятие «вещание» используется в социальном плане, обозначающем вид СМИ. Например, в Кыргызстане «телерадиовещание -- формирование и/или распространение телерадиоканалов с использованием технических средств телекоммуникаций для публичного приёма потребителем (населением) в открытом или

кодированном виде (п.20 ст.1 Закона Кыргызской Республики «О телевидении и радиовещании»).

В Казахстане «телерадиовещание -- формирование и (или) распространение теле-, радиоканалов с использованием технических средств телекоммуникаций для публичного приема потребителем в открытом или кодированном виде (п.18 ст.1 Закона Республики Казахстан «О телерадиовещании»); еще один термин используется в техническом значении: «многоканальное вещание» как телекоммуникационная система, предназначенная для распространения пакетов теле-, радиоканалов.

Рекомендации:

а). Изменить содержание термина «вещание», раскрыв его значение, исходя из понятия СМИ: «Вещание (телевещание, радиовещание) -- формирование и (или) распространение телеканала, радиоканала с использованием технических средств телекоммуникаций для публичного приёма потребителем в открытом или кодированном виде».

б). Ввести понятие «**вещатель**» под которым понимать «юридическое лицо, осуществляющее формирование телеканала или радиоканала и его распространение в установленном порядке на основании лицензии на телевизионное вещание, радиовещание».

Термины «**вещатель**» и «**телерадиокомпания**» в этом случае будут использоваться как синонимы. Согласно закону, телерадиоорганизация -- юридическое лицо, имеющее лицензию на производство и (или) распространение (трансляцию) радиотелепрограмм и аудиовизуальную продукцию.

Понятие «**вещатель**» в этом случае может быть изложено следующим образом: «**Вещатель (телерадиоорганизация)** -- юридическое лицо, осуществляющее формирование телеканала или радиоканала и его распространение в установленном порядке на основании лицензии на телевизионное вещание, радиовещание».

### 3. Понятие «**трансляция**»

В понятийном аппарате закона закреплены три тесно связанных между собой понятия: трансляция -- распространение телевизионных или радиовещательных программ с помощью технических средств связи; прямая трансляция -- непосредственное распространение теле- или радиопередач без предварительной записи и монтажа; ретрансляция -- передача дополнительным передатчиком телерадиоинформации с целью увеличения дальности приёма телерадиопередач. Все три понятия взаимообусловлены, имеют одно ядро (передачу информации), однако объем каждого из них (применительно к информации) разный.

**Рекомендации:**

Учитывая, что понятие «**трансляция**» является родовым, увеличить его объем, понимая под трансляцией процесс распространения телерадиоканалов, телерадиопрограмм, телерадиопередач с использованием технических средств телекоммуникаций.

**4. Понятие «технические средства вещания»**

В законе технические средства вещания рассматриваются как совокупность радиоэлектронных и технических устройств при помощи, которых программы и передачи доводятся до потребителей.

**Рекомендации:**

Расширить объем понятия, указав ещё одну составляющую -- телерадиоканалы: «технические средства вещания -- совокупность радиоэлектронных и технических устройств при помощи, которых телерадиоканалы, программы и передачи доводятся до потребителей»

**II. Расширение понятийного аппарата**

Переход на цифровое вещание требует расширение понятийного аппарата Закона о телевидении и радиовещании. Сравнительный анализ стран СНГ, перешедших на новый формат вещания, даёт возможность использовать их опыт и в Таджикистане.

**Понятие «социальный пакет»**

Понятие «социальный пакет» требует отдельного рассмотрения.

В странах СНГ, перешедших на цифру, в законах о СМИ используется несколько терминов: социальный пакет (Кыргызстан), обязательный теле-, радиоканал (Казахстан), обязательный общедоступный пакет телепрограмм (Беларусь), обязательный общедоступный телеканал и (или) радиоканал (Россия).

В Кыргызстане социальный пакет – это пакет теле- и/или радиоканалов телерадиоорганизаций, перечень которого утверждается Правительством, распространяемый на одном частотном выделении бесплатно для населения и финансируемый из государственного бюджета и/или иных источников.

В Казахстане обязательный теле-, радиоканал – это теле-, радиоканал, входящий в соответствующий перечень, утверждённый уполномоченным органом, обязательный для распространения посредством многоканального вещания на всей территории Республики Казахстан.

В Беларуси обязательный общедоступный пакет телепрограмм – перечень телепрограмм, обязательных для распространения операторами электросвязи, поставщиками услуг электросвязи на территории Республики Беларусь.

**Статья 261 Закона о СМИ Беларуси предусматривает, что:**

1. Операторы электросвязи, поставщики услуг электросвязи, осуществляющие распространение телеканалов, телепрограмм, обязаны обеспечить предоставление каждому абоненту возможности просмотра телепрограмм, входящих в обязательный общедоступный пакет телепрограмм.

2. Перечень, порядок и последовательность (очередность) распространения телепрограмм, входящих в обязательный общедоступный пакет телепрограмм, утверждаются Советом Министров Республики Беларусь.

3. Распространение обязательного общедоступного пакета телепрограмм осуществляется на условиях договора об оказании услуг электросвязи и (или) договора аренды технических средств, заключенных

между юридическим лицом, на которое возложены функции редакции средства массовой информации (его уполномоченным представителем), и оператором электросвязи или поставщиком услуг электросвязи.

В России под обязательными общедоступными телеканалами и (или) радиоканалами понимаются телеканалы и (или) радиоканалы, которые определяются в соответствии с законом о СМИ и подлежат распространению во всех средах вещания без взимания платы с потребителей (телезрителей, радиослушателей) за право просмотра, прослушивания.

#### **Рекомендации:**

1. Дополнить статью 1 Закона Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» понятием:

**«социальный пакет** -- пакет телеканалов и/или радиоканалов цифрового эфирного вещания в Республике Таджикистан, перечень которого утверждается Правительством Республики Таджикистан, распространяемый на одном частотном выделении бесплатно для населения и финансируемый из государственного бюджета и/или иных источников».

2. Дополнить статью 1 Закона Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» рядом понятий, разработав их в рамках терминосистемы информационной сферы. Понятийный аппарат явно нуждается в новых дефинициях и уточнении существующих: мультиплекс (вещательный мультиплекс); цифровое эфирное телерадиовещание, IP-телерадиовещание, интернет-вещание, многоканальная передача звукового сопровождения, телерадиоканал, телерадиоканал, распространяемый в открытом виде, телерадиоканал, распространяемый в кодированном виде, телерадиопрограмма, телерадиопередача, телерадиопередачи отечественного производства, сетка вещания, общественный вещатель, работник вещателя (телерадиоорганизации) и др.

#### **Сфера действия Закона**

Статья 2 Закона Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» определяет сферу действия закона. Замечание касается

субъектного состава участников правоотношений в информационной сфере, которые связаны с вещанием, а именно: производителей аудиовизуального произведения, на которых, согласно статьи 2, распространяется закон. Доводы о том, почему деятельность данных субъектов не должна регламентироваться законом о вещании будут изложены при рассмотрении вопросов лицензирования, здесь только заметим, что сравнительный анализ законодательства некоторых стран СНГ показал, что на производителей аудиовизуального произведения действие закона о вещании не распространяется. Кроме того, Правительство Таджикистана своим постановлением «О программе адаптации экономики Республики Таджикистан в связи с членством во Всемирной торговой организации (ВТО)» от 31 октября 2014 г. № 691 обязалось изменить правила лицензирования и отменить требование получения лицензии для производства аудиовизуальных произведений.

#### **Рекомендации:**

1. В часть 2 статьи 2 Закона Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» внести изменения, исключив слова «и производителей аудиовизуального произведения».

2. Дополнить статью пунктом следующего содержания «Юридические лица и граждане других государств, лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности, предусмотренные настоящим Законом, наравне с организациями и гражданами Республики Таджикистан, если иное не установлено законом».

3. В части 1 статьи 28 Закона Республики Таджикистана «О телевидении и радиовещании» исключить слова «имеющих лицензию».

#### **Принципы, касающиеся вещания**

Принципы как базовые положения правового регулирования СМИ все чаще вводятся в нормативные правовые акты, касающиеся их деятельности, поскольку помогают лучше понять смысл и дух закона.

Несмотря на то, что единой практики нормативного закрепления принципов нет, можно выделить два основных вида: принципы государственной политики в сфере СМИ и принципы деятельности СМИ. В частности, основные принципы государственной политики в сфере телевидения и радиовещания содержатся в законе о СМИ Кыргызстана, основные принципы государственного регулирования в области телерадиовещания -- в Казахстане, принципы государственной политики в области свободы массовой информации закреплены в Туркменистане. Белорусский закон о СМИ содержит основные принципы деятельности средств массовой информации.

На основе сравнительного анализа, с учетом международных стандартов можно рекомендовать использовать оба вида принципов.

**Рекомендации:**

1. Дополнить Закон статьей, в которой закрепить основные принципы государственной политики в сфере телерадиовещания. В частности, предусмотреть, что

«1. Государство определяет политику, правовые основы деятельности государственных органов, вещателей (телерадиоорганизаций), операторов телерадиовещания в сфере телевидения и радиовещания.

2. Основными принципами государственной политики в сфере телерадиовещания являются:

-- гарантии свободы деятельности вещателей (телерадиоорганизаций);

-- обеспечение конституционных прав на информацию, на свободное получение информации и ее распространение любыми, не запрещенными законами способами;

-- гарантии реализации права на свободное и открытое обсуждение общественно значимых проблем;

-- равенство прав физических и юридических лиц на участие в деятельности в области телерадиовещания;

- недопустимость монополизации телерадиоорганизаций, а также защита телерадиоорганизаций от финансового и политического влияния;
- поддержка распространения программ и передач отечественного производства;
- обеспечение информационной безопасности личности, общества и государства при использовании услуг телерадиовещания;
- недопустимость злоупотребления свободой деятельности вещателей (телерадиоорганизаций);
- государственная поддержка телерадиовещания.

3. Государственная политика в сфере телерадиовещания реализуется Правительством.

4. Государственная поддержка телерадиовещания осуществляется в соответствии с законом Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации».

Кроме того, статью 3 Закона Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» изложить в следующей редакции: «Статья №. Принципы деятельности вещателей (телерадиоорганизаций)

Принципами деятельности вещателей в Республики Таджикистан являются:

- свободное выражение своих убеждений и мнений, многообразие мнений;
- достоверность информации – средства массовой информации должны распространять информацию, соответствующую действительности;
- законность – информация не должна противоречить требованиям законодательства Республики Таджикистан;
- равенство – средства массовой информации исходят из равенства прав всех физических лиц, государственных органов, политических партий, других общественных объединений, иных юридических лиц на распространение и получение массовой информации;



-- уважение прав и свобод человека – средства массовой информации обеспечивают соблюдение прав и свобод человека, гарантированных Конституцией, другими нормативными правовыми актами Республики Таджикистан, а также предусмотренными международными правовыми актами, признанными Республикой Таджикистан;

-- развитие национальной культуры – средства массовой информации содействуют распространению и популяризации национальных культурных ценностей;

-- уважение общечеловеческих норм морали – средства массовой информации не должны допускать распространения информации, посягающей на общечеловеческие нормы морали».

### **Порядок учреждения и организации вещания**

Порядок учреждения и организации деятельности вещания имеет общую основу для всех СМИ, поэтому целесообразно норму об учреждении и организации деятельности вещательных СМИ сделать отсылочной, но в таком случае в Законе РТ «О периодической печати и других средствах массовой информации» следует указать особенности организации деятельности вещательных организаций (лицензирование).

### **Спутниковое телерадиовещание**

Статья 17 Закона, выделяя спутниковое вещание, определяет его цели, в том числе и общую цель всей системы (распространение на всей территории Республики Таджикистан или в отдельных ее регионах программ телерадиоорганизаций, зарегистрированных в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан). Чтобы подчеркнуть особенности спутникового вещания, целесообразно показать их через приоритетные направления (такой опыт имеется в Кыргызстане).

### **Рекомендации:**

В статье 17 Закона Республики Таджикистана «О телевидении и радиовещании» в числе приоритетных направлений указать распространение

сигналов телерадиовещания на всей территории Таджикистана и в приоритетном порядке -- в сельских и отдалённых населённых пунктах.

### **Право на получение информации**

#### **Рекомендации:**

В статью 20 Закона Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» внести изменения:

1. Вместо слов «предусмотренном действующим законодательством Республики Таджикистан», следует записать «в соответствии с Законом Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации».

#### **Аккредитация**

#### **Рекомендации:**

В статью 26 Закона Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» внести изменения:

1. Вместо слов «устанавливается Правительством Республики Таджикистан», записать «в соответствии с Законом Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации».

### **Права вещателя (телерадиоорганизации)**

#### **Рекомендации:**

Дополнить статью 28 следующими пунктами об ограничении прав:

-- сохранять в тайне сведения о лице, передавшем информацию или иные материалы при условии неразглашения его имени;

-- распространять материалы, нарушающие презумпцию невиновности обвиняемого (подсудимого);

-- разглашать информацию о частной жизни гражданина без его согласия, если эта информация не является общественно необходимой. В случае если суд признает, что распространение информации о личной жизни гражданина не представляет общественной необходимости, моральный ущерб и материальные убытки возмещаются в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан.

## **Обязанности телерадиоорганизаций**

### **Рекомендации:**

Статью 29 закона изложить в следующей редакции:

«**Вещатель** (телерадиоорганизация) исполняет обязанности в соответствии с Законом Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации».

Вещатель (телерадиоорганизация) также обязан:

- не создавать помех в передаче и приеме программ других телерадиоорганизаций;
- соблюдать требования государственных стандартов технологий и технических параметров телерадиовещания;
- предупреждать заранее абонентов об изменении телерадиопередач, а также условий их вещания».

## **Права и обязанности работников телерадиоорганизации**

### **Рекомендации:**

Статью 30 закона изложить в следующей редакции:

«Права и обязанности работников вещателя (телерадиоорганизации) определяются согласно закону Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации», а также положениями или уставами вещателя (телерадиоорганизации).

### **Дополнения в закон**

#### **Система вещания**

Поскольку система вещание в Таджикистане базируется на различных формах собственности, целесообразно включить норму, которая определяет систему вещания по критерию формы собственности.

### **Рекомендации:**

1. Дополнить закон статьей «Система вещания» следующего содержания «Статья №. Система вещания.

Телерадиовещание в Республике Таджикистан подразделяется на виды:

1) государственное телерадиовещание -- телерадиовещание, осуществляемое телерадиоорганизациями, учреждаемыми органами государственной власти;

2) частное телерадиовещание -- телерадиовещание, осуществляемое телерадиоорганизациями, которые учреждаются общественными объединениями и (или) юридическими лицами негосударственной формы собственности, а также физическими лицами, являющимися самостоятельными телерадиовещателями;

3) общественное вещание -- телерадиовещание, осуществляемое телерадиоорганизациями, учреждаемыми с участием гражданского общества или гражданским обществом с целью удовлетворения информационных потребностей граждан».

### **Общественное вещание**

Учитывая необходимость развития вещательного сектора в информационном обществе, а также обоснованные рекомендации международных организаций о создании в республике общественного вещания, считаем целесообразным закрепить в законе норму об общественном вещании.

Рассматривая организационную модель общественного вещания, правоведы отмечают несколько отличительных признаков этого важнейшего социального института: подчинение не органам власти, а специальному органу, сформированному по квотам различными структурами гражданского общества; цель -- удовлетворение потребностей всех слоев населения; независимость от политических сил, коммерческих организаций, рекламодателей; несколько источников финансирования (абонентная плата, спонсорство, отсроченное финансирование государства); при создании общественных телерадиоорганизаций (общественные телерадиоорганизации создаются Правительством с участием гражданского общества или гражданским обществом) их учредители могут решить вопросы софинансирования деятельности таких телерадиовещательных организаций

со стороны населения; предоставление общественными телевизионными и радиовещательными организациями своих программ и передач и получение их населением являются добровольными; наблюдательный совет общественной телевизионной и радиовещательной организации формируется с участием учредителей и гражданского общества на паритетной основе; вопросы деятельности, порядка формирования органов управления общественных телерадиоорганизаций подлежат урегулированию в их уставах с учетом положений Закона о телевидении и радиовещании .

Такой подход к вещанию требует соответствующего правового обеспечения, благодаря которому СМИ смогут представлять все разнообразие мнений, вести конструктивный диалог между различными акторами информационного общества, выполнять присущие институту журналистики функции. История создания общественного вещания на постсоветском пространстве свидетельствует о сложности трансформационных процессов в данной области (из 15 союзных республик только 8 обратились к такой модели). Первым значимым шагом в этом направлении было принятие законов, создавших базу для учреждения организаций общественного телерадиовещания. К таким организациям относятся: Эстонское радио и Эстонское телевидение (1994 г.), Латвийское радио и Латвийское телевидение (1995 г.), Литовское национальное радио и телевидение (1996 г.), Общественная телерадиокомпания в Армении (2000 г.), Общественная национальная телерадиоорганизация -- Компания «Телерадио-Молдова» (2002 г.), Общественный вещатель «Телевидение и радиовещание Грузии» (2004 г.), Компания общественного телерадиовещания (2005 г.) в Азербайджане.

Общественное вещание Кыргызстана закреплено в Законе о телевидении и радиовещании (2017 г.). Общественное телевидение России создано в 2012 г. Указом Президента Российской Федерации «Об общественном телевидении в Российской Федерации» от 17 апреля 2012 г. № 455 на базе автономной некоммерческой организации «Общественное

телевидение России». Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 2012 г. №1021 «Об утверждении состава Совета по общественному телевидению» был утвержден состав Совета, куда вошли журналисты, писатели, служители церкви, ученые, общественные деятели. В Беларуси о создании общественного вещания дискуссия не ведется, хотя, ученые открыто говорят о необходимости таких СМИ, считая, что эта модель будет способствовать развитию гражданского общества.

Следует заметить, что несмотря на интерес к вещанию, которое одновременно может быть общественной службой (служить общественным интересам), иметь финансовую независимость и подпадать под общественный контроль и надзор, единого подхода в общественному вещанию не найдено. Вместе с тем, государства продолжают обращаться к этому институту, видя в нем потенциал вещательного сектора. Так, Туркменистан в Законе «О телевидении и радиовещании», принятом 13.01.2018 г. закрепил создание общественных телерадиоорганизаций. Согласно статье 17 Закона, общественные телерадиоорганизации создаются органами государственной власти, юридическими и физическими лицами при участии гражданского общества.

#### **Рекомендации:**

Учитывая опыт других стран, значимость модели общественного вещания для развития страны, предусмотреть в Законе Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» создание общественного вещания.

С учётом трансформаций, которые будут происходить в медийной сфере в связи с переходом на цифровое вещание, используя опыт других стран, Закон «О телевидении и радиовещании» следует дополнить рядом норм, в частности нормой, которая обязывает соблюдать антимонопольное законодательство, нормой об информационной деятельности телерадиоорганизаций, касающийся национального продукта, нормой,

касающейся обеспечения лиц с ограниченными возможностями здоровья по слуху информацией.

**Рекомендации:**

I. Дополнить Закон Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» статьей:

**«Статья № Конкуренция в сфере телерадиовещания**

1. Вещатели (телерадиоорганизации) при осуществлении своей деятельности должны соблюдать антимонопольное законодательство и не допускать недобросовестную конкуренцию.

2. Условия для развития экономической конкуренции в сфере телерадиовещания устанавливаются антимонопольным законодательством Республики Таджикистан».

II Дополнить Закон Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» статьей:

**«Статья № Информационная деятельность по созданию национального продукта**

В общем объеме ежедневной сетки вещания в период с 7.00 до 00.00 каждого телерадиоканала в отношении транслируемых вещателем (телерадиоорганизацией) телерадиопрограмм, телерадиопередач (за исключением рекламы) должны соблюдаться следующие условия и пропорции:

не менее \_\_\_ процентов телерадиопрограмм и телерадиопередач должны состоять из телерадиопрограмм и телерадиопередач отечественного производства, в том числе в период с 7:00 до 10:00 и с 18:00 до 23:00».

III. Дополнить Закон Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» статьей:

**«Статья № Обеспечение лиц с ограниченными возможностями здоровья по слуху информацией**

1. Телевизионные новостные передачи государственных и общественных телевизионных каналов, трансляция которых в открытом виде

охватывает три и более области Республики Таджикистан, сопровождаются сурдологическим переводом (языком жестов) либо субтитрами.

2. Оперативные информационные сообщения о чрезвычайных ситуациях и/или о возникновении угрозы национальной безопасности, предусмотренные законодательством Республики Таджикистан, сопровождаются сурдологическим переводом (языком жестов) либо субтитрами».

### **Нормы, которые следует исключить из закона**

#### **Неправительственные телерадиоорганизации**

В статье 10 Закона Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» закреплён термин «неправительственные телерадиоорганизации». Термин явно не соответствует понятийному аппарату закона и вводит в заблуждение.

#### **Рекомендации:**

Статью 10 Закона Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» исключить.

#### **Выводы:**

Анализируя Закон Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» можно прийти к выводу о том, что процесс перехода к цифровому вещанию требует внесения изменений и дополнений в довольно большую часть закона. Согласно статье 56 Закона Республики Таджикистан «О нормативных правовых актах», если внесенные изменения и дополнения составляют более половины текста нормативного правового акта (его структурной части) или усложняют его восприятие, нормативный правовой акт (его составная часть) излагается в новой редакции. В связи с этим, по нашему мнению, целесообразно разработать Закон Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» в новой редакции.

#### **Рекомендации:**

С учётом вышеизложенного на основании пункта 6, 9, 31, 32 Концепции государственной политики Республики Таджикистан в области



телевидения и радиовещания на 2010 – 2025, целесообразно создать рабочую группу и разработать Закон Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» в новой редакции».

#### **2.4. Основные подходы к лицензированию**

Лицензированием занимаются либо государственные, либо государственно-общественные органы.

В Западной Европе в эти органы (советы и комиссии) по выдаче лицензий, входят уважаемые в обществе люди, например, во Франции -- члены из числа действующих политиков назначаются палатами парламента и Президентом страны, который определяет и председателя Совета.

Система лицензирования в постсоветских государствах несколько иная. Во многих странах для осуществления вещания необходимы две лицензии: на использование частоты для целей телерадиовещания и на распространение телерадиопрограмм.

Лицензирование телерадиовещания в большинстве стран основано на нормах закона о телевидении и радиовещании или регулируется указами Президента и постановлениями правительства (Беларусь). В Литве нормы о лицензировании содержатся в Законе «Об общественной информации».

Лицензирование – процедура, имеющая большое социальное значение, в правовом пространстве затрагивает многие сферы деятельности, каждая из которых имеет особенности, как в материальном, так и процессуальном плане. Особенности сферы вещания проявляются, прежде всего, в терминологическом аппарате: терминология в законодательстве о вещании отличается от терминологии законодательства о других средствах массовой информации, постоянно происходит образование новых терминов, появляются новые дефиниции, к отдельным понятиям нет единого подхода.

Так, термин «лицензия» в Рекомендации Комитета Министров государствам-членам относительно независимости и функций регулирующих органов в вещательном секторе (Рекомендации № REC (2000)23)

предлагается понимать в самом общем смысле, на практике лицензии могут называться «контрактами», «соглашениями» или «договорами».

В национальных законодательствах термин используется не так широко и понятия даются по-разному. Например, Закон Литовской Республики «Об общественной информации» использует два термина «Лицензия на трансляцию» и «Лицензия на ретрансляцию». В обоих случаях лицензия – это выданный Комиссией литовского радио и телевидения письменный документ, которым его обладателю предоставляется право заниматься деятельностью по трансляции (ретрансляции) радио- и (или) телевизионных программ на установленной территории и устанавливаются условия такой трансляции (ретрансляции).

В Беларуси, лицензия трактуется как специальное разрешение на осуществление деятельности в области вещания, выдаваемого республиканским органом государственного управления в сфере массовой информации.

Согласно закону Туркменистана «О лицензировании отдельных видов деятельности», лицензия -- разрешение на осуществление лицензируемого вида предпринимательской деятельности и деятельности в сфере оказания профессиональных услуг, выдаваемое лицензирующим органом лицензиату, при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий.

**Ключевыми вопросами лицензирования являются:**

- формирование и функции лицензирующего органа;
- требования к членам лицензирующих органов;
- срок, на который они назначаются;
- наличие принципа несменяемости;
- полномочия этих органов;
- открытость работы для граждан;
- порядок финансирования;
- отчетность перед обществом.

20 декабря 2000 г. на 735-м заседании заместителей министров Совета Европы была принята Рекомендация, в которой уделено серьезное внимание вопросам лицензирования.

Рекомендация считает выдачу лицензий на вещание одной из важнейших задач регулирующих органов и предусматривает, что эти органы должны иметь право (посредством выдачи лицензий) разрешать осуществлять вещание на выделенных для этого частотах. При этом в общественных интересах выделять их операторам, предлагающим наилучший уровень услуг. Кроме того, выдача лицензий позволяет обеспечить соответствие деятельности вещателей определенным общественным целям, таким как защита несовершеннолетних и гарантирование плюрализма.

**Право выдавать лицензии может осуществляться в отношении:**

- различных типов операторов;
- на основании типа услуги (радиовещание или телевидение);
- средства передачи/приема (наземные вещательные сети, спутниковые или кабельные системы);
- типа частоты (аналоговая или цифровая);
- зоны географического покрытия (национальный, региональный или местный уровень).

Чтобы свести к минимуму возможность произвола при принятии решений, в Рекомендации предусматривается, что положения, регламентирующие выдачу лицензий, должны быть четко определены и применяться на основе открытости и прозрачности.

Условия и критерии, регламентирующие выдачу и продление лицензий, должны ясно определяться законодательством и/или регулирующим органом, а решения регулирующих органов относительно выдачи лицензий — публиковаться всеми доступными способами.

Рекомендация требует дальнейшего уровня открытости через положение о том, что процедура лицензирования должна быть открытой для

общественной проверки -- требование, не исключающее рассмотрение заявок за закрытыми дверями в целях обеспечения справедливого соревнования путем недопущения всякого внешнего давления, и в целях сохранения секретности в отношении определенной информации о кандидатах, содержащейся в представляемых ими документах.

В рамках данного исследования вопросы лицензирования будут рассмотрены в контексте перехода на цифровое вещание, и касаться видов деятельности, на осуществление которых требуется лицензия, и срока лицензии.

В Таджикистане в сфере вещание лицензируемыми являются два вида деятельности: деятельность в области телевидения и радиовещания и деятельность в области аудиовизуальных произведений.

Закон Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании», определяя сферу действия закона (статья 2), указывает, что настоящий Закон применяется в отношении вещателей и производителей аудиовизуального произведения, учрежденных в Республике Таджикистан, а для учрежденных вне ее пределов -- только в части, касающейся распространения их информации в Республике Таджикистан. Закон Республики Таджикистан «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 23.07.16 г., №1353 в перечень видов деятельности, на осуществление которых требуется лицензия, включает деятельность в области телевидения, радиовещания и аудиовизуальных произведений (статья 17).

Лицензирование вида деятельности, которое касается собственно вещания, не вызывает возражений, а лицензирование деятельности в области аудиовизуальных произведений является сомнительным и не один раз привлекало внимание экспертов. Основными аргументами специалистов, отрицающих необходимость давать разрешение на производство аудиовизуальных произведений, являются: наличие противоречий во внутреннем законодательстве страны и несоответствие этих положений международным нормам. «Так, согласно статье 40 Конституции Республики

Таджикистан, каждому гарантирована свобода творчества. Создание аудиовизуального произведения, прежде всего, является творческим процессом. Получается, что для реализации своих конституционных прав на творчество необходимо получить специальное разрешение, что является само по себе уже ограничением для творческой деятельности и противоречит Конституции РТ.

Лицензирование аудиовизуальной продукции ограничивает не только творческую деятельность, но также является фактическим ограничением на профессиональную деятельность тех, чья непосредственная работа зависит от специального разрешения – лицензии . Аудиовизуальное произведение (кинофильмы, телефильмы, видеофильмы, слайдфильмы и т.д., которые могут быть игровыми, анимационными (мультипликационными), неигровыми) являются объектом авторского права и отношения, возникающие в связи с созданием и использованием данного произведения полностью подпадают под регулирование Закона РТ «Об авторском праве и смежных правах», т.е. данная деятельность регулируется гражданским законодательством, субъекты деятельности, как юридические лица, так и физические лица, в основном работают на договорных основах и при несоблюдении или не исполнении какого-либо из сторон своих обязательств, решают споры во внесудебном либо в судебном порядке, а при нарушении закона несут юридическую ответственность.

Как показывает практика, в связи с тем, что отсутствует в достаточной мере национальный контент (качественные современные, отечественные аудиовизуальные продукты), электронные СМИ незаконно используют произведения интеллектуальной собственности других стран. Подобная практика противоречит международным обязательствам Республики Таджикистан, поскольку она должна гармонизировать национальное законодательство с нормами Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности, что является необходимостью в построении современной системы правовой охраны интеллектуальной

собственности. Одним из основных принципов, закрепленных в соглашениях ВТО, является снижение формальностей, связанных с внешнеэкономической деятельностью. Таким образом, количество разрешений и лицензий должны уменьшиться, а таможенные процедуры должны упрощаться

Кроме того, Правительство Республики Таджикистан своим постановлением «О программе адаптации экономики Республики Таджикистан в связи с членством во Всемирной торговой организации (ВТО)» от 31 октября 2014 г., № 691 обязалось внести поправки в Статью 17 Закона Республики Таджикистан «О лицензировании отдельных видов деятельности» (17.05. 2004г. № 37) и в главу 50 Положения об особенностях лицензирования отдельных видов деятельности» (утверждено постановлением Правительства Республики Таджикистан №172 от 3 апреля 2007 г.), чтобы отменить требование получения лицензии для производства аудиовизуальных произведений.

Дополнительным аргументом к тезису о необходимости отмены требования в части получения лицензии для производства аудиовизуальных произведений может служить международная практика. Сравнительный анализ отдельных стран СНГ (России, Беларуси, Кыргызстана, Казахстана), а также Литвы, позволяет утверждать, что в сфере вещания деятельность по созданию аудиовизуального продукта не лицензируется, и на эту деятельность распространяется сфера действия законов об интеллектуальной собственности, в частности закона об авторском праве и смежных правах.

Срок выдачи лицензии – ещё один фактор, который влияет на обеспечение свободы массовой информации, поскольку с цифровизацией уходит в прошлое концепция ограниченного ресурса электромагнитного спектра, возрастают требования гарантий независимости вещателей от регулятора, а те затраты, которые приходится нести в связи с переходом к цифре, заставляют государства отказываться от короткого срока действия лицензии на вещание. Сравнительный анализ законодательства стран СНГ в

вопросах лицензирования позволяет дать рекомендации об изменении срока действия лицензии.

Поскольку переход на цифровое вещание требует более гибких правил регулирования сферы вещания с тем, чтобы способствовать реализации права на свободу выражения мнения и стимулировать создание национального продукта и добросовестную конкуренцию по созданию контента, следует пересмотреть подход к лицензированию данного вида деятельности.

**Рекомендации:**

1. В п.57 ст. 17 Закона Республики Таджикистан «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 23.07.16 г., №1353 внести изменение, исключив слова «и аудиовизуальных произведений».

2. В главу 50 Положения об особенностях лицензирования отдельных видов деятельности» (утверждено постановлением Правительства Республики Таджикистан №172 от 3 апреля 2007 г.) внести соответствующее изменение.

3. Продлить срок выдачи лицензии либо определить как бессрочный.

**2.5. Закон Республики Таджикистан «Об электрической связи»: анализ положений, относящихся к предмету правового регулирования цифрового вещания**

Закон Республики Таджикистан «Об электрической связи» от 10 мая 2002 г. № 56 (далее –Закон о связи) устанавливает правовые основы регулирования и управления деятельности в области создания, функционирования и развития электрической связи в Республике Таджикистан, определяет полномочия органов государственного управления и регулирования данной области, а также права и обязанности физических и юридических лиц, участвующих в указанной деятельности или пользующихся услугами электрической связи. Анализируя Закон о связи в контексте перехода на цифровое вещание, можно прийти к следующим выводам.

Переход на цифровое вещание повлияет на деятельность в области электросвязи, это коснётся как субъектной сферы, так и механизма регулирования возникших отношений: появится необходимость расширения понятийного аппарата закона об электрической связи, уточнения правового статуса субъектов связи, связанных с вещанием, принятия норм, которые помогут разграничить два вида деятельности (деятельность по предоставлению услуг связи и деятельность по распространению информации), обеспечить функционирование данного правового института в русле решения задач по переходу на цифровое вещание.

### **Понятийный аппарат**

1. Деятельность в области электросвязи требует чёткого определения субъектного состава, поскольку электросвязь является полифункциональной системой и имеет несколько сфер: телекоммуникации, информатизация, лицензирование и т.д. Субъектом большинства сфер деятельности является пользователь. Данный субъект играет важную роль в правоотношениях, поскольку, пользуясь услугами электросвязи, наделён законом правами и обязанностями. В Законе о связи используется термин «пользователь услуг электрической связи» -- юридическое или физическое лицо, использующее или запрашивающее услуги электрической связи общего пользования. Вместе с тем, в Законе Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» в статье 1 закреплено другое понятие -- «абонент». Оба термина относятся к специальной терминологии, но поскольку вещание тесно связано с услугами электросвязи, целесообразно использовать одинаковую терминологию.

Кроме того, понятие «пользователь» шире понятия «абонент». Этот факт учтён, например, в Законе Республики Кыргызстан «Об электрической и почтовой связи». Согласно статье 2 Закона, пользователем является физическое или юридическое лицо, пользующееся услугами электросвязи независимо от того, является ли оно абонентом или нет.



### **Рекомендации:**

Дополнить статью 2 Закона Республики Таджикистан «Об электрической связи» понятием «абонент»:

**«абонент** – физическое или юридическое лицо, с которым заключен договор на оказание услуг связи».

2. Ряд новых понятий связан с трансформацией самой формы передачи информации, когда по одному цифровому каналу может передаваться целый набор телевизионных и радиовещательных каналов, поэтому многие термины все больше становятся общеупотребительными и получают законодательное закрепление.

Так, в законе Кыргызстана «Об электрической и почтовой связи» (статья 2) введено понятие «вещательный мультиплекс» как совокупность телерадиоканалов, а также дополнительная информация, включаемая в состав этих телерадиоканалов, объединенных в цифровой пакет, передаваемый по сетям электросвязи по одному каналу вещания.

### **Рекомендации:**

Дополнить статью 2 Закона Республики Таджикистан «Об электрической связи» понятием «мультиплекс» (или «вещательный мультиплекс») как совокупность телерадиоканалов, а также дополнительная информация, включаемая в состав этих телерадиоканалов, объединенных в цифровой пакет, передаваемый по сетям электросвязи по одному каналу вещания».

### **Дополнения в Закон**

I. Переход на цифровое вещание будет способствовать решению целого ряда задач, связанных с увеличением объёмов трансляции телевизионных каналов; расширением территорий вещания; повышением качества оказываемых услуг; одновременно поставит новые задачи по приобретению передающего оборудования, его обслуживанию, внедрению современных и перспективных сервисов и услуг;

оснащению действующих объектов электросвязи современным контрольным и измерительным оборудованием и т.д.

В связи с этим, можно рекомендовать закрепление в законе нормы, которая определяет системный характер телерадиовещания и электросвязи через понятие «сети телерадиовещания».

**Рекомендации:**

Дополнить статью Закона Республики Таджикистан «Об электрической связи» статьей «Сети телерадиовещания»:

**«Статья №. Сети телерадиовещания**

1. Сети телерадиовещания являются составной частью единой сети телекоммуникаций и составляют единый производственно-технологический комплекс наземных и спутниковых систем вещания, используемых для распространения и трансляции телерадиоканалов на территории Таджикистана и иностранных государств.

2. Для распространения и трансляции государственных телерадиоканалов создаются общегосударственные и региональные сети телерадиовещания, базирующиеся на единой сети телекоммуникаций, с использованием технических средств операторов телерадиовещания. Частные телерадиоорганизации для распространения и трансляции своих телерадиоканалов вправе использовать как собственные, так и другие сети телекоммуникаций на условиях заключённого договора».

II. В Законе Республики Таджикистан «Об электрической связи» используется понятие «оператор сети электрической связи» -- юридическое или физическое лицо, владеющее сетью электрической связи, обеспечивающее ее функционирование, развитие и оказывающее услуги электрической связи; а также «провайдер услуг электрической связи» -- юридическое или физическое лицо, оказывающее на коммерческой основе услуги электрической связи пользователям через сети операторов.

Вещание представляет собой область, где также ведется работа по управлению и обслуживанию сложного технологического оборудования, при

этом ведётся она во взаимодействии с операторами связи. В многопрограммном мультимедийном телевидении после перехода на цифровой формат вещания, эти взаимодействия приобретут особую актуальность и потребуют грамотного юридического оформления. Решению задач взаимодействия может, как представляется, помочь и обозначение его специфики в специальном термине – «оператор телерадиовещания».

Иными словами, учитывая пересечение двух видов деятельности (деятельность по предоставлению услуг связи и деятельность по распространению информации), есть необходимость проработать понятие «оператор», закрепив законодательно один из его видов применительно к цифровому вещанию. Введение в понятийный аппарат нового субъекта--оператора телерадиовещания позволит четче определить его правовой статус.

Кроме того, переход на цифровое вещание требует организации деятельности оператора на основе принципа равных условий, что позволит говорить о таких субъектах как национальный оператор и альтернативный оператор.

#### **Рекомендации:**

1. Статью 2 Закона Республики Таджикистан «Об электрической связи» дополнить понятием: «оператор телерадиовещания – это юридическое лицо, имеющее соответствующую лицензию в области электросвязи, в лицензионных требованиях которой включено распространение телерадиоканалов».

2. Дополнить Закон Республики Таджикистан «Об электрической связи» статьей следующего содержания:

#### **«Статья №. Операторы телерадиовещания**

1. Операторы телерадиовещания обеспечивают трансляцию и (или) ретрансляцию телерадиоканалов посредством эфирного, кабельного, спутникового телерадиовещания.

2. Операторы телерадиовещания:

1) осуществляют трансляцию и (или) ретрансляцию телерадиоканалов на основании договоров, заключённых с телерадиоорганизациями в соответствии с законодательством Таджикистана;

2) обеспечивают качественный уровень трансляции и (или) ретрансляции в соответствии с правилами технической эксплуатации сети телерадиовещания;

3) обеспечивают техническое качество трансляции и (или) ретрансляции телерадиоканалов согласно требованиям технических параметров телерадиовещания;

4) осуществляют трансляцию и (или) ретрансляцию телерадиоканалов без изменения содержания телерадиопрограмм (телерадиопередач);

5) транслируют и (или) ретранслируют исключительно иностранные телерадиоканалы, которые прошли процедуры регистрации в соответствии с законодательством Таджикистана;

6) транслируют и (или) ретранслируют телерадиоканалы свободного доступа;

7) транслируют и (или) ретранслируют телерадиоканалы условного доступа;

8) используют технические средства для распространения телерадиоканалов, имеющие сертификаты соответствия, оформленные в порядке, установленном законодательством Таджикистана.

3. Решением Правительства Таджикистана может быть создан национальный оператор телерадиовещания, на который собственником в лице государства возлагаются задачи по содержанию и развитию национальной сети телерадиовещания и обеспечению распространения социального пакета телеканалов и/или радиоканалов цифрового эфирного вещания в Республике Таджикистан.

## **2.6. Закон Республики Таджикистан «Об авторском праве и смежных правах»: анализ положений, относящихся к предмету правового регулирования цифрового вещания**

Статья 40 Конституции Республики Таджикистан утверждает: «Каждый имеет право на свободное участие в культурной жизни общества, художественном, научном и техническом творчестве и пользоваться их достижениями. Культурные и духовные ценности охраняются государством. Интеллектуальная собственность находится под защитой закона».

Республика Таджикистан присоединилась к ряду международных соглашений, конвенций и договоров, регулирующих вопросы авторского права в их числе: Стокгольмская Конвенция, учредившая Всемирную организацию интеллектуальной собственности (1967 г.); Всемирная конвенция об авторском праве (1952 г.); Бернская конвенция об охране литературных и художественных произведений (1886 г.); Конвенция по охране прав исполнителей, создателей фонограмм и организаций эфирного вещания (Рим, 1981); Договор Всемирной организации интеллектуальной собственности по авторскому праву (Женева, 1966 г.); Договор Всемирной организации интеллектуальной собственности по исполнению и фонограммам (Женева, 1966 г.).

Согласно ст. 10 Конституции Таджикистана международные правовые акты, признанные Таджикистаном, являются составной частью правовой системы республики. В случае несоответствия законов республики признанным международным правовым актам, применяются нормы международных правовых актов. Закон Республики Таджикистан «Об авторском праве и смежных правах» в статье 2 включает в законодательство об авторском праве и смежных правах и международные правовые акты, признанные Таджикистаном.

В целях совершенствования национальной системы поддержки и развития интеллектуального потенциала, охраны интеллектуальной собственности и управления ею, создания благоприятных условий для

использования и коммерциализации объектов интеллектуальной собственности, стимулирования инновационной и изобретательской и творческой деятельности, закрепления приоритета научных и технических достижений отечественных учёных и деятелей, предотвращение оборота контрафактной и фальсифицированной продукции в Таджикистане была принята Программа развития потенциала и интеллектуальной собственности человека на период до 2020 года, утвержденная постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3 декабря 2012 года, № 687 (далее – Программа).

Одним из основных направлений развития и охраны интеллектуальной собственности в Республики Таджикистан объявлено совершенствование нормативной правовой базы интеллектуальной собственности (в числе недостатков существующей системы интеллектуальной собственности в Программе отмечен невысокий уровень защиты прав на объекты интеллектуальной собственности).

Процессы совершенствования нормативной базы всегда актуальны в период трансформаций, переходов общества на более высокий уровень развития, к которым можно отнести и переход на цифровое вещание.

Анализ Закона Республики Таджикистан «Об авторском праве и смежных правах» 1998г. (с изм. от 02.01. 2018 г.) показал, что цифровизация затронет отдельные положения законодательства об авторском праве, в частности нормы, которые должны обеспечить баланс интересов авторов (правообладателей) и общества, создать условия для максимально широкого доступа к произведениям литературы, науки и искусства, установить механизм обеспечения более высокого уровня защиты прав авторов.

В этих целях, в ближайшее время требуется решение нескольких задач:

- 1) совершенствование терминологического аппарата;

2) более чёткое определение субъектного состава правоотношений в области авторского права и смежных прав;

3) совершенствование правового регулирования договорных отношений по поводу создания и использования объектов авторского права и смежных прав;

4) определение допускаемых законом случаев свободного использования охраняемых объектов авторского права и смежных прав, позволяющих закрепить оптимальный баланс интересов правообладателей и общества;

5) закрепление упрощённого механизма заключения лицензионного договора на право использования объектов авторского права и смежных прав (открытая лицензия);

6) создание условий для реализации нормы Закона РТ «О телевидении и радиовещании» при переходе на цифровое вещание в части социального пакета.

Термины как языковое выражение специальных понятий играют жизненно важную роль в авторском праве, поскольку позволяют уяснить сложнейшие правоотношения, связанные с результатами творческого труда. Терминологический аппарат – это прежде всего система, которая будучи автономной, одновременно тесно связана с регулятивной частью закона. Так, выявление субъектного состава правоотношений, в частности правообладателей, требует внесение в статью 3 Закона такого понятия как «правообладатель», в качестве которого, как правило, рассматриваются физическое или юридическое лицо, обладающее исключительным правом на объект авторского права на любом возможном основании: в силу факта создания объекта, в силу правопреемства, на основании заключённого договора, на основании нормы закона.

В свою очередь, закрепление термина «правообладатель» позволяет внести изменения в статью 8 Закона «Субъекты авторского права». В данной статье субъектом указан только автор, что не соответствует кругу

правоотношений в данной сфере. Имущественные права могут передаваться, принадлежать наследникам, работодателю (служебное произведение) и т.д.

Представляется также, что может быть изменён круг субъектов аудиовизуального произведения. Например, в Беларуси, Казахстане авторами (соавторами) аудиовизуального произведения являются не только автор сценария, автор музыкального произведения (с текстом или без текста), специально созданного для этого аудиовизуального произведения (композитор), режиссёр-постановщик, но и оператор-постановщик и художник-постановщик.

Совершенствование правового регулирования договорных отношений по поводу создания и использования объектов авторского права и смежных прав – непереносимое условие при переходе на цифровой формат вещания. Развитие высоких технологий оказывают существенное влияние на отношения в области авторского права. Они становятся все сложнее и требуют разнообразия форм договорных отношений. В законе об авторском праве и смежных правах Таджикистана хорошо прописан только один из видов договоров – авторский (ст. 25). В тоже время в статье речь идет о таком понятии как лицензия (исключительная и неисключительная лицензия).

В законодательстве Беларуси, например, понятие лицензия используется более смело. Даже авторский договор отнесен к лицензионным, уделено в законе внимание договору уступки, авторскому договору заказа. Практика показывает, что потребность в регламентации таких договоров есть.

Переход на цифровое вещание потребовал закрепления упрощенного механизма заключения лицензионного договора на право использования объектов авторского права и смежных прав (открытая лицензия). В Беларуси в настоящее время рассматривается возможность принятия нормы об открытой лицензии (поправки в закон об авторском праве и смежных правах прошли первое чтение) . Согласно проекту, открытая лицензия – это



лицензионный договор, по которому автор или иной правообладатель (лицензиар) предоставляет лицензиату простую (неисключительную) лицензию на использование объекта авторского права или смежных прав, который может быть заключён в упрощённом порядке (открытая лицензия). Открытая лицензия является договором присоединения. Все условия договора должны быть доступны неопределённому кругу лиц и размещены таким образом, чтобы лицензиат имел возможность ознакомиться с ними перед началом использования соответствующего объекта. Начало использования объекта авторского права или смежных прав является акцептом условий открытой лицензии. В открытой лицензии может содержаться указание на иные действия, совершение которых будет считаться акцептом её условий. Договор считается заключённым с момента совершения лицензиатом указанных действий. Открытая лицензия является безвозмездной, если её условиями не предусмотрено иное.

Если срок действия открытой лицензии не определён, в отношении компьютерных программ и баз данных лицензионный договор считается заключённым на весь срок действия исключительного права, а в отношении других видов произведений и объектов смежных прав лицензионный договор считается заключённым на пять лет.

Если в открытой лицензии не указана территория, на которой допускается использование объекта авторского права или смежных прав, такое использование допускается на территории всего мира.

Определение допускаемых законом случаев свободного использования охраняемых объектов авторского права и смежных прав, позволяющих закрепить оптимальный баланс интересов правообладателей и общества – также требование времени. В странах СНГ идут наработки в этом направлении.

На практике это означает, что с их помощью авторы получают возможность делегировать часть своих правомочий в рамках исключительного права на произведение неограниченному числу

пользователей. Правообладатели смогут в упрощённом порядке вступать с ними в договорные отношения. Таким образом, открытые лицензии займут промежуточное положение между классическим пониманием лицензий, обеспечивающих полную защиту прав автора на произведение, и сферой общественного достояния, позволяющей использовать произведение свободно.

Создание условий для реализации Закона о телевидении и радиовещании при переходе на цифровое вещание в части социального пакета скорее относится к числу дискуссионных и зависит от позиции законодателя считать ли распространение телеканалов в данном пакете как самостоятельный способ использования произведения или нет. Поэтому, если в Закон РТ «О телевидении и радиовещании» будут внесены изменения и социальный пакет будет рассматриваться как обязательный (перечень будет утверждаться Правительством Республики Таджикистан), а операторы в силу Закона РТ «Об электрической связи» будут обязаны обеспечить распространение обязательных телерадиоканалов на всей территории Таджикистана, но при этом не будут иметь права вносить какие-либо изменения в их содержание, возникнет вопрос: нужно ли распространителю получать отдельное разрешение от правообладателя и выплачивать ему вознаграждение. В Беларуси законодатель склонен считать, что в таком случае распространение обязательного пакета является самостоятельным способом использования и рассматривает предложение об освобождении от материальной ответственности оператора электросвязи, выполняющего требование закона о СМИ и распространяющего телепрограммы, включённые в обязательный общедоступный пакет.

#### **Рекомендации:**

В процессе перехода на цифровое вещание соответствующим институтам, в целом не меняя существующие подходы к правовому регулированию в сфере интеллектуальной собственности, разработать концептуально иной подход к передаче прав (договорным отношениям);

дополнить допускаемые законами случаи свободного использования охраняемых объектов авторского права и смежных прав, позволяющие закрепить оптимальный баланс интересов правообладателей и общества; принять нормы, создающие условия для реализации нормы Закона РТ «О телевидении и радиовещании» при переходе на цифровое вещание в части социального пакета.

## **2.7. Реклама в вещательном секторе в контексте перехода на цифровое вещание**

Телевизионная реклама сегодня занимает особое место в сфере рекламной деятельности во всех странах мира, в том числе и в Таджикистане.

Целью законодательного регулирования отношений по производству, размещению и распространению рекламы является обеспечение баланса интересов как предпринимателей, участников конкурентных отношений на рынке, так и потребителей рекламной продукции. Роль рекламы при переходе на цифровое вещание будет только возрастать, о чем свидетельствует опыт других стран.

### **Европейский опыт и европейские стандарты**

Аудиовизуальные услуги, которые в большей степени касаются вещания, для европейцев настолько же являются культурными услугами, насколько и экономическими. Все большее значение для общества и демократии имеет, в частности, свобода информации, разнообразие мнений и плюрализм средств массовой информации, что объясняет применение специальных норм к данным услугам.

Для государств-членов ЕС важно не допустить каких-либо действий, которые могут нанести ущерб свободе передвижения и торговли в сфере телевизионных программ, либо которые могут способствовать созданию доминирующей позиции, или привести к ограничению плюрализма и свободы телевизионной информации и информационного сектора в целом.

15 декабря 2003 г. Европейская комиссия одобрила Сообщение о будущем Европейской нормативной аудиовизуальной политики, в котором

было подчеркнуто, что правовая политика в этом секторе должна защищать определённые интересы общества, такие как: культурное разнообразие, право на информацию, плюрализм средств массовой информации, защищать несовершеннолетних и права потребителей, а также повышать уровень общественной осведомлённости и грамотности в данной сфере в настоящем и будущем. Чётко обозначена и тенденция применения единых требований к рекламе в СМИ. Этому способствуют ряд международных документов, в частности, Европейская конвенция о трансграничном телевидении (ЕКТТ), которая была принята в 1989 г. и исправлена в 1998 г. Конвенция устанавливает ряд правил, касающихся рекламы, телеторговли и спонсорства, включая положения о рекламе, адресованной несовершеннолетним. В число требований входит базовое правило о том, что реклама должна быть чётко отделена от редакционного содержания телепрограммы визуальными средствами, а также подробные положения, касающиеся продолжительности и места телевизионных торговых блоков в эфирной сетке. Кроме того, ЕКТТ регулирует содержание рекламных роликов и способы упоминаний о спонсорах. ЕКТТ формулирует общие стандарты, относящиеся к рекламе. В них устанавливается, что реклама не должна ущемлять человеческое достоинство, она не должна вводить потребителей в заблуждение или ущемлять их интересы; рекламодатели не имеют права оказывать какое-либо влияние на редакционное содержание программ. Документ запрещает или ограничивает рекламу определённых видов продукции, таких, как табачные изделия, лекарственные препараты и алкогольные напитки. ЕКТТ прямо не запрещает политическую или религиозную рекламу на ТВ. Спонсорство в целом считается допустимым в рамках ряда конкретных правил, однако в его отношении тоже установлен ряд ограничений:

-- спонсор не вправе влиять на редакционное содержание и (или) время выхода телепрограммы в эфир либо вмешиваться в сферу ответственности и редакционной независимости телеведущего;

-- в отличие от рекламы, спонсорство должно ограничиваться тем, что компанию-спонсора представляют аудитории в титрах в начале и (или) в конце конкретной телепрограммы, при этом никоим образом не поощряя потребление продукции или услуг компании-спонсора;

-- спонсорами телепрограмм не могут выступать табачные компании;

-- фармацевтические и медицинские компании могут выступать спонсорами, но лишь при условии, что процесс спонсорства ограничивается продвижением их названия или имиджа, а не превращается в рекламу патентованных лекарственных средств или методов лечения.

Нормативно-правовой режим защиты несовершеннолетних в телепрограммах состоит из двух частей: с одной стороны, это общие меры защиты, а с другой – специальные нормы защиты в сфере рекламы. Что касается общих мер защиты несовершеннолетних, то ЕКТТ требует от государств-участников принимать меры по предотвращению вреда физическому, умственному или нравственному развитию детей. Эти меры заключаются в необходимости установления так называемого «водораздела», то есть ограничения часа показа телепрограмм, которые могут нанести такой вред. Специальные правила, регулирующие содержание рекламы с целью защиты несовершеннолетних, заключаются в запрете на рекламу, которая способна причинить вред интересам детей, а также на телеторговлю, которая призывает их совершать те или иные покупки товаров или услуг. Для членов Европейского Союза в регулировании рекламы большую роль играет Директива ЕС об аудиовизуальных медиауслугах (ее положения во многом повторяют положения ЕКТТ).

Сосуществование частных и государственных аудиовизуальных услуг является характерной чертой, отличающей Европейский рынок медиа.

### **Опыт стран СНГ**

Правительства государств-частников СНГ 19 декабря 2003 года заключили Соглашение о сотрудничестве государств – участников СНГ в сфере регулирования рекламной деятельности (соглашение вступило в силу

31.05.2004 г). В документе определяются основные направления сотрудничества сторон в сфере регулирования рекламной деятельности и устанавливаются общие требования к рекламе, обеспечивающие формирование рекламного рынка с учётом потребностей общества.

При Межгосударственном совете по антимонопольной политике СНГ (МСАП) действует Координационный совет по рекламе, созданный с целью обеспечения взаимодействия государственных органов государств –

участников СНГ, регулирующих рекламную деятельность, и участников

рекламного рынка (далее -- Координационный совет). Основными задачами Координационного совета являются: содействие формированию и развитию рекламного рынка в рамках экономического пространства государств – участников СНГ; предупреждение распространения ненадлежащей рекламы, развитие саморегулирования рекламной деятельности и др.

Анализ законодательства о рекламе стран СНГ, проведённый Координационным советом по рекламе, помог выявить общее и особенное в регулировании рекламного рынка, что необходимо учитывать в процессе гармонизации законодательства .

В итоговом документе, в частности, отмечается, что структура и понятийный аппарат законодательства о рекламе государств– участников СНГ практически совпадает. Это, в первую очередь, относится к общим определениям основных понятий: реклама, ненадлежащая реклама, реклама, рекламодатель, распространитель, контрреклама, наружная реклама. Это также справедливо и в отношении отдельных аспектов правового регулирования рекламной деятельности: установление общих требований к рекламе, регламентация отдельных способов рекламирования (реклама в электронных и печатных СМИ, наружная реклама, реклама на транспорте), реклама отдельных видов товаров (алкоголь, табак, медицинские изделия и лекарственные средства, оружие, финансовые услуги). Вместе с тем, исходя

из специфики, обусловленной национальными, культурными, правовыми и другими традициями, в законодательстве государств – участников СНГ закреплены различные требования к отдельным способам рекламирования и к рекламе отдельных видов товаров (работ, услуг). Такие различия отмечаются в нормах, регулирующих количество рекламной информации в электронных и печатных средствах массовой информации, частоте прерывания радио- и телепрограмм, требования в отношении рекламы алкоголя, табака и табачных изделий, медицинских изделий и лекарственных средств.

В связи с этим возникают правовые проблемы пресечения ненадлежащей рекламной информации. В основном это касается средств массовой информации. Межгосударственный совет по антимонопольной политике, в частности, рекомендовал в целях пресечения в соответствии с национальным законодательством ненадлежащей рекламы обратить внимание соответствующих контролирующих органов на возможность (необходимость) применения санкций в отношении иностранных рекламодателей, действующих одновременно на территории нескольких государств – участников СНГ.

Закон Республики Таджикистан «О рекламе» имеет много общего с другими странами СНГ, это касается понятийного аппарата, общих требований к рекламе, особенностей рекламирования отдельных видов товаров и услуг. Так, в соответствии с Законом Республики Таджикистан «О рекламе» от 01.08.2003 г. №34, под рекламой понимается распространяемая в любой форме с помощью любых видов средств информация о физическом или юридическом лице, товарах, идеях и начинаниях (рекламная информация), которая предназначена для неопределенного круга лиц и призвана формировать или поддерживать интерес к физическим и юридическим лицам, товарам, идеям и начинаниям и способствовать реализации товаров, идей и начинаний (аналогичное определение рекламы содержится в законе «О рекламе» Кыргызстана).

Как и все государства СНГ (за исключением Беларуси) одним из общих требований к рекламе закон устанавливает распознаваемость рекламного текста без специальных знаний или без применения технических средств, не допуская его распространение без предварительного сообщения о рекламном характере публикуемого материала, если средство массовой информации не специализируется на рекламных материалах и сообщениях. Законодательство Беларуси, Кыргызстана и Таджикистана содержат норму о запрете прерывания рекламой художественных фильмов без согласия правообладателей; применяет одинаковый подход к размещению недобросовестной, недостоверной, неэтичной, скрытой и заведомо ложной рекламы (считается нарушением). Однако следует отметить, что при квалификации рекламы как недобросовестной, недостоверной, неэтичной, заведомо ложной и скрытой в законодательстве государств – участников СНГ существуют определённые терминологические различия.

Имеется сходство и в положениях о рекламировании отдельных товаров и услуг.

Вместе с тем, Закон о рекламе Таджикистана демонстрирует свои подходы к отдельным правилам. Например, нормы кыргызского и таджикского законов о запрете прерывания рекламой образовательных передач более чем один раз в течение 15 минут совпадают, однако установлены различные периоды прерывания: в Таджикистане не допускается прерывать рекламой образовательные передачи более чем один раз в течение 15 минут на период, не превышающий 30 секунд, в Кыргызстане -- 45 секунд.

Есть небольшие отличия в объёме распространяемой рекламы. Согласно статье 11 Закона о рекламе Таджикистана в программах государственного радио и телевидения, программах, не зарегистрированных в качестве специализирующихся на сообщениях и материалах рекламного характера, реклама не должна превышать 10 процентов объёма вещания в



течение суток и неправительственных телерадиопрограмм -- не более 30 процентов.

В Беларуси реклама в средствах массовой информации, не зарегистрированных в качестве специализированных для размещения (распространения) рекламы, не должна превышать 20 процентов объема вещания для радио- и телепрограмм в течение суток. При этом в период с 18.00 до 22.00 реклама не должна превышать 16 минут в течение каждого часа.

В Кыргызстане в радио- и телепрограммах, не зарегистрированных в качестве специализирующихся на сообщениях и материалах рекламного характера, в течение суток реклама не должна превышать 25 процентов объема вещания.

В Казахстане реклама на теле-, радиоканалах, не специализирующихся на сообщениях и материалах рекламного характера, не должна превышать 20 процентов от общего объема вещания в сутки, за исключением бегущей строки.

В целом, большинство различий можно отнести к разряду незначительных, связанных, как отмечают исследователи, с национальными и другими традициями в законодательстве государств – участников СНГ. Однако уже обращает на себя внимание те особенности регулирования, которые связаны с трансформациями в медиасистеме, в том числе и с переходом на цифровое вещание, активным включением в вещательный процесс Интернета.

Так, в Законе о рекламе Беларуси появился новый термин «мультимедийная реклама». Мультимедийная реклама (контрреклама) – реклама (контрреклама), размещаемая (распространяемая) с помощью программно-технических средств, реализующих информацию в звуковом и (или) зрительном виде (текст, графика, фотография, видео, мультипликация (анимация), звуковые эффекты и др.), за исключением рекламы (контррекламы), размещаемой (распространяемой) на телевидении и радио

(статья 2). Термин используется в статье «Общие требования к рекламе». Согласно п. 7 ст.10 «Предупредительные надписи и иная обязательная к размещению в рекламе информация должны быть выполнены четкими буквами и цветом, контрастирующим с цветовым фоном площади рекламы, на которой размещается информация. Указанные в рекламе сноски, уточняющие содержащуюся в рекламе информацию, номера телефонов, доменное имя сайта, номер и дата выпуска печатного средства массовой информации, содержащего информацию об объекте рекламирования, выполняются чёткими буквами и шрифтом, размер которого не должен быть менее половины наибольшего размера шрифта, используемого в рекламе. Такая информация в рекламе на телевидении и мультимедийной рекламе должна занимать не менее пяти секунд, при длительности указанной рекламы менее пяти секунд – размещаться (распространяться) на протяжении всего времени рекламы, а в рекламе на радио – озвучиваться».

Закон «О рекламе» Казахстана (статья 3 п. 7-3) вводит новый термин «телеторговля», которая рассматривается как публичное предложение на телеканале с целью реализации товаров или оказания услуг. В статье 8 закона устанавливаются правила: «Телеторговля на телеканалах, не специализирующихся на сообщениях и материалах рекламного характера, должна составлять не более 15 процентов от общего объёма вещания рекламы в сутки.

Объем телеторговли на теле-, радиоканалах, специализирующихся исключительно на сообщениях рекламного характера, не ограничен. При трансляции рекламы её звук не должен быть громче звука транслируемой программы».

Особенностью последних лет в регулировании рекламного рынка является необходимость учёта влияния новых технологий на интеграционные процессы в коммуникации и их применение в рекламе (коммуникации на стыке цифрового и физического пространств, Phygital-реклама), появление новых маркетинговых инструментов (product placement) , которые ещё не

получили законодательного закрепления, но играют большую роль в рекламном поле.

Отсутствие дефиниции, по наблюдениям учёных, ведёт к смешению понятий (например, спонсорства, скрытой рекламы), что, с одной стороны, выводит из сферы регулирования значительную часть рекламного продукта, а с другой -- сдерживает его развитие, из опасения, что продукт может быть расценён как скрытая реклама.

Введение в законодательный оборот новых правовых институтов свидетельствует, скорее всего, о понимании законодателями тех процессов, которые развиваются в вещательном секторе (связанных с высокими технологиями, с цифровизацией), и поиском новых моделей, помогающих избежать возможные риски в экономической составляющей этих процессов.

О чём свидетельствует и европейский опыт. Пересмотренная Директива Евросоюза «Телевидение без границ» 1989 г. (сейчас она называется «Об аудиовизуальных медиауслугах» (далее – АВМУ), установила минимальные стандарты регулирования ТВ в странах Евросоюза на новом этапе. Главная цель -- увеличение культурного разнообразия и продвижение произведений, произведённых в Европе, а также произведений независимых продюсерских компаний; увеличение плюрализма СМИ; регулирование рекламных коммуникаций; защита несовершеннолетних и человеческого достоинства; право на ответ; право на информацию и короткие новостные сообщения.

Как отмечают исследователи, сейчас основные проблемы развития телевизионной сферы лежат в плоскости рекламных коммуникаций, поскольку частный аудиовизуальный сектор в Европе функционирует исключительно за счёт доходов от рекламы. Несмотря на то, что в статье 5 Декларативной части Директивы подчёркивается, что АВМУ являются как культурными, так и экономическими услугами, содержательная часть документа затрагивает в большей степени коммерческий сектор, а именно - регулирование рекламы и продакт плейсмента (который впервые, хотя и с

определёнными ограничениями, разрешается для традиционных вещателей). Под действие Директивы об АВМУ подпадают аудиовизуальные медиауслуги, основной целью которых является предоставление обществу программ для информирования, развлечения или образования посредством телекоммуникационных сетей (Статья 1(а) Директивы). АВМУ являются либо линейными услугами, либо «услугами «по запросу» (нелинейная услуга). Таким образом, Директива устанавливает единый уровень регулирования для всех АВМУ, при этом не имеет значения, каким образом зритель смотрит программы: в интернете, посредством эфира, спутника или кабеля. Так реализуется принцип технологической нейтральности вещательных платформ, заявленный Директивой и отражающий усиливающуюся конвергенцию сектора АВМУ .

### **Саморегулирование в рекламной деятельности**

В настоящее время в государствах – участниках СНГ активно развивается саморегулирование в сфере рекламы, результатом чего является создание, как профессиональных союзов, так и общественных рекламных советов.

Деятельность подобных организаций направлена на снижение негативного восприятия рекламы со стороны широкой общественности и предотвращения детального регулирования государством всех сторон жизни рекламной отрасли. За время работы Координационного совета по рекламе при МСАП, деятельность многих саморегулируемых организаций заметно активизировалась, в ряде стран были созданы рекламные советы и ассоциации, укрепилось взаимодействие рекламной общественности и органов государственной власти.

Среди отличительных черт органов саморегулирования можно выделить:

- независимость от правительства и заинтересованных групп,
- беспристрастность;

- статус, позволяющий принимать самостоятельные решения;
- финансирование деятельности рекламной индустрией;
- наличие возможностей проводить свои решения в жизнь;
- практическая и моральная поддержка их рекламной индустрией;
- рассмотрение обращений потребителей открыто и бесплатно.

В Европе основой саморегулирования рекламного рынка является Международный кодекс рекламной практики Международной торговой палаты (впервые принят впервые в 1937 г., действует в редакции 1986 г.). В кодексе, в частности, заложены основные принципы рекламной деятельности:

- любое рекламное послание обязано быть юридически безупречным, благопристойным, честным и правдивым;

- любое рекламное послание обязано создаваться с чувством ответственности перед обществом и отвечать принципам добросовестной конкуренции, обычной в коммерции;

- никакое рекламное послание не должно подрывать общественное доверие к рекламе.

### **Реклама в сети Интернет**

Реклама в сети Интернет является основным источником доходов правообладателя сайта, поэтому он как никто заинтересован в правилах, которые помогут ему привлечь рекламу. Между тем, размещение и распространение рекламы в Интернете имеет свои особенности и свои проблемы, на которые обращают внимание специалисты, приводя свои доводы. «Одна из них – это действие законодательства в пространстве. Проблема заключается в недостаточно глубоко разработанной концепции «интернет – территории». Многие сайты находятся в зарубежных доменах и серверах, поэтому, например, применить здесь, требование ст. 13 Закона РТ «О государственном языке Республики Таджикистан» (от 5 октября 2009 г., № 553) сложно. Реклама в Интернете выражается в разных формах: это баннеры, текстовые блоки, мини-сайты и др. Согласно рекламному

законодательству, реклама в печатных и электронных СМИ, в транспорте и все другие виды рекламы имеют свои ограничения по времени, по объёмам и другим критериям. Эти ограничения при распространении рекламы в Интернете не применяются. Например, согласно ст. 6 Закона РТ «О рекламе» запрещается недобросовестная реклама, в том числе реклама, которая содержит некорректные сравнения рекламируемого товара с товаром (товарами) других физических или юридических лиц, а также высказывания, образы, порочащие честь, достоинство или деловую репутацию конкурента (конкуренентов). Соблюдение данного запрета можно требовать от рекламодателей в Интернете, которые находятся в Таджикистане. Но если домен не в зоне TJ, а сервер находится за рубежом, то проблему решить труднее». Все вышеуказанные проблемы, как и многие другие имеют трансграничный характер. Следовательно, необходим комплексный подход к регулированию рекламы на международном, региональном уровнях или хотя бы на уровне двусторонних соглашений, --делают выводы исследователи.

#### **Рекомендации:**

1. Учитывая, что современные методы маркетинга и рекламы создают новые возможности для вещания, потенциально позволяющие им конкурировать, соответствуя требованиям инноваций, на равных условиях, следует интенсивнее развивать законодательство о рекламе, разрабатывать новые правовые институты, в частности, институт телеторговли, институт product placement, определив в нем признаки, позволяющие отделять рекламные элементы этой формы от скрытой рекламы и спонсорства.

2. Внести в ст. 11, 12 Закона РТ «О рекламе» изменения, приведя терминологию, касающуюся видов печатных СМИ в соответствие с законом Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации», исключив понятия «неправительственные телепрограммы».

3. Разработать и принять нормы, которые будут учитывать специфику распространения рекламы через Интернет.

4. В целях укрепления взаимодействия рекламной общественности и органов государственной власти, необходимо принять меры к созданию и развитию органов саморегулирования в области рекламы.

## **2. 8. Краткие выводы и рекомендации**

1. В Таджикистане, как и других странах Центральной Азии, переход на цифровое вещание базируется на документах стратегического планирования, которые связаны с процессами информатизации, переходом государств на новую ступень информационного общества (стратегиях, концепциях, Государственных программах, Планах реализации госпрограмм). Однако, несмотря на чётко обозначенные цели и задачи в стратегических документах, процесс цифровизации проходит неровно и довольно длительно, а степень готовности государства к цифровому формату зависит от множества факторов, в числе которых наличие нормативных правовых актов или правовых норм, способствующих переходу на цифровое вещание.

Как показывает практика, важно, чтобы законодательная база, содержала механизм реализации норм переходного периода, а также закладывала фундамент для реализации смыслового компонента такого перехода: учитывала международные стандарты в области прав человека, в частности, на свободу слова, права на доступ к информации, права на распространение информации, содержала гарантии равноправного доступа всего населения страны к информационным ресурсам, увеличения количества принимаемых населением телевизионных программ и повышения качества оказываемых услуг телевизионного вещания, вела к конвергенции с другими информационными и телекоммуникационными технологиями, способствовала введению интерактивного вещания, оказанию дополнительных услуг населению и т.д.

Учитывая транснациональный характер процесса перехода на цифровое вещание, при разработке нормативной правовой базы, касающейся данного процесса, следует опираться на международные принципы,

изложенные в документах как универсального, так и регионального характера, в том числе в Совместной декларации «О защите свободы выражения мнения и разнообразия при переходе на цифровое эфирное вещание», принятой Специальным докладчиком ООН о вопросам свободы убеждений и их выражения, Представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальным докладчиком по вопросам свободы выражения мнения ОАГ и Специальным докладчиком по вопросам свободы выражения мнения и свободы информации Африканской комиссии по правам человека и народов в 2013 году.

2. Обеспечение многофункциональных задач перехода на цифровое вещание требует внесения изменений в существующее законодательство медиасистемы, и прежде всего в законодательство о СМИ. Как выявил сравнительный анализ законодательства стран Центральной Азии, процесс цифровизации влечёт либо принятия закона о телевидении и радиовещании (Закон Республики Казахстан «О телерадиовещании» от 18.01.2012 г.; Закон Туркменистана «О телевидении и радиовещании» от 05.01.2018 г.), либо вносятся изменения в законы о СМИ, о лицензировании, о рекламе, об авторском праве и смежных правах, принимаются подзаконные акты.

3. Анализ законодательства Республики Таджикистан приводит к выводу о том, что изменения и дополнения необходимо внести в целый ряд нормативных правовых актов, в первую очередь в законы: Закон РТ «О периодической печати и других средствах массовой информации», Закон РТ «О телевидении и радиовещании», в законодательство о лицензировании, Закон РТ «Об электрической связи», Закон РТ «О рекламе», Закон РТ «Об авторском праве и смежных правах». Требуется также принятие подзаконных актов.

С учётом результатов сравнительного анализа проведённого исследования, предложений и рекомендаций представителей гражданского общества, в частности, ОО «Хома», независимых вещателей и производителей контента, в качестве первоочередных мер необходимо:



1). Постановлением Правительства Республики Таджикистан утвердить Государственную программу перехода на цифровое телевидение в Таджикской Республике и План мероприятий по реализации программы перехода на цифровое телевидение в Республике Таджикистан, в которых, в том числе, предусмотреть этапы и окончательный срок данного перехода.

2). Разработать и утвердить Положение о Государственной комиссии по переходу на цифровое телевидение в Республике Таджикистан и состав Государственной комиссии.

3). Разработать нормативный правовой акт о порядке проведения конкурса на право использования радиочастотного ресурса для цифрового эфирного

вещания в полосах частот 174-230 МГц и 470-790 МГц и составе конкурсной комиссии по подготовке и проведению конкурса.

4). Разработать нормативный правовой акт, устанавливающий порядок использования частотных выделений (мультиплексов).

5). Разработать и утвердить порядок формирования Социального пакета телеканалов цифрового эфирного вещания в Республике Таджикистан.

6). Разработать и утвердить Социальный пакет телеканалов цифрового эфирного вещания в Республике Таджикистан.

7). Разработать и утвердить правила вхождения вещателей в цифровой социальный пакет, в том числе порядок проведения конкурса на право вещания в нем телеканалов частных телевизионных организаций.

8). Обеспечить прозрачность работы по лицензированию, в том числе с использованием информационно-коммуникационных технологий.

9). Разработать меры государственной поддержки развития производства национального аудиовизуального продукта (в том числе в сети Интернет).

10). В целях оказания государственной поддержки производителя национальной аудиовизуальной продукции, разработать законопроект о государственном заказе на производство национальной аудиовизуальной

продукции, предусмотрев в нем методы получения госзаказа, темы и виды национального аудиовизуального продукта.

11). В целях оказания государственной поддержки при переходе на цифровое вещание на время перехода освободить от налога или таможенных пошлин телевизионные компании (как государственные, так и частные), а также операторов сферы связи при ввозе соответствующего оборудования, необходимого для данного перехода.

12). Принять меры для обеспечения регулирования рынка импорта set-top-box и телевизионного оборудования на территории Республики Таджикистан.

13). В целях оказания государственной поддержки населению определить порядок обеспечения физических лиц, являющихся получателями государственной адресной социальной помощи, телевизионными абонентскими приставками.

14). Разработать мероприятия по расширению информационной кампании о технических требованиях перехода на цифровое вещание для населения (открыть технический консультативный центр для населения по переходу на цифру, создать соответствующие программы на телевидении, радио, подготовить материалы для печатных СМИ, интернет-изданий в которых объяснять какой техникой пользоваться, куда обратиться для приобретения, где получить консультацию и т.д.).

15). Принять меры для разработки законопроектов о внесении изменений и дополнений в нормативные правовые акты, относящиеся к предмету правового регулирования при переходе на цифровое вещание.

16). Регулярно проводить мониторинг принятого законодательства, правоприменительной практики в переходный период и соответствующую аналитическую работу.

4. Анализ Закона «О периодической печати и других средствах массовой информации» говорит о том, что некоторые статьи закона должны претерпеть изменение. Отметим наиболее важные из них, содержание

которых явно влияет на медиасистему в целом и на переход на цифровое вещание в частности.

4.1. Следует внести изменения в закон «О периодической печати и других средствах массовой информации», увеличив объем понятия «средство массовой информации», вместо слов «теле - и радиопередачи» использовать слова «телеканал, радиоканал».

4.2. В системе регистрации СМИ более четко установить уведомительный порядок.

4.3. Внести в Закон Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации» изменения, касающиеся аккредитации журналистов средств массовой информации (статья 30). Учитывая, что Положение об аккредитации корреспондентов средств массовой информации иностранных государств на территории Республики Таджикистан, утвержденное Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 27 января 1995 г. № 108, основано на утратившем силу законе Республики Таджикистан «О печати и других средствах массовой информации», рекомендуем пересмотреть его с учетом международных стандартов.

4.4. В вопросах государственной поддержки средств массовой информации, учитывая важность создания благоприятных условий для выполнения журналистами их обязанностей перед обществом в период трансформаций (переходе на цифровое вещание), предлагаем в ст. 5 Закона Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации» помимо гарантии обеспечения соблюдения прав и законных интересов средств массовой информации, указать целевое назначение поддержки (разнообразие и независимость СМИ; создания равных условий для конкуренции и др.), а также указать и другие формы поддержки, в том числе установление налоговых и таможенных льгот.

4.5. Использование высоких технологий в процессе распространения информации придаёт специфику многим проблемам, связанным с доступом к

информации, правом на ее распространение, возможностями ограничений, с достоверностью информации. Появление новых СМИ (блогосфера, социальные сети) и новых субъектов (гражданская журналистика) вызывает необходимость, с одной стороны, определить правовой статус лиц, работающих с социально значимой информацией, установить механизм реализации права на доступ к информации для таких лиц дав им возможность свободно получать достоверные сведения, а с другой, повышать их правовую культуру. Несовпадение правовых статусов журналистов и блогеров, гражданских журналистов часто создаёт хаотичность в информационных потоках, вызывает сложности в обеспечении достоверной информацией, что отрицательно влияет на информационную безопасность страны.

Предлагаем включить в содержание понятия «журналист» иных лиц, занимающихся журналистской деятельностью.

Подтверждением статуса «иных лиц» могут быть документы (удостоверение), свидетельствующие о членстве в профессиональной организации журналистов.

5. Анализ Закона Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» приводит к выводу о том, что переход на цифровое вещание потребует внесения в него достаточно большого количества изменений и дополнений :

5.1. Следует дополнить статью 1 Закона Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» рядом понятий, разработав их в рамках терминосистемы информационной сферы. Понятийный аппарат явно нуждается в дефинициях: вещатель, общественный вещатель, вещательный мультиплекс; интернет-вещание, телерадиоканал, телерадиоканал, распространяемый в открытом виде, телерадиоканал, распространяемый в кодированном виде, телерадиопрограмма, телерадиопередача, телерадиопередачи отечественного производства, сетка вещания и др.

5.2. Принципы, как базовые положения правового регулирования СМИ, все чаще вводятся в нормативные правовые акты, касающиеся их деятельности, поскольку помогают лучше понять смысл и дух закона.

Несмотря на то, что единой практики нормативного закрепления принципов нет, можно выделить два основных вида: основные принципы государственной политики в сфере СМИ и принципы деятельности СМИ.

На основе сравнительного анализа, учитывая международные стандарты, можно рекомендовать использовать в законе два указанных вида принципов. Соответственно, дополнить Закон Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» статьей, в которой закрепить основные принципы государственной политики в сфере телерадиовещания, и в статье 3 Закона обозначить принципы деятельности вещателей, в числе которых:

- свободное выражение своих убеждений и мнений, многообразие мнений;

- достоверность информации – средства массовой информации должны распространять информацию, соответствующую действительности;

- законность – информация не должна противоречить требованиям законодательства Республики Таджикистан;

- равенство – средства массовой информации исходят из равенства прав всех физических лиц, государственных органов, политических партий, других общественных объединений, иных юридических лиц на распространение и получение массовой информации;

- уважение прав и свобод человека – средства массовой информации обеспечивают соблюдение прав и свобод человека, гарантированных Конституцией, другими нормативными правовыми актами Республики Таджикистан, а также предусмотренными международными правовыми актами, признанными Республикой Таджикистан.

- развитие национальной культуры – средства массовой информации содействуют распространению и популяризации национальных культурных ценностей;

-- уважение общечеловеческих норм морали – средства массовой информации не должны допускать распространения информации, посягающей на общечеловеческие нормы морали».

5.3. Поскольку система вещание в Таджикистане базируется на различных формах собственности, целесообразно определяет систему вещания по критерию формы собственности, кроме того, учитывая опыт других стран, значимость модели общественного вещания для развития страны, предусмотреть в Законе создание общественного вещания.

Таким образом, следует дополнить Закон статьей «**Система вещания**» в которую включить:

1) **государственное телерадиовещание** -- телерадиовещание, осуществляемое телерадиоорганизациями, учреждаемыми органами государственной; власти;

2) **частное телерадиовещание** -- телерадиовещание, осуществляемое телерадиоорганизациями, которые учреждаются общественными объединениями и (или) юридическими лицами негосударственной формы собственности, а также физическими лицами, являющимися самостоятельными телерадиовещателями»;

3) **общественное вещание** -- телерадиовещание, осуществляемое телерадиоорганизациями, учреждаемыми с участием гражданского общества или гражданским обществом с целью удовлетворения информационных потребностей граждан».

5.4. В статье 10 Закона Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» закреплён термин «неправительственные телерадиоорганизации». Термин явно не соответствует понятийному аппарату закона и вводит в заблуждение. Статью 10 Закона Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» следует исключить.

5.5. Внести изменения в ряд статей, которые касаются права на получение информации и правового статуса субъектов сферы вещания.

5.6. С учётом трансформаций, которые будут происходить в медийной сфере в связи с переходом на цифровое вещание, используя опыт других стран, Закон РТ «О телевидении и радиовещании» следует дополнить рядом норм, в частности нормой, которая обязывает соблюдать антимонопольное законодательство, нормой об информационной деятельности телерадиоорганизаций, касающейся национального продукта, нормой, касающейся обеспечения лиц с ограниченными возможностями здоровья по слуху информацией.

5.7. Поскольку изменения и дополнения должны быть внесены в довольно большую часть закона, необходимо учесть статью 56 Закона Республики Таджикистан «О нормативных правовых актах Республики Таджикистан», согласно которой, «если внесённые изменения и дополнения составляют более половины текста нормативного правового акта (его структурной части) или усложняют его восприятие, нормативный правовой акт (его составная часть) излагается в новой редакции.

На основании пункта 6, 9, 31, 32 Концепции государственной политики Республики Таджикистан в области телевидения и радиовещания на 2010 – 2025, целесообразно создать рабочую группу и разработать Закон Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» в новой редакции.

6. Определяя основные подходы к лицензированию, следует учесть опыт других стран, в том числе и СНГ, в которых деятельность в области производства аудиовизуальных произведений не лицензируется, поскольку отношения имеют другую отраслевую принадлежность (гражданское право) и регулируется нормами закона об авторском праве и смежных правах.

Кроме того, следует учесть, что Правительство Республики Таджикистан своим постановлением «О программе адаптации экономики Республики Таджикистан в связи с членством во Всемирной торговой организации (ВТО)» от 31 октября 2014 г., № 691 обязалось внести поправки в Статью 17 Закона Республики Таджикистан «О лицензировании отдельных

видов деятельности» (17.05. 2004г. № 37) и в главу 50 Положения об особенностях лицензирования отдельных видов деятельности» (утверждено постановлением Правительства Республики Таджикистан №172 от 3 апреля 2007 г.), чтобы отменить требование о необходимости получения лицензии для производства аудиовизуальных произведений.

Поскольку переход на цифровое вещание требует более гибких правил регулирования сферы вещания с тем, чтобы способствовать реализации права на свободу выражения мнения и стимулировать создание национального продукта и добросовестную конкуренцию по созданию контента, следует пересмотреть подход к лицензированию данного вида деятельности. Рекомендуем:

1). В п.57 ст. 17 Закона Республики Таджикистан «О лицензировании отдельных видов деятельности» внести изменение, исключив слова «и аудиовизуальных произведений».

2). В главу 50 Положения об особенностях лицензирования отдельных видов деятельности» внести изменения в те пункты, в которых содержатся слова «аудиовизуальные произведения» и «аудиовизуальная продукция», исключив их.

7. Сравнительный анализ законодательства стран СНГ в вопросах лицензирования позволяет дать рекомендации об изменении срока действия лицензии: продлить его либо определить, как бессрочный.

8.. Анализ положений Закона Республики Таджикистан «Об электрической связи», относящихся к предмету правового регулирования цифрового вещания, говорит о том, что необходимо дополнить закон рядом новых понятий, например, понятием «абонент». Трансформация самой формы передачи информации, когда по одному цифровому каналу может передаваться целый набор телевизионных и радиовещательных каналов, сделал общеупотребительным термин «мультиплекс» и получает законодательное закрепление. Следует дополнить статью 2 Закона



Республики Таджикистан «Об электрической связи» понятием «вещательный мультиплекс».

9. Учитывая, что в сфере связи существует пересечение двух видов деятельности (деятельность по предоставлению услуг связи и деятельность по распространению информации), есть необходимость ввести понятие «оператор телерадиовещания» и определить его правовой статус.

10. Анализ Закона Республики Таджикистан «Об авторском праве и смежных правах», его положений, которые относятся к предмету правового регулирования цифрового вещания, показал, что цифровизация затронет отдельные положения законодательства об авторском праве, в частности нормы, которые должны обеспечить баланс интересов авторов (правообладателей) и общества, создать условия для максимально широкого доступа к произведениям литературы, науки и искусства, установить механизм обеспечения более высокого уровня защиты прав авторов.

**В этих целях, в ближайшее время требуется решение нескольких задач:**

- 1) совершенствование терминологического аппарата;
- 2) более чёткого определения субъектного состава правоотношений в области авторского права и смежных прав;
- 2) совершенствование правового регулирования договорных отношений по поводу создания и использования объектов авторского права и смежных прав;
- 3) определение допускаемых законом случаев свободного использования охраняемых объектов авторского права и смежных прав, позволяющих закрепить оптимальный баланс интересов правообладателей и общества;
- 4) закрепление упрощённого механизма заключения лицензионного договора на право использования объектов авторского права и смежных прав (открытая лицензия);

5) создание условий для реализации нормы Закона РТ «О телевидении и радиовещании» при переходе на цифровое вещание в части социального пакета.

В процессе перехода на цифровое вещание соответствующим институтам, в целом не меняя существующие подходы к правовому регулированию в сфере интеллектуальной собственности, разработать концептуально иной подход к передаче прав (договорным отношениям); дополнить допускаемые законами случаи свободного использования охраняемых объектов авторского права и смежных прав, позволяющие закрепить оптимальный баланс интересов правообладателей и общества; принять нормы, создающие условия для реализации нормы Закона РТ «О телевидении и радиовещании» при переходе на цифровое вещание в части социального пакета.

11. Рассматривая отношения в сфере рекламы в вещательном секторе в контексте перехода на цифровое вещание можно дать следующие рекомендации:

1). Учитывая, что современные методы маркетинга и рекламы создают новые возможности для вещания, потенциально позволяющие им конкурировать, соответствуя требованиям инноваций, на равных условиях, следует интенсивнее развивать законодательство о рекламе, разрабатывать новые правовые институты, в частности, институт телеторговли, институт product placement, определив в нем признаки, позволяющие отделять рекламные элементы этой формы от скрытой рекламы и спонсорства.

2). Внести в статьи 11, 12 Закона «О рекламе» изменения, приведя терминологию, касающуюся видов печатных СМИ в соответствие с законом Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации», исключив понятия «неправительственные телепрограммы».

4). Разработать и принять нормы, которые будут учитывать специфику распространения рекламы через Интернет.

5). В целях укрепления взаимодействия рекламной общественности и органов государственной власти, необходимо принять меры к созданию и развитию органов саморегулирования в области рекламы.