

**Служба общественного вещания:**  
**Сравнительное правовое исследование**

*Перевод: Л. Фунсо*  
*Редакция: С. Карпов, Б. Аманбеков*

**Тоби Мендел**

**Глава Правовой Программы**

**СТАТЬЯ 19**

## Тоби Мендел

*Тоби Мендел является руководителем правовой программы в СТАТЬЕ 19, одной из ведущих международных НПО по правам человека, находящейся в Лондоне. В этом качестве он много работал по вопросам средств массовой информации в Азии, Африке, Европе и на Ближнем Востоке, консультировал правительства и местные НПО, делал критический анализ законов, поднимал вопросы в национальных и международных органах. Он много печатался и внес значительный вклад в публикации СТАТЬИ 19, в том числе и по вопросу о свободе информации, правах ребенка, службе общественного вещания и недостоверных новостях.*

*В настоящее время он завершает работу над докторской диссертацией по международному праву, в частности, правам эмигрантов, в Кембриджском университете, где он провел два года прежде, чем присоединился к СТАТЬЕ 19.*

*До этого он много работал в области прав человека, в качестве политического аналитика в Канадском Агентстве по международному развитию (СИДА), по вопросам коренных народов Филиппин и боролся против апартеида в Южной Африке.*

### Примечание автора

Автор несет ответственность за подбор и представление фактов, содержащихся в данной книге, а также за мнения, выраженные в ней, которые не обязательно являются официальной точкой зрения ЮНЕСКО или Азиатско-Тихоокеанского Института Развития Вещания (АТИРВ).

Использованные в книге обозначения и материалы не подразумевают выражения какой-либо точки зрения ЮНЕСКО и АТИРВ, относительно правового статуса какой-либо страны, территории, города, региона или их администраций, или же демаркации их границ.

Книга доступна в Интернет по следующим адресам:

<http://www.unesco.kz/publications> - на русском языке

[http://www.unesco.org/webworld/publications/mendel/jaya\\_index.html](http://www.unesco.org/webworld/publications/mendel/jaya_index.html) - на английском языке

Опубликовано в 2002 г. Региональным Бюро Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры по Казахстану, Кыргызстану, Таджикистану и Узбекистану (Казахстан, 480091, г. Алматы, ул. Толе би 67, 4 этаж) при финансовой поддержке Регионального Бюро ЮНЕСКО по коммуникации и информации для стран Азиатско-Тихоокеанского Региона (UNESCO New Delhi Office UNESCO House B-5/29, Safdarjung Enclave, New Delhi - 110 029, India)

ЮНЕСКО 2002

Опубликовано в Республике Казахстан

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В основе идеи Службы общественного вещания (СОВ) лежит цель удовлетворения потребностей и интересов населения. Эта цель нашла свое выражение в форме собственности, финансировании и программах организаций общественного вещания, которые служат населению. Служба общественного вещания предоставляет возможность для обсуждений, распространения информации и идей, необходимых для правильного функционирования демократического общества. В этом плане СОВ является общественной службой, предназначенной для общества и определяемой обществом.

Для того чтобы службы общественного вещания могли выполнять свои задачи в интересах общества, необходимо выполнить три условия. Первое, независимость служб общественного вещания должна гарантироваться посредством приемлемых структур, таких как независимые плюралистические административные советы. Второе, службы общественного вещания должны иметь гарантированное финансирование, достаточное для удовлетворения потребностей и интересов населения, а также для продвижения свободного потока информации и идей. Третье, службы общественного вещания должны быть непосредственно подотчетными общественности, в особенности в отношении выполнения поставленных перед ними задач и использования общественных ресурсов.

В отношении служб вещания, финансируемых за счет общественных средств, возникает целый ряд важных вопросов. В какой степени они представляют интересы «общественности»? Каким образом разные страны мира добиваются того, чтобы их национальные службы вещания служили общественным интересам? Какие структуры используются для того, чтобы собственность действительно была «общественной» собственностью? Каким образом можно добиться того, чтобы механизмы финансирования были действительно «общественными»? Как можно поддержать те программы, которые действительно отвечают интересам общества? Действительно ли наша национальная служба вещания выражает стремления и желания людей? Отражается ли представление об общественной службе во всех структурах и функциях нашей национальной службы вещания? Является ли эта служба действительно общественной или государственной службой вещания?

ЮНЕСКО и Азиатско-Тихоокеанский Институт Развития Вещания (АТИРВ) оказывали помощь общественным службам вещания в Азиатско-тихоокеанском регионе в поисках ответа на некоторые из этих вопросов. Главная часть этих продолжающихся усилий заключалась в том, чтобы попытаться усвоить опыт различных устойчивых СОВ в разных странах мира в отношении их статуса, правовой рамки, источников финансирования и административных структур.

Данная книга, написанная господином Тоби Менделом, дает представление о том, как работают отдельные национальные, финансируемые обществом, службы вещания с точки зрения выполнения ими своих обязательств, структуры управления и финансирования. При выборе различных национальных служб вещания была сделана попытка обеспечить представительство всех континентов мира, и в частности тех стран, которые особенно привержены общественной

службе вещания. Особый акцент был сделан на стратегиях, развивавшихся с течением времени таким образом, чтобы на финансируемые обществом службы не оказали негативного воздействия две важные вещи: внешний контроль (политический или какой-то иной), в особенности в отношении независимости редакторов, а также неадекватное общественное финансирование. В книге также рассматриваются альтернативные стратегии, использовавшиеся для того, чтобы вернуть себе аудиторию.

Данная совместная публикация ЮНЕСКО и АТИРВ является заметным вкладом в диалог между Европой и Азиатско-тихоокеанским регионом по вопросам Службы общественного вещания, предпринятый АТИРВ на 2ой Международной конференции по Общественной службе вещания, которая проходила с 29 ноября по 1 декабря 1999 года в Маниле, на Филиппинах. Автор книги, Тоби Мендел, в настоящее время является руководителем правовой программы в СТАТЬЕ 19. Он работал с ЮНЕСКО в целом ряде стран Азиатско-тихоокеанского региона в качестве эксперта по законодательству в области вещания.

Мы считаем, что эта книга станет полезным справочным материалом для всех национальных служб вещания Азиатско-тихоокеанского региона. Она будет служить авторитетным источником информации из разных стран мира, другом этих служб, призванным помочь им в решении некоторых вопросов, с которыми они сталкиваются в данный момент в собственных организациях. Знать других всегда означает знать себя.

Виджаянанда Джаявеера  
Региональный Советник  
по связям для стран Азии  
Офис ЮНЕСКО  
Куала-Лумпур, Малайзия

Джавад Моттаги  
Директор  
Азиатско-тихоокеанский институт развития  
систем вещания  
Куала-Лумпур, Малайзия

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	1-9
Австралия	10-16
Канада	17-21
Франция	22-27
Япония	28-31
Южная Африка	32-35
Великобритания	36-42
Сравнительные таблицы	43
Сравнительный анализ	44-50
Приложение А: Производственная прибыль СОВ на душу населения	51
Веб-сайты организаций общественного вещания	53-59

## **ВВЕДЕНИЕ<sup>1</sup>**

Национальные системы вещания, финансируемые из бюджета, всегда составляли важный компонент сектора телерадиовещания в большинстве стран мира, и значение этих систем – которые могут предложить программы, альтернативные программам коммерческого сектора – все еще остается большим. Есть, однако, два момента, которые представляют собой угрозу успешному функционированию служб вещания, финансируемых обществом. Первый заключается в то, что во многих странах по-прежнему предпринимаются попытки со стороны правительственных властей осуществлять контроль над такими службами. Второй – в постоянном желании правительства урезать бюджет, что создает определенные трудности с общественным финансированием этих служб, в результате чего возникает необходимость поиска альтернативных источников финансирования.

В данном исследовании рассматривается система организации и финансирования таких служб общественного вещания в шести странах, где они по-прежнему получают сильную поддержку, а именно, в Австралии, Канаде, Франции, Японии, Южной Африке и Великобритании. Основное внимание в исследовании уделяется правовым и практическим вопросам, в рамках которых функционируют данные службы. В частности, рассматриваются пути решения проблем, обусловленных вышеозначенными угрозами, а именно, как была гарантирована независимость редакций данных служб и одновременная их отчетность перед обществом, а также обеспечение их общественного финансирования.

В прошлом центральные телерадиовещательные программы, финансируемые из общественных фондов, были единственными национальными службами телерадиовещания, и такие организации продолжают занимать ведущее положение во многих странах мира. Сохраняется в мире и сильная приверженность общественным службам вещания, что находит свое отражение в общественной поддержке, государственной финансировании и статистике. Это обусловлено многими причинами. В первую очередь, эти службы вещания имеют возможность обеспечить качественные программы, охватывающие широкий круг интересов, и отвечающих потребностям всех слоев населения. Они могут эффективно дополнять коммерческие услуги, удовлетворяя информационные потребности, на которые не реагирует рынок. В самом лучшем случае, они могут обеспечивать разнообразные программы и делать важный вклад в удовлетворение права людей на получение информации. Они также служат центром поддержки и пропаганды национальной идентичности и развития демократической, основанной на уважении прав человека, культуре.

Однако во многих странах правительство осуществляет контроль над средствами массовой информации, финансируемыми государством, используя их скорее как рупор для правительства, нежели как независимый источник информации для общественности. Только тогда, когда независимость таких служб вещания гарантирована, юридически и практически, они могут служить

---

<sup>1</sup> Я бы хотел выразить свою признательность Шарлоте Кредер и Нику Делвину, которые помогли в проведении данного исследования.

интересам общественности, обеспечивая ей высокое качество информации на основе различных источников.

Быстрое распространение коммерческих и других форм вещания ставит новые, динамичные проблемы перед службами вещания, финансируемыми из общественных источников. Современная технология совершенно изменила природу вещания, и теперь люди во многих странах мира имеют доступ к десяткам, если не сотням каналов, у себя дома. Цифровая технология позволяет передавать значительно больше сигналов в ограниченных частотных диапазонах, что открывает доступ в эфир для еще большего числа телерадиовещательных компаний. Непрерывное развитие спутниковых и кабельных сетей также самым значительным образом сказывается на системах вещания во всем мире. Эти достижения сопровождаются быстрым снижением затрат, связанных с открытием телерадиовещательной компании. Инترنت обещает еще более захватывающие и глубокие изменения, и практически каждый, у кого есть достаточно простое и самое необходимое оборудование, сможет эффективно работать в качестве службы вещания в скором будущем.

Все эти перемены представляют определенную угрозу для тех компаний, которые остаются под контролем государства. Многие граждане предпочитают слушать и смотреть программы коммерческих каналов там, где они есть, нежели национальных служб вещания, которые все еще остаются государственным рупором. Это может привести к значительному ослаблению поддержки, оказываемой службам вещания, финансируемым из общественных фондов, к долгосрочному снижению интереса со стороны общества. Ирония в создавшейся ситуации заключается в том, что снижение статистических показателей в этой области означает, что государственный контроль уже больше не обеспечивает желаемого результата, так что и государственная поддержка служб общественного вещания также снижается.

Службы общественного вещания сталкиваются с новыми проблемами по мере того, как наиболее распространенное понимание роли правительства меняется. В настоящее время широко применяется политика уменьшения и приватизации или коммерциализации государственных компаний. Эти перемены затронули даже такие области, которые прежде рассматривались как основные общественные функции, как, например, ответственность за дороги и коммунальные службы. В то же самое время потребность в определенных общественных функциях, связанных, например, с медицинскими услугами и образованием, возрастает, и оказывает еще большее давление на ограниченные ресурсы.

Учитывая все эти перемены, естественно, что вопрос о степени и характере прямой общественной поддержки национальным службам вещания возникает все чаще и чаще, и некоторые страны рассматривают новые способы удовлетворения потребности в программах, альтернативных коммерческим. Одним из вариантов является наложение обязательства на частные компании по выполнению общественных услуг. Многие страны сейчас навязывают такие обязательства всем лицензированным телерадиовещательным компаниям, но общая тенденция заключается в том, чтобы ослабить регулирование. Кроме

того, национальным правительствам становится все труднее навязывать такие регулируемые условия.

Другой подход заключается в поисках альтернативных путей обеспечения общественного финансирования программ, которые отвечали бы потребностям и интересам населения. В некоторых странах независимые продюсеры программ, не связанные с какой-либо конкретной компанией, могут получить финансирование из общественного фонда на отдельные программы. С другой стороны, частные телерадиовещательные компании также могут обратиться за финансированием программ, которые выполняют функцию общественной службы. Компании, принадлежащие общинам, тоже начинают играть значительную роль в удовлетворении тех потребностей, которые не могут удовлетворить другие формы вещания. Все чаще от служб общественного вещания требуют, чтобы они включали в сетку своего вещания определенную долю программ независимых продюсеров.

Несмотря на растущее значение этих альтернативных моделей, а также новые проблемы, описанные выше, огромное большинство стран мира все еще полагается на национальную общественную службу или службы в плане удовлетворения общественных потребностей в этой области. Там, где такие службы сумели сохранить свою независимость от правительства и другого влияния, и где они способны создавать программы хорошего качества, дополняющие программы частного сектора, там эти службы по-прежнему пользуются большой поддержкой.

Организации вещания, которые соответствуют этим условиям, часто называют «организациями общественного вещания». С ними связывается целый ряд особенностей. Первый раздел данного исследования дает краткий обзор данных особенностей. Во втором разделе рассматривается ряд международных стандартов, важных для организаций общественного вещания, в особенности в части различных норм, начиная от соблюдения прав человека, до свободы слова, разработанных различными судами и официальными органами.

За этими разделами следуют разделы, посвященные анализу служб общественного вещания в отдельных странах. Каждый такой раздел включает Вступление, Предоставляемые услуги, Мандат общественной службы, Структуру управления (в том числе, Внутреннее управление и Механизмы регулирования) и Финансирование. В разделе Предоставляемые услуги дается описание основных услуг, включая каналы программ, предлагаемые национальными службами общественного вещания. Раздел Мандат общественной службы включает краткое описание правовых и административных обязательств служб общественного вещания. Раздел Структура управления содержит два подраздела, в которых дается описание структуры управления самих служб вещания, а также внешних органов, которые оказывают на них влияние. В заключение приводится описание основных источников финансирования этих служб общественного вещания.

Затем следует раздел, в котором содержатся две таблицы, сравнивающие различные меры, касающиеся служб общественного вещания в шести странах, где были проведены исследования. Далее идет раздел, содержащий оценку



служб общественного вещания, все «за» и «против» в отношении различных организаций в разных странах.

## **ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ ОБЩЕСТВЕННОГО ВЕЩАНИЯ**

Государственные телерадиовещательные компании существуют практически в каждой стране мира. Но лишь немногие из них, однако, соответствуют стандартам, которые, как правило, ассоциируются со службой общественного вещания. В данном разделе кратко рассматриваются те особенности, которые ассоциируются с организациями общественного вещания.

Организации общественного вещания, как правило, ассоциируются с рядом особенностей, во многом обусловленных гарантией свободы слова, как это описано ниже. Кроме того, эти особенности вытекают из того факта, что общественные фонды тратятся на вещание, которое придерживается определенных общих принципов, связанных с общественными расходами. Эрик Барендт отмечает шесть основных особенностей организаций общественного вещания:

1. общее географическое присутствие;
2. забота о национальной идентичности и культуре;
3. независимость от государства и коммерческих интересов;
4. непредвзятость программ;
5. диапазон и разнообразие программ; и
6. достаточное финансирование за счет взимания платы с пользователей<sup>2</sup>.

На эти главные особенности неоднократно делаются ссылки в «Белой книге» будущего Би-би-си, подготовленной правительством Великобритании в 1994 году<sup>3</sup>.

Первая особенность является прямым следствием общественного характера данной службы. Было бы неприемлемо предлагать общественную услугу только для части населения, например, для тех, кто живет в городе, хотя необязательно, что различные регионы будут получать абсолютно одинаковые услуги. Эта особенность также служит веским основанием для организаций общественного вещания, поскольку они призваны гарантировать право людей получать информацию в равной мере на всей территории страны.

Вторая особенность была и остается самым тесным образом связанной с организациями общественного вещания, поскольку она является одним из их обязательств во многих странах. Она выражает роль этих служб вещания в воспитании чувства национальной идентичности, причастности и участия. В этом плане ее можно рассматривать как часть большего проекта, продвигающего национальную демократию и культуру, основанную на уважении прав. В то же самое время эта особенность, возможно, является более противоречивой, поскольку с одной стороны она накладывает ограничения на свободу редакции, а с другой стороны, она может привести к шовинизму.

---

<sup>2</sup> *Broadcasting Law: A Comparative Survey* (1995, Oxford, Clarendon Press), p. 52.

<sup>3</sup> *The Future of the BBC: Serving the nation, Competing world-wide*, Cmnd. 2621, pp. 6-7

Однако она больше не рассматривается в узком понимании поддержки господствующей культуры, а во многих государствах включает еще и идею пропаганды поликультуры, как аспекта государственности.

Главной целью служб общественного вещания является предоставление качественных услуг вещания, которые отвечают информационным, развлекательным и образовательным потребностям населения, при этом уважая и поддерживая разнообразие. Выполнение этих целей будет невозможным, если общественным службам вещания придется конкурировать за право получения финансирования наравне с коммерческими компаниями. Такая коммерческая зависимость неизбежно приведет к тому, что службы общественного вещания начнут строить свои программы и сетку вещания из расчета на популярность, а не на удовлетворение общественных интересов. Хотя многие службы общественного вещания в настоящее время работают, сочетая общественное и коммерческое финансирование, совершенно очевидно, что зависимость только от частного финансирования подрвет способность таких служб вещания продвигать плюрализм и другие цели, обозначенные выше. Таким образом, независимость от коммерческих интересов всегда служила важным обоснованием необходимости служб общественного вещания.

Во многих странах самую большую угрозу качеству общественного вещания представляли попытки правительства контролировать телерадиовещательные компании, финансируемые государством, в собственных интересах. Поэтому часто такие компании обвиняли в том, что они служат рупором правительства в ущерб общественным интересам и правам граждан на получение разнообразной информации. Представляется очевидной неуместность оказания давления на службы общественного вещания со стороны определенного правительства или ветви государственной власти, учитывая, что данные службы финансируются за счет общественных средств, и поэтому, как это теперь широко признано, подпадают под международное и сравнительное право (смотри ниже). Следует отметить, что существует определенная напряженность между этими двумя типами независимости, поскольку свобода от коммерческого давления обязательно ведет к зависимости от государственного финансирования и, соответственно, к риску вмешательства государства в дела службы.

Беспристрастность тесно связана с независимостью. Если для правительства неприемлемо использовать общественные фонды с целью продвижения своей определенной точки зрения, то для организации общественного вещания в равной степени неприемлемо, учитывая ее общественный мандат, продвигать определенную позицию или поддерживать какую-то конкретную политическую партию.

Пятая особенность организаций общественного вещания заключается в том, что они должны обеспечивать разнообразные программы, включая те, которые носят образовательный и информационный характер. В этом плане организации общественного вещания можно противопоставить частным компаниям в ряде стран, которые все больше ориентируются на такие дешевые варианты, как показ фильмов и игр. Обязательство обеспечивать разнообразие программ основывается на праве граждан иметь доступ к информации по самым различным вопросам и проблемам, которые их волнуют.

Барендт рассматривает взимание платы с пользователей как шестую особенность организаций общественного вещания. Из приведенного ниже анализа ясно, что не во всех законодательствах предусмотрено финансирование службы общественного вещания за счет абонентской платы с пользователей или телевизионной лицензионной платы. Напротив, во многих странах национальный законодательный орган или парламент выступает за выделение фондов таким организациям. Оплата лицензии имеет то преимущество, что представляет собой более стабильный источник финансирования, менее подверженный вмешательству со стороны правительства, хотя государственные органы, в конечном счете, устанавливают размер лицензионной платы и там, где это необходимо, соразмерно распределяют ее среди общественных организаций вещания. Однако иногда абонентскую плату трудно/или затратно собирать, а иногда бывает трудно ввести по политическим причинам там, где она еще не введена. Кроме того, абонентская плата может привести к тому, служба общественного вещания будет вынуждена конкурировать за рейтинг с тем, чтобы оправдать взимание такой платы, вместо того, чтобы сосредоточить внимание на качестве и разнообразии.

## **МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ**

### *Гарантия свободы слова*

*Всеобщая Декларация прав человека* (ВДПЧ) рассматривается как главное заявление о международных правах человека, обязательное для соблюдения всеми государствами в аспекте обычного международного права. Она гарантирует свободу слова следующим образом:

Каждый человек имеет право на свободное выражение собственного мнения и свободу слова; это право предполагает право на собственное мнение без вмешательства, а также право искать, получать и передавать информацию и идеи через средства массовой информации и вне зависимости от границ<sup>4</sup>.

*Международный Пакт о гражданских и политических правах* (МПГПП) – это международный договор, ратифицированный 145 странами, который накладывает юридические обязательства на государства, являющиеся подписантами данного Договора, в отношении соблюдения прав человека, обозначенных в МПГПП<sup>5</sup>. Статья 19 МПГПП гарантирует право на свободу мнения и слова на условиях, аналогичных тем, которые изложены в Статье 19 ВДПЧ. Свобода слова также гарантируется тремя главными региональными системами по правам человека Статьей 9 Африканской Хартии по правам человека и правам народов<sup>6</sup>, Статьей 10 Европейской Конвенции по защите прав человека и фундаментальных свобод<sup>7</sup> и Статьей 13 Американской Конвенции по правам человека<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Article 19, UDHR, adopted by the UN General Assembly on 10 December 1948, Resolution 217A(III).

<sup>5</sup> UN General Assembly Resolution 2200A(XXI) of 16 December 1966, in force 23 March 1976

<sup>6</sup> Принята 26 июня 1981 года, вступила в силу 21 октября 1986 года.

<sup>7</sup> Принята 4 ноября 1950 года, вступила в силу 3 сентября 1953 года.

<sup>8</sup> Принята 22 ноября 1969 года, вступила в силу 18 июля 1978 года.

Свобода слова является одним из наиболее важных прав, гарантированных МПГПП и другими международными договорами по правам человека, ввиду его важной роли в обеспечении демократии. На своей первой сессии, состоявшейся в 1946 году, Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла Резолюцию 59(I), которая провозглашала: «Свобода на получение информации является фундаментальным правом человека и ... мерилем всех свобод, которым Организация Объединенных Наций уделяет особое внимание». Европейский Суд по правам человека провозгласил:

Свобода слова составляет одну из важных основ (демократического) общества, одно из основных условий прогресса и развития каждого человека.... Она относится не только к «информации» или «идеям», которые воспринимаются положительно или рассматриваются как безвредные или не имеющие существенного значения, но также к тем, которые задевают, шокируют или беспокоят государство или какой-то сектор населения. Таковы требования плюрализма, терпимости и либерализма, без которых не может быть «демократического общества»<sup>9</sup>.

Гарантия свободы слова в особенности касается средств массовой информации, включая средства вещания и организации общественного вещания. Межамериканский суд по правам человека, например, заявил: «Именно средства массовой информации делают реальной соблюдение свободы слова»<sup>10</sup>. Европейский суд по правам человека также отмечал «выдающуюся роль прессы в государстве, где властвует закон»<sup>11</sup>. В целом средства массовой информации заслуживают особой защиты в рамках права на свободу слова отчасти по той причине, что они делают достоянием общественности «информацию и идеи по вопросам, представляющим интерес для общественности. Не только она (пресса) призвана давать такую информацию и идеи: население также имеет право получать их. Если бы это было не так, пресса не смогла бы играть важную роль 'сторожевого пса' общества»<sup>12</sup>.

Следует отметить, что обязанность соблюдать свободу слова лежит на государствах, а не самих средствах массовой информации. Однако эти обязательства относятся к телерадиовещательным компаниям, финансируемым государством. Ввиду своей связи с государством, на эти компании непосредственно распространяются международные гарантии соблюдения прав человека. Кроме того, компании, финансируемые государством, находятся в особом положении в плане соблюдения на практике права граждан на получение информации и в плане гарантии плюрализма и доступа, поэтому очень важно, чтоб именно они продвигали эти права.

---

<sup>9</sup> *Handyside v. United Kingdom*, 7 December 1976, 1 EHRR 737, para. 49. Заявления подобного рода должны войти в юриспруденцию судов и юридических органов стран мира.

<sup>10</sup> *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, Advisory Opinion OC-5/85 of 13 November 1985, Series A, No. 5, para. 34.

<sup>11</sup> *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*, 25 June 1992, 14 EHRR 843, para. 63.

<sup>12</sup> European Court of Human Rights, *Thorgeirson*, note 11, para. 63.

## **Плюрализм**

Статья 2 МПГПП накладывает обязательства на государства «предпринять такие законодательные или другие меры, которые потребуются для того, чтобы сделать реальным соблюдение прав, признанных Конвенцией». Это означает, что от государств требуется не только сдерживаться от вмешательства в эти права, но они должны предпринять позитивные шаги для обеспечения уважения этих прав, включая свободу слова. В действительности, они обязаны создать такую среду, в которой разнообразные, независимые средства массовой информации могут процветать, удовлетворяя, таким образом, право граждан на получение информации.

Важным аспектом позитивных обязательств государств поддерживать свободу слова и средства массовой информации является необходимость поддерживать плюрализм в средствах массовой информации и обеспечивать равный доступ к ним для всех. Европейский суд по правам человека провозгласил: «(Распространение) информации и идей, представляющих общий интерес ..., не может быть успешным, если только оно не основано на принципе плюрализма»<sup>13</sup>. Межамериканский суд счел, что свобода слова требует, чтобы «средства связи потенциально были открыты всем без дискриминации или, если быть более точным, не должно быть отдельных людей или групп, которым был бы закрыт доступ к таким средствам»<sup>14</sup>.

Одной из основных причин, почему нужны службы общественного вещания, заключается в том, что они вносят важный вклад в плюрализм. Действительно, Федеральный конституционный суд Германии отметил, что разнообразие является конституциональным обязательством для организаций общественного вещания<sup>15</sup>. По этой причине целый ряд международных документов подчеркивает важность организаций общественного вещания и их вклад в поддержку разнообразия и плюрализма. Хотя не все из этих документов являются официально обязательными для исполнения в качестве правовых, они важны для понимания значения свободы слова и демократии службой общественного вещания.

Например, Резолюция Совета и представителей правительств стран членов, принятая Европейским Союзом, признает важную роль, которую играет служба общественного вещания в обеспечении потока информации от различных источников к населению. Европейский Союз включает в себя 15 стран – членов, которых объединяет приверженность рыночной интеграции и денежному союзу. В Протоколе отмечается, что службы общественного вещания имеют самое непосредственное отношение к обеспечению демократии, плюрализма средств массовой информации и удовлетворению социальных и культурных потребностей. Учитывая это, государственное финансирование таких служб вещания освобождается от выполнения общих положений Амстердамского

---

<sup>13</sup> Informationsverein Lentia and Others v. Austria, 24 November 1993, 17 EHRR 93, para. 38.

<sup>14</sup> *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, note 10, para. 34.

<sup>15</sup> См. *Fourth Television case*, 87 BverfGE 181 (1992). In Barendt, *op cit.*, p. 58.

соглашения<sup>16</sup>. По тем же причинам, *Алма-атинская Декларация* 1992 года, принятая под эгидой ЮНЕСКО, призывает страны поощрять развитие служб общественного вещания<sup>17</sup>.

*Резолюция № 1: Будущее службы общественного вещания*, принятая на 4й конференции министров стран Европейского совета, посвященной политике в области средств массовой информации, Прага 1994, поддерживает те же самые принципы. В данной Резолюции отмечается важность службы общественного вещания для соблюдения прав человека и демократии в целом, а также роль организаций общественного вещания в обеспечении форума для широкого общественного обсуждения, для новаторских программ, не обусловленных требованиями рынка, а также для продвижения местной продукции. Учитывая все это, резолюция рекомендует, чтобы страны – члены Европейского совета гарантировали, по крайней мере, наличие одной всесторонней организации общественного вещания, доступной всем, в своих странах.

### ***Независимость и финансирование***

Государства, в силу своих обязательств поддерживать и развивать плюрализм и свободный поток информации и идей для публики, используя, в том числе, и средства массовой информации, не могут мешать организациям пользоваться на практике своим правом на свободу слова. Безусловно, лицензирование служб вещания необходимо для обеспечения адекватного использования эфира, но процедуры лицензирования должны быть основаны на гарантии свободы слова и, следовательно, не должны использоваться как инструмент, который правительство могло бы использовать для контроля этих служб, включая и компании, финансируемые государством. Это вытекает из решения Европейского Суда по правам человека, пришедшего к заключению, что любые ограничения свободы слова посредством лицензирования подлежат строгому анализу с позиций международного права<sup>18</sup>. В частности, должно быть очевидным, что любое ограничение служит какому-то из небольшого числа законных интересов и, более того, необходимо для защиты этих интересов. Аналогичным образом, Преамбулой к Европейской Конвенции по трансграничному телевидению государства «(подтверждают) свою приверженность принципам свободного получения и распространения информации и независимости вещательных компаний»<sup>19</sup>.

Основная идея этих гарантий заключается в том, что органы, которые осуществляют регулирование или иное применение власти в отношении вещательных компаний как, например, руководство компании или правление государственных вещательных компаний, должны быть независимыми. Этот принцип нашел свое четкое выражение в целом ряде международных документов.

Возможно, наиболее важным из них является Рекомендация № R(96) 10 к Гарантии независимости службы общественного вещания, принятой Комитетом

---

<sup>16</sup> Official Journal C 030, 5 February 1999, clause 1.

<sup>17</sup> Clause 5

<sup>18</sup> *Groppera Radio AG and Ors v. Switzerland*, 28 March 1990, 12 EHRR 321, para. 61.

<sup>19</sup> 5 May 1989, European Treaty Series No. 132.

Министров Европейского совета, органом, который в настоящее время включает 41 стран, приверженных правам человека и социальному продвижению своих членов. Само название документа (Рекомендации) ясно указывает на ту важность, которую следует придавать независимости организаций общественного вещания. В рекомендациях отмечается, что курирующие власти или органы управления должны быть четко обозначены в законодательстве, и эти органы не должны иметь права вмешиваться в вопросы, касающиеся составления программ. Органы управления должны быть организованы таким образом, чтобы снизить до минимума риск вмешательства в работу компаний, например, посредством открытого процесса назначений, призванного продвигать плюрализм, гарантий против увольнения и правил конфликта интересов<sup>20</sup>.

Некоторые Декларации, принятые под эгидой ЮНЕСКО, также отмечают важность независимых служб общественного вещания. Санайская Декларация, принятая в 1996 году, призывает международное сообщество оказывать помощь вещательным компаниям, финансируемым государством, только в том случае, если они независимы, а также призывает отдельные страны к обеспечению гарантий такой независимости. Софийская Декларация 1997 года отмечает необходимость преобразования государственных вещательных компаний в надлежащие организации общественного вещания с гарантированной редакторской независимостью и независимыми курирующими органами<sup>21</sup>.

*Резолюция № 1: Будущее службы общественного вещания*, принятая на 4й конференции министров стран Европейского совета, посвященной политике в области средств массовой информации, как уже отмечалось выше, еще раз подчеркивает эти принципы, включая необходимость независимых органов управления, а также редакторской независимости и адекватного финансирования. Эти рекомендации, в частности, требование эффективной независимости от правительства, включая финансовую независимость, повторяются в целом ряде резолюций и рекомендаций Парламентской Ассамблеи и других конференциях министров стран Европейского совета, посвященных политике в области средств массовой информации<sup>22</sup>.

СТАТЬЯ 19, Всемирная кампания за свободу слова, Международное НПО по правам человека, акцентирующая внимание на свободе слова, приняла ряд рекомендаций на основе международного права и практики в области вещания под общим названием *Меры, необходимые для защиты и поддержки свободы вещания*<sup>23</sup>. Рекомендация 1 отражает принципы, отмеченные выше, заявляя: «Независимость органа управления общественной вещательной компании, должна гарантироваться законом».

---

<sup>20</sup> Articles 9-13.

<sup>21</sup> Clause 7.

<sup>22</sup> В отношении предыдущего, смотри Res. 428(1970), Rec. 748(1975) и Rec. 1147(1991) а в отношении последнего, смотри Res. No. 2 (1st Conference, 1986) и Res. No. 2 (5th Conference, 1997)..

<sup>23</sup> ARTICLE 19, *Who Rules the Airwaves? Broadcasting in Africa* (London: Article 19, 1995), pp. 133-140.

Эти же самые принципы отражены в целом ряде случаев, рассматривавшихся национальными судами. Например, в случае, который рассматривался Верховным Судом Шри-Ланки, законопроект о вещании был признан несовместимым с конституционной гарантией свободы слова. В соответствии с этим законопроектом, министр получал большие полномочия по назначению Совета директоров регулирующего органа. Суд отметил: «Руководству не достает независимости, необходимой для органа, которому доверено управление электронными средствами массовой информации, являющимися, по общему признанию, наиболее действенным средством воздействия на мнения»<sup>24</sup>.

Аналогичным образом, Верховный суд Ганы отметил: «Государственные средства массовой информации являются национальным достоянием: они принадлежат всему населению, не абстрактному органу, известному как государство; не правящему правительству или его партии. Если это национальное достояние вдруг становится рупором кого-либо из них или нескольких партий, соперничающих за власть, то демократия будет просто обманом»<sup>25</sup>. Что касается управляющего органа, Национальной Комиссии по средствам массовой информации, то Верховный Суд Ганы отметил, что именно в ее задачу входило «вдохнуть дух свободы в государственные средства массовой информации для того, чтобы обеспечить их независимость от правительственного контроля»<sup>26</sup>.

Многие из стандартов, обозначенных выше, отражают идею независимости управляющих органов, а также близкую к ней, но несколько иную идею о том, что редакторская независимость организаций общественного вещания должна быть гарантирована, как по закону, так и на практике. Рекомендация 2 СТАТЬИ 19 *Меры* гласит: «Принцип редакторской независимости должен быть гарантирован по закону». На практике редакторская независимость часто обеспечивается четким разделением полномочий между управляющим органом, который несет общую ответственность за организацию вещания, и менеджерами и редакторами, которые отвечают за повседневные и редакторские решения. Управляющий орган может определять направления и политику, но за исключением, пожалуй, крайних ситуаций, может вмешиваться в какое-то определенное решение в отношении программ.

Этот подход нашел свое отражение в Статье 1 Рекомендации № R (96)10 Европейского Совета, в которой отмечается, что правовая рамка, регулирующая общественную службу вещания, должна гарантировать редакторскую независимость и институциональную автономию в отношении расписания, программ, новостей и других вопросов. В Рекомендации также говорится, что руководство должно отвечать исключительно за повседневную работу и должно быть организовано таким образом, чтобы снизить риск политического вмешательства, ограничивая, например, вопросы отчетности перед курирующим органом и судами<sup>27</sup>. Аналогичным образом, Статьи 20-22 той же самой Рекомендации отмечают, что новостийные программы должны

---

<sup>24</sup> *Athokorale and Ors. v. Attorney-General*, 5 May 1997, Supreme Court, S.D. No. 1/97-15/97

<sup>25</sup> *New Patriotic Party v. Ghana Broadcasting Corp.*, 30 November 1993, Writ No. 1/93, p. 17.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>27</sup> Articles 4-8.



представлять факты справедливым образом и поощрять свободный обмен мнениями. Организации общественного вещания должны передавать сообщения только в исключительных обстоятельствах.

Точно также, подлинная независимость возможна только тогда, когда финансирование не связано с произвольным правительственным контролем, и многие международные стандарты, рассматривавшиеся выше, отражают эту идею. Кроме того, организации общественного вещания могут выполнять свой мандат только в том случае, если им гарантировано достаточное финансирование. В Статьях 17-19 Рекомендации R № (96) 10 Европейского совета отмечается, что финансирование организаций общественного вещания должно быть адекватным их задачам, надежным и прозрачным. Механизмы финансирования не должны подвергать риску, например, редакторскую независимость или институциональную автономию.

Рекомендация 3 СТАТЬИ 19, касающаяся финансирования, гласит: «Служба общественного вещания должна адекватно финансироваться таким образом, чтобы защищать вещательную компанию от произвольного вмешательства в ее бюджет». Итальянский Конституционный Суд также заявил, что конституционная гарантия свободы слова обязывает правительство обеспечивать достаточные ресурсы общественным вещательным компаниям с тем, чтобы позволить им выполнять их функции.<sup>28</sup>

## **АВСТРАЛИЯ**

### ***Введение***

Австралия имеет отдельные организации общественного вещания, Австралийскую вещательную корпорацию (Эй-Би-Си) и Специальную Корпорацию службы вещания (Эс-Би-Эс). Эй-Би-Си транслирует развлекательные и информационные программы, представляющие общий интерес, как по радио, так и по телевидению, а меньшая по объему Си-би-эс транслирует специальные программы, направленные на удовлетворение интересов разнообразного по культуре населения Австралии в области средств массовой информации. Обе корпорации являются общественными, работающими в соответствии с Уставами, принятыми Австралийским Федеральным парламентом. Они подотчетны правительству за расходование общественных средств, но и Эй-би-си Си-би-эс не зависят от правительственного контроля и пользуются достаточной творческой и редакторской свободой. В данном разделе будут рассматриваться конкретные услуги, мандат, управление и финансирование обеих корпораций отдельно.

## **АВСТРАЛИЙСКАЯ ВЕЩАТЕЛЬНАЯ КОРПОРАЦИЯ**

### ***1. Предоставляемые услуги***

Эй-Би-Си обеспечивает национальную телевизионную сеть (Эй-Би-Си ТВ) через наземную систему связи на территории всей страны. Данная система имеет производственные мощности и передающие центры в столицах всех

---

<sup>28</sup> Decision 826/1998 [1998] Guir. cost. 3893.

штатов, а также в столице страны Канберре и в городе Дарвине. Практически все австралийцы имеют возможность осуществлять прием ее передач. Радио Эй-Би-Си также является оператором шести отдельных радиовещательных служб. Радио Метрополитен представляет собой сеть из девяти станций, по одной в столицах штатов, а также по одной в Дарвине, Канберре и Ньюкасле. Эта сеть имеет службу новостей, текущих дел, ток программы, информационные, спортивные и развлекательные программы. Региональное Радио, национальная сеть, охватывающая станции от 70 AM до 180 FM, а также государственные и национальные спутниковые службы, обеспечивает сочетание местных, региональных, государственных и национальных программ для аудитории за пределами столичных городов. Эй-Би-Си также является оператором четырех специализированных радио сетей. Сеть Радио Нейшнл имеет программы по искусству, религии, политике, праву, науке и технике, истории, здравоохранению, обучению взрослых, социальным переменам, экономике и международному положению, а также информационные программы и программы новостей. Классическая FM, как и предполагает ее название, посвящена классической музыке. Тройка - молодежная сеть, транслирующая преимущественно популярную музыку, а также новости и текущую информацию, комедийные и специальные программы. И, наконец, Эй-Би-Си имеет Радио Ньюз, непрерывную службу новостей с прямыми трансляциями из зала заседаний палат парламента<sup>29</sup>.

## ***II. Мандат общественной службы***

Устав Эй-Би-Си, изложенный в Разделе 6 Закона *Австралийской Вещательной Корпорации* от 1983 года (Закон Эй-Би-Си)<sup>30</sup>, устанавливает функции Корпорации, которые заключаются в том, чтобы «обеспечивать в пределах Австралии инновационные и всесторонние услуги радиовещания и телевидения высокого стандарта, будучи частью австралийской системы телерадиовещания, которая состоит из национального, коммерческого и общественного секторов». В частности, Устав призывает Эй-Би-Си обеспечивать программы вещания, которые «способствуют воспитанию чувства национальной идентичности и единства, являются увлекательными и отражают культурное разнообразие австралийского сообщества», отчасти посредством поддержки музыки, драмы и других видов исполнительского искусства в Австралии. Он также требует, чтобы образовательные передачи составляли существенную часть программ Эй-Би-Си.

У Эй-Би-Си есть также и международный мандат: (i) продвигать и стимулировать международный интерес к Австралии и австралийский взгляд на международные дела посредством информационных и развлекательных программ для иностранной аудитории; и (ii) давать возможность австралийским гражданам, живущим или путешествующим за пределами Австралии, получать информацию о положении дел в стране, находясь за рубежом. Таким образом, служба общественного вещания выступает как зеркало нации, и как окно для внешнего мира в австралийскую жизнь и культуру.

<sup>29</sup> Всестороннее обобщение услуг Эй-Би-Си, ее мандата и финансового положения можно найти на Вебсайте корпорации, <http://www.abc.net.au>

<sup>30</sup> Act No. 6 of 1983. На Веб-странице: [http://www.austlii.edu.au/legis/cth/consol\\_act/abca1983361/](http://www.austlii.edu.au/legis/cth/consol_act/abca1983361/).

Устав Эй-Би-Си определяет роль корпорации в контексте более широкой конкурентной вещательной среды. С этой целью корпорации рекомендуется принять во внимание услуги вещания, предоставляемые коммерческим и общественным секторами телерадиовещательной системы Австралии при определении своей доли программ. Устав также налагает ответственность на Эй-Би-Си, как провайдера независимой национальной службы телерадиовещания, «обеспечивать баланс между программами радиовещания и программами телевидения для широкой публики, а также специальными теле и радио вещательными программами». В соответствии со своей общественной ролью Эй-Би-Си должна учитывать многонациональный характер австралийского сообщества в своей работе»<sup>31</sup>.

В частности, к Эй-Би-Си предъявляются некоторые требования в отношении программ. Ее устав требует, чтобы Эй-Би-Си развивала и поддерживала независимую службу новостей и информации, поэтому Эй-Би-Си должна обеспечивать ежедневное вещание, со всех радио и телевизионных станций, обеспечивать регулярные сессии новостей и информации, освещающие текущие события внутри и за пределами Австралии<sup>32</sup>.

Разделом 4 *Акта о Трансляции из зала заседания парламента* (1946)<sup>33</sup> устанавливается, что Эй-Би-Си может транслировать заседания Сената, Палаты представителей или совместные заседания обеих Палат парламента Содружества наций в такие дни и такие его периоды, какие будут определены Совместным Комитетом по трансляции парламентских заседаний. Заседания подлежат трансляции станциями, работающими на средних частотах, в столице каждого штата и Ньюкасле, а также другими станциями, которые могут быть определены.

### ***III. Структура управления***

#### ***A. Внутренне управление***

Закон Эй-Би-Си позволяет корпорации выполнять все функции, присущие национальному оператору в сфере вещания. Эй-Би-Си управляется Советом директоров, который формируется на основе Закона<sup>34</sup> и состоит из управляющего директора, назначаемого Советом на пять лет, а также из шести – восьми других Директоров, назначаемых Генерал губернатором (то есть, Кабинетом министров). До назначения оценивается квалификация потенциальных Директоров с точки зрения их опыта работы в области вещательных услуг или в области коммуникации или менеджмента, их знание финансовых и технических вопросов, а также культурных и других интересов, важных для руководства организацией общественного вещания<sup>35</sup>. Политические представители, не соответствующие данным требованиям, не могут быть назначены на данную должность. Директор может быть отстранен от занимаемой должности только по причине, которая квалифицируется как плохое поведение, физическая или психическая неспособность, банкротство,

---

<sup>31</sup> Section 6(2).

<sup>32</sup> Section 27.

<sup>33</sup> Act No. 20 of 1946.. Веб-страница: [http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol\\_act/ppba1946366](http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/ppba1946366)

<sup>34</sup> Section 7.

<sup>35</sup> Section 12.

невыполнение своих обязанностей или отсутствие подряд на трех заседаниях Совета Директоров без разрешения Председателя<sup>36</sup>.

В соответствии с Разделом 8 рассматриваемого Закона, Совет Директоров призван «(а) обеспечить эффективное выполнение функций Корпорации, с максимальной пользой для народа Австралии; (б) сохранять независимость и целостность Корпорации; (в) обеспечивать достоверность и беспристрастность сбора и презентации новостей и информации Корпорацией, в соответствии с общепризнанными стандартами объективной журналистики», а также обеспечивать соблюдение Корпорацией общепринятых правил в области телерадиовещания. С целью обеспечения дополнительного экспертного мнения, Совет Директоров, в соответствии с Разделом 11, имеет право создавать Консультативный Совет, призванный давать рекомендации по вопросам теле и радио программ. Эти рекомендации Консультативного Совета принимаются к сведению и руководству Советом Директоров, но не имеют обязательного характера. Совет Директоров может также создавать консультативные советы для какого-либо штата, территории или региона Австралии.

## **Б. Механизмы регулирования**

Служба вещания в Австралии находится в юрисдикции федерального правительства, которое осуществляет общий правовой контроль над Эй-Би-Си. Однако в соответствии с Уставом корпорации и ее мандатом обеспечивать всестороннее и независимое вещание новостей и информации для всех жителей Австралии, а также учитывая те условия, при которых назначаются члены Совета директоров, Эй-Би-Си имеет достаточную редакторскую независимость от правительства. Эти положения соблюдаются на практике, так что манипулирование правительством службой общественного вещания означало бы нарушение устоявшихся, принятых политических норм.

Недавно Высокий Суд Австралии постановил, что основные демократические институты Австралии, в соответствии с Конституцией, предполагают свободу политических средств коммуникаций, которую избираемое правительство не может отменять<sup>37</sup>. Хотя эта юридическая свобода является относительно непроверенной на практике и никогда не применялась в контексте контроля службы общественного вещания со стороны правительства, тем не менее, она представляет собой дополнительную гарантию независимости австралийских организаций общественного вещания.

Несмотря на то, что политический контроль в настоящее время не представляет проблему для австралийских служб вещания, возникают опасения, что качество и целостность службы могут пострадать из-за неадекватного финансирования. Наиболее важным рычагом власти в настоящее время, об этом будет идти речь ниже, является правительственный контроль над общественными грантами, от которых Эй-Би-Си в настоящее время является зависимой<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Section 18.

<sup>37</sup> Australian Capital Television Pty Ltd. v. Commonwealth of Australia, (1992) 108 ALR 577, Nationwide News Pty Lt.v. Wills (1992) 108 ALR 681.

<sup>38</sup> ABC Board Call for Adequate Base Funding, Media Release, 21 April 1997.

В соответствии с Разделом 78 Закона Эй-Би-Си, Министр коммуникаций имеет право дать распоряжение о бесплатном освещении определенных вопросов, если он сочтет, что таковое представляет национальный интерес. Однако если Министр это делает, то он должен обосновать решение с указанием подробностей и причин такого решения для парламента Содружества наций. За исключением освещения вопросов, представляющих собой национальный интерес или не предусматриваемых каким-либо другим законодательством, Эй-Би-Си не подлежит указаниям со стороны правительства.

Общественность также имеет некоторые ограниченные возможности контролировать работу Эй-Би-Си через предусмотренные законом процедуры работы с жалобами населения. Согласно Закону Эй-Би-Си, после получения письменной жалобы в отношении якобы фактической ошибки, допущенной в какой-либо программе, Эй-Би-Си должна направить ее должностному лицу, ответственному по работе с общественностью как можно скорее. Этот человек оценит, насколько серьезна эта жалоба, после чего примет решение, продолжать или нет расследование дальше. Дальнейшее расследование должно определить, насколько жалоба обоснована. Результаты расследования должны быть доложены главному должностному лицу, ответственному за работу с общественностью. Если это должностное лицо решит, что жалоба обоснована, то он или она должны известить заявителя и управляющего директора Эй-Би-Си, который затем должен обеспечить оперативную реакцию Эй-Би-Си через эфир или извинения в приемлемых выражениях.

Будучи национальным органом регулирования служб вещания, Австралийское управление телерадиовещания (АУВ) также имеет ограниченный контроль над Эй-Би-Си. Эй-Би-Си должна разрабатывать кодекс практики или нормы и правила, касающиеся программ и представлять их Австралийскому управлению телерадиовещания<sup>39</sup>.

В соответствии с *Законом об услугах телерадиовещания (1992)*<sup>40</sup>, Австралийское управление телерадиовещания может проводить слушание жалоб, касающихся Эй-Би-Си и Эс-Би-Эс. Однако к этой процедуре прибегают в последнюю очередь, если только жалоба поступает непосредственно в Эй-Би-Си или Эс-Би-Эс по той причине, что компания нарушила установленные нормы и правила, а истец либо не получил ответ в течение 60 дней или получил, по его мнению, неудовлетворительный ответ. Только в этом случае потерпевшая сторона подает жалобу в АУВ, которое, в свою очередь, должно произвести расследование, если только оно не рассматривает данную жалобу как необоснованную, не заслуживающую внимания, недобросовестную или не относящуюся к тем вопросам, которые относятся к кодексу практики.

Следует, однако, отметить, что АУВ имеет весьма ограниченные полномочия решать жалобы, касающиеся национальных вещательных служб. Закон от 1992 года предусматривает, что, если после расследования жалобы АУВ приходит к выводу, что жалоба обоснована, и что следует принять меры для обеспечения соблюдения соответствующих норм и правил, АУВ может рекомендовать национальной вещательной компании соблюдать кодекс практики и принять

<sup>39</sup> ABC Act, Section 8.

<sup>40</sup> Act No. 110 of 1992. На Веб-странице: [http://www.austlii.edu/au/legis/cth/consol\\_act/bsa\\_1992214/](http://www.austlii.edu/au/legis/cth/consol_act/bsa_1992214/).

соответствующие меры, включая публичное извинение через эфир или публикацию. Компания может также публично взять свои слова обратно. АУВ не имеет непосредственной власти принудить к выполнению своих рекомендаций. Однако если необходимые исправительные меры не предпринимаются национальной вещательной компанией в течение 30 дней, АУВ может доложить этот вопрос Министру, который, в свою очередь, должен позаботиться о том, чтобы экземпляр докладной был представлен обеим палатам Парламента в течение семи рабочих дней<sup>41</sup>.

В соответствии с Разделом 19 Закона Эй-Би-Си, корпорация должна готовить ежегодные отчеты. Эти отчеты должны содержать детали каждого вещания, сделанного в результате указания Министерства, кодекса практики, информацию обо всех подарках или завещаниях, полученных Эй-Би-Си в течение года, о рекомендациях, полученных от Консультативного совета, общую информацию о деятельности должностных лиц, ответственных за работу с общественностью, и всех мерах, принятых в ответ на жалобы.

#### ***IV. Финансирование***

Часть Закона IV Эй-Би-Си касается финансовых вопросов. Эй-Би-Си не разрешается транслировать коммерческую рекламу, поэтому она в значительной степени зависит от государственного финансирования<sup>42</sup>. До 30 июня 1999 года Эй-Би-Си получила 600 миллионов австралийских долларов или около 80% своего бюджета от правительства, оставшиеся 20% были получены в результате собственной деятельности, как, например, сетевые услуги и концерты. Совет Директоров ежегодно представляет проект бюджета по доходам и расходам Эй-Би-Си на следующий фискальный год в Парламент, который затем решает о финансовых выделениях Эй-Би-Си на год.

В конце 1990х Эй-Би-Си пришлось пережить, наряду с финансируемыми государством вещательными компаниями в некоторых странах, серию сокращений бюджетного финансирования. В апрельском пресс-релизе 1997 года Совет директоров Эй-Би-Си публично призвал правительство дать твердое обещание стабильного финансирования<sup>43</sup>. Совет указал, что если не будут устранены финансовые неопределенности, Корпорация вынуждена будет рассмотреть введение мер жесткой экономии, включая выпуск меньшего числа программ новостей и информации, сокращение общего содержания, касающегося Австралии, закрытие региональных радиостанций. Эти финансовые затруднения означают, что, хотя у Эй-Би-Си и есть свобода слова в программах, ее способности пользоваться ею на практике и, таким образом, выполнять мандат службы общественного вещания, угрожают меняющиеся экономические реалии.

### **КОРПОРАЦИЯ СПЕЦИАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ВЕЩАНИЯ**

Эс-Би-Эс в Австралии представляет собой уникальную поликультурную и многоязыковую организацию общественного вещания, основанную в 1975 году

---

<sup>41</sup> *Broadcast Services Act 1992*, Sections 150-152.

<sup>42</sup> Section 31.

<sup>43</sup> ABC Board Call for Adequate Base Funding, note 38.

для обслуживания австралийцев различных этнических групп и для продвижения культурной осведомленности. Закон Специальной службы вещания (Закон Эс-Би-Эс)<sup>44</sup> определяет Эс-Би-Эс как корпорацию с собственным Уставом. Статья 6 данного Закона излагает требования австралийского народа через Парламент в отношении национальной специальной вещательной корпорации. Устав Эс-Би-Эс гласит, что ее основной функцией является «обеспечение многоязыкового и поликультурного телерадиовещания, которое бы предоставляло информационные, образовательные и развлекательные программы для всех австралийцев и, таким образом, отражало поликультурное австралийское общество».

### ***I. Предоставляемые услуги***

Эс-Би-Эс функционирует как телевизионный канал, Эс-Би-Эс ТВ, который транслирует комплекс покупаемых и специально создаваемых программ. Половина всех программ Эс-Би-Эс выходит на разных языках, кроме английского, и ее еженедельная зрительская аудитория составляет около 4.6 миллионов австралийцев. Кроме того, корпорация является оператором пяти радиоканалов, Радио Мельбурн 1 и 2, радио Сидней 1 и 2 и Национальной Радио сети. Все программы начинаются с новостей и содержат освещение текущих событий, интервью, мнения, спортивные новости, общинную информацию и музыку.

### ***II. Мандат общественной службы***

Устав Эс-Би-Эс гласит, что основной функцией корпорации является предоставление информационных, образовательных и развлекательных услуг радио и телевидения на разных языках, отражающих разную культуру, и, таким образом, поликультурное австралийское сообщество. Устав четко определяет обязанности организаций общественной службы Эс-Би-Эс по выполнению их функций. Согласно Уставу, Эс-Би-Эс должна «способствовать удовлетворению коммуникационных потребностей австралийского поликультурного общества, включая общины аборигенов и островитян Торрес Стрейт; способствовать пониманию вклада разных культур в непрерывное развитие австралийского общества; поддерживать понимание и приятие культурного, лингвистического и этнического разнообразия австралийского народа; способствовать сохранению и продолжению развития языковых и других культурных навыков; по мере возможности, информировать, обучать и развлекать австралийцев на тех языках, которые они предпочитают; использовать разнообразные творческие ресурсы Австралии, развивать общее разнообразие услуг австралийского телевидения и радио, в особенности, принимая во внимание вклад Эс-Би-Эс и сектора общественного вещания; способствовать расширению диапазона услуг австралийского телевидения и радио; отражать изменения характера австралийского общества, представляя различные точки зрения и используя новаторские формы их выражения».

### ***III. Структура управления***

---

<sup>44</sup> Act No. 180 of 1991. На Веб-странице: [http://www.austlii.edu.au/au/ligis/cth/consol\\_act/sbsa19911254/](http://www.austlii.edu.au/au/ligis/cth/consol_act/sbsa19911254/).

## ***А. Внутренне управление***

Управление Эс-Би-Эс осуществляет Совет директоров, который состоит из Управляющего директора, а также четырех – восьми исполнительных директоров<sup>45</sup>. Последние назначаются Генерал губернатором на основе совместительства и не более чем на два пятилетних срока. При назначении других директоров, Генерал Губернатор учитывает необходимость обеспечить приемлемый баланс специальных знаний со стороны всех взятых вместе директоров, который необходим для того, чтобы эффективно управлять Эс-Би-Эс, включая понимание австралийского поликультурного общества, потребность и интересы разнообразной с культурной точки зрения аудитории Эс-Би-Эс. Предполагается, что и сами директора отражают различные культуры. Как и в случае с Советом директоров Эй-Би-Си, директора могут быть отстранены от занимаемой должности по какой-то причине, в остальном они независимы от Правительства.

Возможности и обязанности у Совета данной корпорации такие же, как и у Совета директоров Эй-Би-Си. Они рассматривались выше. В соответствии с Разделом 50, Эс-Би-Эс должна иметь общинный консультативный комитет, призванный помогать корпорации в выполнении ее обязанностей, осознавая и реагируя на потребности общины и мнения граждан по вопросам, имеющим отношение к Уставу.

В соответствии с Разделом 47, Совет директоров должен разработать корпоративный план, определяющий задачи Эс-Би-Эс, ее стратегию и политику. В корпоративном плане также должен быть отражен прогноз на доходы, расходы и займы, должны содержаться показатели и цели, а также меры, которые Совет предлагает предпринять для того, чтобы знать и реагировать на потребности общины, учитывать ее мнение по вопросам, имеющим отношение к Уставу. Экземпляр корпоративного плана должен передаваться Министру. Согласно Разделу 51, если Совет сочтет, что возникающие вопросы могут помешать или существенным образом повлиять на достижение целей, стратегии, политики, на прогнозы по доходам или расходам, предусмотренным корпоративным планом, Совет должен немедленно уведомить Министерство и обосновать свое мнение.

## **Б. Механизмы регулирования**

Раздел 13 Закона Эс-Би-Эс гарантирует независимость вещательной корпорации от вмешательства со стороны правительства в решения, касающиеся редакции и создания программ. Соответствующий Министр может дать письменные указания Совету Эс-Би-Эс в отношении выполнения функций данного Совета. Эта функция, однако, ограничена определенными правилами. В соответствии с Разделом 11, Министр может дать указания только после консультаций с Советом и только в отношении должного выполнения Эс-Би-Эс своего мандата. Он не должен давать указаний в отношении содержания или расписания программ вещания. Раздел 12 позволяет Министру, если он считает, что определенный вопрос представляет собой национальный интерес, давать указания Эс-Би-Эс в отношении освещения данного вопроса всеми или

---

<sup>45</sup> Section 8..



конкретными станциями Эс-Би-Эс. В этом случае Эс-Би-Эс должна освещать данный вопрос бесплатно, в соответствии с указаниями. Министр может дать указание освещать какой-то вопрос на конкретном языке.

В соответствии с Разделом 91 Закона Эс-Би-Эс, Совет должен готовить ежегодные отчеты Парламенту. Эти отчеты должны содержать различного рода детали, включая указания Министра, детали каждого вещания, сделанного в результате указания Министра, информацию обо всех подарках или завещаниях, полученных Эс-Би-Эс, о программах, сделанных в течение года в рамках уставных обязательств Эс-Би-Эс, а также о доходах от рекламы или спонсорской помощи, полученных в течение года.

Совет директоров Эс-Би-Эс должен разрабатывать кодекс практики или нормы и правила, касающиеся программ, и информировать Австралийское управление телерадиовещания о них. Однако Эс-Би-Эс не должна соблюдать стандарты программ, определяемые АУВ. Однако, если какой-либо гражданин подает жалобу в отношении того, что Эс-Би-Эс не соблюдает какое-то из своих правил или какую-то норму, и в ответ на эту жалобу он или она не получает удовлетворительного ответа, то этот гражданин может подать жалобу в АУВ. Далее процесс работы с жалобой будет проходить аналогично тому, как это уже рассматривалось в отношении Эй-Би-Си.

#### ***IV. Финансирование***

Как и для Эй-Би-Си, главным источником финансирования для Эс-Би-Эс является ежегодный общественный грант<sup>46</sup>. В отличие от своей большой сестры, однако, корпорация Эс-Би-Эс имеет право на пятиминутное коммерческое вещание в час, что является дополнительным источником дохода. Раздел 45 Закона Эс-Би-Эс дает возможность этой корпорации транслировать рекламу и спонсорские объявления до и после программ, а также во время обычных перерывов между программами при условии, что они не превышают пятиминутного вещания в час. Совет должен разрабатывать и публиковать руководство по типу рекламы и спонсорских объявлений, которые могут быть размещены в определенных программах, а также может разрабатывать руководства по другим вопросам, касающимся рекламы и спонсорских объявлений, включая их размещение и продолжительность вещания. Он также должен разрабатывать и публиковать руководство по типу общинной информации и общинного рекламного материала, которые корпорация готова включить в свое вещание.

До июня 1999 года Эс-Би-Си получила 90 миллионов австралийских долларов или 77% всего финансирования из государственных фондов, остальные средства поступили от рекламной деятельности корпорации.

---

<sup>46</sup> SBS Act, Section 56.

## КАНАДА

### *Введение*

В соответствии с канадской Конституцией, вещание является вопросом федеральной юрисдикции, учитывая ее превалирующее национальное значение. Режим регулирования вещания был хорошо сформулирован Федеральным апелляционным судом, когда он заявил, что «значение вещания для жизни стран отражено в Разделе 3(б) Закона о вещании, который предусматривает, что система вещания в Канаде должна принадлежать и контролироваться канадцами для того, чтобы сохранять, обогащать и укреплять культурную, политическую, социальную и экономическую структуру Канады»<sup>47</sup>.

Краеугольным камнем режима регулирования является *Закон о вещании* от 1991 года (ЗВ)<sup>48</sup>, который определяет основной мандат и философию вещания в Канаде, а также подводит юридическую основу для независимого административного органа, Комиссии по телерадиовещанию и телекоммуникациям (КТРТК), призванной осуществлять и регулировать национальную политику в области вещания. В соответствии с этим Законом было также создано общественное учреждение по вещанию - Канадская вещательная корпорация (Си-Би-Си). В данном разделе будет рассматриваться общественный мандат Си-Би-Си, ее услуги и финансовая структура, а также нормативные взаимоотношения между Си-Би-Си, как общественной организации по вещанию, и КТРПК, как органа по регулированию вещательной системы, а также Парламентом, как конечного арбитра в области вещательной политики и практики.

### *1. Предоставляемые услуги*

Си-Би-Си было создано впервые Парламентом в 1936 году для обеспечения национальных услуг радиовещания, в некоторой степени из опасения, что растущая американская система вещания будет доминировать в канадском эфире. Сегодня Си-Би-Си производит довольно обширный набор информационных и развлекательных программ для наземного и кабельного телевидения, радио АМ и FM, а также для трансляции на международных коротких волнах, на обоих официальных языках – французском и английском.

В настоящее время Си-Би-Эс является оператором двух основных телевизионных сетей, Си-Би-Эс Телевижн на английском языке и Ла Телевижн де Радио Канада на французском языке, которые обеспечивают программы общего и специального плана, а также двух экономически самостоятельных сетей кабельного телевидения, вещающих новости и информацию, Си-Би-Эс Ньюзворлд на английском языке и Ле Резо де Линформасьон на французском языке. Си-би-эс также является оператором четырех национальных сетей радиовещания, сети АМ на французском и английском языках, предлагающей информационные и общие программы, а также системы FM на французском и

<sup>47</sup> *Re Canadian Broadcasting League and C.R.T.C.*, (1979) 101 DLR (3d) 669 (Fed. CA), p 676.

<sup>48</sup> S.C. 1991, c. 11. On the web at: <http://canada.justice.gc.ca/FTP/EN/Laws/Chap/B/B-9.01.txt>.

английском языках, которая специализируется на классической музыке и культурных программах.

Для удовлетворения специфических потребностей географически удаленных северных регионов, Си-би-эс осуществляет телерадиовещание для Севера на английском, французском и восьми языках аборигенов. Си-би-эс также является оператором Радио Канада Интернэшнл, которая работает на международных коротких волнах, и имеет программы на семи языках.

## ***II. Мандат общественной службы***

Мандат общественной службы Си-би-эс определяется в Разделе 3(1)(1) и (m) ЗВ. Национальная организация общественного вещания создана для того, чтобы «обеспечивать услуги радио и телевидения на основе широко круга информационных, образовательных и развлекательных программ». Точнее, «программы Корпорации должны быть преимущественно и очевидно канадскими, должны показывать Канаду и ее регионы национальной и региональной аудитории, удовлетворяя, вместе с тем, специфические потребности регионов, должны вносить вклад в культурный обмен, должны быть на английском и французском языках, должны отражать различные потребности и обстоятельства каждой официальной языковой общины, включая специфические потребности английской и французской языковых меньшинств, должны обеспечивать одинаковое качество на английском и французском языках, должны поддерживать единое национальное самосознание и идентичность, быть доступными на всей территории Канады, обеспечиваться наиболее приемлемыми и эффективными средствами при наличии необходимых для этой цели ресурсов, а также должны отражать поликультурную и многорасовую природу канадского общества».

Со своей стороны Си-би-эс характеризуют свою миссию как «предоставление информации о Канаде и отражение канадской реальности». В развитие своей задачи предоставлять канадцам информацию по вопросам, представляющим общественную значимость, Си-би-эс разработала Справочник по журналистской стратегии, на основе которой создаются ее программы новостей и текущих событий. Целью данного Справочника является гарантия выполнения корпорацией «обязанности предоставлять последовательную информацию, высокого качества, которой канадцы могут доверять». Корпоративные цели Си-би-эс зависят от ее значения в качестве организации общественного вещания, поэтому она продолжает настаивать на том, чтобы ее программы отвечали интересам общественной службы, а не рынка<sup>49</sup>.

## ***III. Структура управления***

### ***A. Внутренне управление***

Си-би-эс является государственной корпорацией, полностью принадлежащей канадскому правительству, а вследствие этого, канадскому народу. Это означает, что федеральное правительство контролирует сроки и условия существования Си-би-эс, а также ее работу через свою законодательную власть.

---

<sup>49</sup> Материалы Си-Би-Эс можно получить через интернет на Веб-сайте: <http://www.cbc.ca>

Поскольку корпорация была создана на основании Закона о вещании, она не имеет структуры акционерного предприятия, и ее управление основано не на общепринятом для компаний законодательстве, а на конкретных условиях ЗВ, в соответствии с которым, ее структура рассматривается как корпоративное управление. Это очень важно, потому что ЗВ также недвусмысленно обеспечивает Си-Би-Эс свободу слова, которая будет обсуждаться ниже, что ставит творческую и журналистскую независимость выше политических или финансовых интересов. Это обеспечивает Си-Би-Эс определенную защиту от влияния внешних интересов своих «хозяев», чего нет у частных вещательных компаний, управление которыми осуществляется в соответствии с традиционными принципами корпоративного права.

Совет директоров включает в себя до двенадцати членов. В их число входят известные граждане, юристы, медики, бухгалтера, бизнесмены и художники, представляющие все регионы страны. Он осуществляет общее наблюдение за работой Си-Би-Эс. Ежедневная деятельность, однако, осуществляется профессиональным персоналом и сотрудниками корпорации. Директора назначаются губернатором в Совете (то есть, федеральным Кабинетом) сроком на пять лет с возможным повторным назначением. Все директора, включая Председателя и Президента, остаются на этом посту при адекватном поведении, они могут быть смещены только по какой-то причине<sup>50</sup>. Как и в случае с частными корпорациями, директора берут на себя обязательство добросовестно и с должным прилежанием служить Си-Би-Эс и ее публичному мандату, а не интересам правительства, поэтому они не имеют право проводить какую-то работу и совершать сделки в области вещания за пределами сферы деятельности корпорации, поскольку это может вызвать конфликт с интересами Си-Би-Эс.

Политика компании предусматривает наличие собственного внутреннего омбудсмена, абсолютно не зависящего от управления компании, в задачу которого входит рассмотрение серьезных нерешенных общественных жалоб, связанных с выполнением компанией ее мандата. Хотя омбудсман напрямую подотчетен Президенту, он или она не имеют установленной законом или другой, обязательной к исполнению, власти.

## **Б. Механизмы регулирования**

Будучи корпоративным органом, Си-Би-Эс подпадает под все законы общего применения, касающиеся ее работы. Два органа, однако, имеют определенный контроль над Си-Би-Эс. Это Парламент и КТРПК. Поскольку регулирование системы вещания находится в юрисдикции Парламента, он имеет прерогативы устанавливать общие принципы в этой области. Более того, ЗВ формально делает Си-Би-Эс подотчетной Парламенту за свою деятельность<sup>51</sup> и Разделом 71 уточняет, что Си-Би-Эс должна представлять Парламенту ежегодный отчет о своей работе через Министра Канадского наследия. Эта подотчетность, однако, ограничивается твердыми гарантиями журналистской свободы.

Несмотря на значительную власть, которую ЗВ дает парламенту над Си-Би-Эс, не говоря уже о большой финансовой зависимости вещательной корпорации от

---

<sup>50</sup> BA, Section 36(3).

<sup>51</sup> Section 40

общественного кошелька, Си-Би-Эс все-таки независима, и имеет самую лучшую в Канаде службу новостей. Журналисты Си-Би-Эс уделяют большое внимание внутренней политике, и зачастую находятся на передней линии критического расследования поведения правительства. Такая независимость не является результатом счастливого стечения обстоятельств, она обусловлена ЗВ. Что особенно важно, Раздел 46(5) гласит, что «Корпорация имеет право на свободу слова при выполнении своих задач и использовании своих полномочий, а также журналистскую и творческую независимость и самостоятельность при разработке своих программ».

Рассматривая вопрос о том, представляет ли Си-Би-Эс правительственную структуру, подпадает ли она под *Хартию о правах и свободах*, Королевский Суд Альберты сделал следующее заявление в отношении независимости вещательной компании:

Даже в связи с финансовыми вопросами, которые рассматривались в Разделах 53 и 70 Закона о вещании, Парламент принял меры для того, чтобы Си-Би-Эс могла функционировать как автономный орган в рамках своего мандата. В 1991 году Парламент мудро принял конкретные меры, направленные на защиту журналистской, творческой и программной независимости Си-Би-Эс. Парламент признал, что средства вещания должны быть свободными от вмешательства правительства, что является краеугольным камнем демократического общества<sup>52</sup>.

Как обсуждалось выше, Парламент имеет полномочия назначать Директоров Си-Би-Эс, и хотя партийное покровительство может играть роль в выборе кандидатов на директорскую должность, политическое вмешательство со стороны директоров будет противоречить духу, если не букве, ЗВ, равно как и *Хартии о Правах и Свободах*. Политическое вмешательство в программы Си-Би-Эс определенно вызовет широкое общественное и политическое негодование. Интересно отметить, что до недавнего времени Перрин Битти, бывший министр в составе консервативного правительства Брайана Малрони, оставался на посту Президента Си-Би-Эс, несмотря на тот факт, что сегодняшнее либеральное правительство уже второй срок находится у власти.

КТРТК, главная организация по регулированию деятельности канадской вещательной системы, является независимым органом, наделенным административными и квазисудебными полномочиями<sup>53</sup>, которая функционирует на известном расстоянии от правительства и подотчетна непосредственно Парламенту через Министра канадского наследия. Цель Комиссии, изложенная в заявлении о ее миссии, - «обеспечить, чтобы канадские средства телекоммуникации и вещания способствовали на справедливой и равной основе развитию канадской экономики, социальному и культурному процветанию, посредством регулирования и надзора за их деятельностью, а

---

<sup>52</sup> National Party of Canada v. Canadian Broadcasting Corporation; (1993) 106 DLR (4<sup>th</sup>) 568 (Alta.QB), pp.572-573, утверждено (1993) 106 DLR (4) 575 (Alta.CA).

<sup>53</sup> В соответствии с Разделом 17 ЗВ, КТРТК имеет право решать вопросы факта или права, находящиеся в рамках его юрисдикции, что создает определенную подотчетность Си-Би-Эс данной Комиссии.

также через общественный диалог"<sup>54</sup>. КТРТК состоит из тринадцати штатных членов Комиссии и шести сотрудников, работающих не полный рабочий день. Все они назначаются Кабинетом на возобновляемый пятилетний срок. В их задачу входит «регулирование и надзор за всеми аспектами деятельности канадской вещательной системы в целях осуществления вещательной политики»<sup>55</sup>. Комиссия должна проводить свои заседания, по крайней мере, шесть раз в год.

В соответствии с Разделом 28 ЗВ, Кабинет имеет право отменять решения КТРТК<sup>56</sup>, но на практике такое случается редко. Очень важно, что ЗВ указывает, на возможность принятия подобных мер Кабинетом только в том случае, если оспариваемое решение мешает достижению стратегических целей, поставленных ЗВ перед канадской вещательной системой. Данное положение накладывает обязательство на Кабинет соблюдать определенные принципы справедливости и существенно ограничивает возможность принимать решения исключительно из предосторожности. Раздел 28(5) ЗВ требует, чтобы Кабинет обосновывал свое решение об отмене лицензионного решения КТРТК. Если Кабинет попытается использовать свою власть для политического давления на Си-Би-Эс, это будет прямым нарушением гарантии свободы слова и прессы, зафиксированной в Разделе 2(b) *Канадской Хартии прав и свобод*.

КТРТК не имеет права подвергать цензуре определенные программы Си-Би-Эс, как впрочем, и других вещательных компаний, но ставит определенные общие стандарты, выдавая, обновляя и даже аннулируя лицензии на право вещания, основываясь на целях ЗВ и общественных интересах. Следует отметить, однако, что самая суровая из этих санкций, отзыв лицензии, никогда не применялась. КТРТК может также издавать руководства и заявления, которые могут не носить обязательного характера, но могут служить в качестве руководства для вещательных компаний<sup>57</sup>. Учитывая общественный характер работы КТРТК, она на регулярной основе заслушивает отзывы отдельных граждан о работе служб вещания в прошлом, включая Си-Би-Эс, а также их потребности и пожелания на будущее. Действительно, согласно Разделу 18 ЗВ, КТРТК должна проводить публичные консультации по поводу выдачи лицензии или ее возобновления.

Теоретически, Си-Би-Эс рассматривается КТРТК как частная вещательная организация, и она остается подотчетной Комиссии в вопросах лицензирования и возобновления лицензий. Однако ЗВ дает право Си-Би-Эс запрашивать консультации с КТРТК, если Комиссия предлагает применить какие-либо условия к одной или нескольким лицензиям Си-Би-Эс на право вещания. Если Си-Би-Эс сочтет, что эти условия будут безосновательно мешать ее работе, она поставит эти условия на обсуждение с Министром коммуникаций. С другой стороны, ни одна лицензия, выданная Си-Би-Эс, не может быть приостановлена или отозвана КТРТК, за исключением тех случаев, когда это делается по

---

<sup>54</sup> Информационные материалы КТРТК, размещенные в Интернете: [www.crtc.gc.ca](http://www.crtc.gc.ca)

<sup>55</sup> BA, Section 5.

<sup>56</sup> Кабинет должен возвращать оспариваемое решение КТРТК для доработки прежде, чем он окончательно отменит его. Смотри статью по данному вопросу: D. Kaufman, "Cabinet Action and the CRTC: An examination of Section 23 of the Broadcasting Act" (1985) 26 Les Cahiers de Droit 841.

<sup>57</sup> Section 6.

заявлению или с согласия Си-Би-Эс<sup>58</sup>. Таким образом, периодическое обращение Си-Би-Эс к КТРТК за возобновлением лицензии является в большей степени формальным, хотя и служит, якобы, полезной цели – публичному анализу работы старшего управленческого персонала Си-Би-Эс, публичной отчетности и критике.

Относительный иммунитет Си-Би-Эс от юрисдикции КТРТК регулируется полномочиями Комиссии, которые она имеет в соответствии с Разделом 25 ЗВ, когда она считает, что Си-Би-Эс нарушила или не смогла выполнить условия лицензии, приказа или указания. В таком случае она может направить отчет Министру коммуникаций, который направит по одному его экземпляру каждой палате Парламента. Раздел 26 (1)(b) ЗВ дает также право Кабинету направлять распоряжение КТРТК о резервировании каналов или частот для Си-Би-Эс. Кабинет по собственному усмотрению может издавать приказы, через КТРТК, в соответствии с которыми все или некоторые лицензии на право вещания конкретных программ рассматриваемых как единственно имеющие общественное значение<sup>59</sup>, будут выданы Си-Би-Эс,

#### ***IV. Финансирование***

Си-Би-Эс в первую очередь финансируется из общественных фондов. Она представляет Министру коммуникаций годовой корпоративный план, который включает в себя бюджет Корпорации на предстоящий фискальный год. Этот бюджет может быть одобрен или отвергнут министерством финансов и, следовательно, Парламентом. После того, как расчеты на финансовый год получают одобрение, Си-Би-Эс представляет сводный корпоративный план, доработанный в соответствии с реально выделенным финансированием.

В 1999 году 66% бюджета Си-Би-Эс составил федеральный грант, что в общей сложности составило 935 миллионов канадских долларов. Корпорация получила дополнительно 23% прибыли от коммерческой рекламы по Си-Би-Эс телевидению и еще 11% «других доходов»<sup>60</sup>. Эти объемы финансирования не являются фиксированными, и на самом деле, уровень общественного финансирования существенно снизился в период общих правительственных ограничений и сокращений, имевших место с начала 1990х годов. Друзья канадского вещания, группа поддержки общественных интересов, обеспокоенная «качеством и количеством канадских программ в канадской телевещательной системе», подвергала суровой критике правительства, сменявшие друг друга, за финансовый подрыв возможностей Си-Би-Эс выполнять свой мандат<sup>61</sup>. Действительно, учитывая существенные сокращения персонала Си-Би-Эс и ее программ, обусловленных уменьшением ресурсов, можно считать, что обеспечение адекватной финансовой поддержки сегодня является главной проблемой общественного канадского вещания<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> Section 24.

<sup>59</sup> Section 26 (2). Приказ такого рода должен быть представлен каждой палате Парламента в течение 15 дней с момента его издания.

<sup>60</sup> Информация опубликована на Веб-сайте Си-Би-Эс, примечание 49. Положения, касающиеся финансирования Си-Би-Эс, содержатся в Разделах 54 – 71 ЗВ.

<sup>61</sup> See the Friends Of Canadian Broadcasting website at <http://www.friendscb.org>.

<sup>62</sup> Последствия финансовых сокращения рассматриваются подробно на сайте Friends.

## ФРАНЦИЯ

### *Введение*

Во Франции, в отличие от большинства сфер, много разных компаний отвечают за службу общественного вещания. Такая система была создана и регулируется Законом от 1986 года о свободе сообщений<sup>63</sup> (Закон, 1986). Различные компании отвечают за программы, вещание, производство программ и хранение архивов. Главный орган по регулированию сферы вещания, Каунсьель Супериор де Одивизуэль (Высшим Советом по телерадиовещанию - ВСТВ) является органом, созданным в соответствии с Законом<sup>64</sup>. Законы, действующие в сфере вещания, основаны на Статье 11 Декларации прав человека от 1789 года<sup>65</sup>, которая гарантирует свободу распространения идей и мнения. Конституционный суд применял Статью 11 к регулированию сферы вещания в нескольких случаях, модифицируя или отбрасывая неприемлемые положения<sup>66</sup>.

В последнее время в сфере вещания Франции произошли большие изменения. В период с 1945 по 1982 годы государство обладало абсолютной монополией на сектор вещания<sup>67</sup>. До 1964 года правительство непосредственно контролировало вещание, и только в 1982 году была формально и практически признана необходимость независимости от регулирования с созданием Высокой Инстанции. Регулирование вещание стало в некотором роде политическим футболом после того, как правительство Ширака заменила Высокую Инстанцию другим органом в 1986 году, существенно изменив его мандат, а правительство Рокарда, в свою очередь, заменило его на ВСТВ в 1989 году. И Закон 1986, и Закон 1989 годов, оспаривались в Конституционном суде, который признал конституционный принцип плюрализма источников информации, и счел необходимым провести оценку этих законов с точки зрения соблюдения в них данного принципа. В обоих случаях необходимо было внести целый ряд изменений в эти законы<sup>68</sup>.

### *I. Предоставляемые услуги*

До 1974 года за общественное вещание во Франции отвечало одно правительственное учреждение. В том году данная организация была разделена на семь отдельных «национальных программных компаний», и каждая отвечала за различную область деятельности. В настоящее время существует шесть национальных компаний, пять из которых были созданы в соответствии с Законом от 1986 года, а еще одна – в соответствии с Законом от 1994 года<sup>69</sup>. Три из них являются теле и три радиовещательными компаниями:

<sup>63</sup> Закон №86-1067 от 30 сентября 1986 года в последующем был модифицирован. На сайте на французском языке: [http://www.legifrance.gouv.fr/html/frame\\_codes\\_lois\\_reglt.htm](http://www.legifrance.gouv.fr/html/frame_codes_lois_reglt.htm).

<sup>64</sup> Закон №89-25 от 17 января 1989 года. Изменения внесены в 1999 году. Ссылки на Закон 1986 году также подлежат изменению.

<sup>65</sup> Подтверждены в Преамбуле Конституции Пятой Республики (1958).

<sup>66</sup> Смотри ниже.

<sup>67</sup> Private radio broadcasters did exist prior to the war.

<sup>68</sup> See Decision 86-217 of 18 September 1986 and Decision 88-248 of 17 January 1989.

<sup>69</sup> Article 44 of the 1986 Law and Article 2 of Law No. 94-88 of 1 February 1994. На основании последнего была создана шестая компания – Ля синкьем (La cinquième).



- Франс 2, с мандатом транслировать телевизионные программы на всю центральную территорию;
- Франс 3, с мандатом транслировать телевизионные программы национального или регионального характера на всю центральную территорию;
- Ля синкъем, с конкретным мандатом транслировать программы культурного и образовательного характера;
- Радио-Франс, с общим мандатом транслировать радио программы;
- Радио-Франс-Отр-Мер, с мандатом делать радио и телевизионные программы для трансляции в заграничных департаментах и территориях; и
- Радио-Фран-Интернасьональ, с мандатом транслировать международные радио программы.

Кроме того, общественный спутниковый канал Ля Септ-АРТЕ отвечает за трансляцию культурных и европейских программ<sup>70</sup>.

Законом 1986 года был создан еще целый ряд других компаний с функциями, относящимися к сфере вещания. Статьей 51 была создана Теледефузион де Франс (ТДФ), совместная компания, большая часть капитала которой принадлежит общественным деятелям, отвечающая за практическое вещание программ. Ее главной задачей является обеспечение вещания на общественных каналах, но она также может оказывать услуги коммерческим компаниям. Ведение и обеспечение доступа к архиву является, в соответствии со Статьей 49, обязанностью Институт насьональ де л'одивизуэль (ИНО), которая также является государственной компанией. Производством программ занимается другое совместное предприятие, Сосъете франсэз де продаксьон де креасьон одивизуэль (СФРКО), чья работа предназначена преимущественно для общественных каналов<sup>71</sup>.

## ***II. Мандат общественной службы***

Представление даже о коммерческом вещании как об общественной службе, а не как о просто коммерческой деятельности все еще достаточно распространено во Франции. Основные элементы мандата общественной службы содержатся в Статье 1 Закона от 1986 года, которую называют главной статьей. Этой Статьей, помимо прочего, предусматривается, что ВСТВ должен обеспечивать независимость и беспристрастность организаций общественного вещания, а также добиваться, чтобы все вещательные компании продвигали качественные и разнообразные программы, национальную аудио-визуальную продукцию, французский язык и культуру.

Многие из обязанностей общественной службы, установленных Законом от 1986 года, обязательны как для частных, так и финансируемых государством вещательных компаний. Например, нормативные положения, одобренные совместно с Консейль д'Эта (высший суд по административным делам) и по рекомендации ВСТВ, могут касаться рекламы, вещания программ французского и европейского производства в часы пик и создания аудио-визуальных

<sup>70</sup> Article 45 of the 1986 Law.

<sup>71</sup> Article 52.

программ<sup>72</sup>. В соответствии со Статьей 15 ВСТВ должен заботиться о том, чтобы вещание программ государственными или частными компаниями не наносило вред детям и подросткам. Статья 14 строго запрещает политическую рекламу. Дополнительные обязанности накладываются на частные вещательные компании специальными положениями Закона от 1986 года, различными постановлениями, обусловленными данным Законом, а также лицензиями. Телевизьон франсэз 1 (ТФ1), государственный канал, который был приватизирован в 1986 году и все еще остается ведущим каналом, имеет особенно строгие обязанности общественной службы<sup>73</sup>.

Целый ряд других обязанностей общественной службы относятся только национальным компаниям. Они включают в себя уважение плюрализма, специальные обязанности, касающиеся вещания в период предвыборных кампаний, популяризацию оркестров и хоров, общее образование, социальную и культурную миссию, хранение и эксплуатацию аудио-визуальных архивов, обязанность транслировать парламентские дебаты и сообщения политических партий, союзов и профессиональных организаций, а также обязанность транслировать религиозные программы по воскресным дням<sup>74</sup>. В соответствии со Статьей 20, национальные компании, имеющие свои программы, должны способствовать развитию национальной аудио-визуальной деятельности.

### **III. Структура управления**

#### **A. Внутренне управление**

Пять упомянутых выше национальных программных компаний, созданных в соответствии со Статьей 44 Закона от 1986 года, имеют одинаковый статус. Они подотчетны соответствующему органу, являющемуся субъектом коммерческого права в качестве *sociétés anonymes* (акционерное общество) - за исключением тех случаев, когда эти законы вступают в противоречие с Законом от 1986 года, например, в отношении структуры и потребностей в капитале, – но государство является единственным акционером. *A cahiers des charges* или устав, определяет программные обязанности данных компаний, в особенности в отношении их образовательных, культурных и социальных миссий. *Cahiers des charges* вводятся указом Премьер-министра или президента по рекомендации ВСТВ и имеют статус дополнительного закона или нормативного положения. И *cahiers des charges*, и рекомендация ВСТВ, должны быть опубликованы в журнале *Journal officiel de la République française*, что эквивалентно публикации в Официальной газете<sup>75</sup>.

Различные *cahiers des charges* похожи по своей сути, они учитывают мандаты различных национальных программных компаний и в большинстве своем представляют собой дальнейшее развитие обязанностей, обозначенных в Законе от 1986 года. Например, *cahiers des charges*, одобренный указом от 16 сентября 1994 года для Франс 2 и Франс 3, обязывает эти каналы обеспечивать для всех

---

<sup>72</sup> Article 27.

<sup>73</sup> Смотри Articles 58 – 69 Закона от 1986 года. Смотри также Барендт, цит. выше, стр.18

<sup>74</sup> Смотри Articles 13, 16, 44, 48, 49, 55 и 56 соответственно. Только Радио-Франс отвечает за популяризацию оркестровой музыки и хора, и только Франс 2 обязана транслировать религиозные программы.

<sup>75</sup> Articles 46 and 48.

секторов населения информацию, культурную и развлекательную программы в соответствии с их мандатами. Эти *cahiers des charges* также развивают ряд общих программных обязательств, согласно которым Франс 2 и 3, например, должны защищать детей и подростков, пропагандировать честность, независимость и плюрализм, в особенности в отношении новостей и политических программ, уважать принцип равенства, человеческое достоинство и рекомендации ВСТВ, а также способствовать популяризации французского языка и культуры. *Cahiers des charges* также уточняет некоторые детали целого ряда обязанностей, возникающих в соответствии с Законом от 1986 года, например, в отношении правительственных сообщений, избирательных кампаний, Парламентских дебатов, мнений профсоюзов, религиозных программ и специальных программ образовательного и социального характера.

В соответствии с Законом от 1986 года также предусмотрено создание Совета директоров программных компаний, предусмотренных Статьей 44. В каждом Совете должно быть двенадцать членов с 3-х летним сроком полномочий: по одному человеку, отвечающему за каждую палату Парламента, четыре человека, представляющих государство, четыре квалифицированных человека, назначенных ВСТВ, и два человека, представляющих рабочих. Президенты назначаются ВСТВ – Франс 2 и Франс 3 имеют одного Президента – и могут быть смещены с занимаемой должности ВСТВ<sup>76</sup>.

Другие вещательные компании, ТДФ, ИНО и СФРКО, а также две национальные программные компании не подпадают под Статью 44 и рассматриваются в рамках общего закона о компаниях, хотя весь или большая часть акционерного капитала принадлежит государству. Некоторые из них, как, например, ИНО и ТДФ, руководствуются *cahiers des charges*, а другие, как, например, СФРКО, создаются как частные компании. ИНО также имеет Совет Директоров, члены которого назначаются таким же образом, как и для программных компаний, подпадающих под Статью 44<sup>77</sup>.

## **Б. Механизмы регулирования**

Во Франции три органа осуществляют регулирование деятельности организаций общественного вещания – Парламент, правительство и ВСТВ. Парламент отвечает за общую правовую рамку вещания, в остальном же он имеет ограниченный прямой контроль. Он имеет также значительную финансовую власть (смотри ниже), и может определять, как вести трансляцию парламентских дебатов.

Регуляторная власть правительства над вещательными компаниями в основном заключается в том, что оно издает различные указы, в том числе и введение *cahiers des charges*, о котором говорилось выше. Некоторые обязанности общественной службы, отмеченные выше, были введены правительственным указом, включая положения, касающиеся рекламы, а также вещания французских программ в часы пик. В соответствии со Статьей 54 Закона от 1986 года, правительство также может потребовать, чтобы компании транслировали заявления или сообщения, которые оно может счесть необходимым.

<sup>76</sup> Article 47 of the 1986 Law.

<sup>77</sup> See Articles 45, 49-52 and Article 2 of the 1994 Law.

ВСТВ является главным органом, регулирующим общественные и частные вещательные компании. Как отмечалось выше, структура и полномочия этого регулирующего органа были предметом внимания в последние годы, и существующий сегодня орган был создан на основе поправок к Закону от 1986 года, которые вступили в силу в 1989 году. Его независимость гарантируется главной Статьей, но были сделаны также попытки обеспечить структурные гарантии такой независимости. Данный орган состоит из девяти членов, назначаемых Президентом Республики, но выдвигаемых в равных пропорциях тремя Президентами Республики, Национальной Ассамблеей и Сенатом, соответственно. Срок полномочий оставляет шесть лет, и они не возобновляются и не отменяются. Президент ВСТВ назначается Президентом Республики<sup>78</sup>. В соответствии со Статьями 5 и 8, члены ВСТВ должны строго соблюдать правила в отношении конфликта интересов и профессиональной тайны, что гарантирует их от участия в деятельности, несовместимой с их мандатом (например, занимать избираемую должность), или от выражения мнения по вопросам, которые рассматривались или рассматриваются ВСТВ. ВСТВ полностью финансируется из государственного бюджета<sup>79</sup>.

ВСТВ имеет целый круг полномочий в отношении обязанностей общественной службы, в отношении *cahiers des charges* национальных компаний, а также в отношении назначений Президентом Советов директоров, как уже отмечалось выше. Помимо назначения Президента Совета и выдвижения членов в эти Советы, ВСТВ не имеет других полномочий вмешиваться в управление национальными программными компаниями. ВСТВ имеет непосредственное право устанавливать правила в трех областях: вещание в период выборов, право ответа и трансляция сообщений политических партий, национальных союзов и профессиональных организаций<sup>80</sup>. Он также имеет право на то, чтобы с ним консультировались по целому ряду вопросов, отмеченных выше, в рамках роли общественной службы, например, по вопросам о правилах размещения рекламы. Попытка, предпринятая в 1989 году, дать ВСТВ значительные полномочия в решении вопросов рекламы и спонсорства была отклонена как неконституционная<sup>81</sup>.

В соответствии со Статьей 18 Закона от 1986 года, ВСТВ должен направлять ежегодный отчет Президенту Республики, Правительству и Парламенту. Отчет должен содержать информацию, касающуюся его деятельности, соблюдения законности и выполнения организациями общественного вещания своих обязательств. Такой отчет может содержать рекомендации по изменению правового и регулирующего характера этого органа, а также содержать замечания о том, как абонентская плата и доходы от рекламы делятся между различными организациями общественного вещания.

ВСТВ имеет определенные полномочия обеспечивать соблюдение закона национальными вещательными компаниями. В соответствии со Статьей 20 Закона от 1986 года, Президент может подать в суд от имени государства за нарушение обязательств, выполнение которых ему было поручено обеспечить.

---

<sup>78</sup> Article 4.

<sup>79</sup> Article 7.

<sup>80</sup> Articles 16, 54 and 55.

<sup>81</sup> Decision 88-248 of 17 January 1989. See Barendt, *op cit.*, p. 66.

В случае серьезного нарушения обязательств организацией общественного вещания, ВСТВ может сделать публичное замечание по данному поводу, адресованное Совету Директоров. Он может также, в случае серьезного нарушения обязательств, обозначенных в *cahiers des charges*, указать соответствующему Президенту на принятие необходимых мер за определенный период времени<sup>82</sup>.

Изменения в Закон от 1986 года, внесенные в 1994 году, существенным образом усилили исполнительную власть ВСТВ над национальными программными компаниями<sup>83</sup>. Теперь он может приказывать им соблюдать свои юридические обязательства, а в тех случаях, когда эти указы или закон не были соблюдены, хотя предупреждение было сделано, он может приостановить ряд программ на один месяц или наложить штрафные санкции. Он также может издать указ обнародовать информацию о том, что они нарушили свои обязательства. Отказ от выполнения может привести к штрафу. Компания может опротестовать такие решения ВСТВ в Conseil d'Etat (Государственный совет) в течение двух месяцев<sup>84</sup>.

#### **IV. Финансирование**

Главным источником финансирования организаций общественного вещания во Франции являются ежегодная абонентская плата, взимаемая с владельцев ТВ, которая в настоящее время составляет \$150 в год, то есть, приблизительно 70% общих доходов. Ожидается, что общая сумма лицензионных сборов составит почти 11 миллиардов франков в 1998 году, что на 7% больше по сравнению с предыдущим годом. Подавляющий процент остальных доходов поступает от рекламных и спонсорских программ. Кроме того, национальные программные компании могут также продавать аудио-визуальную продукцию, на которую они имеют право.

Парламент устанавливает тарифы на абонентскую плату каждый год, а также дает одобрение на распределение этой платы среди различных национальных программных компаний и ИНО<sup>85</sup>. Это распределение должно учитывать предполагаемый бюджет и ресурсы компании, усилия, сделанные для продвижения продукции, и взятые обязательства в сфере общественной службы. Бюджет, сформированный за счет абонентской платы, разный в разных компаниях. Ожидается, что в 1998 году он составит от 48% у Франс 2 и 99% у Радио-Франс-Интернасьональ и Ла Септ-АРТ (смотри таблицу). Наверное, важно, что эти два наиболее популярных общественных канала, получают большую часть их дохода от рекламы.

#### **Доля бюджета, сформированная из общественных источников**

---

<sup>82</sup> Article 13.

<sup>83</sup> Law No. 94-88 of 1 February 1994.

<sup>84</sup> Article 3 of the 1994 Law.

<sup>85</sup> Article 53 of the 1986 Law. Другие компании общественного вещания работают на коммерческой основе, в основном взимают плату с национальных вещательных компаний за услуги.

	1997	1998
ИНО	54.7	57.9
Франс 2	47.9	47.6
Франс 3	60.7	60.2
Ла Сет-Арт	98.4	98.8
Ла Санкьем	95.4	96.1
Радио Франс	92.4	92.5
Эр-эф-оу	94.2	93.2
Эр-эф-ай	98.6	98.9
<b>Итого</b>	<b>69.1</b>	<b>69.0</b>

Доходы от рекламы национальных компаний строго контролируются. В 1987 году Парламент установил предельную величину дохода, которую они могут получить от рекламной деятельности. Кроме того, некоторые положения Закона от 1987 года ограничивают содержание рекламы или предусматривают правительственный контроль над ней. Согласно Статье 73, кинематографическую продукцию нельзя прерывать рекламой. Статьей 48 предусматривается, что *cahiers des charges* должен определять способы трансляции рекламы и ее допустимый объем. Например, в среднем шесть минут в час и абсолютный предел – двенадцать минут в час для Франс 2 пять и десять минут, соответственно, для Франс 3<sup>86</sup>. В соответствии с *cahiers des charges*, зачастую требуется, чтобы реклама была на французском языке. Эти ограничения обосновываются охраной общественного порядка и безопасности, поддержкой честности, порядочности, уважения человека, интересов абонентов и несовершеннолетних. Указ от 27 марта 1992 года также определяет некоторые общие принципы трансляции рекламы, запрещает рекламу определенной продукции, требует, чтобы реклама была легко узнаваемой и ограничивает прерывание регулярных программ<sup>87</sup>.

Национальные программные компании могут иметь не информационные спонсируемые программы, но только в том случае, если такие программы соответствуют их образовательной, социальной и культурной миссиям<sup>88</sup>. Указ от 1992 года определяет спонсорство как финансирование телевизионных программ спонсором для того, чтобы рекламировать его торговую марку, имидж, название или деятельность. Спонсорское вещание не должно содержать специфические рекламные ссылки и не должно побуждать зрителей к покупке продукции спонсора<sup>89</sup>. Определенные типы компаний могут не заниматься спонсорской деятельностью, и спонсируемые программы должны быть четко определены<sup>90</sup>.

<sup>86</sup> Articles 60 and 62 of their respective *cahiers des charges*.

<sup>87</sup> See Articles 8, 9, 14, 15 and 16 of the 1992 Decree. Реклама табака, алкоголя, книг, кино и прессы запрещена, за исключением заграничных департаментов и территорий. Прерывание разрешается только в том случае, если это не целостности и значимости программы.

<sup>88</sup> Article 48 of the 1986 Law.

<sup>89</sup> Articles 17 and 18.

<sup>90</sup> Articles 18 and 19. Компании, которые продают алкогольные напитки, табачную продукцию или лекарственные препараты, не могут спонсировать программы.

# ЯПОНИЯ

## *Введение*

Организация общественного вещания Японии, Ниппон Хосо Куокай или Эн-Эйч-Кей, была создана в 1926 году на основе трех городских радиовещательных компаний. С тех пор она выросла в организацию общественного вещания, которая финансируется, пожалуй, лучше всех подобных организаций в мире. Расходы Эн-Эйч-Кей в 1999 году превысили 625 миллиардов йен или почти \$ 6 миллиардов американских долларов. В настоящее время Эн-Эйч-Кей функционирует как классическая организация общественного вещания, в соответствии с Законом о вещании от 1950 года с внесенными в него поправками<sup>91</sup>.

## *I. Предоставляемые услуги*

Эн-Эйч-Кей является оператором 5 национальных телевизионных и 3 национальных радиостанций. Она также предоставляет вещательные услуги во всем мире, имея в своем составе Эн-Эйч-Кей Уорлд ТВ, Эн-Эйч-Кей Уорлд Премиум и Эн-Эйч-Кей Уорлд Радио Джапан. У Эн-Эйч-Кей есть две наземные телевизионные службы, Дженерал ТВ (Общее ТВ) и Эдьюкейшнл ТВ (Образовательное ТВ). Первая станция является сердцем телевизионной службы Эн-Эйч-Кей, она имеет программу новостей, образовательную, культурную и развлекательную программы. В 1997 году распределение эфирного времени приблизительно было следующим: 41% новости, 19% образование, 29% культура и 11% развлечения. Другой наземный канал, Эдьюкейшнл ТВ, вещает преимущественно образовательные (77%) и культурные (20%) программы. Три другие телевизионные станции оказывают услуги спутникового телевидения. Число зрителей, подписавшихся на услуги этих трех станций, составляет свыше 9 миллионов человек. Ди-би-эс-1 специализируется в основном на новостях, документальных фильмах и спортивных передачах, а Ди-би-эс-2 больше ориентирована на развлекательные программы, искусство и культуру. Hi-Vision начала вещание в 1994 году, она предоставляет услуги телевидения с высоким качеством звука и изображения (высокой точности).

Радио 1 – это канал, вещающий новости, текущие события и практическую информацию. Он гордится тем, что предоставляет новейшую информацию и гибко и оперативно реагирует на катастрофы и другие чрезвычайные ситуации. Радио 2 ориентирована на образовательные программы, а также на вещание на иностранных языках. Радио FM представляет собой музыкальный канал Эн-Эйч-Кей с акцентом на классической музыке, а также на региональных программах<sup>92</sup>.

## *II. Мандат общественной службы*

Эн-Эйч-Кей имеет целый ряд обязательств, общих для всех вещательных компаний в Японии, а также конкретные обязательства службы общественного вещания. В соответствии со Статьей 3-2 Закона о вещании, вещательные

<sup>91</sup> Law No. 132 of May 2, 1950. На Веб странице: <http://www.nhk.or.jp>

<sup>92</sup> Приведенная выше информация взята с Веб-страницы Эн-Эйч-Кей: <http://www.nhk.or.jp>

компания не должны нарушать общественную безопасность, добрые нравы и манеры, они должны быть политически нейтральными, аккуратными в отношении новостей, и должны представлять спорные вопросы с различных точек зрения. Вещательные компании должны обеспечивать разнообразные программы, включая культурные, образовательные и развлекательные материалы. Когда это возможно, вещательные компании должны давать звуковые сообщения с тем, чтобы помочь слепым людям понять телевизионные программы, а также наглядные сообщения с тем, чтобы помочь глухим людям. Согласно Статье 3-3, вещательные компании должны устанавливать, публиковать стандарты вещания, приемлемые для каждого типа программ. Статьей 6-2 предусматривается, что в случае бедствия или катастрофы, эти компании должны вещать программы с целью уменьшить ее пагубные последствия.

В целом же, общей целью Эн-Эйч-Кей, в соответствии со Статьей 7 Закона о вещании, является обеспечение внутренних программ, в достаточном количестве и хорошего качества, для общественного благополучия, которые можно было бы принимать на территории всей Японии, а также вести международное вещание. Помимо общих обязательств, определяемых Статьей 3-2 для исполнения всеми вещательными службами, в Статье 44 определяются дополнительные обязательства общественной службы Эн-Эйч-Кей. Эти дополнительные обязательства включают в себя удовлетворение пожеланий всех людей, повышение уровня цивилизованности, обеспечение местных и национальных программ, а также популяризацию современной цивилизации при сохранении положительных особенностей прошлого. Международная служба вещания должна способствовать укреплению дружбы между народами и экономического сотрудничества через лучшее понимание Японии и японской культуры, а также обеспечивать развлекательные программы для японцев, находящихся за рубежом.

### ***III. Структура управления***

#### ***A. Внутренне управление***

Эн-Эйч-Кей, согласно Статье 8, Закона о вещании, является юридическим лицом с головным офисом в Токио<sup>93</sup>. В соответствии со Статьей 11, сама корпорация своими Статьями определяют Совет управляющих и Совет директоров. Статьей 24 помимо этих органов предусматривается Президент, Вице-президент и не более трех аудиторов, в качестве сотрудников Эн-Эйч-Кей. Форма независимости для всех вещателей, включая Эн-Эйч-Кей, устанавливается Статьей 3, которая запрещает любое вмешательство в программы или регулирование вещательных программ, за исключением того, что предусматривается Законом.

Роль Совета директоров заключается в том, чтобы принимать решения в области управления, политики и других важных вопросов, касающихся Эн-Эйч-Кей<sup>94</sup>. В частности, согласно Статье 14, Совет управляющих должен принимать решение по бюджету и другим вопросам финансового планирования, план станций вещания и вещательные стандарты, предусмотренные Статьей 3-3, а также вознаграждение служащих. Управляющие также назначают Президента

---

<sup>93</sup> Article 10..

<sup>94</sup> Article 13.



числом голосов не менее 9 из 12, аудиторов, а также одобряют назначение Президентом Вице-президента и директоров<sup>95</sup>.

В Совете директоров 12 членов, которые выбирают собственного Председателя<sup>96</sup>. В соответствии со Статьей 16, Управляющие назначаются премьер-министром с согласия обеих Палат Национального парламента из числа людей, имеющих здравое суждение, большой опыт работы и знания в соответствующей области, включая сферу образования, культуры, науки и промышленности. От каждого из восьми районов, перечисленных в Приложении, должен назначаться, по крайней мере, один Управляющий. Никто из людей, когда-либо приговоренных к тюремному заключению, или уволенных по уважительной причине с государственной службы, из тех, кто находится на государственной службе, является штатным членом политической партии или проявляет существенный интерес к службе вещания или соответствующему предприятию, не может быть назначен на должность Управляющего. В соответствии со Статьей 20, не более 4 управляющих могут состоять в одной политической партии.

Премьер-министр может смещать тех управляющих, которые перестают удовлетворять условиям назначения<sup>97</sup>, а также может, в соответствии со Статьей 20 и с согласия обеих палат национального парламента, смещать тех управляющих, которые более не могут выполнять свои обязанности, которые действовали вопреки своим официальным обязательствам или повинны в должностных преступлениях, вследствие чего они перестают соответствовать должности Управляющего. За исключением этих ограниченных условий, Статья 12 защищает Управляющих от увольнения, вопреки их собственному желанию.

Совет директоров, который включает директоров, Президента и Вице-президента, должен решать важные вопросы, касающиеся работы Эн-Эйч-Кей<sup>98</sup>. В соответствии со Статьей 26, Президент представляет Эн-Эйч-Кей, а также выступает в качестве Председателя Совета директоров. Запрет на назначение определенных лиц на должность Управляющего распространяется, с соответствующими изменениями, на Президента, Вице-президента, директоров и аудиторов<sup>99</sup>. Совет управляющих имеет полномочия, в соответствии со Статьей 29, смещать с должности Президента или аудитора, который не способен выполнять свои обязанности или совершил действие, идущее вразрез с его полномочиями, либо свершил должностное преступление, что делает его или ее несоответствующей занимаемой должности Президента или аудитора. По той же самой причине, и с согласия Управляющих, Президент может смещать с Вице-президента или директора.

## **Б. Механизмы регулирования**

В соответствии со Статьей 3-4, все вещательные компании должны создавать Консультативную организацию по программам вещания для надзора за качеством и услугами. При разработке или внесении изменений в стандарты вещания, предусмотренные Статьей 3-3, необходимо консультироваться с этим

---

<sup>95</sup> Article 27.

<sup>96</sup> Article 15.

<sup>97</sup> Article 19.

<sup>98</sup> Article 25.

<sup>99</sup> Article 27(5).

Консультативным органом и учитывать его комментарии. Для того чтобы ускорить работу этой Консультативной организации, вещательные компании должны предоставлять ей разнообразную информацию, включая информацию о том, каким образом были учтены ее рекомендации конкретной вещательной компанией.

Эти требования подробно излагаются в Статье 44-2 вообще, и в отношении Эн-Эйч-Кей в частности. Последняя должна создавать центральный и региональные консультативные органы, полномочные осуществлять мониторинг программ вещания в стране и на заграницу. Члены данных органов назначаются Президентом с согласия Совета управляющих из числа грамотных и опытных специалистов данной географической территории. Кроме того, Эн-Эйч-Кей должна проводить регулярные научные опросы, результаты которых подлежат обнародованию<sup>100</sup>. И, наконец, в соответствии со Статьей 9(6), Эн-Эйч-Кей должна принимать во внимание все мнения, полученные от специалистов или от людей, имеющих отношение к вещанию, если эти мнения способствуют развитию вещания.

Статья 4 *Закона о вещании* предусматривает право ответа человеку, в отношении которого была допущена неверная информация в эфире, а также обязанность вещательной компании исправить допущенную ошибку при ее обнаружении. Для практического соблюдения такого права, которое может быть востребовано в любое время в течение трех месяцев со дня выхода материала в эфир, Статья 5 предусматривает архивное хранение всех материалов, выпускаемых в эфир, в течение трех месяцев.

В соответствии со Статьей 33, Министр почтовой связи и телекоммуникаций может дать указание Эн-Эйч-Кей осуществлять международное вещание. Министр также имеет полномочия дать указание Эн-Эйч-Кей провести исследование, призванное развивать и улучшать вещание в соответствии со Статьей 34. Эти указы предполагают, что затраты, связанные с их исполнением, будут финансироваться государством<sup>101</sup>.

Для выпуска своих облигаций Эн-Эйч-Кей должна предварительно получить одобрение Министра финансов, а без предварительного одобрения Министра почтовой связи и телекоммуникаций компания не может передавать или сдавать в аренду ничего из своего трансляционного оборудования<sup>102</sup>. Аналогичным образом, согласно Статье 43, Эн-Эйч-Кей не может закрывать какую-либо из своих станций вещания или приостанавливать их работу на период более 12 часов без согласия Министра почтовой связи и телекоммуникаций. Этот Министр несет ответственность, в соответствии со Статьей 2-2, за разработку базового плана вещания, в котором определяется целый ряд вопросов, связанных со станциями вещания. Эн-Эйч-Кей может предоставлять кандидатам на выборную должность возможность озвучивать свои взгляды или обращаться с предвыборной речью на том условии, что такой доступ обеспечен для всех кандидатов<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> Article 44(2).

<sup>101</sup> Article 35.

<sup>102</sup> Articles 42 and 47.

<sup>103</sup> Article 45.

Эн-Эйч-Кей должна готовить ежегодный бюджет по доходам и расходам, а также ежегодный общий отчет и предоставлять их Министру почтовой связи и телекоммуникаций. Последний доводит их до сведения национального парламента через Кабинет министров, сопроводив эти документы своими комментариями и мнением аудиторов.<sup>104</sup>

#### ***IV. Финансирование***

В соответствии со Статьей 9(4), Эн-Эйч-Кей не может иметь прибыль. А в соответствии со Статьей 46, она не имеет права осуществлять рекламное вещание. С другой стороны, в соответствии со Статьей 32, все, у кого есть оборудование, способное принимать программы вещания Эн-Эйч-Кей, должны платить ей, и это составляет большую часть доходов данной организации. Согласно отчету за 1999 год, Эн-Эйч-Кей получила почти 98% своих доходов от общей суммы в 635 миллиардов йен, собранной за счет лицензионной платы в 1999 году. В 1998 Эн-Эйч-Кей получила абонентскую плату с более чем 36 миллионов семей, а 9 миллионов платили по договорам с Эн-Эйч-Кей за прямое спутниковое вещание<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> Articles 37 and 38.

<sup>105</sup> Веб-сайт Эн-Эйч-Кей, <http://www.nhk.or.jp>

## ЮЖНАЯ АФРИКА

### Введение

Как и многие учреждения в Южной Африке, Юно-африканская вещательная корпорация (ЮАВК) претерпела большие изменения в последние годы для того, чтобы соответствовать новым демократическим структурам и отвечать потребностям граждан Южной Африки. Совершенно новый *Закон о вещании*<sup>106</sup>, ключевое законодательство, лежащее в основе деятельности ЮАВК, был принят в 1999 году (Закон 1999 года), сменивший прежний закон от 1976 года, поэтому изменения, предполагаемые в соответствии с новым законом, полностью еще не проведены. Официально ЮАВК, в соответствии с Законом от 1999 года, была преобразована в компанию с ограниченной ответственностью, с акционерным капиталом, и стала подлежать Закону о компаниях, хотя Раздел 7 признает необходимость модификации правил для компаний, принимая во внимание особую природу ЮАВК как корпорации. В частности, для начала, следует сказать, что государству будет принадлежать сто процентов акций ЮАВК. Это исключение из обычных правил, требующих наличие, по меньшей мере, семи акционеров, санкционировано Статьей 19(1) Закона. Разделом 9 предусматривается эффективное разделение ЮАВК на общественную и коммерческую службы, которые должны вестись отдельно в рамках единой корпоративной структуры. Первую следует рассматривать как любую коммерческую вещательную деятельность, а последнюю, как имеющую особые, установленные законом обязательства.

Независимое Управление вещания (НУВ) было создано в соответствии с Законом от 1993 года (Закон НУВ)<sup>107</sup>. НУВ имеет широкие полномочия по регулированию вещательных компаний, в особенности в части лицензирования, а Закон от 1993 года полностью изменил структуру регулирования частных вещательных компаний. НУВ имеет определенную власть над ЮАВК. В результате этих значительных изменений ЮАВК находится в переходном состоянии. Все результаты многих изменений еще предстоит увидеть. В то же самое время, финансовое давление означало, что ЮАВК, в отличие от других организаций общественного вещания, рассматриваемых здесь, получает основную долю своего финансирования от рекламной деятельности, а не из общественных источников. Цель, рассчитанная на более отдаленную перспективу, предусматривает разделение этой службы на общественный и коммерческий сектора, с последующим субсидированием первого. Будет ли такой шаг успешным и, если да, то в какой степени, предстоит увидеть.

### *1. Предоставляемые услуги*

Как уже отмечалось выше, Закон от 1999 года предусматривает разделение ЮАВК на коммерческий и общественный сектора. В настоящее время еще неясно, какие из услуг, оказываемых в настоящее время ЮАВК, составят сектор общественных услуг, а какие будут рассматриваться как коммерческие. Действительно, Раздел 1 Закона от 1999 года способствует этой путанице,

<sup>106</sup> No. 4 of 1999, assented to 23 April 1999. На сайте: <http://www.parliament.gov.za/acts/1999/act4-99.html>.

<sup>107</sup> The *Independent Broadcasting Authority Act*, No. 153 of 1993, assented to 18 October 1993. On the web at: <http://iba.org.za/actaaa.htm>.

определяя ‘службу общественного вещания’ как любую службу, включая и коммерческую, оператором которой является ЮАВК, в то время как Раздел 9(1) предусматривает разграничение между ‘общественной службой’ и ‘коммерческой службой’, оператором которых является ЮАВК. Что касается лицензирования, то НУВ должен делать различие между ‘общественными’, ‘коммерческими’ и ‘общинными’ службами вещания<sup>108</sup>.

В настоящее время ЮАВК имеет три телевизионных канала – ЮАВК 1, ЮАВК 2, и ЮАВК 3 - которые охватывают своим вещанием свыше 80% географической территории Южной Африки, хотя значительно меньший процент населения в действительности имеет доступ к телевидению вследствие невысокого престижа собственности на телевизор и отсутствия электрификации. В 1998 году общая ежедневная аудитория телезрителей ЮАВК оценивалась приблизительно в 14 миллионов человек, тогда как общая численность населения составляет 40 миллионов<sup>109</sup>, при этом ЮАВК 1 принадлежит самая большая доля, ЮАВК 2 следующая по размеру, а ЮАВК 3 - самая маленькая. Есть план сохранить ЮАВК 2 как службу общественного вещания, а ЮАВК 1 и ЮАВК 3 будут работать на коммерческой основе.

ЮАВК также имеет в своей национальной сети 19 радиостанций. Среди них одиннадцать станций – по одной на каждом из одиннадцати официальных языков (9 африканских языков, а также английский и африкаанс) – станция международного вещания, пара региональных станций и ряд станций на английском языке, вещающих преимущественно музыкальные программы. Все вместе, радиостанции ЮАВК имеют ежедневную аудиторию слушателей численностью приблизительно в 14 миллионов, основная масса которых слушают 9 станций на африканском языке<sup>110</sup>.

## ***II. Мандат общественной службы***

В Разделе 8 закона от 1999 года определяются цели ЮАВК в целом, которыми в той или иной степени руководствуется как общественная, так и коммерческая служба. Разделы 10 и 11 содержат подробное определение обязательств для общественной и коммерческой служб. В соответствии с Разделом 8 и обязательствами организаций общественного вещания, ЮАВК должен обеспечить свои услуги на всей территории Южной Африки на основе бесплатного приема, а также обеспечить информационные, образовательные и развлекательные программы. Согласно Статье 8, ЮАВК также должна иметь библиотеки и архивы с материалами, касающимися ее задач, собирать новости и информацию, создавать и заключать договора с агентствами новостей, проводить исследования по новым технологиям, возвращать таланты Южной Африки и обучать людей навыкам производства.

В соответствии со Статьей 10, общественная служба должна предоставлять услуги на всех официальных языках, отражать единство, а также культурное и многоязычное разнообразие Южной Африки, обогащать культурное наследие страны, как традиционное, так и современное. Общественная служба должна стремиться к достижению высокого качества программ на всех языках,

<sup>108</sup> Section 5(1) of the 1999 Act.

<sup>109</sup> Presentation by Enoch Sithole, Senior General Manager: Audience Services, SABC.

<sup>110</sup> Приведенная информация взята с сайта, <http://www.sabc.co.za>.

обеспечивая достаточный объем новостей и общественных дел, которые отвечали бы самым высоким стандартам журнализма, были бы честными, беспристрастными, сбалансированными и независимыми от правительственных, коммерческих и других интересов. Кроме того, общественная служба должна обеспечивать достаточное число образовательных программ, национальные спортивные программы и программы для меньшинств, а также услуги, направленные на детей, женщин, молодежь и инвалидов. И, наконец, общественная служба должна транслировать собственные программы, а также программы, полученные от независимого сектора.

### **III. Структура управления**

#### **A. Внутренне управление**

Как отмечалось выше, в соответствии с Законом от 1999 года, ЮАВК является корпорацией с ограниченной ответственностью и акционерным капиталом, ограниченная Законом о компаниях с соответствующими изменениями. Управление корпорацией осуществляет Совет директоров и Исполнительный комитет, сформированный из определенного числа членов Совета. Оба эти органа ограничены задачами и другими обязательными для исполнения правилами, определенными в законодательстве. Раздел 6(2) официально гарантирует свободу слова, журналистскую независимость, а также свободу творчества и программ ЮАВК, а Совет должен защищать эту свободу и независимость<sup>111</sup>.

В соответствии с Разделом 12, Совет должен состоять из 12 членов, не являющихся исполнительными членами, Главного исполнительного должностного лица группы и главного финансиста. 12 должностных лиц назначаются Президентом по рекомендации Национальной Ассамблеи прозрачным, открытым образом с участием общественности в процессе выдвижения кандидатов после опубликования их краткого списка<sup>112</sup>. В соответствии с Разделом 14, Исполнительный комитет назначается Советом директоров и состоит из Главного исполнительного должностного лица, а также шести других членов Совета. Он подотчетен Совету и выполняет такие функции, какие могут быть определены для него Советом.

Говоря в общем, члены Совета, согласно Разделу 13, должны иметь соответствующую квалификацию, знания и опыт в различных областях вещания, быть приверженцами справедливости, свободы слова, задач ЮАВК и отчетности, а также представлять широкие слои населения. В частности, члены Совета, в соответствии с Разделом 16 Закона, должны быть гражданами и постоянными резидентами Южной Африки, не должны быть признанными судом психически больными, не должны быть осужденными за серьезное преступление, за нечестность или какое-либо другое правонарушение. Орган, который производит назначение, согласно Разделу 15, имеет право вывести члена Совета по причине неадекватного поведения или неспособности выполнять его или ее обязанности после соответствующего расследования и по рекомендации Совета. Закон также определяет строгие правила в отношении конфликта интересов в Разделе 17. Если возникает конфликт интересов, то

---

<sup>111</sup> Section 13(11).

<sup>112</sup> Section 13.

участвующий в конфликте член Совета должен оставить заседание и позволить другим членам определить приемлемые меры.

Закон просто гласит, что Совет осуществляет контроль за делами ЮАВК<sup>113</sup> и что Исполнительный комитет подотчетен Совету<sup>114</sup>. Из этого следует, что Совет и его члены, которые входят в Исполнительный комитет, эффективно осуществляют прямой контроль над делами ЮАВК. Непонятно, каким образом это соотносится с общей гарантией свободы слова, а также журналистской независимостью, свободой творчества и программ, которые Совет обязан защищать. Вероятно, последнее воспрепятствует вмешательству Совета в повседневные дела ЮАВК и, в частности, в разработку программ и выбор новостей, но позволит ему определять политику, общее направление и цели ЮАВК.

### **Б. Механизмы регулирования**

ЮАВК подлежит регулированию со стороны Правительства, которое может изменить или даже отменить законодательство. Другие лица или органы, имеющие какую-либо власть над ЮАВК, включают в себя Министра, ответственного за выполнение Закона (Министр коммуникаций) и НУВ. К другим важным органам относится Дирекция частотного спектра и Производственный консультационный орган Южно-африканского вещания. Обе организации были созданы в соответствии с Законом от 1999 года.

Министр несет общую ответственность за разработку политики вещания, согласно Разделу 3(2) Закона от 1999 года, а также целый ряд других обязанностей в отношении ЮАВК. Министр имеет право одобрять выделение какой-то части средств, полученных от коммерческой деятельности, для финансирования общественной службы, по рекомендации Совета<sup>115</sup>, а также одобрять, после консультаций с Министром финансов, любое финансовое регулирование, разработанное ЮАВК, и одобрять инвестирование резервного фонда<sup>116</sup>. Примечательно, что Министр, по согласованию с Министром финансов, должен определять общую стоимость и количество акций в ЮАВК<sup>117</sup>, а также должен, опять-таки совместно с Министром финансов, одобрять займы ЮАВК<sup>118</sup>. Министр может давать указания ЮАВК по составлению годового финансового отчета и Ежегодного отчета<sup>119</sup>.

НУВ имеет достаточно большие полномочия в отношении ЮАВК. Раздел 6(2) определяет общую его ответственность за соблюдение положений Устава, который включает в себя большую часть важных положений Закона от 1999 года в отношении Корпорации. В соответствии с Разделом 3(5)(f) Закона от 1999 года, все вещательные компании, включая ЮАВК, должны соблюдать Кодекс поведения, изложенный в Списке 1 Закона НУВ и исполняемый НУВ. Кодекс охватывает такие вопросы, как непристойная брань, насилие, аккуратность и беспристрастность в программах новостей и т.д. В соответствии

---

<sup>113</sup> Section 13(11).

<sup>114</sup> Section 14(3).

<sup>115</sup> Section 11(d).

<sup>116</sup> Section 18.

<sup>117</sup> Section 19(2).

<sup>118</sup> Section 23.

<sup>119</sup> Sections 20(2) and 28(1)(g).

с Разделом 21, ЮАВК должен получать лицензию от НУВ, а НУВ должен выдавать такую лицензию после оплаты лицензионного сбора.

Разделом 37 Закона от 1999 года предусматривается создание Дирекции частного спектра (ДЧС) при Департаменте Коммуникаций. ДЧС отвечает за разработку политики в области спектра радио частот и за эффективное использование этого спектра в целях удовлетворения потребностей всех пользователей. Поскольку ЮАВК является важным пользователем частот, то деятельность ДЧС касается ее. В то же самое время, ДЧС должна сотрудничать со смежными органами, включая, по всей вероятности, и ЮАВК, при выполнении своих функций. В соответствии с Разделом 38 Закона от 1999 года, Министр должен создать Производственный консультационный орган Южно-африканского вещания, призванный консультировать его или ее по вопросам создания продукции местного телевидения и радио. Совершенно очевидно, что это дублирует роль ЮАВК в развитии местных талантов и в обеспечении программ на всех официальных языках.

ЮАВК должен представлять Министру годовой финансовый и ежегодный общий отчеты. Последний должен также содержать отчет о работе корпорации за предыдущий год, наряду с финансовой информацией, такой как описание стоимости всего имущества корпорации. Министр должен представить эти отчеты Парламенту для обсуждения в течение семи дней в случае ежегодного отчета<sup>120</sup>.

#### ***IV. Финансирование***

В соответствии с Разделом 8 Закона от 1999 года, ЮАВК может финансировать свою деятельность за счет рекламной деятельности, абонентской платы, спонсорской помощи, лицензионной платы и другим образом. Данный Закон не уточняет, применим ли в отношении деятельности общественных служб более краткий список видов финансирования, но уточняет, что ЮАВК может включать программы бесплатного вещания в свои общие услуги<sup>121</sup>. Кроме того, Раздел 11(d) данного Закона предусматривает использование доходов от коммерческих услуг для финансирования общественной службы. Поскольку разделение между различными службами официально не проведено, неясно, как это будет работать на практике.

Раздел 27 Закона от 1999 года также предусматривает взимание лицензионной платы со всех частных владельцев телевизоров, а также с определенных категорий бизнеса. На практике это обеспечило незначительную добавку в 13.5% на покрытие операционных расходов в 1999 году из-за большого распространения пиратства (воровства) и низких тарифов. Еще 206 миллионов или около 10% общих доходов поступили из общих правительственных источников финансирования, а оставшиеся 76.5% доходов – от рекламы и другой коммерческой деятельности<sup>122</sup>. Таким образом, общественное финансирование составляет мизерную часть финансирования ЮАВК.

---

<sup>120</sup> Articles 20 and 28.

<sup>121</sup> Section 8(g).

<sup>122</sup> Group Chief Executives' Statement: <http://www.sabc.co.za>.



## ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

### *Введение*

Британская вещательная корпорация (Би-би-си) была создана в 1926 году в соответствии с Королевской грамотой (Патент), и по сей день, она имеет свой прежний статус. С самого своего начала в 1926 году и до 1954 года Би-би-си обладала монополией на вещание. Даже после 1954 года монополия на радиовещание оставалась в силе, поскольку эта область рассматривалась как традиционный рынок Би-би-си, однако независимые телевизионные станции были лицензированы. До 1981 года независимые вещательные компании также, как и Би-би-си, были обязаны обеспечивать вещание в качестве "общественной образовательной, информационной и развлекательной службы"<sup>123</sup>. В 1973 году, наконец, было разрешено местное коммерческое радиовещание.

Королевские грамоты выдаются на несколько лет, последний был выдан на 10 лет в мае 1996 года<sup>124</sup>. Королевская грамота – это монаршее разрешение проводить определенную деятельность, часто на эксклюзивной основе, но на практике исключительное право, включая выдачу Королевских грамот, принадлежит исполнительной власти. Проект Грамоты Би-би-си разрабатывается государственным секретарем по национальному наследию. С процедурной точки зрения, Грамота аналогична вторичному законодательству или положениям и поэтому не подлежит обязательному рассмотрению Парламентом. Примечательно то, что решения, принятые в соответствии с данной Грамотой, не подлежат судебному контролю. Тот факт, что Грамота подлежит периодическому обновлению и имеет статус вторичного законодательства, означает, по крайней мере, формально, что Би-би-си имеет меньше гарантий, нежели организации общественного вещания, которые функционируют в соответствии с мандатом, имеющим силу закона.

Лицензионное соглашение (Соглашение) между Государственным секретарем по национальному наследию и Советом управляющих Би-би-си детально определяет вопросы управления и обязательства Би-би-си в качестве общественной службы. По сути дела, Соглашение представляет собой контракт, подписанный Министерством и Советом управляющих, последний из которых был подписан в 1996 году<sup>125</sup>. Таким образом, если какая-либо из сторон захочет получить компенсацию за какое-либо нарушение, ей, возможно, придется прибегнуть к договорному праву. Настоящее Соглашение содержит Статью 18, которая не является обязательной для исполнения, если она не одобрена резолюцией Палаты общин парламента.

Как уже было отмечено выше, последняя Грамота и Соглашение датированы 1996 годом. Для того чтобы эти два документа получили официальный статус, не требуется какой-то особой процедуры, поскольку до принятия в 1996 году этой Грамоты и Соглашения, правительство провело широкие консультации, которые включали в себя отчет специального комитета по национальному наследию и «Белую книгу»<sup>126</sup>. Правительство внесло целый ряд изменений,

<sup>123</sup> Television Act 1963, s. 2(1)(a).

<sup>124</sup> На сайте: [http://www.bbc.co.uk/info/BBCcharter/index\\_cf.htm](http://www.bbc.co.uk/info/BBCcharter/index_cf.htm).

<sup>125</sup> На сайте: [http://www.bbc.co.uk/BBCcharter/index\\_af.htm](http://www.bbc.co.uk/BBCcharter/index_af.htm).

<sup>126</sup> See note 3.

учитывая озабоченность в связи с отчетностью Би-би-си. Например, оно внесло требования в отношении стандартов программ непосредственно в текст Соглашения<sup>127</sup> и требование более детальных ежегодных отчетов Би-би-си. Кроме того, новые механизмы обусловили целый ряд изменений в управлении, уточнив роль управляющих, Национальных советов, а также офиса вещания в зарубежных странах и странах содружества.

### ***I. Предоставляемые услуги***

Соглашение дает право Би-би-си предоставлять широкий спектр услуг, включая наземные каналы телевещания, и пять радиовещательных программ для общего приема на территории Соединенного королевства, по одной дополнительной радиовещательной программе для Шотландии и Северной Ирландии, две для Уэльса, а также целый ряд местных радиовещательных программ<sup>128</sup>. Эти услуги называют местными службами. Би-би-си также имеет всемирную службу вещания, которая осуществляет трансляцию программ и оказывает услуги зарубежной аудитории на разных языках. Все эти услуги Би-би-си предоставляет как единый корпоративный орган.

### ***II. Мандат общественной службы***

Мандат общественной службы Би-би-си защищен целым рядом положений, как Грамоты, так и Соглашения. Статья 3(a) Грамоты определяет общие обязательства общественной службы, а именно, обеспечение программ радио и телевещания информационного, образовательного и развлекательного характера в качестве общественных услуг. Би-би-си также должна обеспечивать постоянный и эффективный внешний анализ своей деятельности, включая встречи с общественностью и проведение семинаров<sup>129</sup>. Любые существенные изменения в программах должны предварительно пройти «соответствующий процесс общественных консультаций»<sup>130</sup>.

Более детально содержание обязательств и общественных услуг изложено в Соглашении. Статья 3 предусматривает, что местные услуги должны соответствовать высоким общим стандартам, в особенности в части содержания, качества и редакторской честности, и должны освещать широкий круг тем. В Статье 5 приводится подробное изложение этих стандартов, которые предусматривают, что Би-би-си должна делать все, что можно, для обеспечения сбалансированных местных услуг и удовлетворения желаний и потребностей разнообразной аудитории, что она не будет злоупотреблять эмоциями, отражать негативное отношение к религиозным взглядам, оскорблять хороший вкус и правила приличия или общественные чувства, не будет подстрекать к совершению преступления и беспорядкам. Кроме того, противоречивые вопросы следует рассматривать с должной аккуратностью и беспристрастностью и, за небольшим исключением, материалы не должны содержать мнения Корпорации по текущим событиям или вопросом общественной политики. Би-би-си должна разработать кодекс с руководством в

---

<sup>127</sup> Они содержались в приложении к Соглашению, которое Би-би-си добровольно приняло.

<sup>128</sup> Clause 2. Конкретные услуги были включены впервые в новое Соглашение. С 1994 года Би-би-си имеет 38 местных радиостанций в Англии. Смотри White Paper, note 3, p. 17.

<sup>129</sup> Charter, Article 6.

<sup>130</sup> Agreement, Clause 4.3.

отношении того, как выполнять данные требования в оказываемых услугах и программах, в частности, в вопросе о беспристрастности.

Би-би-си также подлежит юрисдикции Комиссии по стандартам вещания (КСВ)<sup>131</sup>. Би-би-си должна разработать кодексы, касающиеся широкого круга вопросов, включая нечестное или несправедливое отношение, нарушение частной жизни, стандарты вкуса и приличия, представление насилия и сексуального поведения<sup>132</sup>. Би-би-си имеет полномочия осуществлять мониторинг программ и публиковать отчеты о своих находках. Она также имеет мандат рассматривать и решать жалобы, касающиеся нарушения вышеупомянутых положений<sup>133</sup>. В случае нарушения, КСВ может распорядиться, чтобы Би-би-си опубликовало решение таким образом, как это будет ей указано<sup>134</sup>. В 1996 году, предшественники КСВ (Комиссия по жалобам в сфере вещания и Совет по вещательным стандартам) уведомили Би-би-си о том, что на нее поступило 685 жалоб. За тот же период 78 жалоб были обоснованы или полностью<sup>135</sup>.

Перед местными службами также ставится ряд специфических обязанностей. В их число входит поощрение искусства и разнообразной культурной деятельности, обеспечение всестороннего, авторитетного и беспристрастного освещения новостей и текущих событий, а также широкий охват интересов к спорту и другим видам досуга, вещание образовательных программ, включая оригинальные программы для детей высокого стандарта, освещение жизни и проблем аудитории, обеспечение местных программ в разумных пропорциях для национальной аудитории в Северной Ирландии, Шотландии и в регионах за пределами Лондона и Юго-востока. Кроме того, Би-би-си должна ежедневно и беспристрастно освещать заседания Палат парламента<sup>136</sup>.

Соглашение предусматривает, что Всемирная служба должна так же, как и Би-би-си, быть приверженной "обеспечению высокого стандарта редакторской честности, содержания и качества программ". Статья 9.4 предусматривает, что Би-би-си, по согласованию со службами вещания в зарубежных странах и странах Содружества, должна публиковать долгосрочные цели, куда должно войти обеспечение точных, непредвзятых и независимых сообщений новостей, а также обеспечение "сбалансированного британского взгляда на события, освещенные в новостях, достоверное и эффективное освещение британской жизни, ее институтов и достижений".

Би-би-си также должна создать и вести архив, содержащий репрезентативную выборку транслировавшихся программ, а также принять необходимые меры для обеспечения доступа к нему граждан на платной или бесплатной основе<sup>137</sup> и, наконец, Статья 12 Соглашения требует, чтобы корпорация приняла необходимые меры для поведения исследований и развития программ для достижения своих общих целей.

---

<sup>131</sup> Established by Section 106 of the Broadcasting Act 1996, c. 55. On the web at: <http://www.hmsa.gov.uk/acts/acts1996/1996055.htm>.

<sup>132</sup> *Ibid.*, Sections 107(1) and 108(1).

<sup>133</sup> *Ibid.*, Sections 109 and 110.

<sup>134</sup> *Ibid.*, Section 119.

<sup>135</sup> See BBC, Annual Report and Accounts, 1996/97, p.65.

<sup>136</sup> Agreement, Clause 3.

<sup>137</sup> Agreement, Clause 11.

### **III. Структура управления**

Би-би-си – это корпорация, во главе с Советом управления, как это предусмотрено Грамотой. Независимость Би-би-си отмечается в преамбуле в Грамоте и недвусмысленно гарантируется Статьей 2.1 Соглашения следующим образом:

Корпорация является независимой во всех вопросах, касающихся содержания ее программ и времени, когда они транслируются или передаются, а также в ведении своих дел<sup>138</sup>.

Три национальных и ряд английских региональных Советов помогают и консультируют Корпорацию, в особенности в отношении своих географических регионов. Кроме того, Государственный секретарь, а в случае Всемирной службы, офисы вещания в зарубежных странах и странах Содружества, имеет значительные полномочия в отношении работы Би-би-си. Частью структуры управления Би-би-си является обязанность публиковать информацию, в особенности в Ежегодном отчете, который должен быть представлен парламенту.

Структура управления, как внутренняя, так и властная, не способствует практическому обеспечению уважения независимости, несмотря на формальные гарантии. Слишком большая власть сосредоточена в руках правительства, напрямую, а также через его полномочие назначать Управляющих. Грубое вмешательство в работу Би-би-си – редкое явление, хотя и не совсем неизвестное, но менее явное и более утонченное давление, несомненно, существует, и уже служило темой дебатов. Несмотря на это, процесс подготовки «белой книги» в 1994 году, направленный на уменьшение контроля со стороны правительства путем создания независимого вещательного совета с тем, чтобы возложить на него функции, которые в настоящее время выполняются правительством, или посредством перевода Би-би-си под юрисдикцию независимых органов регулирования под юрисдикцию существующих независимых органов регулирования вещания<sup>139</sup>, не получил большой поддержки.

#### **A. Внутреннее управление**

Грамота предусматривает создание Совета управляющих. Статья 7 определяет их функции, в которые входит одобрение задач и наблюдение за выполнением этих задач, обеспечивая соответствие Корпорации самым высоким стандартам честности, пристойности и значимости, а также разработка общей стратегии для различных служб (Местная, Всемирная и Коммерческая). Стратегия Местной службы должна "обеспечивать услуги Корпорации, программы и другие виды деятельности, отражающие потребности и интересы граждан". Управляющие также отвечают за обеспечение необходимых консультаций с различными Советами и за должное уважение к мнению зрителей, за мониторинг исполнения правовых и контрактных обязательств, а также за назначение генерального директора и другого старшего управленческого персонала<sup>140</sup>. Ни Грамота, ни Соглашение, не содержат детального

<sup>138</sup> Формальная гарантия независимости в самом последнем Соглашении.

<sup>139</sup> See White Paper, note 3, p.38.

<sup>140</sup> В настоящей Грамоте эти обязанности впервые были обозначены ясно и детально.

приемлемого определения взаимоотношения между управляющими и сотрудниками Би-би-си, хотя их роли стали более понятными в последние годы<sup>141</sup>. Эти инструменты не гарантируют Генеральному директору надежного срока пребывания в должности, и действительно, бывший Генеральный директор Аласдер Милн был смещен со своего поста в 1987. Хотя понятно, что управляющие имеют юридическое право осуществлять контроль над содержанием программ, на практике они делают это только в исключительных обстоятельствах<sup>142</sup>.

Члены Совета управляющих назначаются в соответствии с Королевской прерогативой – на практике Премьер-министром - сроком на пять лет, и могут быть назначены повторно<sup>143</sup>. Никакие формальные условия не требуются для назначения Национальных управляющих. Подробно об этом говорится ниже. Полномочия назначать Председателя и Вице-председателя Совета – опять-таки, Королевская прерогатива. Лица перестают быть управляющими, если они уходят в отставку, если их полномочия прекращаются в соответствии с Королевской прерогативой<sup>144</sup>, если их интересы вступают в конфликт с их обязанностями, если они становятся банкротами, если они страдают от какого-либо психического расстройства или отсутствуют на заседаниях более трех месяцев без разрешения или согласия Корпорации.

Один управляющий назначается на должность Национального управляющего в каждую из стран - Северную Ирландию, Шотландию и Уэльс. Они отбираются на эту должность на основе "знания культуры, характеристики и положения дел своего народа [в соответствующем месте], а также хорошего знания мнений, бытующих в данной стране"<sup>145</sup>. Заседания Совета должны проводиться в каждой из этих стран, равно как и в Англии. Государственный секретарь определяет кворум, а решения принимаются простым большинством голосов.

В соответствии со Статьями 14 и 15 Грамоты, полномочиями назначать должностных лиц, а также полномочиями определять ставки оплаты труда и условия работы наделена сама Корпорация, которая должна учитывать мнение служащих в отношении вопросов, касающихся их.

Большая часть программ радиовещания Би-би-си и приблизительно 75% ее телевизионной продукции представляют собой оригинальные программы, сделанные для аудитории в Великобритании<sup>146</sup>. Закон о вещании от 1990 года требует, чтобы Би-би-си закупала, по крайней мере, 25% своего телевизионного вещания у независимых производителей<sup>147</sup>, а в 1997 году этот показатель превысил целевой почти на 4%<sup>148</sup>.

## **Б. Механизмы регулирования**

---

<sup>141</sup> See White Paper, note 3, p.39.

<sup>142</sup> See Barendt, *op cit.*, p.68..

<sup>143</sup> Charter, Articles 8(1) and 8(2).

<sup>144</sup> Никакие условия к этим полномочиям не применяются.

<sup>145</sup> Charter, Article 8(3).

<sup>146</sup> See White Paper, note 3, p.14.

<sup>147</sup> Chapter 42, Section 186.

<sup>148</sup> See Annual Report, note 135, p.40.

Грамота определяет механизмы, необходимые для обеспечения того, чтобы Би-би-си откликалась на потребности населения и была подотчетна ему. Вообще они подразделяются на три категории: роль наблюдательных Советов, полномочия, данные Государственному секретарю или другим правительственным министрам, обязательства самой Би-би-си, в частности, обеспечивать информацию зрителям и Парламенту.

В соответствии со Статьей 12 Грамоты, должно быть создано три Национальных вещательных совета, по одному в Северной Ирландии, Шотландии и Уэльсе, а Статьей 13 предусматривается создание Региональных консультационных советов в каждом регионе Англии, где создаются телевизионные программы. Корпорация несет расходы на различные Советы. Функции этих советов заключаются в том, чтобы давать рекомендации Би-би-си по вопросам местного характера, но они не имеют официальной власти над Корпорацией.

Председатель каждого Национального совета – соответствующий Национальный управляющий из Совета управляющих, и эти Национальные управляющие назначают остальных членов Совета после консультации с различными представительными органами. Эти Советы осуществляют регулирование своих собственных процедур, а также других внутренних вопросов, таких, как наем на работу. Секретарь Совета может, в случае крайней необходимости и в интересах общественности, временно приостановить работу одного или более Национальных Советов на основе письменного уведомления. Национальные Советы выполняют следующие функции с учетом отличительных черт культуры в своих соответствующих регионах: мониторинг общественного мнения и обеспечение должного учета мнения аудитории, рекомендации Би-би-си с целью удовлетворения интересов национальной аудитории, оказание помощи Би-би-си в определении целей программ, предназначенных для национальной аудитории, а также рекомендации Би-би-си в отношении потенциальных специалистов по разработке программ из данных регионов. Каждый национальный Совет должен готовить ежегодный отчет для Би-би-си, а если Корпорация потребует, то и специальные отчеты.

Председателей региональных Советов выдвигает Би-би-си, а членов назначает Корпорация с целью обеспечить широкое общественное представительство. Региональные Советы имеют общий мандат давать рекомендации Би-би-си в отношении целей программ, прежде всего, для приема в их собственных регионах, осуществлять мониторинг достижения поставленных целей и давать рекомендации по другим вопросам, затрагивающим интересы людей в их регионах.

И Грамота, и Соглашение обеспечивают достаточные полномочия различным правительственным министрам, чаще всего Государственному Секретарю, для регулирования и требования определенных действий от Би-би-си. В соответствии со Статьей 5 Грамоты, Корпорация должна обеспечивать такое вещание, которое может потребоваться в соответствии с лицензией, выданной Государственным Секретарем по торговле и промышленности, или на основании соглашения с Государственным секретарем или Государственным Секретарем по иностранным делам и делам Содружества.

Государственный Секретарь также имеет полномочия, в соответствии со Статьей 20(2), требовать от Би-би-си убедить его или ее в том, что положения Грамоты были соблюдены, если нет, то Грамота может быть отозвана. Соглашение может быть, в соответствии со Статьей 15, аннулировано Государственным Секретарем, если по его или ее мнению, Би-би-си не выполнила своих обязательств транслировать программы эффективно, за любое нарушение положений Соглашения, которое не было исправлено за разумный период времени или в том случае, если Би-би-си соглашается добровольно свернуть свою деятельность.

Кроме того, государственный Секретарь имеет полномочия давать указания относительно максимального или минимального времени вещания<sup>149</sup>, требовать от Би-би-си создать столько дополнительных станций, сколько может потребоваться<sup>150</sup>, и воздержаться от освещения любого вопроса или какой-то категории вопроса<sup>151</sup>. Предшествующая данному положению норма была использована в 1988 году для того, чтобы не дать возможность вещательным компаниям, включая Би-би-си, транслировать какие-либо высказывания или фотографии представителей определенных организаций, включая Шин фейн. Проблема заключалась в неудачном обращении к европейской Комиссии по правам человека<sup>152</sup>. Еще более драконовскими являются полномочия Государственного Секретаря в соответствии со Статьей 8.3 Соглашения о приобретении станций Би-би-си именем Ее Величества, если по его или ее мнению, существует чрезвычайная ситуация, и завладение станциями представляет общественный интерес.

Любой министр может потребовать, чтобы Би-би-си транслировала любое объявление, или если министр считает, что возникла чрезвычайная ситуация, освещать любой другой вопрос. В обоих случаях расходы будет покрывать Би-би-си<sup>153</sup>. Статья 9 Соглашения дает Министерству иностранных дел и по делам Содружества (МИДС) значительные полномочия в отношении Всемирной службы. От Би-би-си требуется, чтобы она соответствовала "задачам, приоритетам и целям", что может согласовываться время от времени с МИДС<sup>154</sup>. Би-би-си должна предоставлять дополнительные услуги, такие как мониторинг вещания или запись материалов, по согласованию с МИДС. Би-би-си также должна согласовывать общие долгосрочные задачи с МИДС, а также публиковать эти задачи<sup>155</sup>. И, наконец, Би-би-си должна консультировать и сотрудничать с МИДС в отношении международных событий и в отношении важной стратегии правительства, учитывая необходимость планировать и готовить программы "в национальных интересах".

Главной обязанностью Би-би-си в отношении отчетности является публикация Ежегодного отчета с включением в него результатов аудиторской проверки, а

---

<sup>149</sup> Clause 6.

<sup>150</sup> Clause 7.

<sup>151</sup> Clause 8.2.

<sup>152</sup> See ARTICLE 19, *The British Broadcasting Ban: An Update*, Censorship News No. 6, October 1991. See also Nelson, V., *The Law of Entertainment and Broadcasting*, (1995, London, Sweet & Maxwell), pp. 483-4.

<sup>153</sup> Clause 8.1..

<sup>154</sup> Прежде, МИДС предписывал конкретные языки и количество часов вещания Всемирной службе.

<sup>155</sup> Смотри выше в разделе Мандат общественной службы.

также информации, касающейся финансов, управления, задач, редакторских стандартов и мер, принятых для обеспечения соответствия этим стандартам, проведенных исследований и консультаций, жалоб от телезрителей и анализа программ. Отчетные обязательства в настоящей Грамоте более подробные, нежели в предыдущих версиях. Ежегодный отчет, наряду с отчетами, которые готовят Национальные Советы, представляется Государственному секретарю, который, в свою очередь, представляет их в Парламент<sup>156</sup>. Би-би-си также должна предоставлять всем абонентам ежегодное Заявление о своих обязательствах перед аудиторией с описанием услуг, стандартов и целей.

#### **IV. Финансирование**

Финансирование группы Местных служб, которая включает в себя местные услуги и коммерческую деятельность в разных странах мира, а также Всемирной службы осуществляется отдельно. В обоих случаях общественные источники финансирования являются наиболее важными. В соответствии со Статьей 16 Грамоты, Местные службы имеют исключительное право собирать лицензионные сборы, которые в 1999 году составили £2.2 миллиарда или около 82% от общего бюджета Группы местных служб. Еще 7% поступили от коммерческой деятельности, которая значительно расширилась в последние годы. Оставшийся 1% поступил из различных источников<sup>157</sup>. Согласно Статье 10.1(b) Соглашения, доходы от лицензионных сборов нельзя объединять с доходами из других источников для какой бы то ни было цели без одобрения Государственного секретаря, что значительно затрудняет возможность для Би-би-си давать рекламу во время вещания. 89% всего финансирования Всемирной службы поступает непосредственно от правительства в виде целевых субсидий<sup>158</sup>.

Свыше 62% лицензионных сборов идут на цели телевидения, 35% для Би-би-си1, 19% для Би-би-си2 и 8% для регионального телевидения. Еще 21% - на финансирование различных радиостанций, а оставшиеся 17% расходуются на сбор оплаты и другие затраты.

Вопрос о финансировании Би-би-си был предметом значительных дебатов в последнее время, и в последнем выпуске Белой книги сделан вывод, что этот вопрос следует постоянно держать под наблюдением<sup>159</sup>. Одним из результатов этого является включение Статьи 10.2 в Соглашение, которая предусматривает возможность пересмотра Государственным секретарем способов финансирования Местных служб в любое время после 1 апреля 2002 года. Статья 18, однако, предусматривает, что любое изменение в методе финансирования должно быть одобрено Парламентом. В частности, особо подчеркивает идея дальнейшего использования коммерческой деятельности. Это нашло свое отражение, например, в изменениях к Закону о вещании от 1990 года, которые были внесены в Закон о вещании от 1996 года, что позволяет Би-би-си предпринимать независимую, коммерческую вещательную деятельность либо самой, либо вместе с частными вещательными компаниями, имея лицензию Независимой Телевизионной Комиссии (орган регулирования

---

<sup>156</sup> Charter, Article 18. See also Agreement, Clause 4.

<sup>157</sup> See Annual Report, note 135, p.78.

<sup>158</sup> See Annual Report, *ibid.*, p.90 and Agreement, Clause 10(7).

<sup>159</sup> Note 3, p.29.



частных вещательных компаний)<sup>160</sup>. Это положение закрепляется Статьей 3(u) Грамоты, которая позволяет Би-би-си участвовать в совместных предприятиях с другими компаниями, при условии предварительного одобрения Государственным секретарем, для достижения целей Корпорации.

---

<sup>160</sup> Note 131, Section 73 and Schedule 2, Paragraph 7.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЕ ТАБЛИЦЫ

Приведенные ниже две таблицы представляют собой моментальное сравнение шести организаций общественного вещания, рассмотренных в данном исследовании. Первая таблица содержит сравнение их гарантий независимости, структуру правления, отчетность и механизмы работы с жалобами, обязанности общественной службы, а вторая таблица дает сравнение их финансирования.

### *Сравнительная матрица*

#### *Финансирование (%)*

Данные всех стран за 1999, за исключением, Франции. Данные Франции за 1998.

	Авг.	Кда	Фрн	Япн	ЮА	ВК
Реклама	3	23	25		76	
Лицензионная плата			70	98	14	82
Правительственные субсидии	80	66			10	
Другое	17	11	5	2		18

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

В основе демократической вещательной политики лежит один фундаментальный принцип: эфир принадлежит людям, и его необходимо использовать на благо народа. Сегодня, когда уровень развития техники обеспечивает немислимый прежде диапазон вещательных возможностей, есть понимание того факта, что общественные интересы лучше всего удовлетворяются на основе интегрированной вещательной политики, которая сочетает разнообразие, навыки и ресурсы как общественного, так и частного вещания. Конституционный суд Германии заметил, что пресса «не может быть милостью государства или какой-то социальной группы»<sup>161</sup>. Аналогичным образом, Европейский Суд по правам человека заявил, что государственная монополия в Австрии на вещание является неоправданным нарушением свободы слова, отметив при этом, что средства массовой информации неспособны осуществлять свое прямое назначение информировать общественность, "если это не закреплено принципами плюрализма, гарантом которого является государство"<sup>162</sup>.

### ***Обоснование необходимости организаций общественного вещания***

Хотя государственные монополии, которые характеризовали ранний период развития радио и телевидения практически исчезли, по крайней мере, в демократических государствах, важная роль организаций общественного вещания в обеспечении свободного потока информации и идей к населению, по-прежнему широко признается. Несмотря на развитие технологий и расширение возможностей частных вещательных компаний удовлетворять растущие потребности и интересы, все еще остаются важные области, где эти услуги должны дополняться службой общественного вещания.

По существу, рынок и другие структуры частного сектора не удовлетворяют все общественные информационные потребности, и поэтому их необходимо дополнять службой общественного вещания. Отчасти это является следствием действия экономических сил, поскольку определенные виды программ либо слишком дорогие, либо не привлекают достаточно большую аудиторию, способную обеспечить возмещение издержек производства. Отчасти это обусловлено также и лидирующей ролью организаций общественного вещания, которую они играют в качестве центра обеспечения качественных новостей, воспитания общего чувства национальной идентичности, а также демократических и других важных социальных ценностей.

Существует много способов, посредством которых государство может продвигать службу общественного вещания, которая дополняет программы частного сектора. Эти возможности включают в себя рамки регулирования, налагающие обязанности службы общественного вещания на частные вещательные компании, с предоставлением финансирования определенным областям производства программ и оказанием поддержки развитию общинного вещания. Без сомнения, все это важно для обеспечения свободного потока информации и идей к населению. Однако только Национальные организации

---

<sup>161</sup> *Television I Case* (1962) 12 BverfGE 205, in D.P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany* (Durham: Duke University Press, 1997) pp. 404-406.

<sup>162</sup> *Informationsverein Lentia and Others v. Austria*, note 13, p. 16.

общественного вещания могут обеспечить основное лидерство и играть важную роль в развитии нации. В этом заключается одна из причин, почему такие организации вещания широко представлены во всем мире.

Общая цель организаций общественного вещания должна заключаться в обеспечении всесторонних, разнообразных и сбалансированных телевизионных и радио программ высокого качества для всего населения. В рамках общих целей есть и целый ряд конкретных функций, как правило, связанных с организациями общественного вещания. Они включают в себя регулярные службы новостей, центральную образовательную роль, пропаганду национальной культуры и идентичности, развлечение и удовлетворение потребностей меньшинств и других групп населения, имеющих особые интересы.

Возможно, самой насущной потребностью является получение важной для населения достоверной, беспристрастной и всесторонней информации в области новостей и текущих событий, на которую люди могут положиться. Доступ к надежной общинной информации, на основе которой люди могут принимать ежедневные решения, начиная от политической информации, (например, за какого кандидата голосовать), и, заканчивая самой земной (например, планировать семейный выход в какой-то день) очень важен с точки зрения уважения гражданственности и достоинства. По этой причине предоставление информационных услуг является важной обязанностью организаций общественного вещания.

Организации общественного вещания также играют ключевую образовательную и консолидирующую роль в создании нации. Их программы должны продвигать национальное самосознание, как положительное, так и критическое посредством того богатства методов, которые предлагает вещательная технология и современная культура. Таким образом, они должны служить воспитанию демократических ценностей, пропагандировать уважение к другим и воспитывать общее чувство гражданственности. В общем, они должны давать знания по важным вопросам, как национальным, так и международным, связанным с широким кругом вопросов, включая социальные, экологические и экономические проблемы, а также пропагандировать и способствовать развитию национальной культуры.

Несмотря на важность информационных программ, львиная доля вещания во многих странах отводится музыке, драме и другим развлекательным формам. Однако было бы ошибкой считать эти категории программ совершенно отдельными, поскольку часто именно через развлекательные программы идет процесс обучения, воспитывается чувство культурной идентичности, понимание национальной истории и развития, возвращается живая национальная культурная среда.

В современную мультикультурную эпоху организации общественного вещания также призваны удовлетворять специфические потребности коренных и возникающих общинных меньшинств, а также разнообразные вкусы и интересы, которые, возможно, неадекватно представлены коммерческим вещанием, управляемым рынком. Способы, посредством которых организации общественного вещания удовлетворяют эти потребности, могут быть разными

и меняться в зависимости от контекста, но среди этих вариантов должны быть программы на языках этнических меньшинств и развитие местных служб.

### ***Проблемы регулирования***

Когда организации общественного вещания работают для удовлетворения информационных потребностей общества, они должны, прежде всего, соответствовать своему мандату общественной службы, а не требованиям правительства или коммерческого рынка. Однако программы общественной службы дорогостоящие, требующие больших затрат, намного превышающих их потенциальные коммерческие доходы. Поэтому качество службы общественного вещания зависит от общественных денег. Как получатели общественных денег, а также доверенные лица неотъемлемого компонента общественных интересов в эфире, организации общественного вещания должны быть подотчетными за свое поведение и использование полученных ресурсов. В то же самое время, механизмы финансирования отчетности не должны обуславливать неуместный контроль со стороны правительства или вмешательство в их редакторскую независимость. Эти ключевые моменты, заложенные в централизованном управлении, должны решаться с помощью политики в области общественного вещания, основанной на уважении прав. Эти три элемента – независимость, публичная отчетность и адекватные ресурсы – определяют проблемы регулирования общественного вещания.

Полномочия, рассмотренные в данном исследовании, осуществили на практике такие режимы службы общественного вещания, которые допускают относительно высокую степень редакторской и творческой независимости, обеспечивают достаточный, если не всегда выдающийся, уровень финансирования и добиваются приемлемого уровня отчетности вещательных компаний. Если тщательно проанализировать их наилучшие элементы, они могут дать хорошую основу и представления о возникающих или переходных демократических системах, опыт которых можно использовать при создании своих собственных систем общественного вещания.

В отношении примеров, рассмотренных в данном исследовании, следует сделать одно предостережение. Акцент в данном исследовании делается на правовой рамке службы общественного вещания. В большинстве, если не во всех рассматриваемых системах, существует очень сильная традиция службы общественного вещания, которая стала частью национальной политической культуры. Это означает, что правительствам в этих странах трудно вмешиваться в дела организаций общественного вещания, и что здесь существуют разнообразные механизмы, гарантирующие способность к реагированию на запросы и нужды общественности. В некоторых случаях, например, в случае с Би-би-си в Великобритании, ситуация именно такая даже в отсутствие надежной правовой гарантии независимости. Возникающие или переходные демократические режимы не имеют, в соответствии со своим определением, таких устоявшихся традиций и такого опыта. Поэтому в этих странах чрезвычайно важно продвигать независимость, финансовую надежность и отчетность правовыми методами в надежде на то, что это, в свою очередь, поможет продвинуть местную культуру оказания поддержки службе общественного вещания.

### ***Независимость***

Организации общественного вещания должны не только действовать с полной ответственностью, они также должны иметь возможность выполнять свои обязанности независимым образом. Эти организации могут служить интересам народа только в том случае, если они имеют полную творческую и редакторскую свободу представлять программы новостей, развлечений и другие, без вмешательства правительства, на основе других политических и полу правительственных институтов, или на основе частных интересов.

В некоторой степени независимость является просто аспектом свободы СМИ, который по широкому признанию является важным компонентом свободы слова и информации, а также неотъемлемой основой функционирования системы демократии и прав человека. Европейский суд часто повторял, что "свобода слова составляет одну из основ демократического общества, и что безопасность прессы имеет особое значение"<sup>163</sup>. Нет сомнений, что организации общественного вещания включены в рамки этой гарантии.

Независимость, однако, также чрезвычайно важна для выполнения этими вещательными компаниями их роли общественной службы. Будучи общественными организациями, они подотчетны населению в целом, а не какой-то конкретной корпорации или монополии. НПО по правам человека, СТАТЬЯ 19, говоря о вещательных компаниях, финансируемых государством, подчеркивает, что "правительство несет особую ответственность за то, чтобы эти средства массовой информации выполняли две важные общественные функции: информировали публику по вопросам, представляющим общественный интерес, и служили в качестве «сторожевого пса» правительства"<sup>164</sup>.

Весьма положительной новой тенденцией в плане практической защиты независимости является включение статей, гарантирующих независимость и/или свободу слова, в законодательство, касающееся организаций общественного вещания в таких странах как Канада, Южная Африка и Соединенное королевство Великобритании и Северной Ирландии. Эти положения защищают решения высокого уровня управления, а также выбор конкретных программ и содержания от вмешательства или цензуры со стороны государственных структур.

Кроме того, в большинстве систем в настоящее время имеются конституционные гарантии свободы слова и средств массовой информации. Организации общественного вещания должны на практике пользоваться гарантированной свободой СМИ и должны иметь подкрепленную законом возможность противостоять попыткам и угрозам со стороны государства аннулировать эту свободу. Канадская вещательная корпорация, например, является одной из ведущих сторон, отстаивающих конституционные требования свободы СМИ, выступая, например, против запретов и исключений на освещение судебных процессов по уголовным делам и парламентских заседаний. Эта противоречивая функция выступления против государства, которое финансирует и номинально является собственником СМИ, полностью соответствует выполнению своих обязательств перед обществом организациями общественного вещания.

---

<sup>163</sup> See, for example, *Jersild v. Denmark*, 23 September 1994, 19 EHRR 1, para. 31.

<sup>164</sup> Article 19, *Who Rules the Airwaves? Broadcasting in Africa* (London: Article 19, 1955), p. 28.

Хотя формальные и конституционные гарантии важны, на практике наиболее эффективно продвигать независимость организаций общественного вещания через Совет директоров или управляющих. Все организации общественного вещания, рассматриваемые в данном исследовании, возглавляются такими Советами, которые несут всю правовую, политическую и другую ответственность за вещательную компанию. Одной из ключевых функций этих Советов, является выступать в качестве щита против правительственного вмешательства, являясь при этом механизмом осуществления отчетности перед обществом. Действительно, в некоторых системах, например, в Австралии и Южной Африке, Совет имеет задачу продвигать и сохранять независимость организации общественного вещания.

Советы могут играть реальную роль в плане защиты независимых вещательных компаний, если они сами независимы от политического вмешательства. Это совершенно очевидно и явствует из рекомендаций Европейского Совета:

Правила, лежащие в основе статуса Управляющих (Совет управляющих) организаций общественного вещания, в особенности в части их членства, должны быть определены таким образом, чтобы избежать риска политического или какого-либо иного вмешательства в их деятельность<sup>165</sup>.

В разных странах использовались разные способы продвижения независимости совета, и из них самым важным является способ назначения членов совета. Участие различных людей, представляющих все значительные политические точки зрения, а не только президента или премьер-министра, в процессе назначения, очень важно. Важно также, чтобы в этом процессе участвовало бы также и гражданское общество, поскольку таковое является механизмом дальнейшего расширения участия и гарантии против кулуарных назначений. Кроме того, большое значение имеют условия, выдвигаемые для членов совета, как коллективные, так и индивидуальные. Они включают в себя требование о проведении специфической экспертизы, запрет на назначение политических деятелей и лиц, осужденных за серьезное преступление, а также правило о конфликте интересов и требование, чтобы все члены в целом представляли все общество. Безопасность срока пребывания в должности членов Совета также должна быть гарантирована с тем, чтобы не возникал страх перед возмездием правительства за сдерживание их действий. И, наконец, уровень оплаты не должен быть предметом политических манипуляций.

Независимость совета необходимо отличать от редакторской независимости, которая, в определенном смысле, является настоящей целью. Во многих странах роль управляющего совета, как средства поддержки редакторской независимости, ограничивается общим контролем, и она не предполагает его участие в принятии редакторских решений на ежедневной основе. Это дает возможность совету служить в качестве связующего звена между вещательной компанией и властями, не компрометируя редакторскую независимость. Жалоба правительства на то, что новости в отношении него были тенденциозными, будет неуместной, если ее направить Редактору новостей, но может быть принята, если ее представить Совету.

---

<sup>165</sup> Council of Europe Recommendation No. R(96) 10 on the guarantee of the independence of public service broadcasting.

## ***Отчетность***

Организации общественного вещания должны быть независимы от правительственного вмешательства, но они также должны быть подотчетны общественности, поэтому необходимо иметь механизмы, которые бы обеспечивали их приверженность обязательствам организации общественного вещания и интересам общества. В противном случае существует риск того, что интерес совета, управления или даже самого персонала возобладает в ущерб более широкой публики. Для обеспечения отчетности использует ряд механизмов.

На самом общем уровне большая часть организаций общественного вещания подлежит законам общего применения, которые лежат в основе поведения и взаимодействия отдельных людей и корпораций в обществе в целом. Они включают в себя общее договорное право и деликт (включая клевету), законы, касающиеся порнографии, ненавистнические выступления, трудовые кодексы, экологические стандарты и другие. В общем, организации общественного вещания должны вести себя как обычные ответственные корпоративные граждане.

Очень важно, что советы организаций общественного вещания, рассматриваемые здесь, играют ведущую роль в поддержке отчетности. Эти советы стоят в стороне от повседневной деятельности вещательных организаций, поэтому они могут оценивать их работу с относительно высокой степенью объективности. В то же самое время, они могут получать дополнительную информацию от правительства, которая не будет обязательно представлять вмешательство в редакторскую независимость. Они также должны обеспечить, посредством разных механизмов, постоянный контакт с общественным мнением. Они могут предусмотреть проведение опросов общественного мнения, исследований, семинаров и регулярных собраний общественности в дополнение к созданию консультативного органа (смотри ниже).

Советы организаций общественного вещания в большинстве стран также официально являются подотчетными, часто главному законодательному органу Парламента. Эта прямая отчетность достигается посредством механизма отчетности или ежегодного отчета, который, как правило, совет должен представлять Парламенту или другому многопартийному органу. Обычно требуется, чтобы эти ежегодные отчеты включали полный финансовый отчет, в том числе и отчет о внешнем аудите, подробности того, как организация вещания выполняла различные аспекты своего мандата, свои задачи, до какой степени эти задачи были выполнены, а также информацию в отношении жалоб. После этого, парламент может пригласить членов совета (или председателя) в парламент, чтобы получить ответы на вопросы и разъяснения. Это может дать возможность избранным законодателям высказать свое мнение по поводу представленного отчета и свое мнение членам совета.

Очевидна растущая тенденция к созданию консультативных органов для консультирования организаций общественного вещания по вопросам потребностей и реакции определенных ключевых сегментов аудитории. Такие органы могут создаваться на основе региональной представительности и



представительности меньшинств, но они могут создаваться как специальные органы для рассмотрения конкретных аспектов организации общественного вещания, а также выполнения ею своего мандата. Законы Соединенного Королевства, Японии, Южной Африки и Австралии в настоящее время предусматривают создание постоянно действующих консультативных органов. Если структура этих органов выбрана правильно, если они отражают все разнообразие аудитории данной вещательной компании и защищены от политических или покровительственных назначений, то эти органы могут обеспечить очень конструктивный, ненасильственный механизм отчетности.

Организации общественного вещания, рассматриваемые здесь, имеют различные отношения со своими органами регулирования, которые несут общую ответственность за выдачу лицензий и распределение частот вещания. Большинству организаций общественного вещания, в отличие от частных вещательных компаний, не приходится конкурировать за лицензии и/или частоты. Некоторым действительно приходится проходить через формальный процесс лицензирования, но эта процедура скорее дает возможность органам регулирования и общественности внимательно изучить и подвергнуть критике работу вещательных компаний, поэтому она не представляет собой настоящую процедуру возобновления лицензии. Хотя эти процессы лицензирования имеют определенные достоинства в плане продвижения отчетности, они также могут дать возможность для вмешательства правительства. Сложные и непрозрачные системы регулирования могут создать возможность для тайной цензуры под 'техническим' предлогом. Там, где есть возможность, отчетность должны быть организована в виде отдельных и явных процедур, а лицензирование и выделение частот для организаций общественного вещания должны быть гарантированы законодательным актом парламента.

Идея непосредственной отчетности перед общественностью приобретает все большую популярность, обычно в форме процессов по жалобам. Обычно это дает представителям общественности, у которых есть существенные жалобы, возможность подать их на рассмотрение внутри самой вещательной компании, какой-либо нейтральной стороной, в качестве которой часто выступает национальное агентство стандартов вещания, или обоими. Австралийская модель может предложить многое в этом плане, поскольку независимое Вещательное управление Австралии имеет полномочия заставить принести извинения и изменить поведение, но только тогда, когда АВК не удается адекватно урегулировать жалобы внутри самой компании. Важно, однако, разграничивать законные жалобы, чтобы исключить ссоры по поводу редакторских возможностей или по стратегическим вопросам. В Австралии, например, жалобы могут быть поддержаны только в случае, если они касаются неудачи вещательной компании выполнить свои заявленные цели и обязательства.

Рассматривая отчетность, важно избежать недооценки неформальных механизмов. Масса участников гражданского общества, включая другие средства массовой информации, группы потребителей, академиков и неправительственные организации, могут играть роль в том, чтобы организация общественного вещания оставалась верной своему мандату. Гласность играет критическую роль в данном случае, поскольку продолжение существования и

финансирование каждой организации общественного вещания зависит от общественной поддержки.

### ***Финансирование***

В устоявшихся демократических режимах свобода организаций общественного вещания от правительственного вмешательства достаточно гарантирована, как законом, так и на практике. Основная угроза способности организаций общественного вещания выполнять свои мандаты сегодня заключается в финансовых ограничениях, которые все чаще налагаются на них. В эти времена строгих мер, когда превалируют взгляды в отношении уменьшения размера правительства, многие организации общественного вещания обязывают сохранять предыдущий уровень услуг, в то же самое время, уровень общественного финансирования уменьшается.

Традиционно, организации общественного вещания финансировались за счет общественных отчислений, либо из обычных государственных ресурсов, или за счет сбора платы за вещание, и такая система существует во всех рассматриваемых странах, за исключением Южной Африки. Обе формы общественного финансирования имеют свои преимущества и недостатки. Обычная плата с пользователей или плата за трансляцию относительно обособлена от правительственного вмешательства или манипуляций и со временем обеспечивает соответствующие уровни финансирования. Конечно, есть затраты на сборы оплаты, хотя их можно уменьшить, используя существующие платежные системы, как например, поставщиков электроэнергии, для сбора оплат. Если говорить серьезно, то часто было трудно вводить плату за вещание впервые в тех странах, где она традиционно не собиралась. Кроме того, такая плата может оказывать некоторое давление на организации вещания с точки зрения необходимости сохранения высокого уровня аудитории, как оправдания сбора платы, который может ослабить приверженность целям общественной службы.

Из всех стран, рассматриваемых здесь, несмотря на их относительно сильную приверженность, только Япония по-прежнему обеспечивает все финансирование организаций общественного вещания из общественных источников. В качестве альтернативы полному государственному финансированию многие организации общественного вещания в настоящее время рассматривают коммерческую деятельность, главным образом рекламу, но также и сопутствующее производство, такое как производство видео материалов и книг, для получения дополнительных доходов. В настоящее время реклама в значительной степени ограничена общественными службами телевидения, отчасти потому, что производственные затраты намного выше для телевидения, чем для радио.

Хотя ничего плохого нет в том, что некоторая коммерческая реклама допускается в общественном эфире, она представляет собой определенный риск. Часы вещания в день ограничены, и чем больше времени будет выделяться на качественные программы, тем лучше. Более серьезный риск заключается в том, что коммерческие императивы приведут к тому, что организации общественного вещания будут просто подражать частному сектору и будут строить свои программы на популярности, а не на качестве. Это

приведет к ухудшению качества и разнообразия службы общественного вещания, подрывая весь его смысл, в первую очередь. В то же самое время финансовые императивы и сокращающиеся общественные ресурсы во многих странах означают, что организации общественного вещания не могут поддерживать уровень и качество программ, если им не разрешается дополнять доходы за счет дополнительных источников. Можно найти сбалансированное решение, разрешив ограниченную коммерческую рекламу, с гарантированным поступлением большей части ресурсов из общественных источников финансирования.

Мы по-прежнему считаем, что значительное общественное финансирование должно оставаться правилом для службы общественного вещания. Если организации общественного вещания будут вынуждены конкурировать на коммерческом рынке, то они станут похожими на частные вещательные компании, с которыми они конкурируют, отказавшись, таким образом, от своего мандата и подорвав смысл собственного существования.<sup>166</sup>

## **ВЫВОДЫ**

Организации общественного вещания могут потенциально играть решающую роль в обеспечении права общественности на получение широкой разнообразной информации и идей, пополняя и дополняя программы частных вещательных компаний. В лучшем случае, они обеспечивают качественные программы новостей и текущих событий, воспитывают чувство национальной идентичности, укрепляют демократические и другие важные социальные ценности, обеспечивают качественные образовательные и информационные программы, а также служат потребностям меньшинства и других групп, имеющих специальные интересы.

Качественная служба вещания требует наличия трех элементов: свободных и независимых организаций вещания со значительными ресурсами для обеспечения качественных программ новостей, информационных, образовательных и развлекательных программ, подлежащих публичной отчетности за выполнение своего мандата и использование общественных ресурсов. Формальные гарантии и независимый совет управления являются лучшими способами продвигать независимость. Тот же самый совет должен служить в качестве ключевого механизма отчетности, дополненного формальными требованиями отчетности, процедурами работы с жалобами, а также разными способами общественного вклада, такими, как консультативные органы и исследования, а также возможно курированием со стороны независимого регулирующего органа. Финансирование, пожалуй, является самым противоречивым и трудным вопросом, с которым сталкиваются организации общественного вещания. Конечно, полное общественное финансирование имеет преимущества, но реальность такова, что эта форма встречается все реже и реже, и от большинства служб общественного вещания требуется обеспечивать хотя бы какое-то финансирование самостоятельно. Объединенные общественные и коммерческие доходы, с явным акцентом на первом, это все больше и больше становится нормой для организаций общественного вещания.

Организации общественного вещания могут, если такие составляющие будут гарантированы, сделать существенный вклад в осуществление права граждан знать, и их право на разнообразное и плюралистическое вещание. Организации общественного вещания играют исключительную и жизненно важную роль в удовлетворении общественного интереса и в обеспечении свободного потока информации и идей, а правительства и других общественных деятелей необходимо побуждать к тому, чтобы они брали твердое обязательство финансировать этот важный общественный ресурс.

## Приложение А

### Производственная прибыль СОВ на душу населения (в £ , 1996)\*

Страна	Абонентская плата	Субсидии правительства	Реклама	Другое
Япония (Эн-Эйч-Кей)	100	0	0	0
Норвегия (НРК)	99	0	1	0
Швеция (Эс-ви-ти)	98	0	1	1
Австралия (Эй-би-си)	98	0	2	0
Великобритания (Би-би-си)	97	0	3	0
Дания (Ди-эр)	91	0	1	8
Германия (Эй-ар-ди)	82	0	9	9
Турция (Ти-ар-ти)	59	21	5	15
Бельгия (Ви-ар-ти)	77	0	22	1
Канада (Си-би-си)	0	75	22	3
Германия (Зед-ди-эф)	73	0	17	10
Бельгия (Эр-ти-би-эф)	72	0	20	8
Голландия (Э-оу-эс)	69	0	23	8
Франция (Эф3)	66	2	32	0
Чешская Республика (Эс-ти)	61	0	24	15
Италия (Эр-эй-ай)	59	0	37	4
Франция (Эф2)	50	0	50	0
Португалия (Ар-ти-пи)	0	48	48	4
Польша (Ти-ви-пи)	32	0	37	31
Дания (ТВ2)	25	0	72	3
Испания (Эр-ти-ви-и)	0	25	64	11
Южная Африка (ЮАВК)	18	0	78	4
Новая Зелландия (ТВ-эн-зед)	0	0	100	0

\* Включая коммерческий доход, источник: McKinsey 1999, p.30

## **ВЕБ-САЙТЫ ОРГАНИЗАЦИЙ ОБЩЕСТВЕННОГО ВЕЩАНИЯ, ПРИВЕДЕННЫХ В КНИГЕ**

### **Австралия**

Австралийская вещательная корпорация (Эй-Би-СИ)

<http://www.abc.net.au/>

### **Канада**

Канадская вещательная копорация (Си-Би-Эс)

<http://www.cbc.ca>

### **Франция**

Высший Совет по телерадиовещанию (Conseil Superior de l'Audiovisuel – Си-Эс-Эй)

<http://www.csa.fr/>

### **Япония**

Ниппон Хосо Куокай (Эн-Эйч-Кей)

<http://www.nhk.or.jp>

### **Южная Африка**

Южно-африканская вещательная корпорация (Эс-Эй-Би-Эс)

<http://www.sabc.co.za/>

### **Соединенное Королевство**

Британская вещательная корпорация (Би-би-си)

<http://www.bbc.co.uk/>

### Матрица сравнения компаний службы общественного вещания

	Австралия (Эй-би-си)	Канада	Франция	Япония	Южная Африка	Соединенное Королевство
<b>1. Независимость</b>						
1.1 Формальные гарантии	Нет Закона, может быть защищена конституционной гарантией свободы политического общения	Свобода слова и журналистская, творческая и программная независимость могут быть защищены конституционной гарантией свободы слова	Независимость вещательных компаний защищена, подпадает под ряд условий, таких, как право других и национальной безопасности	Запрещено кому-либо вмешиваться или регулировать программы вещания, за исключением случаев, предусмотренных законом	Свобода слова, журналистская, творческая и программная независимость гарантированы, конституционная гарантия свободы слова	Независимость Би-би-си в отношении содержания ее программ, времени их вещания и управления своими делами четко гарантированы
<b>2. Совет</b>						
2.1 Численность/срок полномочий	6-8 директоров и управляющий директор	До 12 членов; возобновляемые 5 лет	12 членов, 3 года	12 членов, возобновляемые 3 года	12 членов, а также Группа Главного исполнительного сотрудника, Главного финансиста; по решению Президента, но не больше 5 лет	12 членов (или такое число, которое может потребоваться в соответствии с Королевской прерогативой); возобновляемые 5 лет
2.2. Полномочия/роль	Обеспечение эффективной работы Эй-би-си, сохранение ее целостности и независимости, обеспечение вещания достоверных и беспристрастных новостей и соблюдения положений и правил	Наблюдение за деятельностью в целом, но не за ежедневной работой	Разные вещательные компании имеют различные взаимоотношения со своими органами управления, в зависимости от индивидуальных уставов	Решения в отношении управления, политики, финансового планирования и другим важным вопросам, план станций вещания и зарплата сотрудников,	Контроль деятельности ЮАВК, специальные обязательства для защиты независимости и свободы ЮАВК	Одобрение задач и мониторинг их выполнения, обеспечение высоких стандартов честности, пристойности и значимости, определение общей стратегии, обеспечение

				назначение Президента, Вице-президентов или директоров		необходимых консультаций с различными Советами и должного внимания к мнению слушателей, мониторинг правовых и контрактных обязательств, назначение Генерального директора и старшего управленческого персонала
2.3 Назначения	Генерал Губернатор (т.е. Кабинет)	Губернатор в Совете (т.е. Кабинет)	По одному из каждой Палаты Парламента, 4 государственных представителя, 4 назначенных органом регулирования вещания, 2 представляющих работников, Президенты выдвигаются органом регулирования вещания	Премьер-министр, с согласия обеих Палат Национального парламента	Президент по рекомендации Национальной Ассамблеи прозрачным, открытым образом, с участием общественности в процессе выдвижения, после публикации краткого списка кандидатов	Назначенный в соответствии с Королевской прерогативой (на практике Премьер-министром)
2.4 Условия, предъявляемые к	Должны иметь опыт в области вещания	Должны быть известными	Никаких официальных	Должен уметь делать здравые	Член должны иметь соответствующую	В общем никаких; три Губернатора



членам	или в других смежных вопросах	гражданами в области права, медицины, бухгалтерского дела, бизнеса, искусства	критериев, кроме процесса назначения	суждения, иметь опыт и знания по соответствующим вопросам, включая область образования, культуры, науки и промышленности, не иметь судимости, не иметь увольнений с государственной службы по уважительной причине, не быть национальным государственным служащим, членом какой-либо политической партии или иметь значительный интерес к вещательному или родственному ему предприятию	квалификацию, специальные знания и опыт в различных областях вещания, быть приверженцами справедливости, свободы слова, ЮАВК и отчетности, должны быть гражданами и постоянными резидентами Южной Африки, не должны быть признанными судом психически больными, осужденными за серьезное преступление, за нечестность или нарушение Закона	являются национальными губернаторами (представляющими Северную Ирландию, Шотландию и Уэльс), должны быть выбранными за их знания культуры, особенностей и положения дел народа, а также за их хорошее знание местного мнения
2.5 Критерии для членства	Члены должны заявить о конфликте интересов в отношении конкретных вопросов и уклониться от дебатов	Должны представлять все регионы страны, должны работать добросовестно и должным прилежанием на Си-би-эс, ограничение на конфликт интересов	Структура, призванная обеспечить членство, представляющее общество в целом	По крайней мере, один Губернатор должен быть представлен из каждого из 8 перечисленных районов, не более 4 Губернаторов могут принадлежать к какой-либо политической	Должны представлять широкие слои населения, строгие правила в отношении конфликта интересов, а если конфликт интересов возникает, то вовлеченный в него	Нет в основополагающих инструментах

2.6 Отставка	Недостойное поведение, физическая или умственная несостоятельность, банкротство, невыполнение обязательств, отсутствие на трех заседаниях подряд без разрешение	Только по уважительной причине	Формальные условия не определены в законе, предположительно, назначающий орган может сместить с занимаемой должности	партии Премьер-министр может сместить, если условия назначения не выполняются или с согласия Палаты парламента, если они не могут выполнять свои обязанности, действовали вопреки своим официальным обязательствам, должностное преступление, что не совместимо с должностью губернатора	член должен уйти Может быть смещен за неподобающее поведение или неспособность выполнять его или ее обязанности, после беседы и по рекомендации Совета	Перестают быть Губернаторами, уйдя в отставку, срок прекращен в соответствии с Королевской прерогативой, имеют интересы, противоречащие должностным обязанностям, становятся банкротами, страдают от психического заболевания или отсутствуют на заседаниях более трех месяцев без разрешения
2.7 Компенсация	В соответствии с решением арбитражного суда по компенсациям	Сумма устанавливается подзаконными актами Си-би-си	Не установлено в соответствующем законодательстве	Приемлемая компенсация	Не установлено в соответствующем законодательстве	По решению государственного секретаря, из фондов Би-би-си
<b>3. Механизмы отчетности</b>						
3.1 Консультативные органы	Совет должен создать такой орган по вопросам, касающимся вещания, и может создать другие для регионов или государств, рекомендации не	Не требуется	Не требуется	Требуется создать центральный консультативный орган и региональные органы для надзора за качеством и услугами, требуется проводить	Министр должен создать производственный Консультативный совет Южно-африканского вещания	Три национальных (Уэльс, Шотландия и Северная Ирландия) и ряд Английских региональных советов помогают и консультируют Корпорацию, в

	обязательны для исполнения			регулярные научные слушания, опросы, публикуя результаты, требуется учитывать мнения, полученные от ученых или имеющих дело с вещанием людей		особенности в своих географических регионах, но у них нет формальной власти над Корпорацией, Би-би-си должна быть под постоянным и эффективным внешним надзором, включая общественные встречи и семинары
3.2 Ежегодный отчет	Должен включать детали всех министерских директив в отношении вещания, подарков, советов Консультативного совета, обобщение жалоб и реакций на них	Должен представлять корпоративный план Министру с описание целей и ожидаемых результатов, а также ежегодный отчет в Парламент вместе с финансовым отчетом и полным аудиторским отчетом, изложением целей и степени их выполнения, работа в целом	Регулирующий орган вещания представляет отчет Президенту, Правительству и Парламенту о деятельности кампаний общественного вещания, должен решать, как применялись законы, в какой степени выполнялись обязательства, он может также содержать рекомендации, в том числе в отношении лицензионной платы	Должен готовиться годовой бюджет и отчет для представления Министру почтовой связи и телекоммуникаций, который докладывает о них Национальному парламенту, сопровождая отчет собственным мнением вместе с мнением аудиторов	Должен предоставить Министру годовой финансовый отчет и ежегодный отчет, включая отчет о работе корпорации, финансовую информацию с описанием стоимости всего имущества Корпорации, Министр должен представить эти отчеты в Парламент	Должен представить ежегодный отчет, включая бухгалтерские отчеты, прошедшие аудит, информацию в отношении финансов, управления, целей, редакторских стандартов и мер, принятых для обеспечения соблюдения этих стандартов, предпринятые научные исследования и консультации, жалобы от зрителей и анализ программ

3.3 Регулирующий орган вещания	Имеет юрисдикцию работать с жалобами, а не лицензировать	Выдает лицензии Си-би-си, но может отозвать лицензию и должна консультироваться с Си-би-си в отношении лицензионных условий, может отправить отчет Президенту в отношении невыполнения лицензии	Имеет значительные полномочия осуществлять регулирование, включая назначение Президента, а также содержание основополагающего Устава, может ввести в действие обязательства Устава, наложить штраф или даже приостановить программы, не соответствующие Уставу, должен гарантировать независимость и беспристрастность общественных вещательных компаний	Нет	Несет общую ответственность за соблюдение Устава ЮАВК, ЮАВК должна получить лицензию у НУВ, хотя НУВ должно выдавать такие лицензии после получения оплаты за нее.	Нет, некоторые полномочия возложены непосредственно на государственного секретаря и других министров.
<b>4. Механизмы работы с жалобами</b>						
4.1 Внутренние	Необходимо создать внутренние процедуры и представить кодекс практики регулирующему органу вещания для одобрения	Существует внутренний Омбудсман с полномочиями давать рекомендации, не имеющие обязательной силы	Меняется в зависимости от Устава и практики каждой национальной вещательной компании, например, Франс 2 и 3 имеют внутренний Омбудсман, который передает	Законное право давать ответ всем, пострадавшим из-за вещания недобросовестной информации, а также обязанность вещательной компании исправлять неверный материал	Имеет внутренний процесс работы с жалобами и обещает признавать ошибки в эфире, когда оправданы	Необходимо предоставлять ежегодное Заявление обещания аудитории, с описанием предоставляемых услуг, стандартов и целей, имеется внутренний механизм работы с

			решения партиям и делает их достоянием общественности	при его обнаружении, есть внутренний механизм работы с жалобами		жалобами
4.2 Внешние	Только если внутренние процедуры оказываются недостаточными, гражданин может пожаловаться регулирующему органу вещательной компании, последний не может привести в исполнение решение, но может доложить вопрос Министру	Нет внешних механизмов работы с жалобами, но в отношении лицензионных условий они обычно подлежат юрисдикции регулирующего органа,	Регулирующий орган принимает жалобы от зрителей, хотя этот вопрос конкретно не обговаривается в законодательстве	Может пожаловаться в Комитет по вещанию и правам человека/ другим правам (КВПЧ), его мнения не являются обязательными для исполнения, но НХК взял на себя обязательство уважать их	Должен соблюдать Кодекс поведения, изложенный в Законе НУВ, который приводится в исполнение НУВ, Кодекс имеет дело с вопросами, такими как непристойная брань, насилие, аккуратность и беспристрастность в отношении новостей	Подлежит Кодексу Комиссии по стандартам вещания при решении вопросов, которые включают несправедливое отношение, частная жизнь, вкус и порядочность, насилие и сексуальное поведение
<b>5. Мандат общественной службы</b>						
5.1 Общие требования	Обеспечивать новаторские и всесторонние услуги вещания высокого стандарта, информировать и развлекать, учитывать услуги, предоставляемые коммерческим сектором	Обеспечивать широкий круг программ информационного, просветительского и развлекательного плана, доступных на территории Канады наиболее приемлемыми и эффективными средствами	Предоставление всем слоям общества информацию, культурные и развлекательные программы, поддержка развития производства национальных теле и радио программ	Обеспечение обилия местных программ высокого качества для благополучия населения, которые можно было бы принимать на территории всей Японии, не нарушающие общественную безопасность, положительную мораль и хорошие манеры,	Предоставление информационных, образовательных и развлекательных программ высокого качества на всех языках, обеспечение платных услуг на всей территории	Обеспечение информационных, образовательных и развлекательных программ в качестве общественных услуг, соблюдение высоких общих стандартов, в особенности в отношении содержания, качества и редакторской целостности, охват

				предоставление разнообразных программ, в том числе, культурных, образовательных, новостийных и развлекательных материалов.		широкого круга вопросов, отказ от неадекватного использования чувствительности, оскорбления религиозных взглядов, оскорбления хорошего вкуса, приличия или чувств общественности, подстрекательства к преступлению или беспорядкам
5.2 Национальная идентичность	Поддерживать чувство национальной идентичности, в том числе через музыку, драму и другое исполнительское искусство	Обеспечение преимущественно канадских программ, отражающих жизнь Канады и ее регионов для национальной и региональной аудитории, поддержка общего национального сознания и идентичности, поддержка притока и обмена культурной информации	Строгие правила регулирования программ вещания на французском и европейских языках в часы пик, пропаганда оркестровой музыки и хора, передача религиозных программ по воскресным дням.	Стремление повысить уровень цивилизации и популяризировать современную цивилизацию с сохранением отличных черт прошлого	Воспитание талантов Южной Африки и обогащение культурного наследия стран, как традиционной, так и современной, обеспечение программ для меньшинств и спортивных программ.	Стимулирование искусства и разнообразной культурной деятельности.
5.3 Особые группы	Отражение культурного разнообразия	Удовлетворение особых потребностей	Программы, которые не могут нанести вред детям	Трансляция звуковых сообщений в помощь слепым	Предоставление услуг на всех официальных	Удовлетворение вкусов и потребностей

	австралийской общины, соблюдение баланса между программами, представляющими общий интерес, и специальными программами, учет поликультурной особенности Австралии	регионов, обеспечение одинакового качества программ на английском и французском языках и удовлетворение различных потребностей каждой языковой группы, отражение поликультурной и полиэтнической особенности Канада	или подросткам, должен быть соблюден плюрализм	людям и зрительных образов в помощь глухим, обеспечение местных, а также национальных программ	языках, демонстрация единства, а также культурного и многоязычного разнообразия, обеспечение программ для детей, женщин, молодежи и инвалидов.	различной аудитории, в том числе через разумное число местных программ и Оригинальных программ высокого стандарта для детей
5.4 Новости	Наличие независимой службы новостей и информации, ежедневные вещания, на всех национальных станциях, регулярные сессии новостей и информации, охватывающие текущие события внутри и за пределами Австралии, трансляция некоторых сессий обеих Палат Парламента	Обеспечение последовательной информации высокого качества, на которую могут положиться все канадцы	Должны транслировать парламентские дебаты и сообщения от политических партий, союзов и профессиональных органов, обеспечение независимых новостей и политических программ.	Обеспечение политической беспристрастности и достоверных новостей, подача противоречивых вопросов с различных точек зрения.	Предоставление значительного объема новостей и программ общественных дел высокого стандарта, честных, беспристрастных, сбалансированных и независимых от правительства, коммерческих или других интересов	Предоставление вестороннего, авторитетного и беспристрастного освещения новостей и текущих дел, беспристрастное отношение к противоречивым вопросам, отказ от трансляции материала, выражающего мнение Би-би-си по текущим делам, ежедневная трансляция отчетов о заседании обеих палат Парламента
5.5 Другие обязательства	Значительные образовательные		Ведение и использование	С случае стихийного бедствия передача	Наличие библиотек и архивов,	Широкое вещание образовательных,

	программы		аудио-визуальных архивов, общая образовательная миссия	программ, призванных уменьшить вредный эффект этого бедствия	проведение исследований по новым технологиям, предоставление значительного числа образовательных программ, вещание в собственных программах и в программах независимого сектора	спортивных и развлекательных программ, ведение архива, хранение репрезентативной выборки программ вещания.
--	-----------	--	--	--	---	--