

СВОБОДА ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ: ПРАВОВЫЕ, ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ, ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

ПРИЛОЖЕНИЕ

Совет Европы Комитет министров

Рекомендация Комитета министров государств–членов No R (94) 13 О МЕРАХ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

**(принята Комитетом министров 22 ноября 1994 г.
на 521–й сессии заместителей министров)**

Комитет министров, основываясь на положениях Статьи 15–b Устава Совета Европы;

Исходя из того, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами во имя сохранения и реализации идеалов и принципов, составляющих их общее наследие;

Напоминая, что плюрализм и разнородность средств массовой информации имеют важное значение для функционирования гражданского общества;

Напоминая также, что концентрация средств массовой информации на национальном и международном уровнях может иметь не только позитивное, но и пагубное воздействие на плюрализм и разнородность средств массовой информации, что может оправдать меры, предпринимаемые правительством;

Отмечая, что регулирование концентрации средств массовой информации предполагает наличие у компетентных служб или властей достоверной информации о структурах, владеющих средствами массовой информации, а также о третьих сторонах, которые могут воздействовать на независимость СМИ;

Подчеркивая, что прозрачность средств массовой информации необходима для того, чтобы члены общества могли составить свое мнение для оценки информации, идей и мнений, распространяемых средствами массовой информации;

Напоминая, что положения о прозрачности средств массовой информации уже имеются в документах, принятых в структурах Совета Европы, в частности в Статье 6 Европейской конвенции о трансграничном телевидении;

Полагая, что должны быть рассмотрены дальнейшие положения в свете упомянутых тенденций с тем, чтобы гарантировать прозрачность средств массовой информации и обеспечить обмен информацией между государствами в этих целях;

Отмечая необходимость обеспечения прав и легитимных интересов всех сторон, на которые налагаются обязательства по прозрачности;

Принимая во внимание работу, проделанную на других форумах, особенно в структурах Европейского союза,

РЕКОМЕНДУЕТ, чтобы правительства государств–членов рассмотрели возможность включить а их внутреннее законодательство положения, имеющие целью гарантирование и содействие прозрачности средств массовой информации, а также облегчение обмена информацией по этому вопросу между государствами–членами, с

использованием основополагающих принципов, прилагаемых к настоящей рекомендации.

Приложение к рекомендации No R (94) 13

1. Общие положения о прозрачности СМИ

Принцип No 1. Доступ общественности к информации о СМИ

Члены общества на справедливых и беспристрастных основаниях должны иметь доступ к определенной основной информации о СМИ с тем, чтобы они могли составить свое мнение для оценки информации, идей и мнений, распространяемых средствами массовой информации.

Передача этой информации общественности средствами массовой информации либо службами или структурами, отвечающими за обеспечение их прозрачности, должна осуществляться с соблюдением прав и легитимных интересов лиц и органов, на которые распространяются требования о прозрачности. Особое внимание следует уделять необходимости согласования требований прозрачности с принципом свободы торговли и промышленности, а также требованиями защиты данных, коммерческой тайны, конфиденциальности источников информации СМИ и редакционной тайны.

Принцип No 2. Обмен информацией о прозрачности СМИ между властными структурами государств

Службы или структуры, на которые национальным законодательством возложен сбор данных о прозрачности средств массовой информации, должны иметь полномочия передавать эти данные аналогичным службам или структурам других государств—членов в границах дозволенного национальным законодательством, а также международными соглашениями, участниками которых являются обе стороны. По мере возможности передача информации должна производиться с прямого или подразумеваемого согласия лиц, которых она касается. Эти возможные ограничения должны быть конкретизированы в национальном законодательстве и систематически доводиться до сведения служб и структур, которым адресована информация.

Возможные оправдательные причины передачи этой информации должны быть ясно изложены в законодательстве, и в любом запросе на доступ к информации со стороны служб или структур других государств должны конкретно указываться причины запроса.

Положения, касающиеся разрешения на передачу информации, должны быть сформулированы с учетом возможных установлении, касающихся свободы действий работников соответствующих служб и структур в предоставлении информации иностранным властным структурам. При необходимости эти положения должны адаптироваться, чтобы сделать такие обмены информацией возможными.

II. Конкретные меры, могущие гарантировать прозрачность СМИ в вещательном секторе

Принцип No 3. Раскрытие информации при выдаче лицензии на вещание

Прозрачность в отношении к заявкам на использование вещательных служб может быть гарантирована включением в национальное законодательство положений, обязывающих претендентов на осуществление радио– и телевидения, предоставлять службам или структурам, облеченным правом разрешения подобной деятельности, сведения в широком диапазоне данных, но достаточно конкретизированы ею. По содержанию информация, подлежащая раскрытию, может быть условно подразделена на три категории:

- первая категория: сведения о лицах или органах, принимающих участие в структуре, предполагающей осуществлять вещание, и о степени участия в нем этих лиц и органов;
- вторая категория: сведения о характере и степени заинтересованности вышеуказанных лиц и органов в других средствах массовой информации или предприятиях СМИ, включая даже заинтересованность в других секторах экономики;
- третья категория: сведения о других лицах и органах, в отношении которых существует вероятность, что они могут оказать существенное влияние на программную политику данной вещательной компании путем предоставления ей определенных ресурсов, характер которых должен быть четко оговорен в ходе процедуры выдачи лицензии для сведения служб, лиц или органов, имеющих к ней отношение.

Принцип No 4. Раскрытие информации после выдачи лицензии вещательным службам

Прозрачность операций вещательной службы может быть гарантирована включением в национальное законодательство положений, обеспечивающих лица или органы, осуществляющие вещание, обязанности предоставлять службам или структурам, разрешающим вещание, сведений, которые могут различаться по объему и детализации. Такого рода информация может быть условно подразделена на две основные категории:

- отчетная информация об изменениях в ходе работы вещательной службы в отношении трех вышеуказанных категорий;
- информация, относящаяся к другим категориям данных, связанных с работой вещательной службы после ее начала.

Принцип No 5. Исполнение функций служб или органов, ответственных за обеспечение прозрачности действующих вещательных служб

Задачи и полномочия служб и структур, ответственных за прозрачность действующих вещательных служб, должны быть ясно определены в национальном законодательстве. Эти службы или структуры должны быть наделены полномочиями и средствами, необходимыми для эффективного осуществления своей задачи при соблюдении прав и легитимных интересов лиц и структур, обязанных предоставлять информацию. При необходимости они должны иметь возможность прибегать к помощи других национальных структур или служб, а также к привлечению сторонних индивидуальных и корпоративных экспертов.

Службы и структуры, которым передается информация от заявителей на получение лицензии на операции вещательной службы, должны иметь возможность предоставлять часть этой информации определенным сегментам общества, если консультация с ним может быть необходима для осуществления их обязанностей..

III. Конкретные меры, которые могут гарантировать прозрачность СМИ в печатной прессе

Принцип No 6. Включение в национальное законодательство положений, обязывающих предприятия прессы раскрывать определенные сведения в относительно широком диапазоне и с достаточной степенью детализации по содержанию

Прозрачность в печатной прессе может быть гарантирована включением в национальное законодательство положений, обязывающих предприятия прессы

раскрывать определенные сведения в относительно широком диапазоне и с достаточной степенью детализации по содержанию.

Информацию, подлежащую раскрытию, можно подразделить на пять категорий:

– первая категория: сведения, характеризующие лиц или органы, участвующих в издательской структуре печатного предприятия, а также степень участия этих лиц и органов в этой структуре;

– вторая категория: сведения об интересах печатной структуры или участвующих в ней лиц и органов в других средствах массовой информации;

– третья категория: сведения о лицах или органах помимо тех, кто непосредственно занят в печатной структуре, в отношении которых существует вероятность, что они могут оказывать существенное влияние на редакционную политику изданий, которыми они управляют;

– четвертая категория: сведения о любых заявлениях о редакционной политике или политической ориентации газет и других изданий;

– пятая категория: сведения о финансовых итогах издательской структуры и о распространении ее продукции.

Комментарии

1. Комментарий к общим положениям о прозрачности СМИ

Принцип № 1. Доступ общественности к информации о СМИ

Общественность должна иметь возможность доступа на справедливой и непредвзятой основе к некоторым основным сведениям о СМИ. Принимая во внимание, что цель транспарентности, когда это касается общественности, заключается в том, чтобы знать, кто владеет СМИ, дабы иметь возможность формировать мнение по отношению к распространяемой информации; эти сведения связаны прежде всего с первой категорией информации, относящейся к прессе и сектору вещания. Они (сведения) должны, по крайней мере, быть связаны с информацией о личности тех, кто управляет вещательной службой или предприятием прессы, а там, где ими управляет юридическое лицо, с информацией о личности сторон, которые учреждают это юридическое лицо. Тем не менее, поскольку количество этих сторон может быть очень велико, должна существовать возможность ограничить доступ к информации о личности основных партнеров.

Где необходимо, доступ (раскрытие для) общественности к другой информации должен быть рассмотрен (сведения о финансовых результатах или информация, касающаяся цифр денежного обращения предприятия прессы). Последствия оглашения (распространения) подобного рода информации должны приниматься во внимание особенно тогда, когда финансовые результаты негативны (к примеру, риск потери доверия рекламодателей к определенному изданию – это может усугубить финансовые трудности предприятия, о котором идет речь).

Что касается вещательных служб, информация о них может передаваться либо службами или властями, для которых эта информация первоначально предназначалась, либо непосредственно имеющими отношение к этой информации вещательными службами тогда, когда в национальном законодательстве обусловлено, что они должны предоставлять доступ к этой информации для общественности. Передача некоторой основной информации общественности в некоторых случаях может быть затребована в соответствии с определенными временными рамками

(например, раз в год). Так или иначе, передача подобной основной информации должна происходить, когда вещательные службы начинают работу или при смене их владельца.

Что касается предприятий прессы, информация, которую их попросят предоставить, должна будет пройти обработку по специальным каналам в соответствии с разделом законов, установленных в государственном законодательстве, касающихся требований к транспарентности. Эти каналы могут быть как административными службами (правомочными в области закона о конкуренции, закона о предприятиях и закона о СМИ), так и независимыми органами, специально созданными для этой цели. Öffentlichkeit может иметь доступ к некоторой основной информации о предприятиях прессы, либо обращаясь к службам или органам, упомянутым выше, либо получая информацию непосредственно от издательств, которые имеют к этому отношение. Наиболее ясные способы гарантии передачи этой информации общественности, возможно, – предусмотреть в государственном законодательстве публикацию этих сведений в газетах и т. п., издаваемых этой компанией, в соответствии с временными рамками, которые могут варьироваться в зависимости от информации, о которой идет речь (например, в каждом новом издании – сведения, касающиеся информации о личности тех, кто ответственен за издательскую структуру, раз в год – публикация финансовых отчетов). Так или иначе, должна осуществляться систематическая передача информации общественности, когда меняется владелец издания.

Передача информации общественности должна производиться при соблюдении прав и законных интересов частных лиц и организаций, от которых требуют предоставить информацию. В особенности, с учетом этого передача должна производиться таким образом, чтобы надлежащим образом соблюдать как свободу торговли и производства, так и требования коммерческой тайны. Подобным образом особое внимание должно уделять как защите сведений, так и защите редакционной тайны и конфиденциальности источников информации СМИ. В конечном счете, передача информации третьей стороне соответствующими службами и органами должна производиться как с соблюдением принципов нейтралитета и непредвзятости служб и органов, так и с соблюдением профессиональной тайны/свободы действий, которыми обладают сотрудники подобных служб и органов.

Принцип № 2. Обмен информацией о транспарентности СМИ между государственными органами

Интернационализация деятельности и капитала фирм в секторе СМИ выявляет тот факт, что службы или органы, ответственные за транспарентность СМИ все больше сталкиваются с появлением иностранных владельцев компаний, с которыми они мало знакомы, по крайней мере когда речь идет об одном из них. Если в секторе вещания процедуры выдачи и контроля лицензий рассматриваются как первостепенные способы получения более или менее детальной информации от иностранных владельцев компаний, может оказаться полезным для того, чтобы пополнить или проверить эту информацию, обратиться к органам в других странах, в особенности к тем органам, что находятся в стране владельца компании. Ценность такого рода инфообменов даже больше присуща сектору пишущей прессы; в отличие от вещательного сектора, здесь не существует процедур лицензирования. Для того, чтобы определить эти обмены на четко установленной основе, органы государств участников должны включать в свои государственные законодательства положения (пункты), устанавливающие условия, на которых может производиться обмен. Для этого они могут обращаться к данному пункту N 2. Необходимо отметить, что этот пункт N 2 направлен на наиболее часто происходящий случай в Европе, где регулирование прессы и сектора вещания происходит в рамках компетентности государственных органов. Адаптация этого пункта

может быть необходимой в случае с федеральными государствами, где регулирующая роль не принадлежит федеральным органам.

Передача сведений о СМИ службам или органам других стран государственными службами и органами, которые обладают этой информацией в соответствии с законодательством о СМИ, должна быть помещена, если необходимо, в четкие юридические рамки. Это служит для того, чтобы определить условия, при которых распространение может быть согласовано с положениями (пунктами) в государственном законодательстве, которые, по-видимому, могут налагать ограничения на передачу информации (правила, имеющие отношение к конфиденциальности административных актов, защите банковской тайны, коммерческой и редакторской тайнам, и т. п.) Государства участники должны также принимать во внимание положения (пункты) международных соглашений, участниками которых они являются, и которые управляют, к тому же, передачей информации и ее обменом на международном уровне. Особая ссылка может быть сделана на Конвенцию Совета Европы по защите прав человека в отношении автоматического запроса персональных сведений (ETS #108) и в частности на статью 3-ю Конвенции, которая рассматривает вопрос о транспарентных потоках сведений, также можно сослаться на Европейскую Конвенцию о получении за рубежом информации и улик при административных делах (ETS #100). Передача информации по возможности должна осуществляться при условии прямого или косвенного (устного) согласия частных лиц или органов, связанных с этой информацией. Возможные границы передачи информации службам и органам других стран должны быть установлены в законодательстве, и об этом должны быть извещены вышеупомянутые службы и органы, когда подобные ограничения имеют место.

В равной степени, для того, чтобы сделать обмены, на сколько это возможно, свободными (благоприятными) для всех заинтересованных сторон, основания для передачи информации должны быть точно изложены в законодательстве, и иностранная служба или организация, желающая приобрести информацию, должна указать основания, на которых они собираются это сделать. Следует подчеркнуть, что эти пункты были составлены единственно для того, чтобы предоставить право службам или органам, ответственным за государственное законодательство в секторе СМИ, полностью выполнять свои функции. Эти пункты, следовательно, не касаются запросов информации, которая берет начало в других государственных управлениях или органах.

В конечном счете, при вступлении в силу положений (пунктов), направленных на правовое обеспечение передачи информации иностранным службам или объединениям, нужно уделять особое внимание правилам, которые касаются секретных требований, регулирующих функции работников служб и органов, от которых требуют передачи информации. Также следует уделять внимание и общим правилам, регулирующим и, возможно, санкционирующим раскрытие информации иностранным органам. Целью этого процесса должно быть определение: предотвращают или запрещают эти правила и предписания раскрытие информации для того, чтобы в них могли быть внесены поправки с целью предоставления права сотрудникам, имеющим к этому отношение, передавать информацию.

II. Комментарий к пунктам об основных мерах, которые могут гарантировать транспарентность СМИ в секторе вещания

Эти пункты о вещательных СМИ могут применяться как к радио, так и к телевидению, не смотря на средства доступа к ним (бесплатный/платный, закодированный/незакодированный), на средства вещания (земной диапазон Гц, кабель или спутник) и на район, который это СМИ покрывает (масштаб государства,

региона или местности). При необходимости, их лицензионное заявление может быть изменено в соответствии с особым использованием характеристик вещательных служб с точки зрения прозрачности СМИ.

Как указано во вступлении, процедуры, регулирующие выдачу вещательных лицензий вещательным службам вводят в силу особо важные способы достижения раскрытия информации компаний, претендующих на управление такого рода службой. Эта информация прежде всего адресована службам и органам, ответственным за принятие решение о выдаче этих лицензий. Однако, следует принимать во внимание, что часть этой информации может стать доступной общественности или общественному сектору либо непосредственно через имеющие к этому отношение СМИ, либо через посредника служб и органов, имеющих отношение к вышеупомянутому, в смысле консультации, которые предпринимают службы или органы при рассмотрении заявок на выдачу лицензии. Однако прозрачность для вещательных служб приобретает реальное значение, если она распространяется за тот уровень, на котором была выдана вещательная лицензия, чтобы покрывать весь период, на протяжении которого функционируют эти службы. Возможно, и это будет иметь место в дальнейшем на практике, информация, раскрытая во время выдачи лицензии, будет вследствие изменяться. Это, несомненно, будет так в случае изменения распределения капитала фирмы, управляющей сектором вещания. Это может также иметь место в случае с информацией, относящейся к третьим сторонам, осуществляющим влияние на эти службы, принимая во внимание тот факт, что эти типы влияния вероятно должны, априори, варьироваться более легко и более часто, нежели структура капитала службы. Таким образом, пункты отдельно рассматривают вопрос раскрытия информации перед и после выдачи лицензии вещательным компаниям. Где не существует подобной лицензионной процедуры, прозрачность вещательных служб может быть достигнута включением в законодательство определенных положений (пунктов) или предписаний, применимых к сектору вещания. В конечном счете, пункты предусматривают ориентиры для представления функций служб и органов, ответственных за исполнение как правил прозрачности, применимых к вещательным службам, так и за вопрос общественного доступа к сведениям, раскрытым в соответствии с правилами прозрачности.

Один из характерных спорных моментов, возникающих при применении правил прозрачности к службам вещания, касается переноса этих правил на организации общественной службы вещания. В принципе, последние не должны быть предметом для правил прозрачности, которые менее строгие чем те, что применяются к другим службам вещания, принимая во внимание тот факт, что выполнение функций общественных служб общественными службами вещания обыкновенно сопровождаются официальным предоставлением общественных денежных средств. Однако, процедуры, которые могут быть использованы для того, чтобы гарантировать прозрачность организаций общественной службы вещания, не могут быть созданы по образцу процедур, применимых к другим вещательным организациям. Необходимо принимать во внимание положения (пункты) в государственном законодательстве, которые рассматривают вопрос особенности функций общественных служб и механизмов их подотчетности, некоторые из этих положений, в определенной степени, отвечают цели прозрачности: положения, относящиеся к представлению общественности в структурах, ответственных за управление и надзор за этими службами; особые правила, касающиеся бюджетного и финансового контроля; положения о представлении организацией общественной службы вещания отчетов о своей деятельности или счетов, и т. п. Необходимо упомянуть проект Резолюции о будущем общественных служб вещания, подготовленный группой специалистов по вещанию общественных служб в перспективе 4-й Европейской Министерской Конференции по вопросу Политике по отношению к СМИ (Прага, декабрь 1994).

В дополнение, контроль деятельности общественных служб вещания – один из основных элементов транспарентности в компаниях общественной службы вещания, он имеет отношение к их финансовым источникам и результатам. Это касается, в первую очередь, организаций общественных служб вещания, которые только частично финансируются лицензионной платой и которые, следовательно, могут привлекать другие финансовые источники (реклама, спонсорство, и т. п.). Однако, это так же может иметь отношение к организациям общественных служб вещания, которые полностью финансируются лицензионной платой. На самом деле надо отметить, что последним, как и в случае с первыми, может быть разрешено создавать специализированные филиалы, даже совместные предприятия с другими организациями в областях, имеющих отношение к их вещательной деятельности. В этом отношении, могут быть приняты во внимание пункты, изложенные ниже относительно транспарентности финансовых отношений вещательных служб, чья деятельность подлежит лицензированию (см. параграфы 35 и 36). Кроме вопроса о различных видах деятельности, относящихся к основному виду – вещательной деятельности, другой существенный с точки зрения транспарентности аспект может касаться программных служб, учрежденных общественными вещателями в дополнение к основной службе, которую они предлагают общественности: дополнительные службы, созданные единственно по их инициативе или в сотрудничестве с внешними партнерами. В этом отношении, как и в случае, имеющем отношение к вышеупомянутому, могут быть приняты во внимание правила, изложенные выше, касающиеся служб, подлежащих лицензированию.

Принцип No 3. Раскрытие информации при выдаче лицензий вещательным службам

Первая категория информации.

Первая категория информации нацелена на получение более или менее полной и точной картины как структуры, которая будет управлять службой, так и тех, кто будет связан с этой структурой. Информация, касающаяся личности частных лиц или организаций (национальных или иностранных), участвующих в структуре, которая будет управлять службой, может включать: их имена, если речь идет о частном лице, или название, если речь идет о юридическом лице (компания, ассоциация), их адрес и зарегистрированный офис, их национальность, их юридический статус (тип компании или некоммерческого объединения: фонд, ассоциация), их профессия или социальное призвание (статус). Следует отметить, если речь идет о юридических лицах, что может оказаться уместным запросить некоторую дополнительную информацию. Эта информация может иметь отношение как к их менеджменту и составу высшего управления (к примеру, состав отдела управления или контроля, личность председателя или генерального секретаря, и т.п.), так и к их финансовому положению (счета, баланс, и т. п., за один год или несколько предыдущих лет) для того, чтобы получить более точную картину их структуры и их деятельности.

Если речь идет об информации, касающейся основных сведений о частных лицах и организациях и степени их участия в акционерном капитале структуры, которая управляет службой, решено первоначально предоставлять отчет о распределении капитала среди акционеров, когда объединение является коммерческим предприятием. Один элемент, связанный с распределением капитала, который может быть принят в расчет, касается права голоса, связанного с акциями. Право голоса может быть непостоянным и может влиять на управление службой, что является следствием обыкновенного разделения капитала (акции с частичным правом голоса).

Кроме раскрытия информации о разделении капитала, один из особых способов обеспечения транспарентности капитала – гарантия того, что акции компаний,

имеющих отношение к управлению службой вещания, зарегистрированы поименно. Информация может также затрагивать другие типы взносов, сделанных в структуру теми членами, которые ее составляют (например, взнос в форме обеспечения персоналом или техническими средствами, или в форме услуг); это позволит получить более точную картину манеры, в которой будет функционировать структура. Вдобавок к распределению акций в капитале компании и составу ее управляющих структур, баланс между партнерами может быть заметно изменен осуществлением нефинансовых взносов одним из них. Например, партнер, который, очевидно, играет второстепенную роль потому, что он или она представлены только в ограниченной степени в капитале или в управляющих организациях будущей службы, будет на деле, возможно, иметь большее влияние на эту службу (чем могли бы предложить вышеупомянутые указания) при условии, что этот партнер снабжает службу некоторыми материальными (поставка персонала и технических средств) или нематериальными (поставка вещательных программ) ключевыми взносами.

В дополнение к акциям, дающим долю собственности в компании, претендующей на эксплуатацию вещательной службы или уже эксплуатирующей такого рода службу, требование транспарентности может быть распространено на частных лиц, которые обладают на основании контрактов или других прав полномочиями определять направление действий структуры, управлять ею и контролировать ее работу. Это требование может касаться не только актов, которые наделяют такого рода действительными полномочиями, но также и актов, которые служат для наделения такими полномочиями в будущем (например, обещание перевести эксплуатацию службы).

Вторая категория информации.

Вторая категория информации нацелена на предоставление права службам или органам, ответственным за утверждение вещательных лицензий, оценивать степень, в которой либо компания, управляющая службой, либо члены этой компании, или и те и другие участвуют в других СМИ или в других предприятиях СМИ. Раскрытие этой информации может рассматриваться как гарантия транспарентности СМИ в отношении развития как разветвленных прав собственности СМИ и концентрации мультимедиа, так и интернационализации деятельности, или в отношении предприятий СМИ.

Эта транспарентность может изменяться в степени, требуя раскрытия информации о любых капиталовложениях в других СМИ, не зависимо от того, в какой форме (финансовой или иной) или степени, или требуя раскрытия информации о значительных капиталовложениях, дающих право на осуществление влияния на эти другие СМИ. Во втором случае, обязательство раскрытия будет иметь отношение, например, только к участию в капитале, которое превышает определенную степень (сумму), дающую право влиять на решения управляющих и контролирующих организаций. Более того, это требование может быть изменено в соответствии с типами СМИ, которые следует рассматривать. В качестве примера, это обязательство может относиться только к СМИ того же типа, что и служба, которая является объектом лицензионного заявления; это позволит оценить общее влияние этих различных СМИ в рассматриваемой зоне вещания. В конечном счете, если бы возникла необходимость, требование к информации могло бы распространяться и на капиталовложения, задействованные в секторах, относящихся к СМИ, капиталовложения, которые могут влиять или способствовать установлению связей либо со службой, которая является объектом лицензионного заявления, либо с другим СМИ, или даже между службой, являющейся объектом для лицензионного заявления, и этими другими СМИ (например, капиталовложения в фирмы, занимающиеся рекламой в СМИ, производством программ для радио или телевидения, или распространением или передачей программ этих служб посредством видео, кабеля и спутника).

В дополнение к раскрытию отношений с другими секторами, связанными со СМИ, на более общем уровне может рассматриваться требование к претендентам на эксплуатацию служб вещания представлять информацию об их капиталовложениях в другие экономические секторы. Это требование прозрачности, как и в предыдущем случае, может быть более или менее строгим – к примеру, только требующее раскрытия, при определенных обстоятельствах, вкладов в капитал других предприятий. Третья категория информации.

Третья категория информации нацелена на предоставления права службам или органам, ответственным за выдачу вещательных лицензий, определять тех частных лиц или организаций, в дополнение к формально заявленным владельцам службы, которые, возможно, имеют значительное влияние на издательскую независимость службы. Это требование, направленное на получение насколько возможно высокого стандарта истинной прозрачности, без сомнения, является наиболее ощутимым из требований, которые будут введены, принимая во внимание трудность, связанную с достижением точного определения понятия "силы влияния" (степени влияния).

Самое большее, определенные элементы, обладающие потенциалом создавать этот тип власти, могут быть определены:

- Один подобный элемент может быть обеспечением значительными финансовыми источниками для учреждения службы или для ее управления. В этом смысле, может быть уместным требовать от претендентов на управление службой вещания уточнять источники финансирования, на которые они рассчитывают содержать службу. Подобная мера может позволить судить о финансовой жизнеспособности этих служб;
- Другой элемент может быть поставкой существенных технических или людских ресурсов для управления службой, о которой идет речь (к примеру, предоставление персонала или материала);
- Заключительный элемент может быть поставкой существенного пакета программ третьей стороной для вещания службы, о которой идет речь: поставка аудиовизуальных программ и фильмов компаниями производителями или фирмами, обладающими каталогом программ, подобные фирмы все более и более развиваются сейчас в Европе; поставка видеомузыки музыкальным каналам фирмами или производителями этой музыки; поставка тематических программ специализированным каналам (спортивных программ, предназначенных для каналов, специализирующихся в спорте; рекламных программ для каналов, специализирующихся на телемагазинах; и т. п.). Можно упомянуть бартер, практику, при которой третьи стороны поставляют бесплатные программы вещателям в обмен на рекламное время. Средством гарантии прозрачности отношений с будущими поставщиками службы может быть запрос подателей заявления о осуществлении деятельности служб вещания, чтобы точно определить, в соответствии с планируемым содержанием будущей службы, на какие средства будет существовать последняя и, если будет необходимо, раскрыть контракты или соглашения, заключенные по поводу этих средств в той мере, в какой это позволяет государственное законодательство. Разумеется, прозрачность в этих случаях учитывается и в период основания вещательных служб, и в последующие периоды их деятельности.

Последнее предположение подразумевает возможное осуществление влияния на вещательную службу, работа которой хотя и не связана с получением поддержки какой-либо деятельности третьим лицом, но является частью отношений между третьим лицом и управлением создающейся службы. Так, например, могут существовать семейные отношения между основным держателем акций в фирме,

апеллирующей для осуществления вещания и стороной, имеющей значительные интересы в других формах СМИ или в связанных с ними областями деятельности, нацеленные на то, чтобы сотрудничать с будущей службой.

Возможна ситуация, предполагающая деловые отношения между двумя лицами или фирмами в иных, чем СМИ, отраслях. Основная форма такого рода отношений возникает, когда податель заявления для осуществления вещания – "фиктивное (подставное) лицо" иной фирмы.

В случае возникновения подобной ситуации указания на то, как поступить, столкнувшись с применением давления, следует искать в соответствующем государственном законодательстве о СМИ или в правилах и предписаниях, апеллирующих на более общем уровне к компаниям в целом (законодательство о компаниях, о конкуренции).

Принцип No 4. Раскрытие информации по документу о выдаче лицензий на вещание вещательным службам

Раскрытие информации об изменениях, происшедшими со сведениями, сообщенными во время выдачи вещательной лицензии.

Цель положений, содержащихся в государственном законодательстве будет состоять из наложенного на оператора вещания обязательства информировать службу, выдающую лицензии или управляющую инстанцию о любых изменениях, которые произошли в отношении к тому положению вещей, которое послужило основой для выдачи лицензии. Что касается раскрытия информации в отношении выдачи вещательных лицензий вещательным службам, это ясное требование может быть различным по силе. Так, государственное законодательство может предусматривать то, что соответствующая служба или власть может быть проинформирована о любом изменении, происходящем в 3-х категориях информации, которые стали поводом для раскрытия, при том что лицензия уже была выдана (например, поводом может стать обязательство огласить любое изменение в распределении капитала или, наконец, любое изменение, заслуживающее внимания, даже если оно не включает в себя изменения структуры управления службой; обязательство огласить изменения в составе управляющего и контрольного органов службы, даже если изменения не повлияли на их деятельность). С другой стороны, только такие изменения, которые могут означать, что способ управления службой или ее ориентации стали иными, могут стать предметом раскрытия (например, можно обязать раскрыть виды распространения (распределения) капитала и в составе органов управления, включая перемещение управленческого контроля в службе). Выбор одного или другого предмета выбора будет зависеть от цели условий транспарентности, наложенных на службу: получать сведения об изменениях в текущей деятельности вещательных служб или, напротив, получать информацию ограниченную значительными изменениями, которые могут, например, оправдывать пересмотр условий выдачи лицензии или даже решения о ее выдаче.

Раскрытие информации иных категорий.

Цель постановлений, содержащихся в государственном законодательстве, – позволить службе или ее владельцу быть заинтересованным в том, чтобы быть проинформированным о всех элементах, связанных с деятельностью службы, которые не были предметом для раскрытия во время выдачи лицензии, поскольку служба просто не существовала. Прежде всего, это будут сведения, связанные с финансовой деятельностью службы (происхождение и общая сумма ресурсов, прибылей) которые в некоторых государственных законах могут быть определены, так же как, частично,

могут быть определены правилами и рекомендациями права компаний. Содержания предмета раскрытия разнообразны. Он может быть ограничен сообщением основных документов (балансовых отчетов, счетов), он может быть распространен на изложение в более подробном виде сведений о распределении и происхождении различных видов ресурсов (рекламы, спонсорства, продажи программ или услуг, предоставленных третьим лицам, и т.д.).

Особый элемент следует отметить в случае вещательных служб, которые имеют дочерний компании, чья деятельность ограничена областями, связанными с основной деятельностью специальной службы (например, ограничения в распределении программ службы в форме видеозаписей, вспомогательные средства, предназначенные для работы рекламного отдела службы) или которые устанавливают объединение компаний с другими СМИ в соседних областях. Дабы иметь максимально верное мнение о деятельности и финансовых итогах этих связанных частей может быть уместно расширение обязанности транспарентности в деятельности и финансовых средствах вещательных служб к этим дочерним компаниям и присоединившимся компаниям. Наконец, как указано выше, в связи с информацией, которая может быть предметом раскрытия в случае заявления для получения вещательной лицензии (см. п. 31 выше), дополнительный пункт информации, который может быть раскрыт, если государственные законы это позволяют, – это отношения, которые поддерживает служба с третьими лицами, поддерживая эти отношения специальными ресурсами (финансовыми ресурсами, программами и т.д.). В этом отношении, так же как и для других правил транспарентности, сомнения, которые необходимо устранить, касаются типов отношений "– потенциальных предметов раскрытия сведений о них (всех отношений или только тех, например, которые построены вокруг финансовой части компании) и рабочих процедурами для раскрытия (по инициативе оператора службы или по запросу (заявке) службы или контролирующей власти, путем обычной декларации или через передачу копии юридически оформленных актов, подписанных деятелем службы и третьими лицами на разовой основе или, напротив, заключаемых периодически).

Принцип No 5. Осуществление функций служб или органов, ответственных за обеспечение прозрачности текущей деятельности вещательных служб

Важно, что миссии и полномочия властных инстанций или служб ответственных за транспарентность в текущей деятельности вещательных служб, должны быть точно определены в законодательстве. Ясность необходима не только для этих служб и полномочных органов, которые должны знать настолько точно, насколько возможно, рамки, ограничения своей деятельности, но также для лиц или органов, требующих раскрыть им информацию, кто еще нуждается в том, чтобы быть проинформированным по поводу этих полномочий и ограничений.

Также важно, чтобы этим службам или инстанциям были даны полномочия, позволяющие им иметь доступ к информации, необходимой для проверки деятельности и для того, чтобы возможно было оценить точность и добросовестность полученной информации, и это при полной гарантии, что существовал баланс между этими полномочиями и правами и законность интересов тех, от кого требовали данные, например, – защитой баз данных, защитой коммерческой и банковской тайны, конфиденциальности источников информации, журналистской или редакторской тайны. В этом отношении возможно, что юридические лица раскрывают информацию и поддерживают соответствующие службы или органы всеми возможными силами, необходимыми для осуществления их функций. Поэтому полномочные инстанции в каждой стране должны определить условия, которые они считают уместными, если службы вещания отказываются раскрыть информацию, которую они обязаны предоставлять по местному закону (штрафы, банкротство или приостановка

полномочия вещать и т.д.).

Возможен случай, когда эти службы не могут иметь в своем распоряжении источники, необходимые для того, чтобы собрать всю необходимую информацию и, в частности, для того, чтобы ее проверить, особенно когда это довольно сложно сделать (финансовые данные, например). Это может, следовательно, быть полезным для того, чтобы оговорить в государственном законодательстве полномочия административных и судебных органов или других частных или юридических лиц (экспертов–бухгалтеров, аудиторов и т.д.): в какие службы или организации они могут обращаться, в отношении каких типов деятельности, в соответствии с какими процедурами и при каких условиях и гарантиях.

Службы или организации, способные применить законодательство, связанное с вещанием, в частности касающиеся выдачи лицензий на вещание вещательным компаниям может, в соответствии с их функциями, нуждаться в том, чтобы сообщить третьим лицам часть информации, которую они получают от тех, кто запрашивает разрешение на осуществление деятельности вещательных служб или от руководителей этих служб. Возможен случай, когда полномочная инстанция, которая желала бы консультировать организации, представляющие аудио–визуальный сектор о содержании, которое частное или юридическое лицо, изъявившее желание осуществить вещательную деятельность, намеревается придать службе, может также оценивать выполнимость и целенаправленность проекта. Возможен случай, когда службы или полномочные инстанции, которые хотели бы поручить проверку финансовой состоятельности, о которой им сообщила вещательная компания, применяют транспортные правила к определенному частному или юридическому лицу. В случае следования этим рекомендациям, может быть целесообразно учитывать положения об этом в государственном законодательстве. Тем не менее, сталкиваясь с фактом, что частные и юридические лица – источники информации имеют вполне законные интересы, которые, несмотря на это, поставлены на карту, и которые оправдывают ограниченные сообщения информации третьим лицам, необходимо признать, что ограничения возможностей внешнего раскрытия информации должны быть ясно изложены. Более того, возможности раскрытия должны быть строго ограничены необходимыми действиями для выполнения функций заинтересованных служб и органов, и должны быть подчинены точно определенным процедурам. Наконец, когда раскрытие информации представляется возможным, заинтересованные лица и инстанции должны быть проинформированы заранее и должны иметь возможность прокомментировать, или возразить, или согласиться с тем, чтобы эти данные были сообщены третьим лицам.

III. Комментарии к принципу No 6 о специфических мерах, которые могут гарантировать прозрачность печатной прессы.

Как указано во вступлении, постановления, которые могут быть включены в государственное законодательство по транспарентности в сфере прессы, не могут быть аналогичны тем условиям, которые относятся к вещательному сектору. Это дань тому факту, что процедуры раскрытия информации не могут быть одними и теми же в двух секторах, дань тому, что создание предприятия печати не может быть предмета системы лицензирования, в отличие от вещательного сектора.

Вдобавок к включению специфических условий в государственное законодательство, иная возможность может стать формой принятия по инициативе предприятий прессы саморегулирующих мер в транспарентности. Саморегуляция может быть введена различными кодексами по управлению, профессиональными уставами или другими видами соглашений.

Содержание информации, которую государственные структуры способны сделать предметом раскрытия, может различаться в соответствии с их целями, а также в соответствии с их методами принуждения. Насколько цели связаны между собой, настолько некоторые государственные авторитеты могут гарантировать весьма широкую степень транспарентности для предприятий прессы по различным причинам (например, нет такой структуры в прессе, которая сравнилась бы со службой общественного вещания, гарантирующей плюрализм). Другие государственные инстанции могут только желать подчинить предприятия прессы некоторым минимальным правилам транспарентности, в частности позволяя иметь более широкий доступ к рынку в области прессы. Что касается принуждений, должно быть отмечено, что некоторые инстанции не имеют полномочий устанавливать правила транспарентности. Помимо 4-й категории, информация, которая может стать предметом раскрытия в области прессы, все же не полностью отличается от информации, предусмотренной в отношении вещательных служб. Вот комментарии, предназначенные для того, чтобы выделить некоторые черты прессы, нуждающиеся в том, чтобы быть рассмотренными в сравнении с соответствующими чертами вещательного сектора.

Первая категория информации.

Информация для раскрытия первой категории различается в тех случаях, когда издательская структура – юридическое лицо. Если эта структура организована в форме компании, необходимые условия для раскрытия ее компетентности могут быть распространены на всех акционеров или, напротив, быть ограничено теми, кто держит наибольшую долю акций в капитале компании. Эта доля акций может быть определена соотношением определенных процентов капитала (например, если акционер имеет более 10% капитала) или соотношением количества акционеров (например, есть пять потенциальных акционеров). Вдобавок к акциям, дающим долю владения издательской структурой, необходимое условие транспарентности может также быть распространено на лица, владеющие по контрактам или по соглашению полномочиями руководства или правом определять границы деятельности структуры. Наконец, это условие может касаться не только актов, предоставляющих долю владения или полномочия руководства или управления или право определять границы деятельности структуры, но также и актов, которые и в будущем смогут их предоставить (например, обещание продать или передать право собственности на СМИ).

Вторая категория информации

Вторая категория информации – возможного предмета раскрытия – предназначена для того, чтобы гарантировать транспарентность интересов издательских структур в области прессы (или интересов частных и юридических лиц, являющихся участниками этих структур) в иных СМИ, отечественных или зарубежных. Это касается, прежде всего, участия в капитале иных издательских компаний. Тем не менее, это также может относиться к интересам предприятий прессы в капитале вещательных служб (радио и телевизионных), всегда возможно проанализировать развитие совместного владения СМИ или мультимедийным объединением. Эти условия (положения) вполне могут распространяться и на интересы в предприятиях, выполняющих работу в сотрудничающих областях (например, участие в капитале фирм, ответственных за рекламную деятельность иных издательских или вещательных предприятий). Наконец, условия транспарентности могут быть распространены в области акционирования иных экономических отраслей, несколько не связанных с отраслью СМИ.

Третья категория информации

Может быть уместно различать частные лица и юридические лица, стоящие над официально объявленными руководителями издательского предприятия или сотрудничающие с ним, ответственные за одно или более издание, для того чтобы иметь значительное влияние на издательскую политику последнего. Такое влияние может быть осуществлено, например, рекламодателями. Спорные ситуации, на которые ссылались параграфы 30–33 – ситуации, касающиеся возможности влияния при таких обстоятельствах подняты до тех же отношений (условий), даже если возможность влияния может принять особенный характер (таким образом осуществление влияния через поставку материала для публикаций не будет уместно).

Четвертая категория информации

Возможен случай, когда действия и публикации обусловлены положениями издательской политики или политической ориентацией издательства (льготы издателям и т.д.). Раскрытие таких положений может стать уместным в случае достижения одной из основных целей транспаренции, той, которая позволяет общественности формировать мнение о компетенции СМИ в соответствии с информацией о СМИ, дающей точные сведения о его издательской политике.

Пятая категория информации

Раскрытие информации этой категории общественным инстанциям может быть приемлемым только при соблюдении двух особыми условий. Во–первых, раскрытие может быть предназначено для служб или инстанций ответственных за распределение прямой помощи предприятиям прессы, дабы обусловить, на основании критерия для выдачи этой помощи, предприятия, которые могут или не могут рассчитывать на поддержку, позволяя им самостоятельно решать, каково их финансовое положение в данный момент. Во–вторых, раскрытие такой информации может доказать необходимый для обращения к государственным антимонопольным актам, когда последние устанавливают обращение (распространение) или оборот пороги критические уровни для публикаций, за которыми концентрация управления запрещена или подчинена высшей власти. Раскрытие информацией может позволить компетентным службам или инстанциям определить, были ли достигнуты эти критические уровни. Должно быть отмечено, что сообщение таких сведений может быть предусмотрено в различных отраслях закона (общем законодательстве о предприятиях, законах в области СМИ).

Сообщение обществу такой информации может оказаться полезным, дав возможность ему предвидеть возможные изменения в сфере владения предприятиями прессы из–за неудачных финансовых результатов их деятельности. Риск, который раскрытие такой информации обществу может повлечь за собой, должен быть предусмотрен.

Неофициальный перевод КСДИ