



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Представитель по вопросам свободы средств массовой информации
Миклош Харати

29 марта 2006 г.

неофициальный перевод

Специальный доклад

Регистрация средств массовой информации в регионе ОБСЕ

Наблюдения и рекомендации

Данный доклад – второй в серии, выпущенной Офисом представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. Она направлена на разъяснение как проблемных **аспектов, так и передовой практики в сфере регулирования деятельности** СМИ в регионе ОБСЕ.

В первом докладе, опубликованном в октябре 2005 года, исследовалась цель **аккредитации** и делался вывод о том, что хотя государства-участники обязались улучшить условия работы СМИ, предстоит еще многое сделать для создания условий, благоприятных для работы журналистов.

Данный Специальный доклад исследует вопросы **регистрации печатных СМИ**. Ряд недавно имевших место случаев показывает, как жесткие схемы регистрации приводят к излишне ограничительным принципам регулирования, особенно в отношении независимой прессы.

В докладе также содержатся **рекомендации**, которые помогут государствам-участникам создать более благоприятные условия функционирования печатных СМИ.

Регистрация, уведомление и лицензирование

Для описания регистрации в законодательстве используется множество терминов. Например, часто используются в одинаковом смысле термины "**регистрация**", "**уведомление**" и "**лицензирование**", хотя каждый из них описывает различные процедуры в зависимости от типа СМИ и цели процедуры. По этой причине имеет смысл определить термины и описать использование каждого из них.

Уведомление

Термин "**уведомление**" описывает процедуру, с помощью которой орган **печати** сообщает властям о своем существовании и вносится в **национальный реестр**. Таким способом орган печати регистрируется с целью уплаты налогов и выполнения других социальных обязательств, как любое коммерческое предприятие. Указываемая в форме уведомления информация включает, например, имена владельцев предприятия, юридический адрес предприятия и другие административные сведения. Процедура проводится независимым

органом, часто тем, который занимается новыми предприятиями. Оплата минимальна и предназначена только для покрытия административных затрат.

Регистрация

Термин "**регистрация**" используется для того, что выходит за рамки процедуры уведомления, и подразумевает **официальное разрешение** или процедуру "**получения разрешения**". Когда согласно закону требуется регистрация, то обычно государственное учреждение отвечает за регистрацию печатного органа, без которой этот орган печати не может начать свою деятельность. Процедура регистрации требует, чтобы заявитель представил **информацию по существу** и ответил на **точно не определенное число вопросов** органа, ведущего реестр, до утверждения регистрации. За получение регистрации зачастую взимается **непропорционально высокая или точно не установленная плата**.

Лицензирование

Термин "лицензирование" используется в отношении **вещательных СМИ**, и он связан с распределением **недостаточных или ограниченных ресурсов**, например полосы с частотной модуляцией. В принципе, чем ограниченнее среда передачи, тем больше оснований для выдачи государственной лицензии органу СМИ, который использует эту среду. **Лицензии на вещание** должны выдаваться независимым и незаинтересованным органом и распределяться в соответствии со стандартами, способствующими целям плюрализма, несмотря на дефицит среды.

Поскольку для **Интернета** не существует ограничений по ширине полосы и он по своей природе гарантирует плюрализм, нет никакой необходимости или потребности регистрировать либо лицензировать его.

Лицензирования **вещательных СМИ** кардинальным образом изменится после введения в Европе наземной цифровой передачи: введение в будущем лицензирования для электронных, цифровых и вещательных СМИ будет обсуждаться в следующем специальном докладе.

Регистрация или уведомление?

Обоснование и оправдание процедур **уведомления и регистрации** практически совпадают: обе процедуры подразумевают существование действующего **реестра** существующих органов печати. Информацию, собираемую в ходе этих процедур, использует ряд учреждений и органов. Например, министерство финансов использует эти данные для сбора налогов, а министерство экономики – для получения статистических сведений и для обеспечения того, чтобы права собственности на СМИ соответствовали национальным антимонопольным нормам. При возникновении спора, касающегося конкретного органа печати, суд может найти данные о нем в этом реестре.

Различие между регистрацией и уведомлением

Основное различие этих двух терминов состоит в том, что *уведомление* позволяет владельцу газеты проинформировать государство о своем существовании, а *регистрация* позволяет государству проинформировать газету о том, что она имеет право на существование. Устанавливая систему регистрации вместо системы уведомления, государство присваивает себе право принятия решения о существовании какой-либо газеты или относительно масштабов и структуры всего медиа-пространства.

По этим причинам только процедура типа **уведомления** совместима с обязательствами ОБСЕ в сфере свободы СМИ, особенно с теми, которые зафиксированы в московском документе, основной смысл которых сводится к следующему:

- способствовать плюрализму;
- уменьшить ограничения и препятствия для свободной работы прессы;
- устранить любую возможность вмешательства государства в деятельность прессы¹.

Положительные примеры принятия процедуры уведомления можно найти, например, в **Черногории** в *Законе о средствах массовой информации*, где говорится, что "средство массовой информации свободно основывается с помощью Учредительного акта без необходимости получения какого-либо одобрения и заносится в реестр средств массовой информации" (статья 8); в **Албании**, где не существует никаких обязательств уведомлять власти об учреждении печатных органов, если только орган не функционирует на коммерческой основе – в этом случае применяется общее законодательство для коммерческих компаний; во **Франции**, где печатная публикация может быть выпущена сразу после отправки уведомления Государственному прокурору, не дожидаясь разрешения; в **Азербайджане** выпуск газеты может быть начат, как только документ с уведомлением будет направлен в министерство юстиции, которое позже связывается с владельцем только в том случае, если обнаружены расхождения в документации.

Регистрация представляет собой намного более подробную процедуру и обязывает владельца представить подробные сведения по всем аспектам газеты. Система регистрации также предоставляет властям полномочия задавать любое число вопросов и дает возможность произвольного отказа в регистрации частично на основе политических соображений.

Например, по решению № 418 "О дальнейшем улучшении порядка государственной регистрации средств массовой информации в Республике **Узбекистан**" все виды СМИ, в том числе печатные, радиовещательные, аудиовизуальные и электронные, обязаны проходить процедуру регистрации, в процессе которой орган СМИ обязан предоставить множество данных о себе, включая, помимо прочего, предполагаемую аудиторию, цели и задачи, поставщиков оборудования и источники финансирования. К тому же предприятие обязано представить обширную документацию, заверенную нотариусом и касающуюся учредительных документов, юридического владельца и других финансовых и налоговых обязательств. Данное решение также предоставляет регулирующему органу право отказать в регистрации по ряду административных причин.

1. Представитель по вопросам свободы СМИ рекомендует отменить произвольную систему разрешительной регистрации для печатных СМИ. Возможность отказа в регистрации для органов печати на основании содержания, предмета или предполагаемой аудитории должна быть устранена. Ограничения в отношении содержания, когда это требуется, должны обеспечиваться общими законодательными положениями и не использоваться в качестве основания для отказа в учреждении газеты.

¹ Московская встреча на конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (октябрь 1991 г.) (26, 26.1, 28.9), см. также Краковский симпозиум, 1991 г. (6.2).

Организационная база

Задачи органа, ответственного за ведение реестра

Задачи и назначение органа, ответственного за составление реестра печатных СМИ, состоят в том, чтобы помочь предприятию начать свою работу на правовой основе с минимальным количеством административных и бюрократических барьеров. Полномочия по осуществлению этой процедуры должны быть переданы независимому органу, на который государство не оказывает влияния и который следует стандартной процедуре, обеспечивая беспристрастность в процессе принятия решения о начале работы органа СМИ. Обычно учреждение представляет собой службу регистрации деятельности, которая получает данные от учредителей нового органа печати и рассылает собранные данные заинтересованным сторонам, например статистическому управлению. Такую информацию желательно публиковать в Интернете.

Например, в **Швеции** уведомление нового органа печати проводится Управлением патентования и регистрации Швеции; в **Хорватии** эта процедура проводится Экономической палатой Хорватии, которая представляет собой независимый профессиональный и коммерческий орган, работающий со всеми юридическими лицами, занимающимися коммерческой деятельностью.

Иногда уведомление направляется независимому юридическому органу. Например, в **Болгарии** уведомление о новом органе СМИ направляется в местный суд, который регистрирует учреждение новой компании. Во **Франции** вообще не требуется никакого уведомления – вместо этого директор издания посылает две подписанные копии издания в управление государственного прокурора и десять копий в Министерство информации (для изданий, выходящих в Париже) или в префектуру (для региональных публикаций).

В некоторых государствах-участниках ОБСЕ учреждения, ответственные за ведение реестра, **тесно связаны с государством**. Эта близость иногда приводит к отрицательным последствиям для СМИ, особенно независимых.

Например, в **Казахстане** учреждение, наделенное полномочиями по регистрации газет, не определено законом, но на практике регистрация проводится Министерством информации. Представитель по вопросам свободы СМИ получал жалобы от независимых газет, которым приходилось месяцами ждать регистрации, несмотря на предусмотренный законом максимальный срок в 15 дней.

В **Туркменистане** положения о регистрации СМИ приведены в *Законе о прессе и других средствах массовой информации*, однако фактически регистрирующий орган определен как "органы государственного управления". На практике возникает множество недоразумений по вопросу о том, какое учреждение или управление отвечает за регистрацию печатного издания, и поэтому новые органы СМИ регистрируются редко.

В некоторых случаях закон вообще освобождает лояльные к правительству газеты от регистрации, создавая неравные условия для других газет.

Например, в **Таджикистане** в *Законе о печатных и других средствах массовой информации* введено специальное положение об освобождении правительственных изданий от процедуры регистрации, предписанной законом. В **Российской Федерации** СМИ, учрежденные государственными органами, также по закону освобождены от регистрации. Это ставит неправительственные газеты в невыгодное положение на рынке, особенно в связи с тем, что

в целом закон позволяет регистрирующему органу отказывать в регистрации только неправительственным газетам.

2. Орган, отвечающий за получение уведомлений об учреждении новых печатных СМИ, должен быть не зависимым от правительства учреждением и разработать ряд стандартных требований для всех органов СМИ, а не только для тех, которые поддерживают правительство.

Порядок уведомления

Простая процедура **уведомления** подразумевает предоставление необходимой информации о газете для внесения ее в реестр, обеспечивая таким образом выполнение обычных законодательных требований для начала деятельности. Предоставляемая владельцем информация в форме уведомления должна служить только этой цели, и не должна требоваться никакая дополнительная информация.

Форма уведомления должна быть стандартной для всех органов СМИ и быть опубликована в Интернете. Вопросы должны быть составлены таким образом, чтобы исключить возможность оценки для составителей реестра; содержание бланка не должно подлежать рассмотрению высшей инстанцией.

В приложении 1 приведен пример формы уведомления, используемой в **Швеции**. В форме запрашиваются основные сведения об издании (название, периодичность, местоположение) и данные для связи с главным редактором и владельцем газеты. Здесь нет места для какой-либо интерпретации приводимых в форме основных данных, и поэтому эту практику можно считать удачной.

В случае изменения любых сведений, представленных в первоначальной форме уведомления, единственное обязательство владельца состоит в том, чтобы сообщить об этих изменениях для внесения их в реестр. При отсутствии каких-либо данных учреждение, ведущее реестр, должно связаться с органом СМИ, чтобы получить недостающие сведения. Например, при замене главного редактора владелец обязан представить только контактную информацию о новом главном редакторе, так же необходимо поступить при изменении названия издания. Организационные изменения, например, в составе редакции не могут служить основанием для того, чтобы обязать владельца зарегистрировать совершенно новое предприятие.

Перерегистрация

В некоторых государствах-участниках ОБСЕ на печатные СМИ возлагаются дополнительные обязательства, согласно которым предприятие необходимо **перерегистрировать** в случае даже самых безобидных изменений в учредительных данных.

Например, в **Беларуси** *Закон о печатных и других средствах массовой информации* (статья 11) требует перерегистрации предприятий в случае изменения учредительных данных или названия издания, а также в случае принятия государственными органами в течение одного года двух решений о прекращении действия издания. СМИ должны не просто представить измененные данные для обновления сведений – от них требуется повторение всего процесса регистрации, который может занять месяц, и в течение этого времени они не имеют права выходить в свет. Примером произвольного характера такой системы могут служить события, происшедшие после выходе президентского декрета в июне 2005 года, запрещающего использовать слово "белорусский" в названиях неофициальных изданий, после чего многие независимые газеты вынуждены были перерегистрироваться.

Необходимо отметить, что эти требования привели к перерегистрации *только* негосударственных органов печати.

После принятия в июне 2006 года в **Казахстане** ряда изменений в существующем законе о средствах массовой информации и заявления министра информации о якобы существующем в стране избытке органов СМИ средства массовой информации были обязаны полностью пройти процедуру перерегистрации в случае изменений в *любых* следующих данных: владельца, юридического лица владельца, названия предприятия, языка издания, тиража, основного направления издания, его редактора. Такое требование перерегистрировать печатный орган после изменения каких-либо его данных не только противоречит духу Обязательств ОБСЕ, но может послужить основанием для отказа в издании критически настроенным СМИ.

Если данные реестра устаревают, правительство не должно требовать перерегистрации СМИ. Упрощенная процедура уведомления позволит обновить данные реестра, а издание газет не будет прерываться. Упрощение процедур, а не введение бюрократических барьеров будет стимулировать издания выполнять их.

Сборы

Плата за уведомление реестра об учреждении нового предприятия или о последующем изменении правового статуса не может служить препятствием для начала издания СМИ и должна быть соразмерна задаче. В конечном счете рынок решит, какое независимое издание выживет: правительства и другие представительные органы не должны мешать появлению новых изданий или поддерживать убыточные².

Например, в **Венгрии** Министерство национального культурного наследия вообще не взимает сборы за внесение печатных СМИ в торговый реестр; в **Великобритании** Регистратор компаний берет 50 пенсов (0,8 евро или 1 доллар) за регистрацию, если только в учредительном документе не указаны имена нескольких владельцев, и в этом случае оплата составляет 1 фунт стерлингов (1,4 евро или 2 доллара).

Однако в некоторых государствах-участниках ОБСЕ непропорционально высокая оплата служит препятствием для внесения издания в реестр.

Например, в **Таджикистане** в статье 13 *Закона о печатных и других средствах массовой информации* говорится, что плата за регистрацию устанавливается другими таджикскими законами, что дает простор для различной ее интерпретации; в **Узбекистане** в статье 14 Резолюции "*О дальнейшем улучшении порядка государственной регистрации средств массовой информации в Республике Узбекистан*" приводится скользящая шкала тарифов вплоть до суммы в 50 минимальных заработных плат в зависимости от типа издания.

Когда рамки четко и ясно не определены, независимые СМИ, которые часто оказываются единственными СМИ, подлежащими регистрации, несправедливо подвергаются дискриминации. Чтобы избежать этого, в законе должен быть четко установлен верхний предел или потолок, соразмерный задаче. Без такого ограничения регистрирующие органы могут устанавливать непомерно высокую плату за услуги, которая сама по себе является дискриминационной для возникающих независимых СМИ, на которые не распространяются привилегии государственных субсидий.

² Исключением из этого правила должны быть официальные газеты, которые представляют собой инструмент правительства для информирования общественности о его деятельности, например, с помощью публикации полного текста проектов законодательных актов.

3. В случае внесения изменений в устав органа СМИ единственным требованием должно быть предоставление в реестр только указанных изменений. Требование перерегистрации должно быть полностью отменено. Плата за эти услуги должна быть минимальной и соответствовать задаче.

Роль СМИ в гражданском обществе

Проблема регистрации СМИ приобрела еще большее значение за последний год после принятия ограничительной регистрации и положений о перерегистрации для неправительственных организаций в некоторых государствах-участниках ОБСЕ, в том числе в **России, Беларуси и Узбекистане**. Эти законы позволяют государству вмешиваться в деятельность общественных организаций путем введения порядка перерегистрации, что оправдывается необходимостью обновления национального реестра.

Кроме того, наличие произвольных требований к регистрации и перерегистрации может в любой момент угрожать критически настроенным СМИ, и эта угроза становится особенно серьезной в период приближения крупных общественных событий, таких как всеобщих выборов.

В демократическом обществе со свободными средствами массовой информации неприемлемо введение для печатных СМИ процедуры "утверждения" со свойственным ей произволом. Печатные издания представляют собой сферу деятельности гражданского общества, и государство не должно иметь полномочий лишать печатные издания права на публикацию. На новые печатные СМИ должен распространяться только порядок уведомления, осуществляемый независимым органом.

Процедуры регистрации, где они еще существуют, должны быть деполитизированы и превращены в простую систему уведомления.

Рекомендации

1. Представитель по вопросам свободы СМИ рекомендует отменить произвольную систему разрешительной регистрации для печатных СМИ. Возможность отказа в регистрации для органов печати на основании содержания, предмета или предполагаемой аудитории должна быть устранена. Ограничения в отношении содержания, если это требуется, должны обеспечиваться общими законодательными положениями и не использоваться в качестве основания для отказа в учреждении газеты.

2. Орган, отвечающий за получение уведомлений об учреждении новых печатных СМИ, должен быть не зависимым от правительства учреждением и разработать ряд стандартных требований для всех органов СМИ, а не только для тех, которые поддерживают правительство.

3. В случае внесения изменений в устав органа СМИ единственным требованием должно быть предоставление в реестр только указанных изменений. Требование перерегистрации должно быть полностью отменено. Плата за эти услуги должна быть минимальной и соответствовать задаче.

Офис представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации вновь выражает свою готовность помочь государствам-участникам внести изменения в их процедуру регистрации и установить простую систему уведомления для печатных СМИ.

**Ansökan om utgivningsbevis för periodisk skrift med
anmälan om ansvarig utgivare**

NOTIFICATION FORM

1. Ansökan tidigast inskickad via fax Datum	Ankomststämpel Detta fält ska inte användas av sökanden
Obs! Originalet måste alltid skickas in	

Se bilaga för anvisningar till denna blankett

Uppgifter om skriften: INFORMATION ABOUT THE PUBLICATION / ДАННЫЕ ОБ ИЗДАНИИ

Skriftens titel (alternativ 1) TITLE OF THE PUBLICATION / ЗАГЛАВИЕ ИЗДАНИЯ	
Skriftens titel (alternativ 2) ALTERNATIVE TITLE / АЛЬТЕРНАТИВНОЕ ЗАГЛАВИЕ	
Utgivningsort LOCATION / МЕСТО НАХОЖДЕНИЯ	Utgivningsplan PERIODICITY / ПЕРИОДИЧНОСТЬ

Uppgifter om ansvarig utgivare: INFORMATION ABOUT THE CHIEF EDITOR / ДАННЫЕ О ГЛАВНОМ РЕДАКТОРЕ

Ansvarig utgivares namn NAME OF CHIEF EDITOR / И.О.Ф ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА		
Adress		
Postnummer	Ort	Telefon (dagtid)

Personbevis samt bevis om att ansvarig utgivare inte står under förskrift (företagsförhållanden), ska alltid bifogas

Med denna anmälan åtar jag mig uppdraget som ansvarig utgivare: ACCEPTANCE OF RESPONSIBILITY / ПРИНЯТИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Ort och datum _____ Underskrift av ansvarig utgivare med namnförtydligande _____

Uppgifter om ägaren: INFORMATION ABOUT THE OWNER / ДАННЫЕ О УЧРЕДИТЕЛЕ

Ägarens namn NAME OF THE OWNER / И.О.Ф УЧРЕДИТЕЛЯ		
Adress		
Postnummer	Ort	Telefon (dagtid)

Juridisk persons firma räknas av behöriga företagare. Företagare ska framgå av registreringsbevis eller stadgelsen som alltid ska bifogas.

Underskrift av ägaren: SIGNATURE / ПОДПИСЬ

Ort och datum _____ Ort och datum _____

Underskrift av ägaren med namnförtydligande _____ Underskrift av ägaren med namnförtydligande _____

Anmälningsavgift 2 000 kronor. Ansökan tas inte upp till prövning förrän avgiften är inbetald.