

**ПРОБЛЕМЫ МЕДИА-  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
АРМЕНИИ И ВОЗМОЖНОСТИ  
ИХ РЕШЕНИЯ НА ОСНОВЕ  
МЕЖДУНАРОДНОГО  
ОПЫТА**

Отчет по исследованию  
международного опыта  
законодательного  
регулирувания  
СМИ

---

Данное исследование коллеги из Комитета по защите свободы слова проведено в рамках нашего проекта «Новая медиа-среда - новые проблемы, новые регулирования: за плюралистические, качественные и прозрачные СМИ в Армении».

Проект реализуется при финансовой поддержке Европейского фонда за демократию (EED). Содержание отчета может не отражать мнение EED и является предметом исключительной ответственности Исследовательского центра «Регион».

---

Другие материалы проекта см.: **Mediametrics**,  
<https://www.regioncenter.info/ru/media-metrics>



Исследовательский центр «Регион»



European Endowment for Democracy (EED)

# СОДЕРЖАНИЕ

Дефиниция “СМИ” .....	5
Кто журналист, а кто – нет? .....	9
Прозрачность собственности СМИ и источников их финансирования .....	11
Государственная поддержка СМИ.....	14
Аккредитация журналистов в государственных органах.....	17
Свобода информации: возможности развития.....	20
Оскорбление и клевета в публикациях СМИ .....	23
Реклама в СМИ.....	26
Противодействие фейкам и выражениям ненависти.....	28
Регулирование сферы вещания .....	30
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	33

## **АШОТ МЕЛИКЯН**

*медиа-эксперт, председатель*

*Комитета по защите свободы слова*

# **ПРОБЛЕМЫ МЕДИА-ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА АРМЕНИИ И ВОЗМОЖНОСТИ ИХ РЕШЕНИЯ НА ОСНОВЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА**

Армения нуждается в реформировании законодательства в области СМИ. Действующий Закон РА “О массовой информации”, принятый в 2003, существенно устарел и требует модернизации с учетом стремительного развития новых медиа-технологий, их широкого распространения и растущего воздействия на информационное поле. Внесенные за последний год изменения и дополнения в этот закон не дали желаемых результатов.

Вступивший в силу в 2020 Закон РА “Об аудиовизуальных медиа”, в свою очередь, не способствовал реформированию вещательной сферы. Он не решил ряд старых проблем и не дал ответов на новые вызовы, возникшие в период перехода на цифровое вещание.

В 2021 парламентом принят ряд законодательных изменений, ужесточающих ответственность за оскорбление и клевету, а за так называемое “тяжелое оскорбление” предусмотрено уголовное наказание, вплоть до лишения свободы. Вместе с тем, правительство в том же году значительно ограничило доступ к официальной информации, в том числе об авиаперелетах должностных лиц, стоимости этих авиабилетов и численном составе делегаций, о государственных закупках, осуществленных от одного лица - без тендера, об использовании недр, подземных водных ресурсов и т. д.

В целом, применяемые правовые механизмы регулирования деятельности СМИ зачастую не соответствуют современным требованиям и даже противоречат общепринятым демократическим нормам. Поэтому ряд журналистских организаций страны предложил парламенту и правительству РА совместными усилиями реформировать и модернизировать медиа-законодательство. Разумеется, эта работа не может быть эффективной без всестороннего изучения международного опыта - с тем, чтобы воспользоваться лучшими решениями, применимыми в Армении.

С этой целью в рамках проекта Исследовательского центра “Регион”, поддержанного Европейским Фондом за Демократию (EED), Комитет по защите свободы слова провел опрос среди 10 медиа-экспертов из стран Восточного Партнерства и Европейского Союза, а также международных организаций - Совет Европы, ОБСЕ, Freedom House . В ходе опроса зарубежные коллеги представляли положение дел в своих странах по актуальным для Армении проблемам медиа законодательства. Обсуждались также подходы международных организаций к решению этих вопросов.

## ДЕФИНИЦИЯ “СМИ”

Что такое СМИ в современных условиях? Что можно считать СМИ, а что - нет? Это далеко не праздные вопросы, если учесть, что стремительное развитие технологий настолько расширило возможности сбора, обработки и распространения информации, что традиционные представления о медиа оказались слишком узкими и перестали соответствовать новым реалиям. Журналистское сообщество, парламентарии, эксперты в течение последних лет активно обсуждают необходимость законодательного нового определения “СМИ”, которое отражало бы современные технологические условия и виды информационной деятельности и охватила бы всех “игроков” этого поля, претендующих на статус СМИ.

В Армении Закон “О массовой информации” вплоть до 2020-го регулировал, главным образом, деятельность традиционных СМИ. И хотя, согласно сформулированной тогда дефиниции “СМИ”, подразумевалось, что все требования закона касались и интернет-изданий как “сетевых средств информации”, на практике последние не соблюдали этих требований и не несли почти никакой ответственности. Более того, онлайн площадки, пользующиеся общественной телекоммуникационной сетью и потому, по закону, причисляемые к медиа, не публиковали даже свои исходные данные (адрес редакции, телефон, e-mail, учредитель, ответственный за выпуск и т. д.), а закон не обязывал их делать это. Вместе с тем, той же сетью пользовалось и множество других веб-сайтов, которые не идентифицировали себя как СМИ и вовсе не претендовали на такой статус, выполняя совершенно иные функции - например, представление деятельности создавших их государственных органов, общественных организаций, других юридических и физических лиц.

Только в марте 2020-го в дефиницию “средство массовой информации” было внесено дополнение, согласно которому к СМИ были отнесены сайты, “имеющие собственные или арендованные домен, хостинг”. Но и здесь возникает казус: домен и хостинг имеют все сайты, более того - многие интернет-площадки могут соответствовать и другим параметрам, предусмотренным законом, но не претендовать на статус СМИ. И наоборот, сайты, имеющие домен и хостинг, но не соответствующие другим требованиям закона, как это наблюдается на практике, считают себя СМИ, имеют значительную аудиторию и даже получают аккредитацию в государственных органах. Таким образом, и после внесенных изменений дефиниция “средство массовой информации” в упомянутом законе не отражает все нюансы и не учитывает сложившиеся современные отношения в этой сфере деятельности.

Примерно такая же ситуация в ряде стран Восточного Партнерства. Так, **Украина** имела обязательство перед Советом Европы до 2019 года обновить медиа-законодательство, потом этот срок был перенесен на 2022, но изменения так и не внесены. Теперь процесс затруднился и из-за российского вторжения в страну и широкомасштабных военных действий. Соответственно, как сообщил участвовавший в опросе украинский эксперт Павел Моисеев, “четкого определения понятия СМИ в законодательстве нет”. А в **Грузии** в законе “О свободе слова и выражения” дефиниция медиа сформулирована как “печатное и электронное средство массовой коммуникации, в том числе интернет”. По оценке грузинского эксперта Лаши Тугуши,

это определение подразумевает, что под понятие “СМИ” попадают и онлайн медиа - соответственно, и на них распространяются предусмотренные законом права и обязанности. Однако в интернете представлены очень разные по статусу и роду деятельности веб-сайты, многие из которых не являются СМИ, да и, как отмечалось выше, не претендуют на это.

Примечательно, что в ряде стран Европейского Союза предпочли не формулировать конкретно - что такое СМИ. Например, **в Дании** сочли достаточным указать лишь, какую деятельность регулирует закон о медиа, а именно: сбор, обработку и распространение текстовой, фото, аудио и визуальной информации, имеющей характер новостей. Похожий подход применен и **в Эстонии**, где закон так и называется - “О медийных услугах”, то есть регулируется сама деятельность - телевидение, радиовещание, распространение информации в онлайн пространстве, а дефиниции “СМИ” в законе нет. Кстати, как отметил эстонский эксперт Тарму Таммерк, упомянутый закон не касается печатных изданий: в стране любой может выпускать газету, и эта деятельность не подлежит правовому регулированию в области СМИ.

Примечателен и подход к определению “медиа” **в Литве**. Здесь в принятом еще в 1996 году законе отказались от традиционного понятия “СМИ” и вместо него ввели другое - “средство информирования общества” (СИО). Таковыми изначально стали считаться теле- и радиоконпании, печатные издания, информагентства и интернет-страницы. Поэтому в дальнейшем, когда все большее распространение получали информационные сайты, особых проблем с правовым регулированием их деятельности не возникло. При этом, как сообщил литовский эксперт Даиниус Радзевичюс, в стране действует Реестр декларирования СИО, регистрация в котором является абсолютно добровольным, и каждый учредитель, скажем, интернет-издания сам решает, что он создает – средство информирования общества или средство самовыражения? Если первое, то он декларирует себя в упомянутом Реестре, берет на себя обязанности, предусмотренные Законом “Об информировании общества”, в том числе по саморегулированию и соблюдению профессиональной этики, и, обретя формальный статус СИО, пользуется и большим доверием со стороны аудитории и рекламодателей, и возможностью получить государственную поддержку, о чем более подробно пойдет речь ниже. Важная деталь: официальные сайты госорганов тоже считаются СИО, но существует четкое разграничение - они не являются субъектами

регулируемого Законом “Об информировании общества”, а подпадают под Закон “О публичном администрировании”, который предусматривает обеспечение для каждого гражданина, в том числе для журналистов, доступа к официальной информации госструктур.

На прямой вопрос - существует ли в законодательстве какой-либо страны такая дефиниция “СМИ”, которая полностью соответствовала бы современным реалиям и учитывала бы все особенности, порожденные прогрессом информационных технологий? – **эксперт Совета Европы Жоан Барата** ответил, что в настоящее время такой поиск может привести к одному из следующих вариантов:

а) отсутствие дефиниции “СМИ” как таковой, поскольку законодатели все чаще воздерживаются от какой-либо формулировки, чтобы избежать искусственных ограничений; б) обнаружится устаревшее определение, не соответствующее новым условиям. По мнению эксперта, понятие “СМИ” не следует тесно увязывать с технологиями: в современных условиях оно должно быть сформулировано как вид деятельности, это услуга - распространение контента для информирования общества, воздействия на его сознание. Такой подход обеспечивает открытость дефиниции и ее “нейтральность” к технологиям, которые, как бы ни развивались и какие бы новшества в них ни появились, могут использоваться как канал распространения информации. Это - первое важное условие для современной трактовки понятия “СМИ”. А второе - редакционная (или редакторская) ответственность, то есть наличие лица или группы лиц, носящих ответственность за распространяемый контент. Например, как считает эксперт СЕ, YouTube не может подпадать под дефиницию “СМИ”, так как это сеть, где нет редакторской ответственности и куда каждый может “слить” любой контент (конечно, если речь не идет о порнографии, расизме, пропаганде насилия и других уголовно наказуемых деяниях).

Таким образом, в Законе РА “О массовой информации” определение понятия “СМИ”, в том числе внесенное в него в 2020 дополнение, не соответствует нарождающимся в европейском экспертном сообществе новым подходам и принципам и нуждается в пересмотре.

## КТО ЖУРНАЛИСТ, А КТО – НЕТ?

По мнению **эксперта Совета Европы**, это еще более сложный вопрос. “Согласно международным критериям, в частности, позиции Комитета ООН по правам человека и Специального докладчика по свободе слова, не рекомендуется, чтобы закон или государство решали, кто является журналистом, а кто - нет. Это очень опасно. А поскольку любое определение понятия “журналист” содержит такую угрозу, мы советуем отказаться от жестких рамок конкретной формулировки. Журналистика в современных условиях должна рассматриваться в максимально широком контексте - осуществления информационной деятельности, соответствующей нормам профессиональной этики” - отмечает Жоан Барата.

По сути, речь идет о подходе, значительно расширяющем традиционные представления о журналистике и вбирающем в себя как профессиональную, так и гражданскую журналистику. Жоан Барата проиллюстрировал это следующим примером: “Я по профессии не журналист, я юрист. Но если я на основе фактов о коррупции напишу статью и размещу в своем блоге или опубликую в каком-то издании, это станет актом журналистской (информационной) деятельности, которая должна и регулироваться, и защищаться законом”.

По пути отказа от формулирования понятия “журналист” пошли, например, **в Чехии**. Эксперт из этой страны Йиржи Кучера считает правильным, что такой дефиниции нет: “Лучше ее не иметь, чем иметь определение, которое существенно ограничивает свободу информационной деятельности”. Нет дефиниции “журналист” и в медиа-законодательствах **Швеции и Эстонии**.

По этому пути пошла и **Грузия**, и логика такого подхода, по словам эксперта Лаши Тугуши, состоит в том, что любой гражданин может заниматься информационной/ журналистской деятельностью, соблюдая требования закона и этические нормы. В двух других странах Восточного Партнерства - **Украине и Молдове** - идет долгий и трудный процесс, направленный на изменение медиа-законодательства на основе международных норм. Соответственно, предполагается пересмотреть и статус журналиста. При этом, как считает украинский эксперт Павел Моисеев, некоторые принципы, разработанные международными организациями (Советом Европы, ОБСЕ

и другими), в местных условиях, где в медиа-сфере доминируют олигархические круги, могут быть подвергнуты манипуляциям, а статус СМИ и журналиста - использоваться в качестве завесы, а чаще и средства для продвижения своих политических и финансовых интересов.

На этом фоне выделяется подход, примененный в **Литве**, где, согласно дефиниции, журналистом является любое физическое лицо, которое профессионально собирает и распространяет информацию по договору со средством информирования общества<sup>1</sup> (напомним, это литовская версия названия СМИ) и/или является членом профессиональной журналистской организации. Как пояснил литовский эксперт Даиниус Радзевичюс, есть еще третий вариант - зарегистрироваться в налоговой инспекции как лицо, занимающееся индивидуальной деятельностью в сфере журналистики. Таким образом, чтобы считаться журналистом, необходимо получить официальный статус посредством хотя бы одной из представленных трех возможностей. Это касается и фрилансеров, блогеров и др. Наличие такого статуса - вопрос не только репутации, что само по себе важно, но и упрощения доступа к официальной информации, аккредитации в государственных органах и т. д.

Изучение международного опыта, несомненно, подсказывает, что при реформировании или внесении изменений и дополнений в медиа-законодательство Армении необходимо пересмотреть и определение статуса журналиста. В действующем Законе “О массовой информации” дефиниция гласит: “журналист - физическое лицо, осуществляющее информационную деятельность, представитель лица, осуществляющего информационную деятельность, занимающийся поиском, сбором, получением, подготовкой, редактированием информации на основании заключенного с этим лицом трудового или иного договора”. Явно устаревшее определение. Оно либо должно быть модернизировано, либо нужно будет полностью отказаться от дефиниции “журналист”, применив подходы к этому вопросу Швеции, Эстонии, Чехии, Грузии.

<sup>1</sup> <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/2865241206f511e687e0fbad81d55a7c?jfwid=bkaxlcc0>

# ПРОЗРАЧНОСТЬ СОБСТВЕННОСТИ СМИ И ИСТОЧНИКОВ ИХ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Все, без исключения, опрошенные эксперты подчеркнули необходимость и важность обеспечения на законодательном уровне прозрачности собственности СМИ и источников их финансирования. Особенно в современных условиях, когда все больше и больше “политических” денег вкладывается в информационную сферу. Это еще более актуально для стран, где пока еще нет серьезных, устоявшихся демократических традиций, где СМИ сильно поляризованы и в большинстве своем обслуживают, прежде всего, политические интересы своих покровителей и спонсоров, отодвигая на задний план миссию объективного информирования общества.

Между тем, прозрачность собственности принципиально важна для установления честных правил “игры”, открытых взаимоотношений между СМИ и их аудиторией. Общество вправе знать, кто владеет той или иной телекомпанией, онлайн порталом или газетой, чтобы сориентироваться, образно говоря, откуда “дует ветер”, как относиться к контенту, распространяемому конкретными медиа, насколько доверять, и вообще - каким источником информации пользоваться, а от какого отказаться. Такая открытость, в том числе финансовая, важна и для самих СМИ, особенно - качественных, поскольку и это способствует повышению доверия со стороны аудитории. Вместе с тем, как отметил в беседе с нами эксперт **ОБСЕ Айдар Ботагаров**, познания граждан о собственниках тех СМИ, которыми они пользуются, являются составной частью медиаграмотности.

В Армении до 2020 года в законодательстве не содержалось требований об обеспечении прозрачности собственности медиа. Что же касается источников финансирования, то в статье 12 Закона РА “О массовой информации” предусматривалось: “Лицо, осуществляющее информационную деятельность, обязано до тридцать первого марта текущего года включительно опубликовать в очередном выпуске средства информации (если оно выпускается) финансовый отчет за предыдущий год относительно деятельности, касающейся данного средства информации, под заголовком “Годовой отчет” с указанием размеров валового дохода и доли пожертвований в нем”.

Это было довольно слабым регулированием вопроса, из-за чего, например, онлайн медиа, как правило, не публиковали свои годовые финансовые отчеты, причем без каких-либо негативных последствий для себя. Так же поступали и частные теле- и радиоконпании, которые ограничивались лишь представлением таких отчетов в регулирующий орган - Комиссию по телевидению и радио, как того требовало вещательное законодательство. Исключением можно было считать лишь четко сформулированная обязанность Общественной телерадиоконпании публиковать годовую финансовую отчетность. По сути, существовало и явное несоответствие между Законом “О массовой информации”, который требовал от всех СМИ публиковать финансовую отчетность, и вещательным законом, где этого не предусматривалось (достаточно было, как уже отмечалось, представить отчеты в регулирующий орган).

Лишь в принятом в 2020 году новом Законе РА “Об аудиовизуальных медиа” появилось положение (ст. 19, часть 2), обязывающее обеспечивать прозрачность финансирования и публиковать до 1 мая источники доходов за предыдущий год, а также представить учредителей компании и их участников. То есть была предпринята попытка одной формулировкой охватить и прозрачность собственности, и прозрачность финансовых источников теле- и радиоконпаний. Кстати, в декабре 2021 года аналогичные по содержанию изменения были внесены и в Закон РА “О массовой информации”. Однако эти положения обоих законов на практике почти не работают, их имплементация затруднена тем, что недостаточно продумана система прав, обязанностей, контроля и ответственности за их невыполнение, применен весьма поверхностный, формальный подход к решению столь важной проблемы.

Примечательно, что в таких странах Восточного Партнерства, как Грузия, Украина и Молдова, вопросами обеспечения прозрачности собственности СМИ занялись несколькими годами раньше, чем в Армении. Но во всех трех странах законодательство предъявляет такое требование только в отношении вещательных медиа, а контролирует его выполнение регулирующий орган. За основу взяты положения Директивы Евросоюза “Об аудиовизуальных услугах”. Впрочем, как сообщил **украинский эксперт Павел Моисеев**, в его стране Национальный Совет по телевидению и радио нередко ссылается на нехватку полномочий для проверки достоверности сведений о собственности вещательных компаний.

Что же касается онлайн порталов, то, по мнению **грузинского эксперта Лаши Тугуши**, нет необходимости обязывать их публиковать сведения об учредителях и владельцах. Эксперт международной правозащитной организации **Freedom House в Молдове Татьяна Пую** тоже считает, что требовать прозрачности собственности от интернет-изданий “проблематично, так как может произойти необоснованная интервенция в свободу слова”.

В прибалтийских странах, которые, как известно, являются членами Евросоюза, система обеспечения прозрачности собственности СМИ выглядит значительно более цельной и эффективной. Так, в **Эстонии** Закон “О медийных услугах” гласит, что общественность должна иметь возможность знать о структуре собственности каждого СМИ. Как и в упомянутых странах Восточного Партнерства, в Эстонии требование о прозрачности собственности касается только аудиовизуальных медиа, и за его выполнением следит регулирующий орган вещательной сферы. Но, согласно эстонскому Закону “О предпринимательстве”, другие виды СМИ также обязаны публиковать сведения о структуре собственности. Что же касается мер ответственности, то, к примеру, если какая-либо телекомпания сообщит не соответствующую действительности информацию о своих владельцах, то регулирующий орган может назначить штраф до 15 тысяч евро, а при повторном случае - до 30 тысяч евро.

Несколько иная, но тоже очень стройная, многоуровневая система обеспечения прозрачности собственности медиа действует и в **Литве**. Наряду с упомянутым выше Реестром декларирования средств информирования общества (СИО), Министерством культуры страны создана еще одна платформа, где публикуются все сведения об учредителях ЗАО, ООО, общественных и других организаций, занимающихся информационной деятельностью. Все это действует на добровольной основе, но если какой-либо сайт/портал идентифицирует себя как СИО и хочет считаться таковым, то он должен представить себя в этих реестрах и взять на себя предусмотренные законом права и обязанности, а также соответствовать принципам саморегулирования. Само министерство не имеет каких-либо полномочий решать, кто может быть внесен в реестр, а кто - нет. Редакции сами себя туда записывают, чтобы удостоиться более серьезного отношения к себе. Помимо этого, в стране существует официальный реестр юридических лиц, к которому доступ открытый и где содержатся также сведения о собственности медиа. А вдобавок к этому литовское подразделение

международной организации “Трансперенси Интернэшнл” разработало и скоро задействует платформу о собственности, где собрана и в дальнейшем будет стекаться информация из всех государственных реестров, в том числе касающихся медиа.

**Эксперт Совета Европы Жоан Барата** рекомендует при разработке законодательных положений об обеспечении прозрачности собственности СМИ четко и однозначно сформулировать эту обязанность и предусмотреть строгую ответственность за ее невыполнение. Причем необходимо требовать публикации сведений не только о первичном уровне собственности (например, конкретное ЗАО), но и о втором (кто учредил это ЗАО), третьем (кто основные акционеры) и т. д., то есть представить всю цепочку владельцев. Понятно, что это требование предъядвляется, прежде всего, вещательным СМИ, и его выполнение контролирует регулирующий орган. Но, как считает Жоан Барата, такой же подход может быть применен и по отношению к другим, в том числе к онлайн медиа. Эксперт предлагает обязать все СМИ публиковать информацию об их собственниках на своих сайтах, а еще лучше - создать для этого специальную платформу, а также орган, который бы следил за обеспечением прозрачности собственности медиа, но не имел бы никаких других полномочий, позволяющих вмешаться в их деятельность. Такой орган и упомянутая платформа - лишь инструменты, дающие СМИ возможность заявить государству: “Я здесь. Я - СМИ. Я следую закону и открыт перед обществом”.

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА СМИ

По этому вопросу мнения экспертов несколько разделились. Представитель Freedom House в Молдове **Татьяна Пую** считает нормальным, что в стране не оказывается государственной поддержки СМИ, подразумевая, что это могло бы привести к оказанию воздействия на их деятельность со стороны властей. Еще более определенно высказался **украинский эксперт Павел Моисеев**, отметив, что “в стране с олигархическими медиа оказание им господдержки приведет к поддержке олигархов”. По его словам, в Украине иногда бывают предложения от государства по финансированию освещения социально значимых тем - например, по борьбе с

пандемией COVID-19, но это единичные случаи, а системного подхода к поддержке СМИ нет.

В Грузии министерства и ведомства более активно, чем в Украине, предлагают медиа освещать актуальные для государства вопросы, для чего объявляются тендеры, заключаются договоры. Но все равно, как считает **грузинский эксперт Лаша Тугуши**, все это содержит серьезные риски попадания под влияние госорганов, сковывает возможности критического восприятия деятельности властей.

**В Чехии** тоже нет прямой государственной поддержки для СМИ. Действуют несколько схем, представляющих собой грантовые программы, некоторые из них нацелены на создание и распространение контента на языках национальных меньшинств, на реализацию культурных проектов и т. д. Однако на момент проведения данного опроса, как сообщил **чешский медиа-юрист Йиржи Кучера**, власти страны совместно с представителями экспертного сообщества разрабатывают схему поддержки онлайн СМИ для противодействия дезинформации и фейковым новостям, а также развития качественной журналистики в цифровой среде.

В двух других странах Евросоюза - **Литве и Эстонии** - подходы к оказанию государственной поддержки СМИ существенно разнятся. В Эстонии она очень ограничена и ежегодно направляется только культурным, образовательным и детским изданиям. На полном государственном обеспечении находится также Общественная телерадиокомпания. Однако для всех частных СМИ в стране снижен налог с оборота. Конечно, это вызывает определенное недовольство среди представителей других сфер бизнеса, но власти считают, что для медиа такая льгота должна быть применена. **Эстонский эксперт Тарму Таммерк** сообщил также о весьма специфичном методе господдержки СМИ: правительство предоставляет субсидии для доставки газет на дом в регионах страны, особенно в сельской местности. Правда, эти деньги получает почтовая служба, но печатные издания тоже оказываются в выигрыше.

**В Литве** государственная поддержка медиа применяется значительно более широко. Здесь действует специальный Фонд (он учрежден и управляется представителями журналистских организаций), который за счет получаемых из госбюджета средств финансирует различные проекты средств информирования общества (СИО). Сюда

может обратиться любая редакция, зарегистрированная в Реестре декларирования СИО и других платформах, о которых говорилось выше. Кроме того, государственные органы регулярно объявляют тендеры по освещению различной актуальной тематики, и медиа активно участвуют в них. И наконец, все СИО пользуются налоговыми льготами, в частности, НДС для них в 2-2,5 раза ниже, чем для других видов бизнеса.

В экономически более развитых странах Евросоюза - **Швеции и Дании** - государственная поддержка предусмотрена для всех СМИ. Разработаны достаточно четкие критерии, в том числе касающиеся соблюдения профессиональных этических норм, и при соответствии всем требованиям редакции получают финансирование. Процедура полностью прозрачная: каждый желающий может узнать - какому СМИ какая сумма предоставлена.

В целом, и международные организации считают приемлемым оказание государственной поддержки СМИ, но, как отмечает **эксперт Совета Европы Жоан Барата**, это надо делать осторожно: во-первых, должны быть разработаны четкие критерии; во-вторых, необходимо предусмотреть строгие ограничения для государства - с тем, чтобы оно не могло вмешиваться и воздействовать на деятельность СМИ; в-третьих, вся процедура предоставления финансовых средств должна быть максимально прозрачной. По мнению эксперта **ОБСЕ Айдара Ботагарова**, государственную поддержку необходимо нацелить на создание благоприятных условий для деятельности СМИ и ни в коем случае не использовать как инструмент вмешательства и давления на медиа.

Как с этим обстоят дела в Армении? До бархатной революции 2018 Агентство по книгоизданию при Министерстве культуры РА ежегодно предоставляло финансовую поддержку печатным СМИ из средств госбюджета. Изначально предполагалось, что будут субсидированы все газеты и журналы. Но в дальнейшем, было решено финансировать культурно-просветительские, научные, литературные, детские и областные издания, а также газеты на языках национальных меньшинств. Предложения журналистских организаций относительно системы субсидирования власти отвергли, участие этих профессиональных объединений в принятии

решений было сведено к минимуму, а затем полностью прекращено. Между тем, на всех этапах предоставления периодическим изданиям господдержки независимые эксперты указывали на отсутствие четких и обоснованных критериев отбора и определения размеров субсидий, сама процедура была непрозрачной, а решения - не вызывающими доверия. Наряду с этой поддержкой отдельные государственные органы объявляли тендеры на освещение различных тем или заключали прямые договоры о сотрудничестве с интересующими их СМИ. Такого рода “инициативы” тоже не отличались прозрачностью и объективностью, нередко содержали коррупционные риски.

После смены власти круг финансируемых СМИ резко сузился, а затем институт господдержки медиа был упразднен. Тем не менее, и в настоящее время сохранилась практика заключения некоторыми органами власти договоров с конкретными редакциями, но это особо не афишируется, предмет и условия их сотрудничества мало кому известны.

Очевидно, что институт государственной поддержки СМИ в Армении не состоялся, и предстоит с учетом международного опыта разработать и внедрить такую систему, которая бы способствовала развитию качественных медиа.

## АККРЕДИТАЦИЯ ЖУРНАЛИСТОВ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ

В Законе РА “О массовой информации” одна из самых больших по объему статей, 6-я, посвящена аккредитации журналистов. В ней подробно (возможно, слишком детально) представлены условия и порядок этой процедуры. Тем не менее, аккредитация и деятельность представителей СМИ в государственных органах всегда была сопряжена с противоречиями, время от времени перерастающими в

конфликтные ситуации. В течение десятилетий власти менялись, но отношение к институту аккредитации журналистов и к ним самим не претерпевало изменений к лучшему. Это особенно проявлялось в парламенте: руководство Национального Собрания, его Управление по связям с общественностью и коммуникациям нередко для работы с представителями СМИ устанавливали такие правила, которые шли вразрез с положениями упомянутого закона. Возражения и критика медиа-сообщества, как правило, во внимание не принимались, а аккредитация журналистов и операторов преподносилась почти как некое одолжение.

Ситуация еще более ухудшилась после парламентских выборов 2021. Национальное Собрание 8-го созыва в первый же день своей работы внутренним нормативным актом ограничило возможности передвижения представителей СМИ в здании парламента. А в декабре того же года были приняты изменения и дополнения в Закон РА “О массовой информации”, и одним из введенных новшеств стало положение, предусматривающее лишение журналиста аккредитации, если он нарушил утвержденный государственным органом порядок работы в данном ведомстве.

Есть серьезные основания полагать, что авторы этой законодательной инициативы предварительно не изучили международный опыт и современные подходы к выстраиванию отношений властных структур с представителями СМИ.

Во всяком случае, как показал опрос экспертов, ни в Грузии, ни в Украине, ни тем более в странах Евросоюза (Литве, Эстонии, Чехии, Дании и Швеции) медиа-законодательством не предусмотрена возможность лишения журналиста аккредитации со стороны государственного органа.

Согласно позиции международных организаций, процедура аккредитации СМИ, в целом, не совместима с принципами соблюдения прав человека, и государство не должно иметь полномочий решать - какое СМИ и кто из его представителей может иметь доступ в конкретный орган власти и освещать его деятельность, а кто - нет. Исключением из этого правила могут служить только два обстоятельства: проблемы с обеспечением безопасности и ограниченность пространства для приема и размещения журналистов. Но в последнем случае госорганы обязаны создавать для СМИ альтернативные условия для получения информации и возможности задавать вопросы, как это было при пандемии COVID-19. Таким образом, как считает **эксперт**

**Совета Европы Жоан Барата**, в современных условиях следует в корне пересмотреть отношение к системе аккредитации журналистов - упразднить ее, либо применять лишь в исключительных случаях.

В свою очередь, **эксперт ОБСЕ Айдар Ботагаров**, ссылаясь на доклады Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ от 2006 и 2016 гг., посвященные аккредитации журналистов, подчеркнул, что в ряде стран эта процедура рассматривается как инструмент разрешения на работу, что не соответствует международным стандартам в области свободы выражения мнений. В частности, в Специальном докладе Представителя от 2006 года отмечается, что аккредитация «создана для того, чтобы журналисты могли получить доступ в особые места с ограниченным пространством, а также доступ к определенным “закрытым зонам”, включая зоны военных действий и места, которые считаются опасными или закрытыми властями по причинам безопасности. Она также позволяет журналистам участвовать в официальных мероприятиях и визитах”<sup>2</sup>. Соответственно, это является привилегией, призванной способствовать, а не ущемлять возможности деятельности представителей СМИ. А любое ее ограничение должно быть обусловлено насущной социальной необходимостью.

По мнению **эксперта из Эстонии Тарму Таммерка**, для современных условий аккредитация журналистов является рудиментом. В системном плане она в этой стране не применяется. Исключение составляют лишь еженедельные пресс-конференции правительства. Для участия в них нужно иметь аккредитацию. Это обусловлено ограниченностью пространства и невозможностью разместить всех желающих. Постоянную аккредитацию для освещения правительственных пресс-конференций имеют примерно 10 общенациональных теле- и радиокomпаний и газет, а остальные СМИ, если намерены присутствовать, должны зарегистрироваться онлайн. Когда мест уже не остается, регистрация прекращается. Есть одно важное условие: в этой процедуре могут участвовать только те СМИ, которые являются членами неправительственной Организации медиа-предприятий Эстонии, а став ее членом, данное СМИ вовлекается в систему саморегулирования и берет на себя обязательство следовать Кодексу профессиональной этики. В других

---

<sup>2</sup> Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Аккредитация журналистики в регионе ОБСЕ: наблюдения и рекомендации». 25 октября 2006 г. - <https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/22066.pdf>

государственных органах для освещения пресс-конференций и других мероприятий действует только система регистрации, то есть СМИ уведомляет ведомство, что направит туда своего сотрудника.

В Литве, согласно закону, ни один государственный орган не может утвердить порядок аккредитации представителей СМИ без обсуждения и одобрения журналистских организаций. Как сообщил **литовский эксперт Даиниус Радзевичюс**, в законе также прописано, что аккредитация - это право медиа, а не государственных органов. И если редакция обращается для ее получения, то отказ невозможен. Но напомним: чтобы считаться медиа эта редакция должна внести себя в Реестр декларирования средств информирования общества, что предполагает, что она обеспечивает прозрачность собственности и источников финансирования, вовлечена в процесс саморегулирования и признает нормы профессиональной этики и т. д.

При сопоставлении такой цельной системы взаимосвязей между законодательством и саморегулированием СМИ, куда гармонично встроена и процедура аккредитации журналистов, становится очевидным, что и в Армении необходимо разработать и внедрить столь же продуманные, эффективные механизмы регулирования отношений в информационной сфере.

## СВОБОДА ИНФОРМАЦИИ: ВОЗМОЖНОСТИ РАЗВИТИЯ

Хотя принятый в 2003 Закон РА “О свободе информации” в свое время считался одним из лучших на постсоветском пространстве и в Восточной Европе, более того - в значительной мере упорядочил доступ к официальным сведениям, тем не менее, по оценкам местных экспертов, и он нуждается в модернизации. Помимо необходимости изменений, обусловленных развитием технологий, обнаружилось различные

“лазейки”, которыми активно пользуется недостаточно добросовестная часть чиновников, ответственных за свободу информации.

Так, согласно закону, государственные структуры Армении обязаны в течение 5 дней отвечать на адресованные им запросы. Но если для ответа требуется дополнительная работа, то госорганы должны за те же 5 дней уведомить об этом обратившихся к ним физических или юридических лиц, и тогда информация может быть предоставлена в течение 30 дней. Пользуясь такой возможностью, министерства и ведомства, другие структуры власти зачастую изначально запрашивают 30 дней. В случаях с рядовыми гражданами, может быть, это не так существенно, хотя тоже неприемлемо. Но для СМИ столь позднее предоставление информации нередко приводит к утрате ее актуальности и бессмысленности публикации. Зафиксирован ряд случаев, когда спустя 30 дней госорганы, особенно силовые ведомства, отвечают, что запрошенные сведения содержат в себе тайну. Понятно, что такой ответ мог быть дан и в течение 5 дней. Не говоря уже о том, что это иногда становится удобной формой отписки, наряду с другими формами уклонения от предоставления информации или откровенным игнорированием запросов. И хотя в стране сформировалась достаточно хорошая практика, когда суды обязывают госорганы сообщить запрошенные сведения, все же это тоже весьма долгий процесс.

В отличие от этого в Литве законодательством предусмотрен ряд привилегий для медиа. Например, на запросы редакций или журналистов на предоставление информации госорганы должны ответить в течение 1 дня (для рядовых граждан установлен 1 месяц). Кроме того, представители СМИ могут бесплатно пользоваться различными государственными реестрами (рядовым гражданам надо за это платить), получить углубленный доступ к судебным делам и др.

Конечно, и в Литве, хотя и редко, но встречаются нарушения свободы информации. Но в таких случаях нет необходимости сразу обращаться в суд. Есть другие государственные институты, которые занимаются подобного рода спорами. Прежде всего, это Парламентский контролер (иначе говоря - омбудсман), в функции которого входят и вопросы доступа к официальной информации. Кроме того, при парламенте действует также Инспектор по этике журналистов (иначе говоря - омбудсмен по СМИ), который тоже вправе вмешаться в решение спора о получении сведений из

госорганов. И наконец, отказ от предоставления запрашиваемой информации может быть рассмотрен как факт препятствования работе журналиста, за что, согласно Административному кодексу страны, предусмотрена ответственность. Что же касается самих судебных процессов, то они проходят по возможности быстро, но процедура ускоренного судопроизводства законом не установлена, хотя, как отметил **литовский эксперт Даиниус Радзевичюс, она желательна.**

Как видим, и вопросы доступа к информации в Литве гармонично увязаны с системой правового регулирования и саморегулирования СМИ, причем и здесь применены некоторые привилегии, поощряющие добровольное вовлечение в Реестр декларирования средств информирования общества и взятие на себя обязательств, предусмотренных медиа-законодательством и кодексом журналистской этики.

В отличие от Литвы, в Эстонии Закон “О доступе к официальной информации” не предусматривает привилегий для журналистов, он предоставляет равные права всем гражданам для обращения и получения из органов власти интересующих сведений, не представляющих государственную или иную тайну. Но при этом, как сообщил **эстонский эксперт Тарму Таммерк,** в стране сформировалась культура взаимоотношений между госструктурами и СМИ, и последним официальная информация предоставляется сразу или по возможности оперативно. В случаях же возникновения споров можно обратиться либо в Инспекцию по защите персональных данных, либо в офис Омбудсмана, которые занимаются и вопросами обеспечения свободы информации. Кстати, оба института имеют право штрафовать госорганы, нарушившие закон.

Как известно, наиболее глубокие традиции и правовую культуру развития свободы информации имеет Швеция, которая первой в мире, еще в 1766 году, приняла закон, предоставивший гражданам доступ к официальным сведениям и документам. А сегодня, как сообщила нам **шведский эксперт Дилшода Мустафаева,** для общественности в открытом доступе находится даже переписка высокопоставленных должностных лиц - конечно, при условии, что там нет государственной или иной тайны. Пример Швеции привел и **эксперт Совета Европы Жоан Барата:** каждый гражданин страны может ознакомиться с перечнем телефонных звонков премьер-министра, где, естественно, скрыты определенные секретные сведения. Логика такой открытости сводится к тому, что и телефон главы правительства куплен за счет

налогоплательщиков, и расходы на связь оплачиваются из того же источника - следовательно, общественность вправе знать, как тратятся ее деньги.

Пример Швеции, конечно, уникален. Но он особенно интересен для сравнения с диаметрально противоположной практикой Армении, где представительские расходы первых трех лиц государства - президента, премьер-министра и председателя парламента - отнесены к государственной тайне. “Это не может иметь каких-либо оправданий с точки зрения свободы слова и свободы информации в демократическом обществе и должно быть изменено”, - подчеркнул эксперт Совета Европы.

## ОСКОРБЛЕНИЕ И КЛЕВЕТА В ПУБЛИКАЦИЯХ СМИ

Эта проблема стала для Армении особенно актуальной после 44-дневной карабахской войны 2020 года, когда разразился глубокий общественно-политический кризис, и массовые акции протеста, публичные выступления политиков, общественных деятелей, рядовых граждан сопровождались нецензурными ругательствами, выражениями ненависти, дезинформацией и фейковыми новостями, которые очень часто попадали и в СМИ. Реакцией властей стали жесткие законодательные изменения: 24 марта 2021 года в статье 1087.1 Гражданского кодекса РА были в 3 раза увеличены и без того высокие верхние пределы денежного возмещения за оскорбление и клевету (они доведены соответственно до 3 миллионов и 6 миллионов драмов). А затем, 29 июля того же года, в Уголовный кодекс РА была введена новая статья 137.1, в которой предусматривается наказание за так называемое “тяжелое оскорбление” (имеются в виду нецензурные ругательства), вплоть до лишения свободы.

Обе законодательные инициативы вызвали острую критику местного журналистского сообщества и международных организаций. Внесенные изменения и дополнения, по мнению независимых экспертов, являются несоразмерно жесткими, не решают существующих проблем и представляют угрозу свободе слова. После того, как в 2010 году в Армении были декриминализованы оскорбление и клевета, криминализация

“тяжелого оскорбления” стала, по сути, шагом назад. Особенно если учесть, что в новой статье предусмотрены значительно более строгие меры наказания, если нецензурные выражения адресованы должностным лицам, публичным политикам и касаются выполнения ими своих обязанностей. А это идет вразрез с общепризнанными международными нормами, в том числе с прецедентными постановлениями Европейского суда. Поэтому 27 января 2022 года Парламентская Ассамблея Совета Европы в своей резолюции по Армении<sup>3</sup> призвала власти страны отказаться от криминализации “тяжелого оскорбления”. С критическими оценками выступили также международные правозащитные организации Freedom House и Amnesty International.

Озабоченность журналистского сообщества Армении обосновывается и тем, что нередко должностные лица, политики, бизнесмены и другие известные люди даже объективную критику в их адрес воспринимают как оскорбление и клевету и обращаются в суды с исками против журналистов и СМИ. А судебная система, не сформировавшаяся как независимая ветвь власти, далеко не всегда обеспечивает справедливое судопроизводство.

Чтобы сравнить, насколько упомянутые законодательные изменения соответствуют международным нормам, приведем несколько цитат из Совместной декларации<sup>4</sup> “О политиках и должностных лицах и свободе выражения мнения”, принятой в 2021 году Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специальными докладчиками ООН, Организации американских государств и Африканской комиссии по правам человека и народов. В этом документе, в частности, отмечается, что государства должны “Признать на уровне законодательства, политики и практики особую важность обеспечения высокого уровня защиты политических высказываний, в том числе тех, которые могут восприниматься как излишне критические или даже оскорбительные.” И далее - государствам следует отменить: “...любое уголовное преследование диффамации, заменив его, в случае необходимости, соответствующими нормами о диффамации в гражданском праве”, а также “ ... любые законодательные нормы о диффамации или оскорблении чести и достоинства, предоставляющие дополнительную защиту руководителям государств, правительствам, политикам или

---

<sup>3</sup> <https://assembly.coe.int/LifeRay/MON/Pdf/TextesProvisoires/2021/20211217-ArmeniaInstitutions-EN.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/501697>

должностным лицам или предусматривающие более жесткие наказания за высказывания в их адрес”.

В дополнение к этим положениям **эксперт ОБСЕ Айдар Ботагаров** отметил еще один пункт: помимо декриминализации ответственности за оскорбление и клевету, специальные докладчики особо подчеркнули также необходимость обеспечения “...пропорциональности размера компенсации ущерба с учетом всех обстоятельств, чтобы неоправданно большой размер такой компенсации не оказывал “охлаждающего эффекта” на свободу выражения мнения”.<sup>5</sup>

Как видим, подходы диаметрально противоположны. Кстати, о размерах компенсации за оскорбление и клевету. По оценке эксперта Совета Европы Жоана Бараты, предусмотренные в Гражданском кодексе Армении суммы слишком велики и, к тому же, это не очень эффективно: в информационных спорах главное не денежное возмещение, а опровержение клеветы, публичное извинение за оскорбление, использование права на ответ, чтобы распространить уточненные сведения.

Очевидно, исходя именно из этого принципа, в Грузии сформировалась очень интересная судебная практика: при рассмотрении исков, связанных с оскорблением и клеветой, денежное возмещение назначается в размере 1 лари. Таким образом, предотвращается соблазн “заработать” существенные суммы посредством инициирования судебных дел по информационным спорам или оказать финансовое давление на журналистов и СМИ, “наказать” их материально. Основной акцент делается, как отмечалось выше, на опровержении, извинении, публикации ответа. Вместе с тем, в информационных спорах по оскорблениям и клевете важная роль отводится внесудебным решениям - посредством системы саморегулирования СМИ.

---

<sup>5</sup> <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/501697>

## РЕКЛАМА В СМИ

Закон РА “О рекламе” в статьях, касающихся СМИ, содержит достаточно четкие требования, устанавливает права, обязанности, ограничения и ответственность в этой сфере деятельности. В них, в основном, сформулированы общепринятые международные принципы, соответствующие демократическим нормам. Поэтому в ходе бесед с экспертами нас больше интересовали те вопросы, которые, на наш взгляд, проблематичны в армянском законодательстве.

Первый из них - разграничение политической рекламы от коммерческой: необходимо ли это, и если да, то по каким принципам? По мнению **эксперта Совета Европы Жоана Бараты**, такое разграничение очень важно, и его нужно предусмотреть, исходя из того: а) кто рекламодатель? б) что рекламируется (содержание)? в) какой интерес преследуется - коммерческий или политический? Эта дилемма не касается социальной рекламы. Но, строго говоря, если реклама не нацелена на получение финансово-экономической выгоды, то здесь могут быть задействованы политические интересы. Конечно, иногда эта грань бывает очень тонкой. Поэтому часто в законодательствах политическая реклама предусматривается только в период выборов.

Впрочем, как показал экспертный опрос, в ряде европейских стран пошли по пути еще больших ограничений. Так, **в Чехии** на телевидении и радио полностью исключена политическая реклама, даже во время выборов! Это действует уже почти 8 лет. То же самое касается и онлайн вещателей страны. Такой же подход применен **в Швеции**. Запрет на политическую рекламу в эфире телекомпаний введен и **в Дании**, на радио же такая реклама частично, с определенными ограничениями, разрешена. В законодательстве **Эстонии** нет дефиниции “политическая реклама”, все считается коммерческой, к чему международные организации относятся критически. **В Украине** тоже закон не предусматривает разграничения этих двух видов рекламы. **В Грузии и Молдове** политическая реклама в СМИ осуществляется только во время выборов. Такая же ситуация и в Армении.

Второй интересующий нас вопрос - разрешена ли коммерческая реклама в эфире Общественной телерадиокомпания? **Жоан Барата** отмечает, что международными

организациями это не приветствуется, и если даже в каких-либо странах вещательным законодательством такое предусмотрено, необходимы четкие обоснования и строгие ограничения, которые бы не позволили общественным компаниям транслировать рекламу в том же объеме, как частным.

Как показал опрос, коммерческая реклама в общественных телерадиокомпаниях запрещена в **Швеции, Дании, Эстонии, Литве** (исключение составляют трансляции международных спортивных, культурных и других программ, включающих такую рекламу). В **Грузии и Молдове**, как и в Армении, она разрешена с некоторыми ограничениями.

Третий вопрос - наличие договоренностей внутри медиа-индустрии относительно рекламной политики. В странах Евросоюза - **Швеции, Дании, Эстонии и Литве** - в вопросах, касающихся содержания и представления рекламы аудитории, большая роль отводится системе саморегулирования СМИ. Что же касается финансово-экономического аспекта (предотвращения концентрации и монополизации, недобросовестной конкуренции и др.), то эти вопросы регулируются антимонопольными положениями законодательства. Впрочем, нередко законодательное регулирование и саморегулирование СМИ в рекламной сфере, как и в других составляющих их деятельности, тесно переплетены и дополняют друг друга. Например, в Эстонии законом запрещена так называемая “скрытая реклама”, но такого рода информационные споры могут быть рассмотрены с точки журналистской этики в рамках саморегулирования СМИ.

Кстати, таким же образом в Законе РА “О рекламе” запрещена “зонтичная реклама”. СМИ нередко нарушают это требование, не неся никакой ответственности - ни административно-правовой, ни моральной и профессиональной (скажем, внутри медийного сообщества).

# ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ФЕЙКАМ И ВЫРАЖЕНИЯМ НЕНАВИСТИ

Очевидно, следует дифференцировать фейковые новости от выражений ненависти и пропаганды насилия (экстремального проявления выражений ненависти). Прежде всего, потому, что они по-разному засоряют информационное поле и сознание людей, различны их содержание и эмоциональный заряд, а также угрозы и возможные последствия. Если фейковые новости нацелены, в основном, на дезинформацию и дезориентацию широких слоев населения, на введение их в заблуждение и создание основ для дальнейших манипуляций, то выражения ненависти и пропаганда насилия используются, главным образом, для генерирования нетерпимости, вражды, возбуждения розни. Это, конечно, тема для отдельного исследования.

Однако предложенная дифференциация важна и с точки зрения законодательного регулирования, существования разных подходов к этим двум проблемам. И если выражения ненависти и пропаганда насилия все больше рассматриваются международным сообществом в контексте дискриминации – национальной, расовой, религиозной, политической, социальной, сексуальной и др. – и предусматривает различные меры ответственности, включая уголовную, то отношение к распространению фейковых новостей несколько иное.

В частности, в связи с этим **эксперт Совета Европы Жоан Барата**, ссылаясь на позицию Специального докладчика ООН по свободе выражения, отметил, что законодательство, которое запрещает фейковые новости, несовместимо с правами человека, потому что в руках государства (политической власти, регулирующих органов, судебных инстанций) появляется инструмент для определения - что правда и что ложь, то есть фейк. По его мнению, было бы большой ошибкой дать властям такие полномочия. “Борьба против фейков должна осуществляться не посредством законов и предусмотренных ими ограничений и запретов, а профилактическими мерами, способными предотвратить негативное воздействие ложной информации. Государство должно, во-первых, стимулировать распространение медиаграмотности, чтобы люди лучше разбирались в информационной продукции; во-вторых, оно обязано поощрять качественную журналистику, соблюдение норм профессиональной

этики и саморегулирование СМИ; в-третьих, содействовать развитию общественных телерадиокомпаний, предоставляющих аудитории качественный контент; и в-четвертых, необходимо создавать благоприятную среду для деятельности многообразных, плюралистических СМИ. В таких условиях можно будет нейтрализовать или, по крайней мере, минимизировать негативное воздействие фейковых новостей”, - заключил Жоан Барата. Кстати, как отметил эксперт, формирование такой среды будет способствовать и снижению потока выражений ненависти и пропаганды насилия, хотя для них законодательный заслон тоже очень важен.

В ОБСЕ также озабочены широким распространением фейковых новостей и дезинформации. **Эксперт организации Айдар Ботагаров** проинформировал, что в минувшем году ими проведены 4 экспертные встречи, чтобы рассмотреть возможности противодействия этим явлениям. Но дискуссии продолжаются, и как только будут приняты решения, ОБСЕ разработает рекомендации для стран - участниц.

В странах Евросоюза также идут активные обсуждения проблем дезинформации и фейковых новостей. При этом подходы к решениям нередко разнятся. Так, по мнению **чешского эксперта Йиржи Кучеры**, необходимо установить законодательные механизмы - сформулировать дефиниции понятий “фейк ньюз” и “дезинформация” и на основе этого предусмотреть меры ответственности. В свою очередь, **эксперт из Эстонии Тарму Таммерк** считает здесь наиболее важными наличие системы саморегулирования СМИ, распространение медиаграмотности, а также развитие деятельности специальных платформ и команд, занимающихся факт-чекингом. Вместе с тем, по его мнению, в законодательстве страны необходимо усилить положения, касающиеся мер ответственности, поскольку, например, за пропаганду насилия предусматривается наказание только в том случае, если она содержит реальную угрозу. **В Дании, как сообщила эксперт Гоар Ходжаян**, если посредством фейков нарушены запреты на разжигание ненависти, распространение клеветы и детской порнографии, то за это предусмотрена уголовная ответственность, вплоть до лишения свободы до 2 лет, а все остальные споры, касающиеся ложной информации, выражений ненависти и пропаганды насилия, решаются в рамках саморегулирования СМИ.

Дальше всех в этом смысле продвинулась **Швеция**. Здесь в начале нынешнего года создан государственный орган, который должен заниматься проблемами противодействия фейковым новостям, выражениям ненависти и пропаганде насилия. Этому органу предстоит разработать и осуществить систему мер, которые предотвратят или, по крайней мере, минимизируют распространение такого контента. Пока неизвестно, будет ли она включать законодательные ограничения, общественные инициативы и иные регуляторные механизмы или все будет применено в комплексе, но очевидно, что здесь проблему оздоровления информационного климата будет решать само государство. Швеция с ее демократическими традициями и уровнем культуры общества может себе это позволить, не рискуя нарушить права своих граждан.

Что же касается Армении и других стран Восточного Партнерства, то, хотя и здесь ведется поиск решений, тем не менее рассматриваемые предложения пока оказываются неэффективными, поскольку содержат явные угрозы свободе слова.

## РЕГУЛИРОВАНИЕ СФЕРЫ ВЕЩАНИЯ

В Армении переход с аналогового на цифровое вещание, официально завершившийся в 2016 году, по ряду параметров не соответствовал международным требованиям, предъявляемым к этому процессу. В частности, более 10 действовавших в областях страны небольших телекомпаний из-за введенных властями необоснованных законодательных ограничений лишились возможности быть оцифрованными и продолжать работать в эфире. Многие из них закрылись или вынуждены были перейти в интернет или на кабельное вещание, потеряв значительную часть аудитории. В процессе дигитализации не было создано благоприятных условий для формирования частных мультиплексов, все эфирные теле- и радиокomпании разместились в государственной сети вещания, произошла монополизация, а образовавшийся цифровой дивиденд был распылен и использован в других коммерческих целях. Как на законодательном уровне, так и на практике было

дискредитировано понятие “социальный пакет”: все оцифрованные вещатели оказались бесплатно доступны всей аудитории в зависимости от их охвата - общенационального, столичного или областного. В стране была сохранена изжившая себя сложная система лицензирования телерадиокомпаний, в которой имеются широкие возможности для субъективизма и волюнтаристских решений. Принятый в 2020 новый Закон РА “Об аудиовизуальных медиа” не решил все эти проблемы, более того - он не помог изменить ситуацию по обеспечению независимости Комиссии по телевидению и радио, а также Совета Общественной телерадиокомпанияи.

Между тем, в соседней Грузии процесс дигитализации прошел значительно более успешно, причем при тесном взаимодействии государственных органов с общественными организациями. Ни одна теле- или радиоккомпания, даже небольшая студия в каком-либо регионе, в результате этой кампании не пострадала. Наоборот, все они были вовлечены в процесс, и перед ними открылись новые перспективы развития. В частности, для всех действующих в регионах телекомпаний государство создало благоприятные условия для оцифровки и формирования каждой из них собственного мультимплекса местного значения, который, помимо трансляции программ данной студии, может обслуживать также маленькие общинные ТВ и радиостанции. Что же касается общенационального вещания, охватывающего всю территорию страны, то для этого были созданы, кроме государственного, еще и 3 частных мультимплекса, что обеспечило, с одной стороны, развитие конкуренции в сфере трансляции телерадиопрограмм и расширение выбора услуг, с другой - равные возможности доступа к цифровому вещанию для всех ТВ и радиоккомпаний.

Еще одним чрезвычайно привлекательным аспектом грузинского опыта преобразований в вещательной сфере стал отказ от традиционной, во многом устаревшей конкурсной системы лицензирования телерадиокомпаний и переход к упрощенному, по сути, уведомительному порядку. Несомненно, этот подход в значительно большей мере соответствует современным цифровым условиям, освобождает сферу от излишних бюрократических преград и принятия субъективистских, а нередко и волюнтаристских решений относительно предоставления лицензий.

Позитивно оценивая представленные выше преобразования, **грузинский эксперт Лаша Тугуши**, вместе с тем, весьма критически высказался по вопросу обеспечения

независимости регулирующего органа - Грузинской национальной комиссии по коммуникациям. Она формируется правительством, президентом и парламентом страны. Сравнив этот порядок с образом демократии в Грузии, эксперт подчеркнул, что необходимо пересмотреть его и сделать процесс более инклюзивным, с вовлечением общественных организаций, независимых институтов и экспертов. В качестве позитивного примера Лаша Тугуши привел порядок формирования Правления Общественного вещателя Грузии, состоящего из 9 членов. Из них 2-х выдвигает Омбудсман, 3-х - парламентское большинство, 3-х - парламентская оппозиция, 1-го - Аджарская автономная республика. Такой порядок пока что себя оправдывает.

**В Литве** тоже в период перехода на цифровое вещание все компании, которые хотели заниматься этим бизнесом, получили лицензии. Для этого, например, изначально было создано 4 мультиплекса, но впоследствии выяснилось, что в таком количестве нет необходимости, и сейчас действуют лишь 2, один из которых государственный, другой - частный. Что же касается регулирующего органа сферы вещания, то важнейшим условием его независимости является применяемый метод финансирования: все частные теле- и радиокomпании 0,8 процента от своих рекламных доходов перечисляют в этот орган. Кроме того, порядок его формирования предусматривает активное вовлечение общественных журналистских организаций и творческих союзов. Правда, кандидатов выдвигают также президент страны и парламент, но эти выдвиженцы тоже должны быть независимыми людьми, не госчиновниками и не политиками.

В отличие от Литвы, **в Эстонии** существуют определенные проблемы с регулирующим органом: он является подразделением Министерства экономики, что нередко вызывает критику. По словам **эстонского эксперта Тарму Таммерка**, в деятельности этого органа не чувствуется его зависимость от упомянутого министерства. Но поскольку Европейская комиссия считает такой статус неприемлемым, то он будет изменен, и работа в этом направлении уже идет.

Однако и в Эстонии, и в Литве действуют довольно интересные схемы формирования советов общественных телерадиокomпаний, в которых весомое место отводится журналистским организациям. Так, Надзорный совет Общественного телевидения и радио Эстонии должен состоять из 4-х независимых медиа-экспертов и

представителей всех фракций парламента (их число может меняться в зависимости от результатов выборов). В Литве же Совет общественного вещателя состоит из 12 членов - по 4 от журналистских организаций, от президента и от парламента.

И все же, по оценке **эксперта Совета Европы Жоана Бараты**, законодательство - сколь бы ни было оно хорошим - не является единственным фактором, обеспечивающим независимость регулирующих органов в сфере вещания и общественных телерадиокомпаний. “Многое здесь зависит от уровня политической и общественной культуры страны, от сформировавшихся традиций и от того, насколько состоялись государственные и другие институты”, - заключил эксперт.

Эту мысль можно проиллюстрировать опытом финансирования Чешского телевидения и Чешского радио. Будучи общественными вещателями, они существуют за счет обязательных ежемесячных сборов граждан и отчислений юридических лиц. По словам **чешского эксперта Йиржи Кучеры**, бывают случаи, когда люди выражают недовольство: мол, мы не пользуемся этими каналами - зачем платить? Но им отвечают, что они платят не только для себя, но и для общества. Согласно данным социологического опроса, проведенного в 2020, 79% населения Чехии высказалось за сохранение так называемых концессионерских сборов для общественных вещателей.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Экспертный опрос показал, что в международных структурах, странах Евросоюза и, в целом, развитых демократиях ведется активный поиск ответов на современные вызовы в информационной сфере. Это касается и самих понятий “СМИ” и “журналист” в цифровую эпоху, и прозрачности собственности медиа и источников их финансирования, и оказания государственной поддержки для развития качественной журналистики, и преодоления преград для реализации права на свободу информации, и проблем оскорбления и клеветы в публикациях СМИ, и противодействия фейковым новостям, и регулирования деятельности телерадиокомпаний, и других вопросов, представленных в настоящем докладе.

Особого внимания заслуживает опыт тех стран, где сформирована единая, взаимосвязанная система законодательного регулирования и саморегулирования СМИ. Здесь второе не просто дополняет первое, как это нередко бывает, а представляет собой составную часть общего механизма, где каждая деталь имеет значение и играет свою роль. Безусловно, создание такой системы облегчается при наличии в стране устоявшихся демократических традиций и развитой культуры общественных отношений. Но нередко бывает и наоборот: такие традиции и культура начинают формироваться на основе внедрения новых, в корне измененных, досконально продуманных “правил игры” в сфере СМИ.

Проведенный экспертный опрос не только подтвердил необходимость модернизации медиа-законодательства Армении, но и позволил на конкретных примерах изучить международный опыт - с тем, чтобы в дальнейшем использовать его для создания собственной модели правового регулирования и саморегулирования СМИ. Для реализации этой задачи рекомендуется:

- разработать Концепцию развития информационной сферы Армении и реформирования медиа-законодательства. В документе необходимо представить: общее видение относительно того, какой должна быть эта сфера; проблемы, препятствующие ее развитию; международный опыт решения таких проблем; стратегия и тактика действий, направленных на формирование качественно новой, здоровой информационной среды; основные направления и принципы реформирования медиа-законодательства;
- используя из международной практики наиболее удачные и приемлемые для Армении решения проблем медиа-сферы, разработать местную модель законодательного регулирования и саморегулирования (или со-регулирования) деятельности СМИ, где эти две системы были бы тесно взаимосвязаны, а механизмы внутри них - взаимообусловлены (здесь особого внимания заслуживает опыт Литвы);
- на базе основополагающих принципов, изложенных в Концепции, и разработанной новой модели правового регулирования и саморегулирования СМИ осуществить реформу медиа-законодательства посредством подготовки и принятия новых законов, соответствующих современным международным нормам;

- обеспечить открытость всего процесса разработки Концепции, местной модели законодательного регулирования и саморегулирования СМИ, а также подготовки новых законов, инициировать создание специальных рабочих групп, организовывать широкие обсуждения предлагаемых идей и законопроектов с участием представителей парламента и правительства РА, СМИ, журналистских организаций, международных структур, независимых экспертов.