



## АНАЛИЗ

Проекта закона АТО Гагаузия о телерадиовещании, принятого  
Народным Собранием Гагаузии 1 марта 2016 г.

Автор: Михаил Сиркели

Комрат, 2016

## **Оглавление**

<b>СОКРАЩЕНИЯ</b> .....	<b>3</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>4</b>
<b>КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ</b> .....	<b>4</b>
<b>НАРУШЕНИЕ ПРОЦЕДУР ПРИ РАЗРАБОТКЕ И ОБСУЖДЕНИИ ПРОЕКТА ЗАКОНА</b> .....	<b>5</b>
Нарушение положений Закона РМ о прозрачности процесса принятия решений № 239 от 13.11.2008 г. ....	5
Нарушение положений: Закона АТО Гагаузия «о регламенте Народного Собрания Гагаузии» №2-I/V от 21 декабря 2012 г. и Закона АТО Гагаузия «о законодательных актах» №37-XIV/III от 28.07.2005 года:.....	6
<b>НАРУШЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА</b> .....	<b>7</b>
Статьи Проекта закона, которые входят в противоречие в национальным законодательством .	7

## **СОКРАЩЕНИЯ**

НСГ – Народное Собрание Гагаузии

НС – Наблюдательный совет Общественной Компании «Gagauziya Radio Televizionu»

ОК GRT – Общественная Компания «Gagauziya Radio Televizionu»

КСТР – Координационный совет по телевидению и радио

Проект закона – Проект Закона АТО Гагаузия о телерадиовещании, принятый НСГ 1 марта 2016 г.

Профильная комиссия - Постоянная комиссия НСГ по юридическим вопросам, правам человека, законности, правопорядку, информационной политике и СМИ

## **ВВЕДЕНИЕ**

1 марта 2016 г. на очередном заседании Народного Собрания Гагаузии (далее НГ)<sup>1</sup>, был принят проект Закона АТО Гагаузия о телерадиовещании Гагаузии (далее Проект закона).

Общественное объединение Пилигрим-Демо представляет свою оценку, содержащую замечания и комментарии к данному нормативному акту.

Оценка основана на следующих документах:

1. Кодексе РМ о телевидении и радио;
2. Законе РМ о прозрачности процесса принятия решений;
3. Законе АТО Гагаузия о законодательных актах;
4. Законе АТО Гагаузия о регламенте Народного Собрания Гагаузии.

Цель анализа, дать оценку на предмет соответствия Проекта закона действующему законодательству РМ и АТО Гагаузия, а также соответствия компетенциям автономии. Данный документ не содержит детального анализа каждой статьи Проекта закона, а только анализ основных моментов, которые, с нашей точки зрения, являются наиболее важными.

## **КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ**

Проект закона был принят с нарушением:

- процедур: НСГ не обеспечило соблюдение положений национального и местного законодательства, которые прописывают порядок разработки и принятия местных нормативных актов. Среди наиболее серьезным нарушений процедур можно выделить следующее:
  - Проект закона был принят без анализа, который, согласно законодательных процедур, должен предшествовать разработке любого законодательного и нормативного акта, а именно: анализ политических, социальных, экономических/финансовых, правовых и психологических последствий предлагаемых норм, а также обоснования необходимости принятия данного нормативного акта в условиях, когда действует местный закон регулирующий данную сферу. Отсутствие экспертизы отразилось на качестве самого проекта закона, который, как будет показано ниже нарушает ряд принципов аудиовизуальной коммуникации и ряд положений национального законодательства;
  - При разработке проекта законе не была обеспечена должная прозрачность, что ограничило возможность общественности и заинтересованных сторон отреагировать и выступить с комментариями и предложениями по проекту закона.

---

<sup>1</sup> <http://halktoplushu.md/index.php/novosti/1263-zakon-o-teleradio-veshchanii-prinyatyj-na-31-m-zasedanii-nsg>

- законодательства: ряд положений Проекта закона нарушают принципы аудиовизуальной коммуникации, которые прописаны в Кодексе РМ о телевидении и радио. Проект закона наделяет НСГ функциями мониторинга и контроля за соблюдением законодательства АТО Гагаузия в области аудиовизуала. Согласно Кодекса РМ о телевидении и радио эта компетенция принадлежит КСТР, который является профессиональным органом в этой области. Проект закона также ограничивает издательскую и управленческую независимость ОК GRT и нарушает баланс полномочий в общественной компании.
- компетенций АТО Гагаузия в этой области: Проект закона в нарушение Кодекса РМ о телевидении и радио наделяет компетенцией выдачи лицензии на вещание Главное управление строительства и инфраструктуры Гагаузии, которое не является профессиональным органом в области аудиовизуала, что также подрывает принципы аудиовизуальной коммуникации.

## **НАРУШЕНИЕ ПРОЦЕДУР ПРИ РАЗРАБОТКЕ И ОБСУЖДЕНИИ ПРОЕКТА ЗАКОНА**

### **Нарушение положений Закона РМ о прозрачности процесса принятия решений № 239 от 13.11.2008 г.**

Статья 11 Закона РМ № 239

*(2<sup>2</sup>) «Объявление об организации публичных консультаций и сопутствующие материалы публикуются не менее чем за 15 рабочих дней до окончательной доработки проекта решения».*

Проект закона был опубликован на сайте НСГ 18 февраля 2016<sup>2</sup> г, отредактированная версия Проекта закона была опубликована 22 февраля 2016 г. Проект закона был принят на заседании НСГ от 1 марта 2016 г. Таким образом не были соблюдены временные рамки, предусмотренные, частью (2<sup>2</sup>) статьи 11 Закона 239.

Статья 12 Закона РМ № 239

*(4) Орган публичной власти формирует дело о разработке проекта решения, содержащее протоколы консультаций с гражданами, созданными в соответствии с законом объединениями, иными заинтересованными сторонами, поступившие рекомендации и их свод. Дело о разработке проекта решения доступно всем гражданам, созданным в соответствии с законом объединениям, иным заинтересованным сторонам.*

*(5) Свод поступивших рекомендаций размещается на официальной web-странице органа публичной власти, вывешивается в общедоступном месте по месту его нахождения и/или распространяется в зависимости от обстоятельств через центральные или местные средства массовой информации.*

---

<sup>2</sup> <http://halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo/proekty-zakonov>

Профильная комиссия НСГ провела несколько публичных консультаций по проекту закона, однако рекомендации, поступившие в адрес Профильной комиссии опубликованы не были. Также не были опубликованы другие материалы, относящиеся к проекту закона, такие как отзывы Постоянных Комиссий НСГ, отзывы Главных Управлений Исполкома Гагаузии. Таким образом не был обеспечен полный доступ к материалам и документам, имеющим отношение к проекту закона.

**Нарушение положений: Закона АТО Гагаузия «о регламенте Народного Собрания Гагаузии» №2-I/V от 21 декабря 2012 г. и Закона АТО Гагаузия «о законодательных актах» №37-XIV/III от 28.07.2005 года:**

Статья 59 Закона АТО Гагаузия №2-I/V

*(1) Законопроект, вносимый в порядке законодательной инициативы в Народное Собрание, должен быть подготовлен с соблюдением требований, установленных законом АТО Гагаузия «О законодательных актах».*

*(2) Необходимым условием для внесения законопроекта в порядке законодательной инициативы в Народное Собрание является представление вместе с текстом законопроекта следующих документов:*

*а) обоснования необходимости его принятия, его целей и основных положений, его места в системе действующего законодательства, а также прогноз социально-экономических и иных последствий его принятия;*

*б) перечня законов и иных нормативно-правовых актов, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие данного закона;*

*в) финансово-экономического обоснования (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует дополнительных материальных и иных затрат);*

*г) электронной версии законопроекта и документов, предусмотренных подпунктами а-д настоящей части;*

*д) сравнительной таблицы статьи закона в действующей редакции и предлагаемого изменения и (или) дополнения;*

*е) данных (должность, фамилия имя и отчество, номер телефона) непосредственного разработчика (руководителя группы разработчиков) проекта правового акта.*

Статья 10 Закона АТО № 37-XIV/III

*(1) Инициированию процедуры разработки правового акта должны предшествовать анализ политических, социальных, экономических/финансовых, правовых, культурных, санитарных и психологических последствий соответствующих норм, установление*

*несовместимости действующих норм с существующими общественными требованиями или отсутствия законодательных актов в соответствующей области.*

ст. 13 Закона АТО Гагаузия № 37-XIV/III

*(1) Для разработки проекта законодательного акта Народное Собрание Гагаузии или органы, уполномоченные Народным Собранием Гагаузии, образуют рабочую группу, состоящую из экспертов и специалистов в соответствующей области - служащих органов публичной власти, ученых профильных научных учреждений и высших учебных заведений, практических работников соответствующей области и других специалистов.*

Исходя из информации, доступной на сайте НСГ мы приходим к выводу, что анализ дающий обоснование необходимости разработки и принятия проекта закона проведён не был, так же как не была создана рабочая группа по его разработке. Так же не ясно, кто является автором законопроекта. Таким образом не были соблюдены положения Закона АТО Гагаузия №2-I/V и Закона АТО Гагаузия № 37-XIV/III.

Отсутствие анализа и экспертизы, при разработке Проекта закона отразилось на его качестве, что в конечном итоге привело к разработке законопроекта, противоречащего ряду положений местного, национального и международного права, а также принципам аудиовизуальной коммуникации, прописанным в Кодексе о телевидении и радио РМ.

## **НАРУШЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

### **Статьи Проекта закона, которые входят в противоречие в национальным законодательством**

Статья 22. Разрешение на доставку сигнала программного комплекса.

*Доставка сигнала программного комплекса распространителями программ осуществляется на основании разрешения на доставку сигнала программного комплекса, которое выдается в соответствии с законом АТО Гагаузия No15-IX/II от 07 июля 2000 года «О лицензировании отдельных видов деятельности на территории Гагаузии (Гагауз Ери)», с последующими изменениями и дополнениями.*

В данной статье Проекта закона даётся ссылка на Закон АТО Гагаузия о лицензировании отдельных видов деятельности на территории Гагаузии (Гагауз Ери) № 15-IX/II от 7 июля 2000 г., согласно которому, лицензии на телевидение и радиовещание на территории АТО Гагаузия выдаёт Главное управление строительства и инфраструктуры Гагаузии.

Это противоречит положениям Главы IV Кодекса РМ о телевидении и радио, согласно которой лицензии на вещание программных комплексов посредством радиоэлектронных наземных средств, а также вещание через иные чем наземные радиоэлектронные средства связи выдаётся КСТР.

КСТР является независимым профессиональным органом в области аудиовизуала. Выдача лицензий на вещание профессиональным, независимым органом обеспечивает реализацию принципов аудиовизуальной коммуникации. Наделение этими полномочиями Главное управление строительства и инфраструктуры Гагаузии, которое не является профессиональным органом в области аудиовизуала подрывает соблюдение принципов аудиовизуальной коммуникации на территории АТО Гагаузия.

Статья 24. Осуществление мониторинга и контроля.

*(1) Народное Собрание Гагаузии осуществляет мониторинг применения и соблюдения положений настоящего закона»*

Это противоречит Главе V Кодексу РМ о телевидении и ради, согласно которой КСТР осуществляет надзор за применением и соблюдением положений законодательства в области аудиовизуала.

Осуществление контроля и надзора за соблюдением законодательства в области аудиовизуала профессиональным органом, коим является КСТР является важным условием для обеспечения свободы СМИ и реализации принципов аудиовизуальной коммуникации.

Наделение этими полномочиями НСГ повышает риск политического влияния на средства массовой информации со стороны политического руководства автономии и ограничения свободы слова в регионе.

Следует отметить, что согласно действующего Закона АТО Гагаузия о телевидении и радио №66-XXVIII/III от 10 июля 2007 г. НСГ так же осуществляет надзор за применением и соблюдением положений этого закона.

Считаем, что контрольные и надзорные функции в области аудиовизуала должны выполняться исключительно профессиональным органом. Этим органом согласно Кодекса РМ о телевидении и радио является КСТР. У депутатов НСГ есть стремление обеспечить самостоятельное администрирование сферы аудиовизуала на территории Гагаузии, однако это должно быть сделано без нарушения принципов и механизмов обеспечивающих свободу СМИ, на основании соответствующих решений национальных органов власти о передаче этих компетенций на уровень автономии. После согласования с национальными властями о передаче АТО Гагаузия части компетенций в области аудиовизуала, но и в этом случае крайне не желательно осуществление контрольных функций НСГ. В этом случае на уровне Гагаузии может быть создан региональный профессиональный орган регулирующий область аудиовизуала.

Статья 27. Функции общественной вещательной Компании GRT

*(2) Компания бесплатно транслирует заседания Народного Собрания Гагаузии, Исполнительного Комитета Гагаузии, съезды депутатов всех уровней Гагаузии публичные обсуждения в органах местной публичной власти, митинги, демонстрации, процессии, собрания в ознаменование каких-либо годовщин, религиозные службы и другие*



*общественные мероприятия, проводимые на законном основании, независимо от места их проведения на территории Гагаузии.*

Это противоречит статье 8 Кодексе РМ о телевидении и радио и статье 7 Проекте закона, которые гарантируют вещательным организациям свободу определять содержание своих передач и программ.

Статья 31. Руководство Компании.

*(1) Высшим руководящим органом управления Компанией является Наблюдательный совет, который является вышестоящим органом по отношению к Компании.*

*(2) Текущее управление Компанией осуществляется:*

*а) Исполнительным директором Компании;*

*б) заместителем Исполнительного директора Компании - главным редактором телевидения;*

*в) заместителем Исполнительного директора Компании - главным редактором радио.*

Проект закона вносит изменения в структуру управления ОК GRT. В действующем Законе АТО Гагаузия о телевидении и радио № 66-XXVIII/III от 10 июля 2007 г. структура ОК GRT состоит из Наблюдательного Совета; Председателя Компании; Директора телевидения; и Директора радио. Изменение структуру управления ОК GRT неизбежно приведёт к финансовым затратам по внедрению Проекта закона. Как было отмечено выше, анализ существующей ситуации и обоснование необходимости разработки и принятия Проекта закона его авторами дано не было, поэтому остаётся не ясным в чём необходимость изменения структуры управления общественной компанией. На сайте НСГ мы не находим финансового и иного обоснования данного новшества, а также сметы, которая будет затрачена на реализацию данных изменений в структуре управления ОК GRT.

Статья 32. Состав Наблюдательного совета

*(1) Наблюдательный совет - самостоятельный автономный орган – представитель общества, являющийся высшим коллегиальным органом Компании, осуществляющим надзор и контроль за деятельностью Компании, принимает независимые и окончательные решения по деятельности Компании и выполняет задачи и функции согласно компетенции, установленной настоящим законом.*

*(4) Члены Наблюдательного совета назначаются и освобождаются от должности Народным Собранием Гагаузии в соответствии со следующей процедурой:*

*в) Члены Наблюдательного совета утверждаются и освобождаются от должности Народным Собранием Гагаузии большинством голосов от общего числа избранных депутатов;*

*(7) Наблюдательный совет имеет свою печать, штампы, фирменные бланки и субсчета в рамках Компании, которыми распоряжается самостоятельно.*

*(8) Финансирование Наблюдательного совета предусматривается и утверждается отдельной строкой в рамках бюджета Компании.*

Данная статья проекта закона наделяет Наблюдательный совет (НС) ОК GRT чрезмерными полномочиями и делает его практически единственным органом, уполномоченным принимать решения по любым вопросам в ОК GRT. Исполнительный директор согласно Проекта закона является лишь исполнителем директив НС и не может принять ни одного самостоятельного решения в рамках компании. Более того Проект закона делает НС самостоятельным и автономным органом со своей печатью и лицевым счётом, что даёт НС возможность вести самостоятельную хозяйственную деятельность и вступать во взаимоотношения с другими юридическими или физическими лицами, заключать договора и подписывать соглашения от имени компании.

Таким образом Проект закона нарушает баланс полномочий в компании смещая центр власти в ОК GRT в сторону НС. Данная статья Проекта закона меняет существующее положение дел в общественной компании. Так же как и в других случаях авторы Проекта закона не дают обоснования и не объясняют в чём необходимость реформатирования структуры управления ОК GRT.

Это может отразиться на качестве управления компанией, сделать её менее гибкой и не способной реагировать и отвечать на внутренние и внешние изменения.

Положения Проекта закона, наделяющие: президиум НСГ организовывать и проводить конкурс на замещение вакантных должностей членов НС; НСГ полномочиями утверждать и освобождать с занимаемой должности членов НС и осуществлять мониторинг и контроль за соблюдением положений законодательства АТО Гагаузия в области аудиовизуала; в совокупности с положениями Проекта закона, которые передают все полномочия управления общественной компанией НС, делают ОК GRT подконтрольным руководству НСГ, подрывая таким образом независимость общественной компании и принципы аудиовизуальной коммуникации, прописанные в самом Проекте закона и Кодексе РМ о телевидении и радио.