

**Европейская хартия региональных языков
и языков меньшинств
и СМИ**

*Том Моуринг
Роберт Данбар*

Издательство Совета Европы

Содержание

Содержание	1
1. Цель и методология	3
2. Положения, касающиеся СМИ, в свете цели Хартии	4
3. Обсуждение контекста: институциональные и функциональные аспекты развития СМИ	6
Институциональные аспекты	7
Функциональные аспекты	10
4. Новшества в области СМИ	12
Применение цифровых технологий в вещании	12
Новые платформы СМИ	13
5. Резюме и комментарий в отношении сферы действия вышеизложенных положений	15
Основное содержание: статья 11 – Средства массовой информации	15
Другие соответствующие статьи: 7 (Цели и принципы), 12 (Культурные мероприятия и объекты) и 14 (Трансграничные обмены)	23
Конкретные вопросы, возникающие в федеральных государствах – некоторые примеры	25
6. Анализ позиции Комитета экспертов	25
Подпункт 11.1.a	26
Подпункт 11.1.b	35
Подпункт 11.1.c	37
Отдельные вопросы, связанные с подпунктами 1.b и c статьи 11 – принципы лицензирования	40
Отдельные вопросы, связанные с подпунктами 1.b и c статьи 11 – неясности в отношении ратификаций	41
Подпункт 11.1.d	43
Подпункт 11.1.e	44
Отдельные вопросы, связанные с подпунктом 11.1.e – общественная реклама	47
Отдельные вопросы, связанные с подпунктом 11.1.e – поощрять и/или содействовать	48
Подпункт 11.1.f	49
Подпункт 11.1.g	50
Пункт 11.2	51
Пункт 11.3	52
Статья 7 – Цели и принципы Хартии	53
Подпункт 1.d статьи 7	54
Подпункт 1.e статьи 7	56
Подпункт 1.i статьи 7	57
Пункт 3 статьи 7	58
Статьи 12 и 14	60
Статья 12 – Культурные мероприятия и объекты	60
Статья 14 – Трансграничные обмены	61
Некоторые выводы из результатов анализа статей 12 и 14	61
7. Анализ последовательности во вставках, выводах и рекомендациях	62
Таблица 1. Ратификации и комментарии в отношении СМИ (статья 11) Комитета экспертов и рекомендации Комитета министров по 20 рассмотренным докладам	64
8. Рекомендации и выводы	66
Рекомендации	67
Выводы	70
9. Контрольный список для пользователей в отношении выполнения положений Хартии о СМИ	70
Статья 7	70

Статья 11	71
Подпункт 1.a.i	71
Подпункт 1.a.ii, iii	72
Подпункты 1.b и c	73
Подпункт 1.d	73
Подпункт 1.e	74
Подпункт 1.f	75
Подпункт 1.g	75
Пункт 2	75
Пункт 3	75
Статья 12	76
Подпункт 1.a	76
Подпункт 1.b	76
Подпункт 1.c	77
Подпункт 1.g	77
Статья 14	77
Пункт a	77
Пункт b	77
Приложение 1. Таблица ратификаций	79

1. Цель и методология

Данная публикация основывается на исследовании, которое было подготовлено для Секретариата Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств (нижеименуемой "Хартия") для информирования о том, как в будущем будут соблюдаться те положения Хартии, которые связаны со СМИ. Секретариат Хартии пришел к выводу, что было бы целесообразно сделать доступным данное исследование для широкой аудитории, для того чтобы содействовать соблюдению данных положений Хартии. В частности, Секретариат надеется, что данная публикация будет полезна для правительств, подписавших и ратифицировавших Хартию, а также тех, которые рассматривают возможность ее подписания и ратификации, для того чтобы лучше понять некоторые из содержащихся в ней обязательств; для государственных служащих, которым поручена задача соблюдения этих обязательств; для носителей региональных языков или языков меньшинств, для представляющих этих лиц неправительственных организаций, при проведении оценки выбора обязательств и проблем, связанных с их выполнением; а также для более широких кругов общественности, интересующихся этими проблемами, и не в последнюю очередь для самих средств массовой информации, которые играют немаловажную роль в успешном соблюдении обязательств на основании Хартии.

Сама публикация основывается на анализе текста Хартии и ее выполнении, с учетом основополагающих принципов свободы выражения мнения и свободы СМИ. Процесс выполнения данного документа включает регулярный, повторяющийся мониторинг изменения ситуации в государствах, ратифицировавших Хартию, который проводится Комитетом экспертов по Хартии.

Доклады по итогам мониторинга доступны для публичного ознакомления¹. Эти доклады стали основным источником информации для данного исследования. Доклады имеют структуру в виде пунктов, содержание которых иногда подчеркивается благодаря использованию вставок, в которых выделяются вопросы, рассматриваемые Комитетом экспертов как особо актуальные. В отдельном разделе Комитет излагает свои выводы, и доклад заканчивается рекомендациями со стороны Комитета министров Совета Европы.

Для целей данного исследования проводилось систематическое сравнение выполнения Хартии, прежде всего обязательств на основании статьи 11 (СМИ). Рассматриваются также вопросы, связанные со СМИ на основании статьи 7 (Цели и принципы), статьи 12 (Культурные мероприятия и объекты) и статьи 14 (Трансграничные обмены), на основе анализа того, как данные вопросы учитывались до настоящего времени.

На основании накопленного опыта мы ограничили данное исследование теми докладами, которые были утверждены Комитетом экспертов и опубликованы на веб-сайте Хартии до 1 марта 2006 года². Исследование и внешние документы, судебные дела и т.д. снабжены

1. См. www.coe.int/minlang

2. Поскольку в трех докладах по Лихтенштейну не содержится каких-либо комментариев, относящихся к данному исследованию, то мы ограничили наше рассмотрение 20 другими докладами Комитета экспертов, опубликованных на соответствующую дату.

Примечание Секретариата: После марта 2006 года Комитет и дальше развивает свое прецедентное право в отношении обязательств, связанных со СМИ. Явно новым подходом к сфере действия статей 11.1.b и 11.1.c в

ссылками, а также применяется четкая система примечаний для внутренних ссылок на документацию государств-участников и Комитета экспертов.

Задача данного исследования состоит в том, чтобы поддержать авторитет Комитета экспертов в его ответственной задаче по толкованию Хартии и оценке того, как государства-стороны выполняют свои обязательства по Хартии. Такая обязанность возложена только на Комитет экспертов, и, исходя из этого, данное исследование должно рассматриваться в контексте полномочий данного Комитета. Исходя из этого, данное исследование не может быть использовано для противопоставления каким-либо выводам самого Комитета.

2. Положения, касающиеся СМИ, в свете цели Хартии

Цель Хартии четко сформулирована в определениях ее задач и принципов (статья 7). Ратифицировав Хартию, государство-сторона признает региональные языки или языки меньшинств в качестве выразителей культурного богатства; а также признает необходимость активных действий по поддержке региональных языков или языков меньшинств в целях их сохранения и содействия и/или поощрения использования региональных языков или языков меньшинств в устной и письменной речи, в общественной и личной жизни.

Цель Хартии состоит в том, чтобы создавать такие условия для региональных языков или языков меньшинств, в которых они могут сохраняться и использоваться. К этому принципу необходимо относиться достаточно серьезно; он означает, что успех политики, проводимой в каждом государстве, в конце концов, оценивается на основании успеха государства в том, чтобы укрепить соответствующий язык.

Хартия является международным договором, и ее толкование регулируется соответствующими положениями международного права. В этой связи важно помнить о положениях Венской конвенции о праве договоров от 22 мая 1969 года (Венская конвенция). И хотя сама Венская конвенция является договором, ее положения рассматриваются как выражение принципов обычного международного права и поэтому они являются обязательными к исполнению, даже в отношении тех государств, которые не ратифицировали Венскую конвенцию.

Общие правила в отношении принципов толкования договоров изложены в пункте 1 статьи 31 Венской конвенции, в которой предусматривается, что "Договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора". Таким образом, положения Хартии должны, в первую очередь, толковаться в соответствии с их обычным значением, а там, где такое обычное значение не существует или не снимает двусмысленности, то следует ссылаться на контекст договора и его предмет и цель. Следует также отметить, что в пункте 4 статьи 31 Венской конвенции предусматривается, что специальное значение придается термину в том случае, если установлено, что участники имели такое намерение. Однако мы не думаем, что стороны в Хартии намеревались придать какое-либо особое значение какому-либо из терминов, относящихся к данному исследованию.

отношении общественного и частного теле- и радиовещания отличается третий оценочный доклад Комитета экспертов о Германии (см. ECRML (2008) 4, пункт 17).

Далее в пункте 2 статьи 31 предусматривается, что контекст договора, для целей его толкования, охватывает также преамбулу и приложения, а также любое соглашение, относящееся к договору, которое, например, было достигнуто между всеми участниками в связи с заключением договора. Пояснительный доклад к Хартии (нижеименуемый "Пояснительный доклад") может рассматриваться как составляющий соглашение в связи с заключением Хартии и поэтому должен быть частью контекста Хартии на этом основании и учитываться в тех случаях, когда он может помочь преодолеть любые неясности, связанные с самой Хартией. В этой связи следует отметить, что Флоранс Бенуа-Ромер и Хейнрих Клебес утверждают, что хотя пояснительные доклады Совета Европы, такие как Пояснительный доклад к этой Хартии, "могут способствовать толкованию", "...они не должны рассматриваться как инструменты аутентичного толкования"³. Однако эти авторы согласны с тем, что данные пояснительные доклады могут рассматриваться как "дополнительные средства толкования" в смысле статьи 32 Венской конвенции о праве договоров, вероятно исходя из того, что данные доклады являются частью обстоятельств заключения договора, к которому они применяются. Если пояснительные доклады действительно представляют собой дополнительные средства толкования, то они могут учитываться, но лишь для подтверждения такого толкования договора, которое было сделано на основании статьи 31 Венской конвенции, излагающей основные правила толкования договора, или для определения значения положения договора, когда применение правил статьи 31 оставляет значение положения двусмысленным или неясным, или приводит к результату, являющемуся явно несправедливым или неразумным. В пункте 3 статьи 31 Венской конвенции предусматривается, что наряду с контекстом учитываются любые последующие соглашения между участниками относительно толкования договора и применения его положений.

Нет полной ясности и в отношении юридического статуса докладов Комитета экспертов и рекомендаций Комитета министров. Однако эти документы обеспечивают важное понимание Хартии и ее выполнение – действительно, поскольку в Хартии предусматривается, что это – механизмы мониторинга Хартии – то упомянутые документы должны тщательным образом учитываться при толковании Хартии.

Эта концепция является весьма важной в отношении предмета и духа данного договора, и, с нашей точки зрения, стороны в Хартии четко изложили ее предмет и дух как в преамбуле к данному договору, так и в Пояснительном докладе, которые (в свете вышесказанного) образуют контекст данного договора. В соответствии со своей преамбулой, Хартия направлена на защиту исторических региональных языков или языков меньшинств Европы, для содействия поддержания и развития культурного богатства и традиций Европы, а также на защиту и поддержку этих языков, учитывая их вклад в строительство Европы, основанной на принципах демократии и культурного разнообразия. Цель Хартии рассматривается также непосредственно в пунктах 10-16 Пояснительного доклада, в разделе, озаглавленном "Цели". В пункте 10, например, предусматривается, что Хартия призвана защищать и поддерживать региональные языки или языки меньшинств как находящуюся под угрозой исчезновения часть культурного наследия Европы. Далее там предусматривается, что целью Хартии является обеспечивать, "насколько разумно возможно, использование региональных языков или языков меньшинств в ... средствах массовой информации", помимо других областей. Далее в этом пункте отмечается, что цель эта может рассматриваться в контексте восстановления положения: в тех случаях, когда региональные языки или языки меньшинств пострадали от неблагоприятных условий в прошлом, то необходимо добиться

3. Florence Benoît-Rohmer and Heinrich Klebes, *Council of Europe Law: Towards a pan-European legal area*, (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005), p. 92.

"компенсации". В любом случае, необходимо "сохранять и развивать их как живую грань европейского культурного своеобразия". Исходя из этого, любая неясная терминология в Хартии должна толковаться таким образом, чтобы это наиболее эффективно способствовало защите и поддержке соответствующего регионального языка или языка меньшинства и обеспечивало, "насколько разумно возможно", их использование в средствах массовой информации. Таким образом, неясности должны преодолеваются таким образом, который был бы наиболее благоприятен для данного регионального языка или языка меньшинства.

Если говорить о положениях, касающихся СМИ, то дальнейшие пояснения о предмете и цели положений статьи 11 – которые являются наиболее полными положениями, конкретно направленными на СМИ – содержатся в пункте 107 Пояснительного доклада, в котором говорится, что "место и время, отводимое региональным языкам или языкам меньшинств в средствах массовой информации, имеют принципиальное значение" и что "сегодня язык может сохранить свое влияние только в том случае, если он проникает в новые виды средств массовой коммуникации. Их развитие в мировом масштабе и технический прогресс в итоге размывают культурную ауру менее распространенных языков... Государственные органы действуют в этой сфере в основном через создание стимулов и оказание материальной поддержки. С тем, чтобы региональным языкам или языкам меньшинств оказывалась такая материальная поддержка, Хартия требует от государств принятия обязательств в различных областях". Таким образом, неясности в отношении статьи 11 должны устраняться, в принципе, таким образом, чтобы обеспечивать в максимальной степени время и пространство, выделяемые региональным языкам или языкам меньшинств в СМИ, и которые в максимальной степени обеспечивают их доступ к новым формам массовой коммуникации.

3. Обсуждение контекста: институциональные и функциональные аспекты развития СМИ

Хартия подходит к СМИ с трех различных, но при этом взаимосвязанных, позиций: (1) роль СМИ как инструментов укрепления толерантности, (2) важность поддержания соответствующих СМИ как носителей самого языка, и (3) важность трансграничных коммуникаций в таких ситуациях, когда язык может быть укреплен благодаря его использованию в "идентичной или схожей форме" в соседней стране.

В пункте 3 статьи 7, в которой излагаются цели и принципы Хартии, Стороны принимают на себя обязательство "содействовать, посредством принятия надлежащих мер, взаимопониманию между языковыми группами страны, в частности, включать уважение, понимание и терпимость в отношении региональных языков или языков меньшинств в число задач образования и обучения в своих странах, и поощрять средства массовой информации к достижению той же цели". В Пояснительном докладе отмечается⁴, что "ориентирование СМИ в этом направлении не рассматривается как проявление незаконного воздействия со стороны государства; на самом деле уважение прав человека, терпимость к меньшинствам и профилактика пропаганды ненависти относятся к тем целям, которые большинство европейских государств без колебаний возводят в ранг обязанностей для своих СМИ. Аналогичным образом, этот принцип является важным элементом того, чтобы носители региональных языков или языков меньшинств были готовы к восприятию языка и культуры большинства населения".

4. См. Пояснительный доклад, пункт 74.

Те типы СМИ, которые конкретно включены в статью 11 (СМИ), ограничиваются радио, телевидением, газетами и аудиовизуальной продукцией. Однако политика в сфере СМИ распространяется и на обязательства в отношении культурных мероприятий и объектов в более широком плане. Таким образом, обязательства в отношении СМИ, принятые на основании Хартии, не могут ограничиваться лишь теми средствами массовой информации, которые конкретно перечислены в пункте 1 статьи 11.

Статья 12, которая связана с культурными мероприятиями и объектами, требует от сторон, ратифицировавших положения данной статьи, распространять свою политику на новые формы СМИ – и в ней содержится конкретная ссылка на эти новые технологии – и требует от сторон поощрять виды выражения и творчества и содействовать развитию различных средств доступа к произведениям на региональных языках или языках меньшинств. Эти типы средств массовой информации во многих случаях охватываются и подпунктом 1.f.ii статьи 11 (распространять существующие меры финансовой поддержки производства аудиовизуальной продукции на региональных языках или языках меньшинств).

Мы делаем вывод о том, что в отношении Части II Хартии, очевидно, что обязательства на основании пункта 3 статьи 7 в отношении СМИ как инструментов обеспечения толерантности, также относятся и к новым СМИ, таким как Интернет, платформы мобильной телефонии и все другие формы распространения данных, действующие таким образом, который характерен для СМИ. Что касается Части III Хартии, то обязательства, аналогичные тем, которые мы видим в пункте 1 статьи 11, будут, в более широком смысле, применимы и к новым формам СМИ на основании статьи 12.

Институциональные аспекты

Для того чтобы изложить общие основания для оценки важности СМИ для языка, нам необходимо дополнительно обсудить институциональные и функциональные аспекты положений, связанных со СМИ, в контексте использования регионального языка или языка меньшинства. Институциональная поддержка языка является лишь одним из условий – необходимым, но недостаточным – для того, чтобы СМИ выполняли восстановительную функцию по отношению к региональным языкам или языкам меньшинств⁵.

Как отмечалось в предыдущем разделе, Пояснительный доклад⁶ исходит из того, что глобальное развитие сектора СМИ приводит к ослаблению культурного влияния менее широко распространенных языков. В этой связи целью любого языка должно быть то, чтобы он обслуживался в полной мере всеми типами СМИ. И это должно включать именно все типы СМИ – газеты, радио, телевидение, Интернет и другие новые платформы, такие как те, которые предоставляются технологиями мобильных коммуникаций. Это означает также, что различные жанры СМИ, от молодежных программ и популярной культуры до новостей и документальных программ должны предлагаться носителям языка на повседневной основе. Там, где на региональном языке или языке меньшинства предоставляется полный комплекс платформ СМИ (таких, как газеты, радио, телевидение и Интернет) и жанров (таких, как программы для пожилых людей и молодежи, а также программы новостей и информации наряду с развлекательными программами), это является полным выполнением институциональных критериев. Важность полного выполнения институциональных

5. Например, Will Kymlicka, 1995, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, Oxford.

6. См. Пояснительный доклад, пункт 74.

критериев в отношении языка меньшинства показана в ранее проводившемся исследовании⁷, которое было проведено в Канаде. В этом исследовании было установлено, что не вызывает удивления тот факт, что высокий уровень полного соблюдения институциональных критериев совпадает с более высоким уровнем ориентации среди носителей языка меньшинств на сообщества этнического меньшинства, в то время как низкий уровень выполнения институциональных критериев приводит к ориентации на внешние общества.

Однако следует отметить, что в настоящее время имеется не так много исследований в отношении социального воздействия СМИ на язык, в частности, в контексте региональных языков или языков меньшинств⁸. Англо-американское доминирование в области исследований СМИ могло иметь негативное влияние на то, сколько внимания уделялось тому или иному конкретному аспекту СМИ⁹. В этом контексте лингвистический аспект часто игнорировался, по сравнению с социальным влиянием СМИ на другие области, такие как классовая или этническая принадлежность. Как нам представляется, всю сложность ситуации в данном случае отражает пословица на шотландском гаэльском языке: "Rud nach cluinn cluas, cha ghluais cridhe" (То, что не слышат уши, не может повлиять на сердце).

Важно отметить, что различные типы СМИ, такие как газеты, радио, телевидение, Интернет и мобильные услуги, служат разным целям коммуникации. Они могут использоваться и в разное время дня¹⁰.

Очень часто основным инструментом для создания языковой общности служит газета. Она играет также роль "краткосрочной памяти" определенной общины, той общей исходной точкой, которая доминирует в течение более длительного периода, чем электронные СМИ. Газета, наряду с Интернетом, является основным инструментом для укрепления навыков чтения и письма на данном языке. Однако ежедневные газеты на языках меньшинств являются редкостью среди лингвистических меньшинств в Европе. Европейская ассоциация ежедневных газет на языках меньшинств и региональных языках¹¹ - организация, представляющая газеты, выходящие, по крайней мере, три раза в неделю, насчитывает лишь 29 членов. При этом девять из них находятся в Испании, а шесть – в Финляндии. И хотя этот список не является исчерпывающим, он свидетельствует о недостатках в наличии ежедневных газет на региональных языках или языках меньшинств.

Во многих случаях было продемонстрировано, что важным инструментом для поддержания или развития более стандартизированного разговорного языка является радиовещание¹². И

7. Raymond Breton, 1964, "Institutional Completeness of Ethnic Communities and the Personal Relations of Immigrants", *The American Journal of Sociology* 70/1964, 193-205.

8. Mike Cormack, 2004, *Developing Minority Language Media Studies*, Mercator Media Forum, March 2004, vol. 7, no. 1, 3-12; Mike Cormack & Niamh Hourigan, Eds., 2007, *Minority Language Media: Concepts, Critiques and Case Studies*, Clevedon: Multilingual Matters Ltd.; Will Kymlicka and Alan Patten, Eds., 2003, *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press 6-7.

9. Напр., Joshua A. Fishman, 2001, "From Theory to Practice (and Vice Versa)": *Review, Reconsideration and Reiteration*. In Fishman, Joshua A. (Ed.) *Can Threatened Languages Be Saved? Reversing Language Shift, Revisited: A 21st Century Perspective*. Clevedon: Multilingual Matters Ltd, 451-483, 473-474; Brigitta Busch, 2004, *Sprachen im Disput. Medien und Öffentlichkeit in multilingualen Gesellschaften*. Klagenfurt: Drava Diskurs, 13.

10. Tom Moring, 2007, Functional Completeness in Minority Language Media. In Mike Cormack & Niamh Hourigan (Eds.) *Minority Language Media: Concepts, Critiques and Case Studies*. Clevedon: Multilingual Matters Ltd., 17-33.

11. MIDAS, www.midas-press.org/welcome.htm.

12. См., Grin, François & Tom Moring, with Durk Gorter, Johan Häggman, Dónall Ó Riagáin and Miquel Strubell, 2003. *Support for Minority Languages in Europe (Поддержка языков меньшинств в Европе)*. Итоговый доклад по проекту, финансировавшемуся Европейской комиссией, Директорат по образованию и культуре, см.: <http://ec.europa.eu/education/policies/lang/languages/langmin/files/support.pdf>.

хотя это не всегда обходилось без проблем – из-за различий в местном языке – радиовещание, которое охватывало районы, где говорили на языках меньшинств, также способствовало укреплению языка меньшинства в целом. В этом смысле радио напрямую отвечает требованиям, содержащимся в Хартии (подпункт 1.e статьи 7), сохранять и развивать связи между группами, пользующимися региональным языком или языком меньшинства, и другими группами в государстве, где язык используется в идентичной или схожей форме. До настоящего времени радиостанции были основным видом СМИ с точки зрения использования языков меньшинств, исходя из их относительной рентабельности¹³. В настоящее время, как представляется, быстро развивается в качестве такого же рентабельного средства и Интернет, хотя зачастую он используется и для других целей.

Наиболее дорогим средством массовой информации для повседневного, широкомасштабного использования является телевидение. Однако чрезвычайно важно, чтобы и региональному языку или языку меньшинства также предоставлялось эфирное время на телевидении, поскольку это позволяет языку и говорящей на нем общине выйти на такую платформу СМИ, которая является наиболее используемой в большинстве стран. Телевидение обеспечивает общине такой образ, который не только отражает ее внутреннее состояние, но и распространяется на более широкое общество, причем так, что это отличается от любого другого средства массовой информации. Во многих случаях эффективно используются технологии субтитрования, которые позволяют в максимальной степени обеспечить влияние телевидения на региональных языках или языках меньшинств во всем обществе в целом. Таким образом, телевидение является особо эффективным средством для установления культурных связей с другими группами в обществе, использующими разные языки. Этот момент освещается в Хартии в статье 7, в которой определены цели данного документа. Телевидение является также чрезвычайно важным носителем содержания СМИ из соседних стран, в которых используется региональный язык или язык меньшинства. Об этом конкретно говорится в отношении СМИ в пункте 2 статьи 11 Хартии. Следует отметить, что в пунктах *a* и *b* статьи 14 также содержатся обязательства по содействию трансграничным обменам, что применимо к СМИ.

В этом контексте новые технологии по-прежнему ищут свое место. Очевидно, что Интернет и другие электронные платформы будут иметь огромное влияние, и что цели Хартии, как они изложены выше, не могут быть достигнуты, если эти СМИ будут игнорироваться. Далее в данном исследовании будет сказано (см. раздел 4) о том, что положения Хартии не содержат четкого определения того, как следует подходить к этим вопросам.

При этом экономические тенденции во всемирных СМИ указывают на усиливающуюся коммерциализацию, то есть сейчас создаются такие условия, при которых быстрыми темпами растут масштабы деятельности, но при этом наблюдается и фрагментация рынков. Исследования свидетельствуют о том, что как рост масштаба экономики, так и фрагментация создают особый вызов для СМИ на языке меньшинства, поскольку сам размер рынка языка меньшинства, как правило, является небольшим, но при этом носители языков меньшинств имеют такой же спрос, как и любые другие люди, с точки зрения разнообразия программ и других предпочтений в отношении содержания СМИ. СМИ, обслуживающие сообщества меньшинств, сталкиваются с такими проблемами, как необходимость расширения аудитории, притом что, с другой стороны, их основная задача состоит в том, чтобы информировать и говорить с той меньшей группой общества, которую они призваны обслуживать. В тех случаях, когда носители регионального языка или языка меньшинства в

13. См. веб-сайт Mercator Media: www.mercator-central.org/.

основном являются двуязычными – а это, как правило, теперь и происходит – растущая конкуренция и экономические условия создают такое уравнение, которое особенно трудно решить без значительной поддержки со стороны всего общества. Это относится и к требованию, содержащемуся в пункте 1.g статьи 11, а именно оказывать помощь в подготовке журналистов и другого персонала для средств массовой информации, использующих региональные языки или языки меньшинств¹⁴.

Важно понять, что замена одного типа СМИ на другой, при обслуживании аудитории на региональном языке или языке меньшинства, не отвечает целям Хартии. Требования, как они изложены в пункте 1 статьи 11, сформулированы независимо для каждого типа СМИ. Из принципов, изложенных в статье 12, мы делаем вывод о том, что обязательства по пункту 1 статьи 11 включают также и новые СМИ. В том, что касается новых СМИ, Комитет экспертов мог бы занять такую же позицию, как и в отношении пункта 1 статьи 11, то есть, что от государств ожидается, что они будут развивать новые СМИ также сбалансированно, как от них ожидается при развитии радио, телевидения или газет. При этом проведение мониторинга политики в области новых СМИ должно осуществляться на основании пунктов 1 и 2 статьи 12. Исходя из вышеизложенного, это соответствовало бы требованиям достижения основной цели Хартии: сохранение языков и оказание поддержки их использованию. В то же время, поскольку положения статьи 12 сформулированы менее четко в том, что касается новых требований, связанных с развитием в области СМИ, то в данном случае государства-стороны сталкиваются с необходимостью разработать такой подход, который бы соответствовал духу Хартии, как это отражено в их подходе к другим типам СМИ.

Если предложения по новым медийным платформам на языке меньшинства не будут разработаны, то это может привести к более широкому использованию на этих новых платформах всемирных языков и языков большинства населения. А это будет иметь негативные последствия для уровня функциональной полноты использования языка меньшинств, как это уже указывалось выше.

Функциональные аспекты

Внимание к разнообразию жанров, как уже говорилось в данной публикации, разумеется, является важной проблемой для лиц, говорящих на языке меньшинств. Носители языков, защищаемых на основании Конвенции, зачастую придают значение не только повседневным новостям на своем языке или о своей общине, но также и тому, чтобы на этом языке предлагались и другие типы программ, такие как телевизионные программы для детей, молодежи, а также различные типы медийного содержания популярного характера. Было продемонстрировано¹⁵, что вложение, например, в молодежное радио на региональном языке или языке меньшинства может вернуть утраченное поколение слушателей, что компенсирует доминирование глобальных тенденций, приводящих к единообразному языковому поведению среди молодежи в ущерб региональным языкам или языкам меньшинств. В этих случаях имеется потенциал для расширения пространства языка, что позволяет преодолеть такую тенденцию как утрата пространства распространения языка в прошлом.

14. Charles Husband, 2005, "Minority Ethnic Media as Communities of Practice: Professionalism and Identity Politics in Interaction", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Volume 31, Number 3 / May 2005, 461-79.

15. См. выше Grin *et al.* Op. Cit., раздел 4.3, 117-39.

Даже в тех ситуациях, когда региональный язык или язык меньшинства обслуживается институционально полными или практически полными услугами СМИ (как мы видим в Каталонии в отношении каталонского языка, в Южном Тироле в отношении немецкого или в Финляндии в отношении шведского), то вполне естественно, что двуязычные люди имеют доступ к более широкой доле СМИ на языке большинства. Само по себе это не проблема, поскольку это укрепляет отношения между языковыми группами, что также является целью Хартии. В тех ситуациях, когда региональный язык или язык меньшинства позитивно сосуществует с другими языками, для двуязычных или многоязычных лиц вполне естественным является использование СМИ по всему спектру языков. Однако это становится проблемой, когда использование СМИ на языке большинства связано с отсутствием качественных средств массовой информации на языке меньшинства, например, из-за отсутствия финансовых средств.

В тех случаях, когда государство-участник выбрало более низкий уровень защиты на основании шкалы, предусмотренной в статье 11, это неизбежно приведет к сокращению использования СМИ на региональном языке или языке меньшинства до вспомогательной роли. Лица, говорящие на таком языке, будут, в большинстве случаев, обращаться к другим СМИ (на практике, как правило, на языке большинства/государственном языке). В тех же случаях, когда государство-сторона принимает на себя обязательство обеспечивать, содействовать и/или поощрять только периодические радио- и телевизионные программы и газетные статьи на региональном языке или языке меньшинства, то можно утверждать, что основная цель Хартии в сфере СМИ вряд ли будет обеспечена. Существующий характер соблюдения Хартии позволяет государству-участнику повысить уровень своих обязательств и весьма желательно, чтобы государства при этом избегали самых низких уровней защиты в области СМИ.

Еще одна проблема, связанная с сокращением предложения СМИ на региональном языке или языке меньшинства – это расписание программ на этом языке. Эта проблема особенно распространена в отношении телевидения и радио, когда передачи на языке меньшинства могут программироваться на менее привлекательные часы просмотра или прослушивания. Любая оценка соблюдения обязательств, принятых на основании Хартии, должна учитывать реальные возможности для лиц, говорящих на региональном языке или языке меньшинства, пользоваться предложениями на своем языке в рамках обычных программ СМИ.

В международной терминологии часто упоминаются различные, взаимодополняющие аспекты функций СМИ, такие как "право на обмены", "право на то, чтобы быть услышанным" и "право на то, чтобы быть понятым"¹⁶. Требуя от государств-участников содействовать взаимопониманию между всеми лингвистическими группами в обществе, пункт 3 статьи 7 Хартии налагает на стороны обязательства обеспечивать наиболее высокий требуемый уровень таких прав на коммуникации.

В некоторых случаях предложения СМИ могут быть в основном переводами с языков большинства, с небольшими конкретными комментариями для лиц, принадлежащих к общине языка меньшинства. В этих случаях предложения со стороны СМИ являются предложениями "для" общины или возможно "об" общине, использующей такой язык, но не "из" такой общины или не "исходящие" от этой общины. Этот аспект учитывается Хартией в пункте 3 статьи 11, которая требует от сторон обеспечивать, чтобы "интересы лиц, пользующихся региональными языками или языками меньшинств, были представлены или

16. См. выше, Downing and Husband, 211.

принимались во внимание в тех органах, которые могут быть учреждены в соответствии с законом и с задачей гарантировать свободу и многообразие средств массовой информации".

Один из актуальных функциональных аспектов связан с рабочим местом/социологией. Одной из важнейших областей, которую социологи-лингвисты рассматривают как имеющую особое значение для выживания языка, является рабочее место. Очень часто бывает так, что имеется очень мало возможностей для работы с использованием региональных языков или языков меньшинств. Благодаря требованию, содержащемуся в пункте 1.g статьи 11, оказывать помощь в подготовке журналистов и другого персонала для средств массовой информации, использующих региональные языки или языки меньшинств, Хартия ставит цель создания рабочей среды для СМИ, использующих региональный язык или язык меньшинства. Кроме того, это положение поддерживает язык благодаря созданию возможностей занятости, связанных с инвестициями в СМИ и их размещением. В разделах 5 и 6 мы рассмотрим эти определения более подробно.

В соответствии с изложенными выше аргументами, мы можем сделать вывод, что с точки зрения потребностей язык всегда будет требовать поддержки полных и всеохватывающих услуг СМИ на всех платформах и во всех жанрах. При этом Хартия позволяет принять более низкие стандарты для того, чтобы соблюсти различные ограничения, связанные с инвестициями в этой области. Одновременно Хартия требует, чтобы стороны использовали все имеющиеся средства для оказания поддержки региональному языку или языку меньшинства, в том числе преимущества тех предложений, которые существуют в соседних странах. Как указывалось выше, мы рассматриваем такие меры, как имеющие важное, хотя и дополнительное значение.

4. Новшества в области СМИ

После завершения работы над текстом Хартии в начале 1990-х годов, в сфере СМИ произошли огромные изменения. При этом текст Хартии остался тем же на протяжении всего периода этих изменений, и важным вопросом является то, существует ли возможность учитывать эти изменения в отношении языков меньшинств. Среди возникших проблем можно назвать такие, как изменение в программировании вещания, а также появление новых услуг, которые имеют такие же характеристики, как СМИ, но конкретно не упоминаются в Хартии. Однако мы не утверждаем, что изменения в СМИ, связанные с такими новшествами, имеют настолько масштабный характер, что они не могут разумным образом быть учтены при соблюдении существующего текста Хартии.

Применение цифровых технологий в вещании

Первое наблюдение, которые мы хотели бы изложить, касается новых подходов к концепции вещания. Методы цифрового вещания создали целый ряд новых услуг, которые в настоящее время развиваются в государствах, перешедших от аналогового вещания к цифровому. Вполне вероятно, что в будущем это развитие изменит наше понимание таких терминов, как "радиостанция" и "телевизионный канал". Вполне вероятно возникнут новые типы "пакетов" услуг, предлагающих программы, которые передаются в общем потоке, но могут быть также получены по запросу, причем эти программы могут сопровождаться целым набором других услуг. Такое развитие, очевидно, происходит как в цифровом радио, так и телевидении.

В то же время происходит огромный рост количества имеющихся программ, и вполне вероятно, что некоторые услуги будут оплачиваться зрителем отдельно, может быть в дополнение к стандартной абонементам плате. В этой новой ситуации укрепятся отдельные характеристики рынка СМИ. Такое развитие, скорее всего, приведет к дальнейшим ограничениям в отношении регулируемой системы, в том числе отходу на второй план тех услуг, которые предоставляются операторами общественных служб в большинстве европейских государств.

Новые платформы СМИ

Услуги, которые выполняют такие же культурные функции, как и вещание, уже предоставляются в Интернете. Кроме того, имеются, например, новые услуги, доступные на платформах мобильной телефонии, а также аудиовизуальные услуги, напоминающие телевидение, которые были разработаны для различных мобильных платформ. В этой области активно работают и традиционные общественные службы вещания. Во многих случаях те услуги, которые были бесплатными, будут предоставляться по цене, связанной с использованием данной услуги в будущем.

С другой стороны, новые услуги имеют значительный потенциал. Производство и распространение таких услуг стоит относительно недорого, и многие новые платформы превосходят по потенциалу распространения традиционные системы вещания и дорогостоящую систему распространения печатных изданий. При этом мы считаем необходимым подчеркнуть, что замена новыми услугами традиционных услуг в сфере СМИ на региональных языках или языках меньшинств, когда такая же замена не происходит на языке большинства населения, является нарушением основополагающего принципа равенства и может, в некоторых случаях, стать техническим барьером в том смысле, как это предусмотрено на основании некоторых положений Хартии.

Проблемы, связанные с этими новшествами, уже выявились в процессе соблюдения Хартии, и Комитет экспертов обсуждал некоторые из них, например, в связи со статьей 13 Хартии (экономическая и социальная жизнь). К сожалению, эта статья относится к числу тех, которые имеют наименьшее влияние на практику на местах, в связи с трудностями, вызываемыми развитием свободного рынка. На практике проблема распространения информации на региональном языке или языке меньшинства уже возникала в связи с контентом на региональных языках или языках меньшинств, предоставляемым по Интернету. Так, например, там, где Интернет-варианты национальных или региональных СМИ имеются на региональных языках или языках меньшинств, контент часто бывает несистематическим. Проблемы могут также возникнуть и в отношении мобильных платформ, когда провайдеры начинают распространять на рынках стандартизированные пакеты контентов. В этих случаях, точно так же как и в отношении газет и частного сектора вещания, включение контента на региональном языке или языке меньшинства, скорее всего, потребует поощрения или содействия. Данная проблема уже возникла в ряде случаев (например, когда кабельные телевизионные системы отказывались распространять программы на финском языке в Швеции).

Мы полагаем, что такие изменения требуют повышенного внимания в отношении соблюдения тех положений Хартии, которые до сих пор применялись к новым СМИ лишь в отдельных случаях. Недостаточно рассматривать новые типы СМИ, которые создаются для распространения на рынке, как неподпадающие под те же типы требований, которые

определяются Хартией для сектора СМИ в целом. Такой подход приведет к тому, что положения Хартии в отношении СМИ вскоре устареют. При этом в Хартии содержится ряд положений, которые могут обоснованно рассматриваться как полностью охватывающие появляющиеся новшества.

Наиболее очевидными положениями, которые могут быть для этого использованы - это положения пунктов *1.d* и *f* в статье 11. Первое из этих положений требует от государства-стороны поощрять и/или содействовать производству и распространению аудио- и аудиовизуальной продукции на региональных языках или языках меньшинств. Второе включает два альтернативных положения: либо оплачивать дополнительные расходы тех средств массовой информации, которые используют региональные языки или языки меньшинств, если законом предусматривается финансовая поддержка средств массовой информации в целом, или распространять существующие меры финансовой поддержки производства аудиовизуальной продукции на региональных языках или языках меньшинств.

Помимо новых типов СМИ, мы понимаем термин аудио- и аудиовизуальной продукции как охватывающий новые платформы, которые представляют собой развитие традиционных типов средств массовой информации. Если такие новые платформы берут на себя задачи телевидения и радио, то данная технология должна, *mutatis mutandis*, быть предметом мониторинга на тех же основаниях, что и эти службы, но с учетом соответствующих положений.

В этом контексте растет значение и статьи 12 (Культурные мероприятия и объекты), подпункты *1.a-c*¹⁷. Мы полагаем, что данная статья, в которой содержится ссылка на "использование новых технологий", на самом деле содержит положения, которые охватывают все типы требований в отношении производства и распространения новых продуктов СМИ на региональном языке или языке меньшинства, а также перевод новых СМИ на язык и с языка, с использованием наиболее подходящих для этого средств.

Мы хотели бы указать также на то, что к новым технологическим новшествам относится и статья 14 (Трансграничные обмены), в качестве дополнения к положению пункта 2 статьи 11. Это последнее положение требует от государств-сторон гарантировать свободу прямого приема радио- и телевизионных передач из соседних стран. Новые технологии СМИ могут как препятствовать трансграничным обменам, так и содействовать им. Данный вопрос конкретно рассматривается в пункте *a* статьи 14¹⁸, где говорится о таких областях, как

17. "В отношении культурных мероприятий и объектов - в особенности библиотек, видеотек, культурных центров, музеев, архивов, высших и высших специальных учебных заведений, театров и кинотеатров, а также литературных произведений и кинопродукции, народного творчества, фестивалей и культурных промыслов, включая, в частности, использование новых технологий - Стороны обязуются, на территории, где используются такие языки, и в степени, соответствующей компетенции, полномочиям и роли государственных органов в этой области: а) поощрять виды выражения и творчества, характерные для региональных языков или языков меньшинств, и содействовать развитию различных средств доступа к произведениям на этих языках; б) содействовать развитию различных средств доступа носителей других языков к произведениям на региональных языках или языках меньшинств посредством более широкого использования перевода, дублирования, синхронного перевода и субтитров; в) содействовать развитию доступа носителей региональных языков или языков меньшинств к произведениям на других языках посредством более широкого использования перевода, дублирования, синхронного перевода и субтитров."

18. "применять существующие между государствами, в которых один и тот же язык используется в идентичной или схожей форме, двусторонние и многосторонние соглашения в сфере культуры, образования, информации, профессиональной подготовки и непрерывного образования, либо при необходимости добиваться заключения таких соглашений с тем, чтобы содействовать расширению контактов между лицами, пользующимися одним и тем же языком в соответствующих государствах."

культура, образование и информация. Первая часть статьи 14, пункт *b*, в которой говорится о содействии и/или развитии приграничного сотрудничества, включает такое же положение, хотя и изложенное в более общей форме. Эти положения могут иметь важное значение, например в тех случаях, когда переход на цифровое телевидение приводит к введению таких методов кодирования, которые препятствуют приему радио- и телевизионных программ или ограничивают такой прием. Эти пункты могут также быть важны для содействия доступу к программам, когда это не было ранее возможным, благодаря использованию потенциала новых технологий.

Однако необходимо подчеркнуть, что притом что навыки владения региональным языком или языком меньшинства сами по себе могут получить мощную поддержку от имеющихся предложений со стороны государств, являющихся исторической родиной, где этот язык используется, такие предложения, тем не менее, не могут заменить национальную поддержку СМИ на языке меньшинства. Если поток информации от государства - исторической родины является единственным контактом со СМИ на данном языке, то будет отсутствовать важная связь между языком и окружающим обществом. А эта связь требует того, чтобы услуги СМИ создавались в самом обществе – ибо это трудно обеспечить благодаря СМИ из-за границы. При этом заграничные средства массовой информации могут рассматриваться как весьма эффективный дополнительный компонент, усиливая и содействуя развитию регионального языка или языка меньшинства, который получает такую поддержку.

5. Резюме и комментарий в отношении сферы действия вышеизложенных положений

Как отмечалось выше, в Части II и Части III Хартии содержится ряд положений, имеющих отношение к СМИ. В этом разделе будет изложено резюме этих разных положений. Многие из них содержат определенные неясности; в некоторых случаях это сделано намеренно, с целью обеспечить определенный уровень гибкости при их применении. В данном разделе будут рассмотрены и эти неясности, а в разделе 6 ниже – ответы Комитета экспертов по преодолению таких неясностей. Как мы считаем, в некоторых случаях Комитет экспертов еще не имел возможности в полной мере урегулировать некоторые из этих неясностей, и такие положения будут рассмотрены далее в разделе 6.

Основное содержание: статья 11 – Средства массовой информации

Как уже отмечалось, самые важные положения Хартии, имеющие непосредственное отношение к СМИ, изложены в статье 11 в Части III Хартии. Данная статья разбита на три отдельных пункта. В первом пункте содержатся наиболее существенные положения.

В преамбуле к пункту 1 предусматривается, что обязательства данного пункта распространяются на "лиц, пользующихся региональными языками или языками меньшинств на территориях, где говорят на этих языках", и "в соответствии с положением каждого языка". "Территория, на которой используется региональный язык или язык меньшинства", определяется в пункте *b* статьи 1 как географический район, в котором упомянутый язык является средством общения части населения, что является основанием для принятия различных мер по защите и развитию, предусмотренных настоящей Хартией. Ни в Хартии, ни в Пояснительном докладе к ней не предусматриваются какие-либо численные пороги,

однако в пункте 34 данного доклада говорится о том, что имеется в виду территория, на которой такой язык по-прежнему "используется значительной частью населения", пусть даже меньшинством, и территория должна также соответствовать "исторической сфере распространения" языка – при этом данное требование не содержится в самом договоре. Далее в этом пункте отмечается, что государство по-своему может конкретно определить данное понятие территории, "руководствуясь духом Хартии". Концепция "историческая сфера" распространения языка является достаточно расплывчатой; во многих случаях, хотя региональный язык или язык меньшинства ассоциируется с отдельным регионом, лица, говорящие на таких языках, были вынуждены, в силу экономических и иных обстоятельств, переехать в другие регионы государства, прежде всего в региональные или национальные столицы, крупные промышленные центры и т.д. Когда такая иммиграция проходила в течение длительного периода времени, может ли город иммиграции – пусть и находящийся вне того региона, с которым наиболее тесно ассоциируется данный язык – рассматриваться как часть "исторической сферы" распространения языка? Наконец, в Пояснительном докладе признается, что характер современных средств массовой информации является таким, что сама концепция "территория языка" трудно применима. Например, в пункте 107 отмечается, что даже в том случае, если меры принимаются на какой-либо определенной территории, их последствия могут ощущаться далеко за ее пределами. В этом же пункте признается, что меры совершенно необязательно должны приниматься на данной территории, но они должны быть направлены на благо ее жителей. Современное вещание – прежде всего телевизионное вещание – часто осуществляется в крупных городских центрах, то есть в местах, которые необязательно соответствуют исторической территории региональных языков или языков меньшинств. Таким образом, этот пункт обеспечивает, чтобы обязательства по статье 11 рассматривались как выполненные даже в том случае, если само вещание ведется в таких районах. То есть требование данной статьи будет соблюдено, при условии, если такое вещание доступно на территориях региональных языков или языков меньшинств. При этом решение данного вопроса связано и с определенными проблемами: это может привести к тому, что лица, говорящие на региональном языке или языке меньшинства, будут покидать свои территории и переезжать в городские районы, где передача языков между поколениями в семье и в обществе является более трудной, и где более вероятно будет происходить ассимиляция или "утечка мозгов" из СМИ меньшинства в СМИ большинства населения.

Как уже отмечалось, в преамбуле к статье 11, в пункте 1, содержатся также требования к государствам принимать различные меры, изложенные в этой статье, "в соответствии с положением каждого языка". Как отмечалось в пункте 19 Пояснительного доклада, составители Хартии столкнулись с проблемой больших различий в положении региональных языков или языков меньшинств в Европе. Некоторые языки охватывают относительно обширные территории, они используются значительным числом людей и имеют определенную устойчивость, в то время как на других говорит лишь малая часть населения, а развитие и само дальнейшее существование таких языков сильно затруднено. Как отмечается в пункте 20 Пояснительного доклада, было решено не пытаться выделить разные категории языков. Вместо этого составители Хартии решили дать возможность государствам приспособлять принимаемые ими меры к положению каждого регионального языка или языка меньшинства. Ссылка на это в преамбуле к статье 11 является еще одним признанием того, что государства имеют гибкость в осуществлении статьи 11 и что то, что возможно для регионального языка или языка меньшинства, находящегося в более сильном демографическом и социально-лингвистическом положении, может быть более значительным, чем это возможно для языка, чьи позиции относительно слабее. При этом та степень гибкости, которая содержится во вступительном разделе пункта 1 и

предоставляющая государствам гибкость в плане выполнения обязательств, приводит и к риску того, что государства могут использовать такую гибкость как обоснование для относительно слабых мер поддержки определенного языка. Склонность предоставить лишь минимальные меры поддержки региональному языку или языку меньшинства весьма велика в тех случаях, когда такие языки особо уязвимы. Когда данный договор предусматривает столь высокий уровень гибкости для государств, то возникает вопрос, каким образом толковать ту гибкость, которая предусмотрена в договоре. В общем смысле подобная сфера усмотрения государств должна толковаться таким образом, как это соответствует предмету и цели договора в целом. Следовательно, как уже отмечалось выше, государства должны осуществлять такое усмотрение таким образом, чтобы это было как можно более благоприятно для регионального языка или языка меньшинства. Наличие подобного поля усмотрения у государств также связано с вопросом о том, в какой мере Комитет экспертов и Комитет министров Совета Европы должны наблюдать за осуществлением такого усмотрения со стороны государства.

Что касается существенных положений пункта 1 статьи 11, то они изложены в семи отдельных подпунктах, с *a* до *g*. Подпункты *a*, *b* и *c* относятся к радио и телевидению. Подпункт *a* применяется "в той степени, в какой радио и телевидение выполняют роль государственной службы"; в подпунктах *b* и *c* ссылок на такую роль не содержится, и поэтому они распространяются на радио и телевидение, которые не выполняют такой роли государственной службы. Не является совершенно очевидным, может ли государство ссылаться на положение подпункта *a*, с одной стороны, и на подпункты *b* и *c*, с другой. Однако если внутренний правовой режим регулирует как государственную службу, так и частное вещание, то в принципе для государства возможно сослаться одновременно на положения подпунктов *a*, *b* и/или *c*. Ключевым вопросом здесь является значение фразы "роль государственной службы". Представляется, что концепция "роль государственной службы" отличается от государственного вещания (в смысле каналов вещания, принадлежащих государству). Например, в пункте 110 Пояснительного доклада предусматривается, что задачи государственной службы "могут выполняться государственными или частными радиовещательными компаниями". Сама фраза "роль государственной службы", как представляется, относится к нормативному регулированию вещания, а не к структуре собственности: в пункте 110 далее говорится о "функциях государственной службы", что подразумевает вывод в эфир "очень широкого спектра программ, учитывающих вкусы и интересы меньшинств". С учетом такого режима, в пункте 110 предполагается, что государство может играть активную роль в передаче программ на региональных языках или языках меньшинств, причем как в сфере законодательства о вещании, так и при лицензировании отдельных вещательных компаний. При этом в пункте 110 далее говорится, что "там, где вещание функционирует исключительно в рамках частного сектора, государство может действовать лишь средствами содействия и/или поощрения", что является формулировками, используемыми в подпунктах *b* и *c* статьи 11 (хотя, и может привести к путанице, такая же формулировка "поощрять или содействовать" используется и в подпункте *a.ii* подпункта *a*). В данном случае Пояснительный доклад вводит понятие собственности, а не регулирующих рамок, и в определенной степени это может привести к искажению общей картины. Как отмечалось, разъяснение понятия "роль государственной службы", как представляется, относится к регуливающим рамкам, а не структуре собственности. На практике, телевидение и радио практически во всех государствах, на которые распространяется Хартия, регулируются достаточно тщательно. Даже в тех случаях, когда частный сектор играет значительную роль, такие вопросы, как распределение волн и платформ, общие условия содержания программ и т.д., как правило, регулируются. С учетом этого, притом что государству может быть и

невозможно "обеспечить" создание радио- или телевизионной станции, которая вещала бы на региональном языке или языке меньшинства – потому что инвестор должен сам захотеть обратиться за разрешением о создании такой станции – то совсем неясно, почему для государств невозможно было бы "обеспечить", а не "поощрять и/или содействовать" передаче, по крайней мере, некоторых программ на региональном языке или языке меньшинства, выдвигая это в качестве условия получения лицензии. Таким образом, существует ряд неясностей, связанных с общими взаимоотношениями между подпунктом *a* статьи 11, с одной стороны, и подпунктами *b* и *c*, с другой.

На основании подпункта *a* пункта 1 статьи 11, который, как отмечалось, относится к тем случаям, когда радио и телевидение выполняют роль государственной службы, у самого государства есть три варианта выбора. Поскольку они перечислены как альтернативные варианты, а не как взаимодополняющий выбор (следует отметить использование союза "или" после каждого подпункта), государства могут, вероятно, выбрать лишь одно из этих трех обязательств. Подпункт *a.i* обязывает государства "обеспечивать" создание "по крайней мере одной радиостанции или одного телевизионного канала", вещающих на региональном языке или языке меньшинства. Подпункт *a.ii* обязывает государства "поощрять и/или содействовать созданию, по крайней мере, одной радиостанции и одного телевизионного канала" на региональном языке или языке меньшинства. Подпункт *a.iii* обязывает государства "принимать соответствующие меры для того, чтобы структуры телерадиовещания предусматривали наличие программ" на региональных языках или языках меньшинств.

Эти три подпункта содержат ряд неясностей. Во-первых, оба подпункта *a.i* и *a.ii* упоминают создание одной радиостанции "и" одного телевизионного канала. Ни в одном положении не говорится о создании радиостанции, но не телевизионного канала, и, наоборот, о создании телевизионного канала, но при этом не радиостанции – и в результате чего создание одного из этих органов вещания без другого, строго говоря, не будет удовлетворять данному положению. Одним из объяснений этого является то, что составители Хартии имели в виду, что если государство решит поддерживать вещание на основании подпункта *a*, то оно должно обеспечивать наличие регионального языка или языка меньшинства одновременно как на радио, так и на телевидении. Однако подпункт *a.iii* требует от государств лишь принятие соответствующих мер, таким образом, чтобы "структуры телерадиовещания" предусматривали наличие "программ" на региональном языке или языке меньшинства. В этом подпункте эти термины вообще не определяются, то есть нет ссылки отдельно на радио и телевидение, и представляется, что государство может выполнить свои обязательства на основании подпункта *a.iii*, обеспечивая отдельно либо радиопрограммы, либо телевизионные программы. В результате, если государство пожелает создать радиостанцию на региональном языке или языке меньшинства, но при этом не сможет создать телевизионный канал (возможно из-за небольшого числа зрителей и относительно высокой стоимости телевизионного вещания), то государство, строго говоря, не сможет выполнить либо подпункт *a.i*, либо подпункт *a.ii*. Вероятно, это государство сможет выполнить положение подпункта *a.iii*, но при этом выглядит странно, что оно должно определять это таким образом, когда положение о радиовещании выходит далеко за рамки того, что требует подпункт *a.iii*.

Существуют и другие неясности в этих положениях. Во-первых, что касается подпунктов *a.i* и *a.ii*, то неясно, что подразумевается под "радиостанцией" или "телевизионным каналом" на региональном языке или языке меньшинства. Притом что подпункт *a.iii* содержит ссылку на структуры телерадиовещания, предлагающие "программы", то "станция" или "канал", как

представляется, подразумевает более значительное положение. Однако требует ли ссылка на "станцию" и "канал" на региональном языке или языке меньшинства в отношении программ исключительно на этом языке? Например, удовлетворяют ли по-прежнему таким требованиям радиостанция или телевизионный канал, которые созданы с целью обеспечения вещания на языке меньшинства, но которые также позволяют включать программы на языках, которые не являются региональным языком или языком меньшинства? Если да, то перестает ли станция или канал удовлетворять этому требованию, если объем программ на региональном языке или языке меньшинства ниже определенного уровня? С этим связан еще один вопрос – должна ли радиостанция или телевизионный канал вещать в течение определенного количества в день или в неделю? Возьмем, например, радиостанцию или телевизионный канал, которые были созданы для содействия вещанию на региональном языке или языке меньшинства, но которые ведут такое вещание лишь в течение нескольких часов в день, а затем "отключаются" или вообще не ведут ежедневного вещания. Будет ли такая станция или канал по-прежнему рассматриваться "станцией" или "каналом" в целях этих положений? И, наконец, есть ряд вопросов, касающихся того, как толковать такие качественные термины, как "поощрять" и "содействовать", использованные для описания обязательств государства на основании подпункта *a.ii*, а также "соответствующей" меры, используемой для описания обязательства государства на основании подпункта *a.iii*. Например, неясно, чем "поощрение" отличается от "содействия", однако использование самой фразы "и/или" подразумевает, что эти две концепции не являются идентичными. В более общем плане неясно, как необходимо определять, насколько "соответствующими" являются действия государства по выполнению этих обязательств; ни в Хартии, ни в Пояснительном докладе не дается четких указаний в отношении тех принципов, которые следует применять для принятия такого решения.

Что касается подпунктов *b* и *c*, то здесь используются многие из этих же терминов, и поэтому и в этом случае существуют такие же неясности. Например, в подпункте *b.i* говорится о том, что государство должно "поощрять и/или содействовать созданию, по крайней мере, одной радиостанции", а в подпункте *c.i* говорится о том, что оно должно "поощрять и/или содействовать созданию, по крайней мере, одного телевизионного канала", вещающего на региональных языках или языках меньшинств. Аналогичным образом, в подпунктах *b.ii* и *c.ii* говорится о том, что государство должно "поощрять и/или содействовать вещанию" радио- и телевизионных программ, соответственно, на региональном языке или языке меньшинства. В подпунктах *b.ii* и *c.ii* вводится еще один качественный термин, который не фигурирует в параллельном положении в подпункте *a* (то есть, в *a.iii*); а именно, что передача таких радио- и телевизионных программ должна вестись "на регулярной основе". И в этом случае неясно, что подразумевается под термином "регулярный". Означает ли это, например, что такие программы должны передаваться в то же время или по тем же дням, на постоянной основе? Подразумевает это что-то в отношении качества таких программ? Если, например, часовая программа передается в то же время и в тот же день, раз в месяц, раз в квартал или раз в год, то будет ли выполнено обязательство на основании подпункта *b.ii* или *c.ii*?

В подпункте *d* пункта 1 статьи 11 говорится об обязательстве государства поощрять и/или содействовать производству и распространению аудио- и аудиовизуальной продукции на региональном языке или языке меньшинства. Помимо вопроса о том, что подразумевается под словами "поощрять и/или содействовать", этот подпункт, как представляется, не вызывает каких-то особенных трудностей или возможных спорных вопросов в отношении толкования. Аудиопродукция должна включать, например, кассеты, CD ROMы, виниловые пластинки и т.д., а аудиовизуальная продукция – видеокассеты и DVD. Единственная

возможная неясность здесь состоит в том, включают ли эти оба термина те материалы, которые можно получить "он-лайн" через веб-сайты, доступные благодаря компьютерам; действительно, неясно, к какой категории СМИ, упомянутых в статье 11, относятся материалы, размещаемые в Интернете.

В подпункте *e.i* пункта 1 статьи 11 говорится об обязательстве государства поощрять и/или содействовать созданию и/или поддержке, по крайней мере, одной газеты на региональных языках или языках меньшинств, в то время как в подпункте *e.ii* говорится об обязательстве государства поощрять и/или содействовать публикации на регулярной основе газетных статей на региональных языках или языках меньшинств. Эти два варианта изложены как альтернативные (см. использование союза "или" после подпункта *e.i*), в результате чего может создаться впечатление, что государство не может выбрать оба эти варианта. Неясно, почему именно так должно обстоять дело: естественно, государство могло бы одновременно создавать и/или содействовать созданию газеты на региональном языке или языке меньшинства, а также поощрять и/или содействовать публикации статей в других газетах. Кроме того, существуют неясности в каждом из этих подпунктов.

В отношении подпункта *e.i*, самый трудный вопрос состоит в том, что является "газетой" на региональном языке или языке меньшинства. Во-первых, должна ли быть такая газета исключительно на региональном языке или языке меньшинства, или же она может иметь определенное содержание на языке большинства/официальном языке, и если да, то какой объем языка, не являющегося региональным или языком меньшинств, является приемлемым? Во-вторых, как отмечалось в разделе 2 данного исследования, в статье 31 Венской конвенции предусматривается, что, прежде всего, термину в договоре, таком как данная Хартия, должно быть придано его обычное значение. Представляется, что термину "газета", как в Хартии, так и в Пояснительном докладе к ней, какого-то особого смысла не придается, а в своем обычном значении это слово подразумевает конкретный тип публикации, отличающийся от другого рода публикаций, таких как журналы, периодические издания и т.д., как с точки зрения содержания, так и частоты ее выхода в свет. Например, ожидается, что в "газете" будут печататься как "новости", так, как правило, и комментарии к этим новостям. Кроме того, обычно газеты выходят ежедневно, еженедельно, а в некоторых случаях и два раза в неделю. Будут ли, например, издания, которые выходят только раз в месяц, и которые содержат лишь ограниченный объем "новостей" – в смысле своевременного освещения текущих событий – представлять собой газету в этих целях? Было бы правильно толковать понятие "газета" гибким образом, который позволит учитывать периодические журналы, новостные журналы или ежемесячные или ежеквартальные журналы? В этой связи в пункте 2 статьи 11 Хартии говорится о "печати", что является другим и потенциально намного более широким термином, чем "газета", а выбор более узкого термина "газета" подразумевает, что составители Хартии намеревались ограничить спектр печати в подпункте *e*. Наконец, учитывая развитие Интернета, ныне имеется доступ к услугам по распространению текстов в Интернете, при этом многие такие услуги предоставляются ежедневными и еженедельными газетами, а также другими новостными каналами, такими как телевизионные каналы и радиостанции. Может ли это рассматриваться как газеты в смысле данного подпункта? И вновь мы возвращаемся к тому, что обычное значение слова "газета" скорее подразумевает материальный продукт, напечатанный типографской краской на бумаге.

Что касается подпункта *e.ii*, то ссылка на "газетные статьи" вызывает такие же вопросы в отношении того, что является "газетой": будет ли, например, статья в ежемесячной публикации или в ежеквартальном журнале подходить под определение газетной статьи?

Подразумевает ли фраза "газетная статья" что-то в отношении содержания этой публикации? Могут ли некоторые формы публикаций не представлять собой газетную статью? Этот подпункт также требует, чтобы такие статьи публиковались на "регулярной основе"; так же как и в отношении подпунктов *b.ii* и *c.ii*, использование прилагательного "регулярный" вызывает вопросы в отношении той частоты, с которой статьи должны публиковаться для того, чтобы подходить под это определение; вероятно, это не будет относиться к тем статьям, которые появляются время от времени или являются спорадическими, даже если они и представляют собой "газетные статьи".

В подпункте *f* пункта 1 статьи 11 также содержатся два разных положения, и в этом случае они представлены как альтернативные варианты, а не потенциально взаимодополняющий выбор, и поэтому государства, вероятно, могут сослаться только на одно из этих двух положений. Подпункт *f.i* обязывает государства оплачивать дополнительные расходы тех средств массовой информации, которые используют региональные языки или языки меньшинств, если законом предусматривается финансовая поддержка средств массовой информации в целом. И хотя это положение не представляет собой каких-то особых проблем с толкованием, то представляется действительно возможным, чтобы такая финансовая поддержка могла бы также быть тем средством, благодаря которому государство могло бы "поощрять и/или содействовать" тем видам радио- и телевидения, как они описаны в подпунктах *1.a*, *b* и *c*; производству и распространению аудио- и аудиовизуальной продукции, о чем говорится в подпункте *1.d*; а также тем письменным публикациям, о которых говорится в подпункте *1.e*. Но когда государство смогло выполнить одно из этих других положений благодаря финансовой поддержке такого рода, которая составляет финансовую поддержку в смысле подпункта *1.f*, то может ли государство заявлять о том, что оно выполнило пункт *1.f*, а также эти другие положения? Подпункт *f.ii* обязывает государство распространять существующие меры финансовой поддержки производства аудиовизуальной продукции на региональном языке или языке меньшинства. И вновь, в подпункте *1.f* говорится о поощрении и/или содействии производству аудиовизуальной продукции; когда государство смогло выполнить подпункт *1.f* на основе конкретной меры финансовой поддержки, то может ли оно заявлять, что благодаря этому оно выполнило также и подпункт *f.ii*?

Подпункт *g* пункта 1 статьи 11 обязывает государства оказывать помощь в подготовке журналистов и другого персонала для средств массовой информации, использующих региональные языки или языки меньшинств. И хотя нет полной ясности и в отношении термина "журналист", то ссылка на "другой персонал", работающий в СМИ, потенциально весьма широка, и может вполне включать тех сотрудников СМИ, которые могут и не подпадать под определение журналистов. Хотя здесь есть, по крайней мере, один возможный вопрос. Не все сотрудники, работающие в органе средств массовой информации на региональном языке или языке меньшинства, обязательно говорят на региональном языке или языке меньшинства или должны знать его: например, нередко такие технические сотрудники, как операторы, работающие в органе СМИ на языке меньшинства, не говорят на региональном языке или языке меньшинства. При этом такие специалисты абсолютно необходимы для этих СМИ. Будут ли расходы на подготовку сотрудников СМИ, которые не говорят на региональном языке или языке меньшинства, подпадать под определение этого подпункта? С этим связан вопрос и о том, должна ли такая подготовка проходить на региональном языке или языке меньшинства, чтобы отвечать требованиям этого положения.

В пункте 2 статьи 11 содержатся три разных аспекта; вероятно, необходимо соблюдать все эти три положения. Во-первых, государство гарантирует свободу прямого приема радио- и

телевизионных передач из соседних стран на языке, используемом в форме, идентичной или близкой региональному языку или языку меньшинства. Важно отметить, что в Пояснительном докладе к Хартии сфера действия этого положения реально расширена. Там предусматривается, в пункте 111, что обязательства по обеспечению свободы приема передач распространяется не только на преднамеренное затруднение приема передач, но также и на "пассивное затруднение приема, проявляющееся в том, что полномочные органы не делают ничего для того, чтобы прием таких передач был возможен". Идет ли это положение так далеко, чтобы подразумевать, что государство должно, например, строить передатчики или обеспечивать ретрансмиссию радио- и телевизионных сигналов, там где это возможно? Во-вторых, государство соглашается с тем, чтобы не препятствовать ретрансляции радио- и телевизионных передач из соседних стран на региональном языке или языке меньшинства. В-третьих, государство обязуется следить за тем, чтобы в печати не создавались никакие ограничения в отношении свободы выражения мнений и свободного распространения информации на языке, используемом в форме, идентичной или близкой региональному языку или языку меньшинства. Помимо вопроса, который поднимается в пункте 111 Пояснительного доклада, ни один из этих трех аспектов, изложенных в пункте 2, как представляется, не приводит к каким-либо особым трудностям в отношении толкования.

В конце пункта 2 говорится о том, что осуществление всех этих трех направлений деятельности может подпадать под действие формальностей, условий, ограничений, санкций, предусмотренных законом и необходимых в демократическом обществе для осуществления ряда целей, перечисленных в этом пункте, таких как национальная безопасность, охрана здоровья и общественной морали, предотвращение беспорядков и преступлений, защита репутации и прав других людей и т.д. Это ограничение на свободы, предусмотренные в пункте 2, поднимает широкий круг вопросов. Как отмечается в пункте 112 Пояснительного доклада, это ограничение является идентичным тому, которое применяется в отношении права на свободу выражения мнения, изложенного в статье 10 Европейской конвенции о защите прав человека (ЕКПЧ). Это ограничение учитывалось Европейским судом по правам человека по большому количеству дел, и такая прецедентная практика сняла многие неясности. Учитывая, что контекст, предмет и цель Хартии несколько отличаются от ЕКПЧ, то должно ли ограничение, изложенное в пункте 2 статьи 11, толковаться иначе? В частности, следует ли толковать это ограничение более узко, обеспечивая, чтобы ограничения на свободы, изложенные в пункте 2 Хартии, были еще более узкими, чем те, которые применяются в отношении выражения мнения, гарантированного на основании ЕКПЧ? Иными словами, существуют ли аргументы в поддержку реально более высокого уровня свободы выражения мнения в СМИ на региональном языке или языке меньшинства? Следует отметить, что в пункте 112 Пояснительного доклада также предусматривается, что для государств, являющихся сторонами Европейской конвенции о трансграничном телевидении, обстоятельства и условия, в которых могут ограничиваться свободы, гарантированные по пункту 2 статьи 11 Хартии, могут ограничиваться на основании этой Конвенции. Это, вероятно, предполагает, что авторы Хартии действительно имели в виду, что степень такого ограничения должна определяться в свете статьи 10 ЕКПЧ.

Особо сложный вопрос возникает в связи с обеспечением прав интересов правообладателей в связи с пунктом 2 статьи 11. В Пояснительном докладе специально упоминается этот аспект (пункт 112): "... Кроме того, положения данного пункта не оказывают влияния на необходимость соблюдения авторских прав". Во многих случаях это вызывает проблемы, включающие активное участие третьих сторон, не только в самом государстве, но и вне его (таких как дистрибьюторов кинофильмов или музыки, представляющих всемирные права, и

т.д.). Решение проблемы в этой области может потребовать активного участия со стороны государства-участника и обладателей лицензий. Мы делаем вывод о том, что данное положение обязывает стороны принимать такие активные меры, когда это требуется, для выполнения данного положения.

Наконец, пункт 3 статьи 11 Хартии требует от сторон обеспечивать, чтобы интересы лиц, пользующихся региональными языками или языками меньшинств, были представлены или принимались во внимание в тех органах, которые несут ответственность за то, чтобы гарантировать свободу и многообразие средств массовой информации. В пункте 113 Пояснительного доклада указывается на то, что слова "или принимались во внимание" были внесены для того, чтобы устранить трудность, связанную с определением того, кто представляет интересы носителей региональных языков или языков меньшинств. Однако в этом положении есть определенные неясности. Как представляется, оно относится к достаточно конкретному типу органа – который несет ответственность за то, чтобы гарантировать свободу и плюрализм СМИ. И хотя в пункте 113 утверждается, что такие структуры "в большинстве европейских стран уже существуют", не совсем ясно, какие структуры здесь имеются в виду. В частности, обычной практикой является то, что различные СМИ регулируются разным образом со стороны разных органов. Действительно, некоторые типы СМИ, такие как печатные, аудио- и аудиовизуальные, зачастую регулируются весьма слабо, а иногда вообще не регулируются. И хотя существует зачастую более строгое регулирование телевидения и радио, сами регулирующие органы в данном случае необязательно занимаются "гарантированием многообразия СМИ". Таким образом, не совсем понятно, на какие регулирующие органы распространяется данное положение. Кроме того, какой уровень обязательства налагается на такие органы на основании требования "принимать во внимание" взгляды носителей региональных языков или языков меньшинств? Какой уровень участия в этих вопросах подразумевает такое "представительство" взглядов? Можно, например, утверждать, что интересы лиц, пользующихся региональными языками или языками меньшинств, "представлены или принимаются во внимание" благодаря общим процессам изучения или получения мнения общественности в целом, которые изучают такие органы. Требуется ли данный пункт нечто большее, и если да, то что? Требуется ли это положение, например, чтобы директивные органы распространяли информацию о возможности представительства в СМИ на региональных языках или языках меньшинств?

Другие соответствующие статьи: 7 (Цели и принципы), 12 (Культурные мероприятия и объекты) и 14 (Трансграничные обмены)

Как уже отмечалось, статья 11 Хартии содержит положения, имеющие непосредственное огромное значение для средств массовой информации; при этом имеется ряд других статей, содержащих положения, которые хотя и не касаются непосредственно СМИ, но тем не менее связаны с вопросами, имеющими отношение к СМИ. Так, например, в статье 14, где речь идет о трансграничных обменах, в пункте *a* предусматривается, что государства будут применять существующие двусторонние и многосторонние соглашения, существующие с другими государствами, в которых один и тот же язык используется в идентичной или схожей форме, и будут добиваться заключения таких соглашений с тем, чтобы содействовать расширению контактов между лицами, пользующимися одним и тем же языком в соответствующих государствах в таких областях, как культура, образование, информация, профессиональная подготовка и непрерывное образование. Поскольку СМИ могут быть средствами для распространения информации, передачи культуры и обеспечения образования и профессиональной подготовки, то этот пункт может иметь косвенное

отношение к СМИ. Действительно, в пункте 126 Пояснительного доклада уточняется, что сотрудничество, предусмотренное в соответствии со статьей 14, может распространяться на такие области, как совместное проведение культурных мероприятий, расширение оборота культурной продукции – причем в докладе конкретно говорится о книгах, фильмах и выставках, но при этом оговаривается, что это лишь примеры, и поэтому такие вещи, как CD ROMы, кассеты, видеокассеты, газеты, журналы и телевизионные и радиопрограммы, а также услуги в сфере Интернета и на основе других новых платформ, также могут быть легко в это включены – равным образом, как и трансграничная деятельность культурных учреждений. Аналогичным образом, в пункте *b* статьи 14 предусматривается, что государства в интересах региональных языков или языков меньшинств должны содействовать и/или развивать приграничное сотрудничество; и в этом случае данное положение, очевидно, относится в определенной степени к СМИ. Как уже указывалось, в обоих случаях положения статьи 14 полезно дополняют положения пункта 2 статьи 11 и, возможно, с ними в определенной степени пересекаются. Кроме того, как уже отмечалось выше, в пункте 111 Пояснительного доклада уточняется, что обязательство на основании пункта 2 статьи 11 гарантировать свободу прямого приема радио- и телевизионных передач из соседних стран, содержит позитивные обязательства государств принимать любые меры, которые сделают возможным такой прием.

В статье 12 Хартии имеется ряд положений, касающихся культурных мероприятий и объектов, которые могут относиться и к СМИ. В частности, в преамбуле к пункту 1 этой статьи говорится о культурных мероприятиях и объектах, таких как литературные произведения и кинопродукция, народное творчество и культурные промыслы, у которых может быть составляющей СМИ, которые могут быть основаны на СМИ или сами по себе являться средствами массовой информации. Затем в разных подпунктах пункта 1 статьи 12 перечисляются связанные с этим обязательства, такие как обязательство поощрять виды выражения и творчества, характерные для региональных языков или языков меньшинств, и содействовать развитию различных средств доступа к произведениям на региональных языках или языках меньшинств (подпункт *a*) и так далее.

Наконец, хотя в Части II Хартии – которая касается всех региональных языков или языков меньшинств государства, а не только тех, в отношении которых предусмотрена изложенная более подробно защита на основании Части III – и нет отдельного положения, которое касалось бы конкретно СМИ, тем не менее, подпункт 1.*d* статьи 7 имеет явное отношение к средствам массовой информации. В этом подпункте предусматривается, что государства должны осуществлять свою политику, законодательную и практическую деятельность в отношении региональных языков или языков меньшинств, основываясь на цели и принципе содействия и/или поощрения использования региональных языков или языков меньшинств в устной и письменной речи, в общественной и личной жизни. Так же как и в отношении многих положений статьи 11, использование слов "содействие и/или поощрение" вызывает вопрос о том, какой уровень обязательства подразумевается исходя из этих слов. В пункте 62 Пояснительного доклада к Хартии ясно говорится о том, что такие усилия по содействию должны включать меры по расширению возможности свободно пользоваться региональными языками или языками меньшинств в коллективной жизни, то есть в институциональной среде, в общественной и экономической жизни. И хотя точная сфера действия данных положений не ясна, но она, очевидно, является широкой и может вполне включать поддержку для более высокого уровня использования региональных языков или языков меньшинств в СМИ.

Конкретные вопросы, возникающие в федеральных государствах – некоторые примеры

Следует отдельно рассмотреть вопрос о выполнении Хартии в федеральных государствах, таких как Германия и Швейцария, и в государствах, таких как Испания, которая, не являясь, строго говоря, федеральным государством, сталкивается с аналогичными вопросами. В этих государствах ответственность за вопросы вещания и связанные с ними вопросы может возлагаться на региональное/провинциальное/кантональное правительство, а федеральное или центральное правительство в этой связи может не иметь каких-либо законодательных полномочий. При этом Хартия и конкретные обязательства по Части III Хартии принимаются на себя исполнительным органом федерального или центрального государства, иногда при одобрении федерального или центрального законодательного органа. В соответствии с международным правом государство по-прежнему несет ответственность за выполнение обязательств, принятых на основании такого международного договора как Хартия. Если региональное/провинциальное/кантональное правительство или иной орган управления субнационального характера действует таким образом, что это не соответствует обязательствам государства на основании Хартии, то государство в целом по-прежнему несет за это ответственность. Сам факт, что федеральные или центральные органы власти могут не иметь какой-либо законодательной или исполнительной власти в отношении конкретного обязательства по договору, в силу национальной конституции, не имеет значения и не является оправданием для невыполнения обязательств по международному договору.

Данный вопрос возник, например, в отношении Германии¹⁹, когда власти Германии рассматривали определенные положения Хартии как исполняющиеся сами по себе, в то время как Комитет экспертов считает, что для выполнения этих положений на практике необходимо принять конкретное законодательство. Такой же вопрос возник и в отношении Швейцарии²⁰, когда Комитет экспертов решил пересмотреть роль кантона, поскольку именно кантон выполняет государственные задачи. Была высказана озабоченность в отношении отсутствия в Швейцарии радиостанции на ретороманском языке²¹. Аналогичные проблемы возникли в Испании в отношении развития радио- и телевизионных услуг на языке басков в Наварре²². В каждом таком случае Комитет экспертов указывал на необходимость принятия конкретных мер на местах, требуя от государства-участника действовать в таких случаях, когда выявляются недостатки. Мы считаем, что подход, ориентированный на результаты, который применялся Комитетом экспертов и в отношении других случаев, по таким делам является последовательным.

6. Анализ позиции Комитета экспертов

Учитывая количество стран, ратифицировавших Хартию на настоящий момент, Комитет экспертов проанализировал значительное число докладов государств и уже рассмотрел вторые периодические доклады государств от ряда государств-участников. В результате у нас есть значительный объем информации, изложенной в докладах Комитета экспертов, о том, насколько успешно выполняются обязательства, относящиеся к СМИ, и в частности,

19. См. второй доклад о Германии, пункты 15-6.

20. См. второй доклад о Швейцарии, пункт 19.

21. См. второй доклад о Швейцарии, пункты 121-4 и вывод G.

22. См. первый доклад об Испании, пункты 421-9.

обязательства на основании статьи 11. В этом разделе мы рассмотрим эту информацию, для того чтобы выявить, в какой мере стандарты статьи 11 соблюдались последовательно и эффективно, и в какой степени рассматривались и преодолевались те неясности, которые существуют в самом договоре – и которые уже рассматривались в разделе 5 данного исследования. В конце этого раздела мы представим также комментарии в отношении того, как статьи 7, 12 и 14 применялись к вопросам, связанным со СМИ, в докладах.

Подпункт 11.1.a

В отношении лиц, пользующихся региональными языками или языками меньшинств, на территориях, где говорят на этих языках, в соответствии с положением каждого языка, в той степени, в какой прямо или косвенно распространяется компетенция, полномочия и деятельность государственной власти и без ущерба для принципа независимости и автономности средств массовой информации Стороны обязуются:

- a. в той степени, в какой радио и телевидение выполняют роль государственной службы:*
 - i. обеспечивать создание по крайней мере одной радиостанции и одного телевизионного канала, вещающих на региональных языках или языках меньшинств; или*
 - ii. поощрять и/или содействовать созданию, по крайней мере, одной радиостанции и одного телевизионного канала, вещающих на региональных языках или языках меньшинств; или*
 - iii. принимать соответствующие меры для того, чтобы структуры телерадиовещания предусматривали наличие программ на региональных языках или языках меньшинств;*

Что касается подпункта 1.a статьи 11, то уже говорилось о ряде неясностей в положениях договора. Как отмечалось ранее, подпункт 1.a.i требует от государств обеспечивать, в той степени, в какой радио и телевидение выполняют роль государственной службы, создание, по крайней мере, одной радиостанции и одного телевизионного канала на региональных языках или языках меньшинств. Как уже выше отмечалось в разделе 5, сама концепция "государственной службы" является неясной; основываясь на Пояснительном докладе, как представляется, это включает "общественное вещание" (то есть принадлежащие государству каналы) и частный сектор - коммерческое вещание - в рамках которого государство налагает на частный сектор определенные обязанности государственной службы. В некоторых своих предыдущих докладах Комитет экспертов, как представляется, был готов рассматривать положения о частном секторе в контексте подпункта 1.a.i; в пункте 160 доклада Комитета экспертов о государственном докладе Соединенного Королевства отмечалось, но при этом не комментировалось, то, что вещание "некоторого объема программ на уэльском языке" ведется на иных "региональных и коммерческих станциях", помимо государственного сектора службы радио Би-би-си "Симру".

Что касается вопроса о том, должна ли "радиостанция" или "телевизионный канал" вести свои передачи исключительно на языке меньшинства, то Комитет экспертов, по-видимому, согласен с тем, что в этом нет необходимости. В своем докладе о Соединенном Королевстве, например, в котором Комитет экспертов установил, что Соединенное Королевство выполнило свое обязательство на основании подпункта 1.a.i, он при этом отметил, в пункте 161, что "телевизионный канал на уэльском языке" S4C передает в течение дня 5,14 часов на уэльском языке (при этом данные передачи идут в "основное время", концепция, которая в дальнейшем не уточняется) и в течение 17,94 часов на английском языке. Таким образом, канал, который три четверти своих передач ведет на языке большинства, тем не менее, может рассматриваться как "телевизионный канал" на языке меньшинства, а не как телевизионный канал, который передает программы на языке меньшинства. И хотя Комитет экспертов это конкретно не рассматривал, условие, тем не

менее, выполняется, поскольку существует минимальное количество часов передач, и такие передачи ведутся в наилучшее время, обеспечивая самый широкий доступ к этим программам. Вероятно, на Комитет экспертов повлияло и то, что канал S4C был создан специально для того, чтобы обеспечивать передачи на уэльском языке по телевидению, и отличается сильной идентичностью с точки зрения этого языка. В своем первом докладе о Словении, например, Комитет экспертов в пунктах 141-2 пришел к выводу, что обязательство по подпункту 1.a.i в отношении венгерского языка выполнено не было. И хотя некоторый объем времени программам на венгерском языке и выделялся (два часа в неделю, по четыре программы по 30 минут каждая), это не соответствовало юридическому стандарту - 30 минут в день, и осуществлялось "в рамках одного из каналов на словенском языке". В разделе, который следует за этими комментариями, Комитет экспертов призвал государственные органы рассмотреть возможности того, как должным образом выполнить это обязательство и принять временные меры по повышению объема телевизионного вещания. При этом Комитет не предлагал, чтобы такие увеличенные объемы программ передавались по каналам на словенском языке. Таким образом, несмотря на содержащиеся в договоре положения о "телевизионном канале", вопрос, судя по всему, связан меньше с тем фактом, что канал, на котором ведутся такие передачи, будет в основном каналом языка большинства, а скорее с тем фактическим количеством часов в день, когда вещание ведется на языке меньшинства. Представляется, что 30 минут в день, четыре дня в неделю, не будет удовлетворительным, но примерно пять часов в день и большую часть в основное время, как это делается в Уэльсе, было бы удовлетворительным.

Если говорить о таком определении как "радиостанция", то и в этом случае очевидно, что Комитет экспертов в основном озабочен реальным количеством часов вещания – хотя из разных докладов Комитета экспертов и неясно, считаются ли различные "станции" станциями языка меньшинства, если у них также есть программы на языке большинства. В отношении Соединенного Королевства, например, Комитет экспертов установил, что обязательство по подпункту 1.a.i выполняется в отношении Уэльса, когда было отмечено²³ в связи с тем, что служба радио "Би-би-си" "Симру" передает около 100 часов программ на уэльском языке в неделю. В отношении Словении, например, Комитет установил, что обязательство было соблюдено в отношении венгерского языка, отметив при этом²⁴, что автономная радиостанция, созданная в Лендава/Лендва, передает 13 часов 15 минут передач в день. Поскольку Комитет экспертов еще не определился с тем, было ли выполнено или нет такое обязательство, то трудно определить точный объем ежедневных программ в часах, который не считался бы удовлетворительным.

Наконец, два последних вопроса, которые поднимал Комитет экспертов – это вопрос о цифровом вещании и использовании повторных программ. Как отмечалось, Комитет установил, в контексте своего рассмотрения Соединенного Королевства, что на уэльском телевизионном канале S4C программа ведется на уэльском языке в течение 5,14 часов в день, и что при этом S4C создал два цифровых телевизионных канала, один из которых вещает около 14-15 часов в день на уэльском языке, и что часть из этих программ повторяется. В отношении использования цифрового вещания, Комитет экспертов отметил, что использование такого СМИ, которое требует особых технических средств для приема, "может создать риск исключения меньшинства из средств массовой информации"²⁵. С одной стороны, необходимо поощрять использование таких новых технологий, как цифровое вещание, но с другой стороны, наличие программ на языке меньшинства, передаваемых

23. См. первый доклад о Соединенном Королевстве, пункт 160.

24. См. первый доклад о Словении, пункт 139.

25. См. первый доклад о Соединенном Королевстве, пункты 161-2.

благодаря таким технологиям, не должно обеспечиваться в ущерб присутствию таких программ в более широкодоступных форматах. Комитет экспертов продемонстрировал, что он уделяет основное внимание реальному доступу носителей регионального языка или языка меньшинства к радио- и телевизионному вещанию на этом языке. Что касается использования неоднократной передачи программ в общем наборе программ, то Комитет экспертов просто отметил такое использование; поскольку Комитет установил, что обязательство со стороны Соединенного Королевства выполняется, то из этого можно сделать вывод о том, что такие повторные программы приемлемы, но со своей стороны Комитет экспертов еще не дал каких-либо дополнительных разъяснений в отношении того, какие объемы передачи таких повторных программ являются приемлемыми. Учитывая стоимость производства телевизионных программ, существует реальная опасность того, что вещатели могут попытаться выполнить свои обязательства благодаря использованию все больших объемов повторно передающихся программ, и, в какой-то момент, это может привести к вопросам, а были ли выполнены обязательства на основании подпункта 1.a.i.

В отношении подпункта 1.a.ii ("поощрять и/или содействовать созданию, по крайней мере, одной радиостанции и одного телевизионного канала, вещающих на региональных языках или языках меньшинств"), Комитет экспертов лишь один раз имел возможность рассмотреть его выполнение в отношении государственного доклада Соединенного Королевства в связи с гаэльским языком. Обязательство по этому подпункту – "поощрять и/или содействовать" созданию, по крайней мере, одной радиостанции и одного телевизионного канала на региональном языке или языке меньшинства. Что касается радиовещания на гаэльском языке, то Комитет экспертов пришел к выводу, что такое обязательство было выполнено лишь отчасти, а в отношении телевидения эксперты сочли, что обязательство выполнено не было. Комитет экспертов отметил, что услуги в сфере радиовещания обеспечиваются в основном "Би-би-си". Он установил, что вещание составляет от 50 до 60 часов в неделю, что программы предлагаются разнообразные и включают последние известия и программы по текущим делам, а служба имеется также в Интернете, а это значит, что носители гаэльского языка в других частях Соединенного Королевства и в мире имеют доступ к программам на этом языке. При этом эксперты отметили, что в некоторых частях Шотландии эти передачи не принимаются из-за проблем в инфраструктуре ретрансмиссии. Выявилось, что последняя трудность – пробелы в приеме в Шотландии – а не само количество часов и содержание, и стали основанием для экспертов прийти к выводу о том, что обязательство по подпункту 1.a.ii в отношении радио было выполнено лишь частично, и эксперты призвали правительство Соединенного Королевства "принять соответствующие меры для обеспечения того, чтобы все жители Шотландии могли принимать" "Radio nan Gaidheal"²⁶.

Комитет экспертов достаточно подробно изложил положение с телевизионным вещанием на гаэльском языке²⁷. Было отмечено, что на "Би-би-си" регулярно показывают программы на гаэльском языке, в основном по два часа в день раз в неделю, и что "Би-би-си" в 2001-2002 году обеспечило в целом 24 часа телевизионных программ. Эксперты также отметили, что регулирование вещания в Соединенном Королевстве требует, чтобы телевизионный канал в частном секторе предлагал не менее 90 минут программ на гаэльском языке в неделю, и что в год передается около 150 часов телевизионных программ на этом языке. Учитывая, что Комитет экспертов пришел к выводу о том, что обязательство Соединенного Королевства на основании подпункта 1.a.ii в отношении телевидения выполнено не было, то ясно, что данный уровень объема программ не представляет собой выполнение обязательства "поощрять и/или содействовать" созданию телевизионного канала на

26. См. первый доклад о Соединенном Королевстве, пункты 262 и 264.

27. См. первый доклад о Соединенном Королевстве, пункты 259-61.

региональном языке или языке меньшинства. Еще одним значительным фактором, который и определил вывод Комитета экспертов, была информация о новом законодательстве Соединенного Королевства по вопросам вещания – Акт о коммуникациях – в котором "не предусмотрено конкретно содействие или создание телевизионного канала на гаэльском языке"²⁸. Представители правительства Соединенного Королевства сообщили Комитету экспертов, что такое новое законодательство "позволит" создать канал, "при условии обеспечения финансирования", хотя Комитет экспертов и отметил, что государственные органы не сообщили о том, будет ли действительно выделяться такое финансирование. Эксперты пришли к важному выводу: "Соблюдение обязательства, принятого на себя Соединенным Королевством, требует большего, чем просто создания юридических рамок, в которых может существовать канал; это требует позитивных действий (включая необходимое финансирование) со стороны властей". Таким образом, само создание рамок, потенциально способствующих выполнению обязательства, не является достаточным. Представляется, что Комитет экспертов исходит из "ориентированных на результат" мер при определении того, было ли выполнено такое обязательство; вывод экспертов, судя по всему, состоит в том, что степень выполнения государством своих обязательств "поощрять и/или содействовать" желательному результату – создание телевизионного канала – определяется в той степени, в какой такой канал реально существует. Нет сомнений в том, что Соединенное Королевство осуществило некоторые шаги – как благодаря законодательным изменениям в Акте о коммуникациях, который отныне позволяет создать такой канал, так и в отношении значительного финансирования вещания на гаэльских средствах информации, что, как было отмечено Комитетом²⁹, может рассматриваться как "поощрение и/или содействие" – но сам факт того, что некоторые шаги были недостаточны для обеспечения реального создания телевизионного канала на гаэльском языке, оказался решающим. Таким образом, как представляется, Комитет экспертов рассматривает подпункт 1.a.ii как налагающий весьма значительные обязательства на государство; действительно, это сближается с обязательством по подпункту 1.a.i "обеспечивать" создание телевизионного канала.

Исходя из этого представляется, что Комитет экспертов считает недостаточным передачу телевизионных программ на существующих телевизионных каналах на языке большинства, для выполнения обязательства по подпункту 1.a.ii, и что для выполнения такого обязательства целью государственной политики и практики должно быть создание отдельного канала на языке меньшинства. При этом можно сделать вывод о том, основываясь на предыдущем анализе подпункта 1.a. i, что такой канал необязательно должен вести свои передачи исключительно на языке меньшинства, но без канала, который был бы создан специально для носителей языка меньшинства, такое обязательство не считается выполненным.

Из трех вариантов подпункта 1.a статьи 11 именно подпункт 1.a.iii ("принимать соответствующие меры для того, чтобы структуры телерадиовещания предусматривали наличие программ на региональных языках или языках меньшинств") является тем, который наиболее часто выбирают государства³⁰, и в отличие от подпункта 1.a.ii, Комитет экспертов имел неоднократные возможности рассматривать данное положение. Как уже отмечалось выше в разделе 5, подпункт 1.a.iii является "слабейшим" обязательством в подпункте 1.a, поскольку он не предусматривает создание "станции" или "канала", но лишь принятие "соответствующих" мер таким образом, чтобы вещатели имели обязательство как общественная служба предлагать "программы" на региональных языках или языках

28. См. первый доклад о Соединенном Королевстве, пункт 263.

29. См. первый доклад о Соединенном Королевстве, пункт 261.

30. См. Приложение – Таблица ратификаций.

меньшинств. Как отмечалось в разделе 5, вероятно наиболее серьезной неясностью в этом подпункте является как раз значение слов "соответствующие меры". Из комментариев этого положения со стороны Комитета экспертов следует, что эксперты уделяют главное внимание количеству часов вещания на региональных языках или языках меньшинств. Говорится также о регулярности передачи таких программ, их доступности – то есть времени дня, когда эти программы передаются в эфир, а также учитывается вопрос о том, ведутся ли передачи в цифровом формате и доступны ли они также в аналоговом формате – и кроме этого, речь идет о финансовой поддержке таких программ.

Если говорить об общем количестве часов радио- и телевизионного вещания, то Комитет экспертов не давал каких-либо указаний, с точки зрения определения четких количественных стандартов. Учитывая многообразие роли региональных языков или языков меньшинств во всей Европе, а также многообразие технических, нормативных и финансовых стандартов, существующих в разных государствах, вероятно, было бы невозможно или даже нежелательно давать какие-то указания. Однако, с нашей точки зрения, было бы желательно быть как можно более последовательными: в частности, в тех случаях, когда различные региональные языки или языки меньшинств находятся в целом в сравнительном положении, и когда соответствующие государства также в целом можно сравнить, то было бы желательно обеспечить, чтобы и предложения в области вещания можно было бы сравнить. Основываясь на нашем обзоре, наличие таких несоответствий не является очевидным; однако, мы рекомендовали бы, чтобы Комитет экспертов, в ходе своей работы, уделял серьезное внимание этому вопросу последовательности в подходах и в целом помнил об опыте, накопленном в других государствах, при проведении своей работы по мониторингу, когда эксперты рассматривают такие вопросы, как "адекватное обеспечение".

Как только что было отмечено, Комитет экспертов не дает каких-либо указаний с точки зрения общего количества часов вещания на региональных языках или языках меньшинств. Например, в своем первом докладе о Нидерландах Комитет экспертов в целом пришел к выводу, что один час в день региональной телевизионной программы на фризском языке и восемь часов в день регионального радиовещания на фризском языке соответствовали взятому обязательству³¹. В своем первом докладе о Венгрии Комитет экспертов также пришел к выводу, что взятое обязательство было выполнено. Эксперты установили, что имеются регулярные еженедельные радиoprogramмы на всех шести региональных языках или языках меньшинств, подпадающих под действие Части III, включая свыше 13 часов в неделю вещания на словацком, хорватском, немецком и румынском языках, более шести часов в неделю на сербском языке и примерно один час в неделю на словенском³². Объем телевизионного вещания на этих языках не уточнялся, но очевидно был меньше, и при этом Комитет экспертов отметил, что "на общественном телевидении имеются программы, выходящие раз в неделю и/или два раза в неделю" на всех шести языках по Части III; по крайней мере, что касается телевидения, то представляется, что имеет значение то, с какой регулярностью выходят такие программы, а не общее количество часов. В некоторых случаях, объемы телевизионных программ были близки к тому, что может рассматриваться как приемлемое на основании подпункта 1.a.i; в таких случаях выбор обязательства по подпункту 1.a статьи 11 является выбором самого государства, а не Комитета экспертов, и поэтому Комитет экспертов может лишь оценивать степень выполнения, основываясь на реально выбранном положении. Это очевидно касается положения радиовещания на языке саами в Норвегии и радиовещания на ретороманском языке в Швейцарии. Комитет экспертов в своем первом докладе о Норвегии установил, что в год передается более

31. См. первый доклад о Нидерландах, пункт 58.

32. См. первый доклад о Венгрии, пункт 63.

1 500 часов программ на саамском языке³³ (что немного более четырех часов в день). В своем первом докладе о ретороманском языке Комитет экспертов пришел к выводу, что государственная вещательная компания на ретороманском языке передает 14 часов радиопередач в день и в ней работает около 100 сотрудников.

В некоторых случаях Комитет экспертов считает приемлемыми сравнительно небольшие объемы передач на региональных языках или языках меньшинств. Например, в своем первом докладе о Швеции Комитет экспертов установил, что государственный вещатель передал 107 часов телевизионных программ на финском языке в 1999 году, и 116 – в 2001 году. Комитет экспертов также отметил, что во время его посещения на местах, представители финской общины "подтвердили, что они считают положение в СМИ справедливым", и при этом Комитет экспертов может, применяя такие концепции, как "адекватное обеспечение" - которое по сути своей трудно применить в количественных уровнях и с этим всегда будет связан субъективный аспект – уделять значительное внимание восприятию самих носителей языка³⁴. В первом докладе о Швеции Комитет экспертов установил, что даже резкое снижение объема телевизионных передач на языке саами было приемлемым; эксперты выяснили, что в 2000 году было 70 часов телевизионных программ на языке саами, в 2001 году – 39 часов, и что объемы собственного производства "росли", и это рассматривается как положительное развитие. В этом же докладе Комитет экспертов установил, что несмотря на весьма низкие уровни телевизионного вещания на языке меанкьели, обязательство, тем не менее, было "частично выполнено": в 2001 году вещание составило только 4,35 часа, то есть три программы по 30 минут каждая, которые показывались повторно, то есть меньше, чем это было в 1999 году – 5,12 часов³⁵. При этом ясно, что наступает такой момент, когда количество часов столь мало и программы, в силу этого, становятся столь нерегулярными, что Комитет экспертов придет к выводу о том, что обязательство выполнено не было. В своем докладе о Соединенном Королевстве, например, Комитет экспертов установил, что положение о радиопрограммах на ирландском языке на "Би-би-си", то есть общественном вещателе, пять часов в неделю было удовлетворительным, но при этом показ телевизионных программ на "Би-би-си", составлявший только 16 часов в год – 13 часов из которых были повторением программ для взрослых, обучающихся ирландскому языку – это недостаточно, в результате чего, обязательство, взятое на основании подпункта 1.a.iii в отношении телевидения, выполнено не было³⁶. Количество часов вещания на ирландском языке не было намного меньше, чем те объемы, которые Комитет экспертов счел удовлетворительными в отношении языка саами в Швеции, и это вызывает некоторые вопросы. Существуют определенные различия, которые, хотя они точно и не сформулированы Комитетом экспертов, могут помочь разъяснить различия в подходах: одно из этих различий заключается в том, что было установлено, что количество часов вещания по телевидению на языке саами растет, а второе связано с тем, что большее количество часов вещания на ирландском языке является повторением, а третье различие может быть связано с относительным демографическим размером этих двух общин, поскольку в Северной Ирландии проживает намного больше носителей ирландского языка, по крайней мере, основываясь на результатах переписи в Соединенном Королевстве, чем имеется людей, говорящих на саами в Швеции. Аналогичные примеры могут быть выявлены и в других странах.

33. См. первый доклад о Норвегии, пункт 80.

34. См. первый доклад о Швеции, пункты 235 и 237.

35. См. первый доклад о Швеции, пункты 126 и 349.

36. См. первый доклад о Соединенном Королевстве, пункты 350 и 354.

Наиболее подробное рассмотрение и рекомендации в отношении подпункта 1.a.iii содержатся в двух докладах Комитета экспертов о Хорватии. С фактической точки зрения между двумя докладами мало что изменилось, хотя Комитет экспертов и получил более подробную информацию о конкретном содержании программ во время составления второго доклада. В своем первом докладе эксперты отметили, что в отношении телевидения хорватское законодательство предусматривает обязательство государственных служб вещания готовить и передавать программы, которые предлагают информационные материалы для носителей региональных языков или языков меньшинств, и что раз в неделю выходит телевизионная программа новостей "*Prizma*" – то есть информационная программа для национальных меньшинств, которая, как правило, выходит на региональном языке или языке меньшинства с субтитрами на хорватском языке. Поскольку Комитет экспертов не указал об ином, то представляется, что это соответствует обязательству. Комитет экспертов отметил, что у него мало информации о существующих радиопрограммах на региональных языках или языках меньшинств, но что эксперты "сознавали тот факт, что различные радиопрограммы в настоящее время готовятся" на региональных языках или языках меньшинств, и в этой связи установил, что данное обязательство соблюдается в отношении итальянского, венгерского и сербского языков³⁷. Во многих отношениях оба эти вывода были достаточно удивительными, хотя бы потому, что было очень мало известно о конкретной ситуации и имелось очень мало информации, как представляется, конкретно о том, сколько часов составляло такое вещание, в какое время и т.д.

С другой стороны, в своем втором докладе Комитет экспертов опирался на дополнительную информацию и пришел к выводу, что данное обязательство уже не выполнялось. Во-первых, Комитет экспертов уточнил, что частное вещание, если оно регулируется государством, не подпадает под подпункт 1.a, в отношении которого Комитет экспертов отметил, что обязанность на основании закона частных вещателей обеспечивать наличие программ на языке меньшинства, относится к иному обязательству, по сравнению с тем, которое изложено в подпункте 1.a.iii³⁸. В результате, несмотря на положения Пояснительного доклада к Хартии, которые, как уже отмечалось в разделе 5 выше, рассматривают понятие "роль государственной службы", о которой говорится в подпункте 1.a, как относящееся к частным вещателям, на которых возлагается обязанность государственной службы, в последних процессах мониторинга государственные вещатели (в смысле те вещатели, которые принадлежат государству, или получают публичное финансирование) рассматривались на основании подпункта 1.a, в том числе и частные вещатели, даже те, на которых налагаются значительные обязательства, на основании подпунктов 1.b и 1.c. Мы рассмотрим этот вопрос более подробно далее в данной публикации (см. подраздел "Отдельные вопросы, связанные с подпунктами 1.b и c статьи 11 – неясности в отношении ратификаций", а также в разделе 7).

Что касается сектора общественного телевизионного вещания, обеспечиваемого Хорватией, то Комитет экспертов отметил, что после его первого доклада ситуация не изменилась, однако у экспертов появилась дополнительная информация о программе "*Prizma*", то есть том основном средстве, благодаря которому Хорватия стремится выполнить свое обязательство в отношении телевидения. В целом была показана 51 программа по 50 минут каждая и объем времени по разным региональным языкам или языкам меньшинств составлял от 30 минут в целом на рутенском языке до 239 минут в год (примерно четыре часа) на чешском, 290 минут (почти пять часов) на сербском и 312 минут (немного больше пяти часов) на итальянском языке. Комитет экспертов также отметил, что информация,

37. См. первый доклад о Хорватии, пункты 93-4.

38. См. второй доклад о Хорватии, пункт 161.

полученная во время посещения страны, свидетельствовала о том, что присутствие в СМИ некоторых языков снизилось, и что "*Prizma*" представляла собой "несоразмерный формат", поскольку эта программа создавала "фольклорный образ" региональных языков или языков меньшинств в Хорватии³⁹.

Комитет экспертов начал с того, что сделал важное политическое заявление о телевизионном вещании в целом: он подчеркнул "большую важность телевидения для защиты и развития региональных языков и языков меньшинств в современных обществах". Он также отметил, что наличие этих языков в СМИ служит еще одной важнейшей цели, а именно "информированию населения большинства". Такая ориентация политики была подтверждена Комитетом экспертов в его втором докладе о Швейцарии, где было сделано следующее заявление:

Комитет экспертов подчеркивает большую важность телевидения для защиты и развития региональных языков или языков меньшинств в современных обществах. Помимо прочего, реальное присутствие регионального языка или языка меньшинства на телевидении может значительно повысить его общественный престиж, что ... является важнейшим фактором для защиты и развития языка меньшинства (пункт 118).

На основе такой политической ориентации Комитет экспертов в своем докладе о Хорватии пришел к выводу, что формат программы "*Prizma*" "может, исходя из этого, обеспечивать лишь почти символическое присутствие региональных языков или языков меньшинств на хорватском общественном телевидении, поскольку это не позволяет каждому языку добиться "автономного и значительного присутствия". Помимо этого, эксперты отметили, что носители языков не могут быть уверены, прозвучит ли их язык в каждом конкретном выпуске программы "*Prizma*", и это снижает привлекательность данной программы, а, следовательно, и эффективность вещания. В завершение, Комитет заявил, что для достижения цели необходимо "отдельное и значительное присутствие", и отметил, что в Хорватии существует отдельная получасовая еженедельная программа на венгерском языке. Основываясь на вышеизложенных соображениях и исходя из "постоянно растущего значения СМИ в современных обществах", Комитет экспертов пересмотрел свой вывод в первом докладе о Хорватии и пришел к заключению, что в отношении телевидения обязательство по подпункту 1.a.iii больше не выполняется⁴⁰.

У Комитета экспертов имеется дополнительная информация и о радиовещании. Эксперты установили, что на основной общественной радиостанции имеется 60-минутная еженедельная программа для национальных меньшинств, хотя ее представляют на хорватском языке и она касается в основном вопросов культуры; однако они также выяснили, что некоторые региональные радиостанции передают относительно небольшой объем материала на некоторых из региональных языков или языков меньшинств, при этом такие передачи транслируются регулярно – например, ежедневные сводки новостей на итальянском языке в определенное время, ежедневная информационная программа на итальянском языке продолжительностью до 15 минут, получасовая ежедневная программа на итальянском языке в другом регионе, получасовая ежедневная программа на венгерском языке в одном регионе, еженедельная программа на чешском языке и еженедельная программа на словацком языке (см. пункт 167). На основе этой информации Комитет экспертов пришел к выводу, что обязательство на основании подпункта 1.a.iii в отношении

39. См. второй доклад о Хорватии, пункты 162-3.

40. См. второй доклад о Хорватии, пункт 165 .

общественного радио в отношении указанных языков – итальянского, венгерского, чешского и словацкого – было выполнено. Комитет экспертов рекомендовал, чтобы Хорватия приняла необходимые меры для подготовки телевизионных программ на каждом из языков, относящихся к Части III, и внедрила радиoprogramмы на сербском, рутенском и украинском языках, "применяя модели, используемые для других языков". Таким образом, как уже отмечалось выше, представляется, что совсем небольшое количество общих часов на телевидении и радио могут удовлетворить требования подпункта 1.a.iii. При этом большее значение, как представляется, имеет регулярность и предсказуемость подобного вещания, что же касается содержания, то оно должно быть современным и в нем необходимо избегать стереотипов и тем более фольклорного изображения языков или их пользователей.

Еще один вопрос, который возник в связи с этой темой, прежде всего телевизионных программ, это время дня, когда такие программы выходят в эфир. Помимо регулярности показа программ, серьезное значение имеет передача их в то время дня, когда они доступны для носителей языков. Так, например, в отношении Венгрии Комитет экспертов в пункте 63 своего первого доклада отметил, что время, выделяемое на показ программ на языке меньшинства, "вызвало жалобы со стороны представителей языков меньшинств", и, хотя венгерское обязательство было "формально выполнено", необходимо предпринять "дополнительные усилия", для того чтобы "принять организационные меры по отдельным деталям", таким как время показа. Аналогичные проблемы приводились и во втором докладе о Венгрии, когда было отмечено, например, что есть жалобы на то, что некоторые получасовые телевизионные программы показывают лишь в послеобеденное время, "когда учащиеся и трудящиеся вряд ли могут смотреть ТВ". Эксперты "призвали" также венгерские власти "расширить свои предложения и улучшить выбор времени дня и продолжительность телевизионных программ на языке меньшинства"⁴¹. И в этом случае Комитет экспертов не давал каких-либо указаний; он не предлагал какой-либо общей политики в отношении времени дня показа программ. Поэтому хотя и можно сказать, что вопрос времени показа программ на языке меньшинства и является вопросом, связанным с этим положением, трудно при этом точно определить, какое расписание программ будет приемлемым. Комитет экспертов основывал свои выводы на мнениях самих носителей языка, и поэтому важным соображением здесь является то, что приемлемо для этих лиц. Этот принцип – учет мнения самих носителей при оценке выполнения положений Хартии – возникает и в других частях докладов Комитета экспертов, и в целом является важным основополагающим принципом при толковании таких терминов, как "адекватное обеспечение"; адекватный характер определяется, по крайней мере, частично, исходя из мнения носителей этих языков. Важность доступности программ поднималась также и в связи с использованием при вещании цифровых, а не аналоговых, технологий. В своем первом докладе о Швеции Комитет экспертов отметил в отношении языка меанкьели, что среди носителей этого языка существует обеспокоенность в отношении того, что большая часть радиовещания будет вестись в цифровой форме, а это в действительности будет лишать большинство слушателей возможности принимать эти программы⁴². В своем втором докладе о Венгрии Комитет экспертов отметил, что одна из основных проблем, с которой сталкиваются радиостанции на языке меньшинств, - это использование такой частоты для этих трансляций, что на современных радиоприемниках эти передачи принимать нельзя; был сделан вывод о том, что в силу таких проблем обязательство в отношении радиовещания может рассматриваться как "частично выполненное"⁴³, и во вставке после обсуждения эксперты "призвали венгерские власти обеспечивать, чтобы программы на языках меньшинств передавались на тех частотах,

41. См. первый доклад о Венгрии, пункты 120 и 123.

42. См. первый доклад о Швеции, пункт 353.

43. См. второй доклад о Венгрии, пункты 122-3.

которые могут приниматься обычными радиоприемниками". Это как раз пример того, когда Комитет экспертов продемонстрировал, что неприемлемо выдвигать в отношении служб СМИ на языках меньшинств такие требования, которые необоснованно будут налагать на них дополнительные расходы или усилия, по сравнению с аналогичными службами на языке большинства.

Последний набор вопросов, который Комитет экспертов будет рассматривать при определении того, являются ли уровни радио и телевидения "адекватными", связан с вопросами финансовых средств. В своем первом докладе о Нидерландах, например, притом что Комитет экспертов пришел к выводу, что обязательство в отношении вещания на фризском языке было выполнено, эксперты отметили, что вещатель получал "точно такой же объем финансирования" на программы на фризском языке, как и на программы на голландском языке, и при этом эксперты пришли к выводу, что "поскольку производство программ на фризском языке стоит дороже, то существует очевидная необходимость в специальной целевой поддержке" для такого вещания "для учета этой специальной задачи"⁴⁴, и, исходя из этого, Комитет экспертов призвал правительство учитывать специальные потребности вещания на фризском языке и "рассмотреть возможность увеличения своей финансовой поддержки". Аналогичным образом, притом что Комитет экспертов в своем первом докладе о Швеции пришел к выводу, что обязательство страны было выполнено в отношении вещания на финском языке, он призвал шведские власти сотрудничать с вещателями и представителями финско-говорящей общины для обеспечения того, чтобы программы на финском языке не страдали несправедливо в результате бюджетных ограничений, "выделяя, в случае необходимости, целевые средства на программы на финском языке".

Подпункт 11.1.b

В отношении лиц, пользующихся региональными языками или языками меньшинств, на территориях, где говорят на этих языках, в соответствии с положением каждого языка, в той степени, в какой прямо или косвенно распространяется компетенция, полномочия и деятельность государственной власти и без ущерба для принципа независимости и автономности средств массовой информации Стороны обязуются:

b. ...

i. поощрять и/или содействовать созданию по крайней мере одной радиостанции, вещающей на региональных языках или языках меньшинств; или

ii. поощрять и/или содействовать вещанию на регулярной основе радиопрограмм на региональных языках или языках меньшинств;

Подпункт 1.b.i требует поощрять и/или содействовать созданию, по крайней мере, одной радиостанции, вещающей на региональном языке или языке меньшинства. Как отмечалось выше, Комитет экспертов рассматривает положения как в подпункте 1.b, так и в подпункте 1.c, как относящиеся скорее к вещателям в частном секторе, чем к общественному сектору, пусть даже их деятельность тщательно регулируется государственными органами в общественных интересах, и если даже такие частные станции получают значительную финансовую поддержку от правительства. В Австрии, например, радиостанции, такие как "Radio dva" и "AGORA", в значительной степени или полностью финансируются правительством или, в последнее время, в значительной степени со стороны государственного вещателя "ORF", однако они не являются, строго говоря, общественной собственностью (и лишь получают государственные кредиты), при этом они рассматривались Комитетом экспертов в контексте обязательств Австрии на основании

44. См. первый доклад о Нидерландах, пункт 59.

подпункта 1.b⁴⁵. Как отмечалось выше в разделе 5, существуют две основные неясности в этом положении: что представляет собой "радиостанция", и какие меры подразумеваются под словами "поощрять и/или содействовать". В том что касается "станции", то подразумевает ли это слово, что программы на языке меньшинств будут являться единственными или основными на этой станции? Комитет экспертов этот вопрос конкретно не рассматривал; в своем втором докладе о Норвегии, например, он отметил, что из 300 местных радиостанций четыре вещают на языке саами, при этом не уточнив, ведется ли такое вещание только на языке саами⁴⁶. В своем втором докладе о Швейцарии Комитет экспертов, однако, установил, что несмотря на то, что некоторые частные станции должны были, на основании законов о лицензировании, передавать ряд передач на ретороманском и итальянском языках, имеется недостаточно данных о том, соблюдались ли такие квоты, и эксперты отметили, что "частной радиостанции на ретороманском языке" не существует⁴⁷. В тексте, помещенном в рамке после этого обсуждения, Комитет экспертов призвал власти принять меры для того, чтобы поощрять и/или содействовать созданию, по крайней мере, одной радиостанции на ретороманском языке, а также обеспечить выполнение законов о лицензировании. Таким образом, как представляется, обеспечение некоторых программ на региональном языке или языке меньшинства недостаточно, для того чтобы удовлетворить требованиям подпункта 1.b.i. К сожалению, Комитет экспертов не уточнил, какой уровень программ нужен в органе СМИ, для того чтобы определить такую "станцию", как вещающую на региональном языке или языке меньшинства. Данный вопрос, касающийся объема программ на языке меньшинства, необходимого для того, чтобы конкретная радиостанция рассматривалась как отвечающая этому требованию, является важным, поскольку положение подпункта 1.b.ii, как альтернативное положение, являющееся "более слабым", может быть выполнено благодаря некоторым программам на региональных языках или языках меньшинств. Для того чтобы подпункт 1.b.i был существенным положением, уровень вещания на региональном языке или языке меньшинства, что отличало бы этот подпункт от подпункта 1.b.ii, должен быть уточнен.

Комитет экспертов пояснил, что для государства необходимо принимать специальные меры для того, чтобы соблюсти требования подпункта 1.b.i, и что недостаточно просто обеспечить условия, которые позволяли бы создать радиостанцию на региональном языке или языке меньшинства. В своем докладе о Дании, например, Комитет экспертов отметил, что создание радиостанции на немецком языке регулируется такими же правилами, как создание любой радиостанции на датском языке, и что власти разрешают создавать такие станции. Однако Комитет также установил, что не принимаются никакие меры для того, чтобы конкретно поощрять и/или содействовать созданию такой станции, и что поскольку реально радиостанции на немецком языке не существует, то это обязательство не выполнено. Было разъяснено, что Дания должна "принять меры" для выполнения данного обязательства. В своем первом докладе о Норвегии Комитет экспертов, сделав вывод о выполнении данного обязательства, отметил, что существуют специальные меры по созданию частных радио- и телевизионных станций, при этом не уточнив сам характер таких мер или то, являются ли они достаточными.

Подпункт 1.b.ii предусматривает, что государства будут "поощрять и/или содействовать" вещанию радиопрограмм на региональных языках или языках меньшинств. Во-первых, как представляется, само существование таких программ, если им не оказывается поддержка со стороны государства, не является выполнением данного положения. Это было четко

45. См. первый доклад об Австрии, пункты 260-1 .

46. См. второй доклад о Норвегии, пункт 132.

47. См. второй доклад о Швейцарии, пункты 122-3.

заявлено в докладе Комитета экспертов о Соединенном Королевстве, где, как выявил Комитет экспертов, вещание на ирландском языке действительно ведется, но поскольку власти Соединенного Королевства не представили доказательств какого-либо "государственного поощрения или помощи" частным радиостанциям, вещающим на ирландском языке, то это обязательство выполнено не было⁴⁸. Смысл таких мер, на которые содержится ссылка в данном обязательстве, изложен в первом докладе о Венгрии, в котором Комитет экспертов отметил, что государство действительно субсидировало радиoprogramмы на языках меньшинств благодаря Общественному фонду в поддержку меньшинств, и что органы самоуправления меньшинств без затруднений получали лицензии на радиoprogramмы. При этом было также отмечено, что заявки на лицензии радиoprogramм на языках меньшинств должны были конкурировать на равных условиях с другими заявителями, и что заявители на языках меньшинств "сталкивались с трудностями в том, чтобы выполнить такие же технические нормы, как и коммерческие сети". Исходя из этого, было установлено, что данное обязательство было выполнено лишь частично. Комитет экспертов прокомментировал это, заявив, что духу этого подпункта отвечала бы "система бонусов" в отношении заявок на вещание на языке меньшинства⁴⁹. Таким образом, Комитет экспертов, судя по всему, полагает, что процесс лицензирования, в рамках которого ко всем заявителям применяются одинаковые стандарты, является недостаточным, и что необходимо принимать специальные меры для урегулирования любых отдельных трудностей, которые, не смотря на формальное равенство правовых норм, создают большие практические барьеры для вещателей на языке меньшинства. Таким образом, Комитет, как представляется, полагает, что данный подпункт требует, по крайней мере, принятия таких мер, которые обеспечивали бы равенство как на практике, так и официально. В своем втором докладе о Венгрии Комитет экспертов аналогичным образом высказался о таких мерах, которые могли бы быть приняты, например, "целевое финансирование" или "минимальные требования к лицензированию"⁵⁰.

Как отмечалось выше в разделе 5, вторая неясность в подпункте 1.b.ii касается вопроса о том, требуется ли для выполнения данного обязательства определенный минимальный объем или качество программ. Комитет экспертов не рассматривал конкретно эти вопросы, но в своем докладе о Соединенном Королевстве он отметил мнения представителей носителей гаэльского языка, что частные радиoprogramмы были "низкого качества" и что такие программы "передавались в менее привлекательное время дня"⁵¹. Комитет экспертов далее отметил, что он будет приветствовать дополнительную информацию о регулярности и времени передачи программ на гаэльском языке на частных радиостанциях, тем самым указав, что эти вопросы действительно имеют значение при рассмотрении того, выполняются ли взятые обязательства. Что касается других обязательств, то Комитет экспертов не давал каких-либо указаний на этот счет и не предоставлял более подробных рекомендаций по этим вопросам.

Подпункт 11.1.c

В отношении лиц, пользующихся региональными языками или языками меньшинств, на территориях, где говорят на этих языках, в соответствии с положением каждого языка, в той степени, в какой прямо или

48. См. первый доклад о Соединенном Королевстве, пункты 356-7.

49. См. первый доклад о Норвегии, пункт 64.

50. См. второй доклад о Венгрии, пункт 126.

51. См. первый доклад о Соединенном Королевстве, пункт 266.

косвенно распространяется компетенция, полномочия и деятельность государственной власти и без ущерба для принципа независимости и автономности средств массовой информации Стороны обязуются:

с. ...

i. поощрять и/или содействовать созданию по крайней мере одного телевизионного канала, вещающего на региональных языках или языках меньшинств; или

ii. поощрять и/или содействовать вещанию на регулярной основе телевизионных программ на региональных языках или языках меньшинств;

В подпункте 1.c.i предусматривается, что государства должны поощрять и/или содействовать созданию, по крайней мере, одного телевизионного канала на региональном языке или языке меньшинства. Помимо вновь возникающего вопроса о том, что составляет "поощрение" и "содействие", так же как и в отношении подпункта 1.a.i и ii, данное обязательство связано с вопросом о том, что является телевизионным "каналом". Комитет экспертов имел возможность рассмотреть данное обязательство только в одном случае – в отношении Дании. Он установил, что в Южной Ютландии не имелось телевизионного канала на немецком языке, и не принималось никаких мер, направленных на создание такого канала. Было отмечено, что один из местных общественных телевизионных каналов передает раз в месяц 10-минутную телевизионную программу, а также, что это не означает выполнения обязательств по подпункту 1.c.ii, то есть более слабого варианта, который будет рассмотрен ниже. Таким образом, Комитет экспертов пока еще не смог рассмотреть неясности, содержащиеся в данном подпункте.

В подпункте 1.c.ii предусматривается, что государства должны поощрять или содействовать вещанию телевизионных программ на региональном языке или языке меньшинства. Как уже рассматривалось выше, как в этом разделе, так и в разделе 5, в отношении подпункта 1.a, представляется, что ссылка в подпункте 1.a на "роль государственной службы" толкуется, несмотря на рекомендации Пояснительного доклада, как относящаяся к общественным вещателям – в смысле государственного сектора, государственных вещательных органов – и что частный сектор, коммерческие вещатели – даже если в отношении них применяется существенное регулирование – будут рассматриваться на основании подпунктов 1.b и 1.c. Несмотря на это, Комитет экспертов, как представляется, рассматривает программы вещания со стороны общественного сектора, государственных вещателей, при оценке того, было ли выполнено обязательство на основании подпункта 1.c.ii. Например, в своем докладе о Финляндии Комитет экспертов говорил о программах на шведском языке, передаваемых шведским отделением национальной вещательной компании (пункт 105), и что некоторые программы на языке саами передавались по "национальному телевидению". В своем первом докладе о Норвегии Комитет экспертов отметил (в пункте 82), сделав вывод о выполнении Норвегией своего обязательства по подпункту 1.c.ii, что радио "NRK Sami" несет ответственность за программы телевидения на языке саами; при этом в этом же докладе (пункт 80) отмечается, что радио "NRK Sami" является общественным вещателем, и что его вклад в телевизионное вещание на саами рассматривается также в контексте подпункта 1.a.iii. В своем втором докладе о Норвегии Комитет экспертов уже не ссылался на программы "NRK", но только на передачи на саами на канале TV2, который представлен как частный национальный телевизионный канал (пункт 133). Именно такая же трудность возникла в первом докладе о Швейцарии, в котором вещание на ретороманском языке на "SSR" рассматривается в контексте и подпункта 1.a.iii, и подпункта 1.c.ii; однако в этом случае Комитет экспертов отметил данный факт и пришел к выводу, что с учетом этого, обязательство Швейцарии по подпункту 1.c.ii выполнено не было. Однако если подпункт 1.c применяется только к вещателям в частном секторе, то представляется нецелесообразным рассматривать вклад таких общественных вещателей в выполнение этих обязательств; их

вклад, вероятно, относился бы к тому, насколько удовлетворительно выполняется подпункт 1.a.

Комитет экспертов пришел к выводу, что обязательство по подпункту 1.c.ii не выполняется, если программы передаются не на регулярной основе⁵², но и в этом случае Комитет экспертов не давал каких-либо указаний в отношении того, что будет составлять приемлемый уровень регулярности для достижения этой цели. Например, в первом докладе о Финляндии Комитет экспертов лишь отметил, что программы на шведском языке передаются на регулярной основе, и при этом особо упомянул новостные программы, передающиеся ежедневно⁵³. Однако при этом выявляется, что программы необязательно должны передаваться ежедневно, чтобы представлять собой регулярное вещание; однако и в этом случае Комитет экспертов не дал конкретных рекомендаций. Однако важность регулярности вещания выявляется в докладе Комитета экспертов о Соединенном Королевстве, в котором отмечается, что эксперты не получили какой-либо информации о регулярности программ на гаэльском языке по частным телевизионным каналам, и что они "приветствовали" бы такую информацию во втором государственном докладе⁵⁴.

В отношении подпункта 1.c.ii стоит вопрос и о доступности вещания. В своем первом докладе о Финляндии Комитет экспертов, установив, что государство не выполнило свои обязательства в отношении саами, отметил, что несмотря на наличие службы телетекста на языке саами, которая предоставляет ежедневно новостные и служебные страницы, пользователи жаловались на то, что чрезвычайно высокая арендная плата за декодеры стала практическим барьером на пути доступа к этим услугам⁵⁵. И в этом случае Комитет экспертов продемонстрировал, что неприемлемо устанавливать дополнительные ограничения в отношении медиаслужб на языке меньшинств⁵⁶. В своем втором докладе Комитет экспертов пришел к выводу, что обязательство Финляндии теперь было "частично выполнено". Эксперты отметили, что отныне финская вещательная компания передает ежедневно 10-минутные новостные программы, пять раз в неделю, но при этом было установлено, что на саами нет программ для детей. Вероятно, этот пробел и стал одной из тех причин, почему Комитет экспертов сделал вывод о том, что обязательство Финляндии было выполнено лишь частично, и, если это так, то это также предполагает, что важным соображением, помимо регулярности и доступности вещания, является круг предлагаемых программ, и, в частности, наличие программ для детей. В своем докладе о Соединенном Королевстве Комитет экспертов отметил жалобы со стороны НПО в отношении того, что телевизионные программы на гаэльском языке передавались в такое время, когда это не было широкодоступно для большинства зрителей, и констатировал, что эксперты "приветствовали" бы дополнительную информацию о времени вещания на частных телевизионных каналах во втором докладе государства⁵⁷.

Наконец, Комитет экспертов не давал каких-либо указаний в отношении того, какие же именно меры представляют собой "поощрение" или "содействие" частному телевизионному вещанию на языках меньшинств. В своем докладе о Соединенном Королевстве Комитет экспертов признал, что поощрение программ на гаэльском языке осуществляется на основе

52. См., например, пункт 174 первого доклада о Финляндии в отношении программ на саами, где был сделан вывод о том, что программы на саами передаются лишь "время от времени".

53. См. первый доклад о Финляндии, пункт 105.

54. См. первый доклад о Соединенном Королевстве, пункт 271.

55. См. первый доклад о Финляндии, пункт 174.

56. См. пример, упомянутый выше в отношении венгерского радио, как это отражено во втором докладе о Венгрии, пункты 122-3.

57. См. первый доклад о Соединенном Королевстве, пункт 271.

Акта о вещании, который создал орган для финансирования газельских телевизионных программ, и благодаря выделению средств для этого органа. Однако было отмечено, что нет уверенности в том, какими будут результаты такого поощрения, поскольку не было какой-либо информации о регулярности показа таких программ⁵⁸. Таким образом, Комитет экспертов, как представляется, подразумевает, что меры поощрения должны сопровождаться весомыми результатами, с точки зрения наличия программ, для того чтобы обязательство по подпункту 1.c.ii было признано выполненным. При обсуждении тех трудностей, с которыми в настоящее время сталкивается телевизионное вещание на языке меньшинств в Венгрии, Комитет экспертов отметил в своем первом докладе, что обращаясь за лицензией на вещание, коммерческие вещатели иногда делали обещание в отношении передачи программ на языке меньшинств, но эти формы вещания "практически не контролируются и их выполнение не обеспечивается". Вместо того, чтобы сделать вывод о выполнении обязательства по подпункту 1.c.ii, Комитет предложил венгерским властям рассмотреть возможность включения ограниченного "обязывающего" положения в свои лицензии кабельного телевидения, для того чтобы обеспечить передачу программ на языке меньшинств. В своем втором докладе Комитет экспертов установил, что обязательство по подпункту 1.c.ii не выполнено: он отметил, что "обязательные" меры не были приняты и что передача программ по-прежнему рассматривается как в целом неудовлетворительная. Более значительным является вывод Комитета о том, что у властей Венгрии "по-прежнему, как представляется, отсутствует последовательная и настойчивая политика во всей этой сфере, особенно в том, что касается частных станций", подразумевая тем самым, что для выполнения данного обязательства государства должны действительно проводить скоординированную политику⁵⁹. Интересно отметить, что государство может выполнить свои обязательства на основании подпункта 1.c.ii исключительно благодаря передаче программ, которые готовятся и передаются в другом государстве. В своем первом докладе о Швеции Комитет экспертов пришел к выводу, что шведское радио и Закон о телевидении обеспечивают наземную передачу финского телевизионного канала в Стокгольме, и что такая передача осуществляется на основе соглашения о взаимности. Отметив, что такого рода договоренность "не является в полной мере удовлетворительной, поскольку, предполагается, что на этом канале нет контента, связанного непосредственно со Швецией", Комитет экспертов, тем не менее, пришел к выводу, что это обязательство было выполнено⁶⁰. С нашей точки зрения, такой вывод вызывает тревогу; притом что передача иностранных программ должна поощряться как важная дополнительная мера, это ни в коем случае не должно быть единственным способом, благодаря которому государство соблюдает свои обязательства в отношении любого типа вещания на языке меньшинства.

Отдельные вопросы, связанные с подпунктами 1.b и c статьи 11 – принципы лицензирования

Как отмечалось выше, право на предоставление лицензий на вещание является мощным инструментом в руках государства, которое можно использовать также и в области, охватываемой Хартией, в частности, в отношении подпунктов 1.b и c статьи 11. Независимо от этого, имеется ряд случаев, когда такой инструмент препятствовал выполнению

58. См. первый доклад о Соединенном Королевстве, пункт 271.

59. См. второй доклад о Венгрии, пункты 129-131.

60. См. первый доклад о Швеции, пункт 242.

обязательств, взятых на себя государствами-участниками, а не поддерживал их соблюдение⁶¹.

В упомянутых случаях власти, как представляется, основывали свой подход на принципиальной приверженности правилам конкуренции в сфере получения лицензии. Это будет означать, что факт того, что станции, вещающие на региональном языке или языке меньшинства, не получили лицензий, будет объясняться тем, что они недостаточно конкурентоспособны.

Мы утверждаем, что аргументы такого типа явно противоречат духу Хартии, а также обязательствам, принятым на себя государством при ратификации подпункта *1.b.i* статьи 11⁶². Хартия обязывает государство-участника принимать позитивные меры для обеспечения дополнительного присутствия региональных языков или языков меньшинств в СМИ. Как четко заявляется в Пояснительном докладе к Хартии⁶³, сектор СМИ в целом имеет тенденцию ставить под угрозу положение региональных языков или языков меньшинств. Ратифицировав Хартию, государство-участник связывает себя с такой политикой, которая позволит исправить это влияние. В этой связи самой цели Хартии противоречило бы требование от заявителей на получение лицензий выступать на равных условиях конкуренции в тех ситуациях, когда не имеется достаточного предложения информации на региональном языке или языке меньшинства. Напротив, Хартия требует – в соответствии со своей буквой и духом – инициативной роли от государства, соответствующей требованию поощрять и/или содействовать услугам в этой области.

Как и в отношении многих других обязательств по Хартии, это вопрос права государства использовать позитивную дискриминацию для исправления положения группы с более ограниченными возможностями.

Отдельные вопросы, связанные с подпунктами *1.b* и *c* статьи 11 – неясности в отношении ратификаций

Подпункты *b.ii* и *c.ii* пункта 1 статьи 11 Хартии требуют от государств-участников поощрять и/или содействовать вещанию на регулярной основе как радио-, так и телевизионных программ. Комитет экспертов в настоящее время истолковывает это обязательство таким образом, как относящееся исключительно к поощрению и/или содействию программам в частном секторе с учетом того, что положение о государственном секторе содержится в подпункте *a* пункта 1 статьи 11. При этом Комитет в своем толковании опирается на пункт 110 Пояснительного доклада к Хартии, в котором предусматривается, что "там, где вещание функционирует исключительно в рамках частного сектора, государство может действовать лишь средствами содействия и/или поощрения (подпункты *b* и *c*)".

Если в государстве, которое рассматривает вопрос о ратификации Хартии, вещательные СМИ осуществляют роль государственной службы, то необходимо помнить об этом подходе

61. См., например, первый доклад о Соединенном Королевстве, в отношении частного радиовещания на ирландском языке, пункты 355-7; первый доклад об Испании в отношении частного радиовещания на языке басков в Наварре, пункты 427-9.

62. При этом мы признаем, что в отношении ирландского языка обязательство касалось подпункта 11.1.b.ii, который не требует от государства поощрять или содействовать радиостанции, а лишь радиопрограммам, но смысл аргументации в обоих случаях будет весьма схожим.

63. См. пункты 2, 10 и 107 Пояснительного доклада.

к толкованию при рассмотрении того, следует ли принимать на себя обязательство на основании подпунктов 1.b и c статьи 11. Мы действительно можем утверждать, что формулировка подпункта 1.a статьи 11 указывает на то, что во всех тех случаях, когда у государства-участника есть вещательные СМИ, выполняющие роль государственной службы, следует выбирать положения на основании подпункта 1.a статьи 11. И это имеет смысл на практике, поскольку общественные вещатели, почти без исключений, обязаны обслуживать разные группы в обществе, в том числе и группы, говорящие на других языках. Только в тех случаях, когда государство-участник выбирает вариант, предусматривающий поощрение и/или содействие службам вещания через вещателей в частном секторе, которые не несут обязанность по выполнению роли государственной службы, применяются положения подпунктов 1.b и c статьи 11.

Можно утверждать, что причина проведения различия между пунктом 1.a и подпунктами 11.1.b и c статьи 11 связана в основном с той позицией, которую занимает государство-участник в отношении своих возможностей по созданию СМИ. В первом случае (1.a) у государства-участника есть такие возможности и оно играет определенную роль в этой области и поэтому может принимать решение об обязательствах вещателя. Во втором случае (1.b и c) выполнение задач Хартии может быть обеспечено с помощью поощрения и/или содействия.

Однако ситуация остается неясной, даже если вышеизложенный принцип соблюдается. Такие проблемы могут дополнительно усугубиться в связи с изменениями в секторе СМИ (см. выше раздел 3). Мы уже видим проблемы соблюдения Хартии, связанные с такими новыми моментами. Примером этого является положение гаэльского языка в Соединенном Королевстве⁶⁴. В этой стране выделяется государственное финансирование на поддержку производства гаэльских программ в частном секторе радио и телевидения. Помимо этого, государственный вещатель ("Би-би-си") предоставляет услуги на гаэльском языке.

Не исключено, что такого типа смешанные решения будут все шире встречаться в будущем, либо в отношении целевого финансирования в Соединенном Королевстве, либо путем включения в условия предоставления лицензии, как в Швейцарии и Испании (см. выше), а также в Норвегии. Разумеется, эти изменения могут еще больше усложнить данный вопрос в будущем. Поэтому вполне вероятно, что Комитет экспертов должен будет согласиться с появлением "серой зоны" между общественным вещанием и частным вещанием.

Мы особо хотели бы отметить, что требование подпункта 1.a статьи 11 дальновидно было сопровождено следующим условием: "в той степени, в какой радио и телевидение выполняют роль государственной службы". Не было бы противоречием формулировке данной статьи толковать это таким образом, как то, что это требование распространяется на те случаи, когда государственная роль возлагается в качестве обязательства на частного вещателя. Действительно, это означало бы, что существует очевидное дублирование между обязательствами по подпункту 1.a, с одной стороны, и по подпунктам 1.b и c статьи 11, с другой. И хотя это в некоторых случаях может быть громоздким с точки зрения последовательности в сфере применения и мониторинга, это вряд ли станет серьезной проблемой в отношении цели самой Хартии, которая требует предоставления услуг на соответствующих языках.

64. См. первый доклад о Соединенном Королевстве, пункты 258-71.

Наконец, мы делаем вывод о том, что несмотря на неизбежность появления "серой" зоны в этом вопросе, это не должно на практике позволять уходить от обязательства в отношении того, чтобы региональные языки или языки меньшинств включались в обязательство государственной службы во всех случаях, когда в отношении соответствующего государства можно четко продемонстрировать наличие таких задач.

Подпункт 11.1.d

В отношении лиц, пользующихся региональными языками или языками меньшинств, на территориях, где говорят на этих языках, в соответствии с положением каждого языка, в той степени, в какой прямо или косвенно распространяется компетенция, полномочия и деятельность государственной власти и без ущерба для принципа независимости и автономности средств массовой информации Стороны обязуются:

d. поощрять и/или содействовать производству и распространению аудио- и аудиовизуальной продукции на региональных языках или языках меньшинств;

Подпункт 1.d предусматривает, что от государства требуется поощрять и/или содействовать производству и распространению аудио- и аудиовизуальной продукции на региональных языках или языках меньшинств. В некоторых случаях государства заявляли, что их обязательства по этому подпункту выполняются на основании того, что программы финансирования и конкурсы на общие заявки открыты на равной основе для всех заявителей в отношении произведений на региональных языках или языках меньшинств. Подход со стороны Комитета экспертов, как представляется, не является совершенно последовательным, в том что касается внутреннего применения или в отношении других положений, таких как подпункт 1.c.ii. Например, в своем первом докладе о Хорватии Комитет экспертов отметил, что не принималось специальных мер по поощрению или содействию произведениям на языке меньшинств, но что имелись конкурсы, в которых такие работы могли бы участвовать на равной основе. Комитет отметил, что он понимает подпункт 1.c.ii как означающий необходимость принятия активных мер поддержки произведений на языке меньшинств. Комитет пришел к выводу, основываясь частично на этом, что данное обязательство выполнено не было⁶⁵. Однако, с другой стороны, в своем первом докладе о Финляндии Комитет экспертов отметил, что национальная помощь в производстве аудиовизуальных произведений на шведском языке соответствует таким же критериям, как и для произведений на финском языке, и что поэтому данное обязательство было выполнено⁶⁶. Из этого вытекает, что существуют разные программы для двух языков и это могло оправдать и разный подход к ним; однако представляется также, в связи с комментарием Комитета экспертов, что к обоим языкам применялись одинаковые условия. На основании подпункта 1.c.ii, например, Комитет экспертов пришел к выводу, что положения в национальном законодательстве о содержании телевизионных программ, которые рассматривают голландский и фризский языки формально на равной основе, предусматривая, что определенный объем программ должен передаваться на одном из этих языков, не выполняют взятого обязательства. Комитет экспертов подчеркнул, что "при этом так называемом равенстве между языками большинства и меньшинства, язык меньшинства всегда проигрывает"⁶⁷. С нашей точки зрения такой подход полностью оправдан, и поэтому Комитет экспертов должен занимать такую же жесткую позицию в отношении всех положений статьи 11 (и по другим положениям Хартии) и требовать принятия специальных

65. См. первый доклад о Хорватии, пункт 95.

66. См. первый доклад о Финляндии, пункт 106.

67. См. второй доклад о Нидерландах, пункт 160.

мер поддержки языков меньшинств для того, чтобы соблюдать такие положения, как содержащиеся в подпункте 1.d.

Комитет экспертов также уточнил, что специальные меры по поддержке должны быть направлены на сами языки меньшинств, а не просто способствовать языкам в регионах, в которых можно найти носителей таких языков. В своем первом докладе о Швеции, например, Комитет экспертов отметил, что государство создало региональный центр документации для производства кинопродукции и видеопродукции, а также региональный центр по производству фильмов в районе, в котором есть носители языка саами. При этом Комитет экспертов отметил, что неясно, в какой степени этот региональный центр документации несет ответственность за производство и/или распространение произведений на языке саами, и, исходя из этого, пришел к выводу, что Комитет не может сказать, было ли выполнено соответствующее обязательство⁶⁸.

Подпункт 11.1.e

В отношении лиц, пользующихся региональными языками или языками меньшинств, на территориях, где говорят на этих языках, в соответствии с положением каждого языка, в той степени, в какой прямо или косвенно распространяется компетенция, полномочия и деятельность государственной власти и без ущерба для принципа независимости и автономности средств массовой информации Стороны обязуются:

e. ...

i. поощрять и/или содействовать созданию и/или поддержке по крайней мере одной газеты на региональных языках или языках меньшинств; или

ii. поощрять и/или содействовать публикации на регулярной основе газетных статей на региональных языках или языках меньшинств;

В подпункте 1.e.i предусматривается, что государства принимают на себя обязательство поощрять и/или содействовать созданию и/или поддержке, по крайней мере, одной газеты на региональном языке или языке меньшинства. Как отмечалось в разделе 5 выше, помимо неясности в отношении таких выражений, как "поддерживать и/или содействовать", также неясно и что является "газетой" в значении данного положения. Очевидно, что не все печатные публикации являются "газетами". В своем втором докладе о Финляндии, например, Комитет экспертов проводит различие между "газетой" и "периодическим изданием", хотя и не уточняет, в чем состоит такое различие⁶⁹. Хотя ежедневная газета на региональном языке или языке меньшинства, очевидно, подходит под такое определение, Комитет экспертов пояснил, что данному определению соответствуют также менее часто, хотя и регулярно, выходящие издания. Например, в своем первом докладе о Венгрии Комитет экспертов посчитал удовлетворительным выпуск "газет, выходящих раз в неделю или раз в две недели"⁷⁰. В своем первом докладе о Словении Комитет экспертов пришел к выводу, что данное обязательство было выполнено в отношении венгерского языка, исходя из того, что правительство софинансирует еженедельную газету, литературное периодическое издание и альманах. При этом неясно, рассматривалось бы это обязательство как выполненное, если бы власти финансировали только литературное периодическое издание или альманах. В своем докладе о Соединенном Королевстве Комитет экспертов в выводах заявил, что Соединенное Королевство выполнило свое обязательство в отношении уэльского языка по подпункту 1.e.i, что имелся ряд "периодических информационных публикаций на уэльском языке", приведя в качестве примера еженедельные публикации, ежемесячный "журнал, посвященный текущим

68. См. первый доклад о Швеции, пункт 135.

69. См. второй доклад о Финляндии, пункт 146.

70. См. первый доклад о Норвегии, пункт 66.

событиям" и местные газеты – или, добавил Комитет экспертов, "новостные бюллетени" – которые, как правило, публикуются на ежемесячной основе⁷¹. И в этом случае неясно, пришел бы Комитет экспертов к выводу о том, что обязательство было выполнено, скажем, если бы выходил только ежемесячный "информационный бюллетень" или ежемесячный "журнал, посвященный текущим событиям", без еженедельных публикаций. Комитет экспертов также отметил, что отсутствие ежедневной газеты на уэльском языке является "аномальным явлением", по сравнению с другими региональными языками или языками меньшинств в Европе, которые "находятся в схожем положении, что и уэльский язык в Соединенном Королевстве"⁷². В результате становится очевидным, что Комитет экспертов установил определенный набор печатных СМИ, которые различаются как с точки зрения частоты публикации, так и содержания. Газета, судя по всему, отвечает требованиям, если она публикуется еженедельно, раз в две недели, или, возможно даже, ежемесячно, но что отличает "газету" от "информационного бюллетеня" или "периодического издания", так и не было уточнено. Можно было лишь приветствовать дальнейшее разъяснение вопроса частоты публикации и содержания.

И второй вопрос - в какой степени газета должна публиковаться только на региональном языке или языке меньшинства. В большинстве случаев это не рассматривалось и вполне вероятно, что большинство газет, которые изучались Комитетом экспертов, в основном или исключительно выходят на региональном языке или языке меньшинства. В своем выводе в первом докладе о Швеции, а именно, что Швеция не выполнила свое обязательство по подпункту 1.e.i в отношении языка меанкьели, Комитет экспертов отметил, что имеется трехязычная газета – на шведском, финском и языке меанкьели, - но содержания на языке меанкьели "очень мало". Упомянулся также журнал по вопросам культуры, выходящий примерно на 50% на языке меанкьели⁷³. Комитет экспертов призвал власти рассмотреть возможности создания "газеты на языке меанкьели". При этом по-прежнему неясно, требует ли такое обязательство, чтобы газета выходила исключительно на региональном языке или языке меньшинства; если разрешается публиковать часть содержания на языке большинства, то нерешенным вопросом остается то, какой объем содержания должен быть на региональном языке или языке меньшинства.

Что касается таких понятий, как "поощрение" и "содействие", то Комитет экспертов неоднократно признавал, что большинство газет, издающихся на региональном языке или языке меньшинства, не являются конкурентоспособными в рыночном смысле, и поэтому предоставление государственных дотаций на публикацию таких газет является, вероятно, наиболее распространенным способом выполнить обязательство по подпункту 1.e.i⁷⁴. Первый доклад о Дании показывает, что возможны другие средства "поощрения" и "содействия". В этом докладе Комитет экспертов сослался на публичные объявления от имени центральных, региональных или местных органов власти – вероятно, распространяемые публичными органами – и выразил сожаление в связи с уменьшением объема таких объявлений, рекомендовав, чтобы власти Дании провели оценку своей политики в области публичной информации⁷⁵. Однако ранее мы констатировали, что Комитет экспертов ожидает, что принимаемые для выполнения обязательства меры будут

71. См. первый доклад о Соединенном Королевстве, пункт 164.

72. См. первый доклад о Соединенном Королевстве, пункт 165.

73. См. первый доклад о Швеции, пункты 360-1.

74. См., например, первый доклад Комитета экспертов о Венгрии, пункт 66; первый доклад о Норвегии, пункт 84; первый доклад о Швейцарии в отношении ретороманского языка, пункт 145; первый доклад о Соединенном Королевстве в отношении уэльского языка, пункт 164; и ирландского языка, пункт 360; а также первый доклад о Дании, пункт 92.

75. См. первый доклад о Дании, пункт 92.

эффективными. Так, делая вывод во втором докладе о Финляндии о том, что государство не выполнило свое обязательство по подпункту 1.e.i в отношении языка саами, Комитет экспертов отметил, что несмотря на выделение государством ежегодных дотаций на газеты по запросу, это представляется недостаточным, поскольку ни одной газеты на языке саами не существует⁷⁶. Все большие финансовые трудности, с которыми сталкивается ежедневная газета на ретороманском языке в Швейцарии, заставили Комитет экспертов подчеркнуть, что выполнение Швейцарией своего обязательства находится под угрозой, и призвал власти Швейцарии "рассмотреть способы обеспечения того, чтобы одна газета на ретороманском языке продолжала существовать"⁷⁷. Особое внимание, уделяемое эффективности государственных мер, также заставило Комитет экспертов прийти к выводу в своем первом докладе о Словении, что финансовая поддержка, предоставляемая Словенией ряду печатных СМИ на итальянском языке, обеспечивала выполнение обязательства, хотя большая часть этих органов СМИ публиковалась в Хорватии и получала большую часть своих субсидий (80%) от хорватских властей⁷⁸.

В подпункте 1.e.ii содержится слегка менее требовательное обязательство поощрять или содействовать публикации "газетных статей" на региональном языке или языке меньшинства. В некоторых своих обсуждениях данного обязательства Комитет экспертов предоставил дополнительную информацию о том, что же представляет собой "газета"; для выполнения данного обязательства статьи, о котором говорится в этом подпункте, должны публиковаться в "газетах". Так, например, в своем первом докладе о Швеции Комитет экспертов, сделав вывод о том, что государство не выполнило своего обязательства по подпункту 1.e.ii в отношении языка саами, отметил, что имеются два "журнала" на языке саами, но при этом, помимо того, что они публикуются почти исключительно на шведском языке, они являются также "периодическими изданиями", а "не газетами"⁷⁹. И в этом случае Комитет экспертов не провел четкую грань между такими публикациями, хотя очевидно считает, что такое различие существует. Учитывая, что подпункт 1.e.ii не требует, чтобы газета была на региональном языке или языке меньшинства, а здесь говорится лишь о статьях на таких языках в этой газете, то достаточно трудно истолковать важность комментария Комитета экспертов о том, что эти публикации выходили "почти исключительно на шведском языке". Такой комментарий видимо подразумевает, что содержание на языке меньшинства должно быть нечто большим, чем просто символическим, однако сохраняется неясность в отношении минимального порога содержания, чтобы считать "статью" опубликованной. Если, например, газета "почти исключительно" на языке большинства, но содержит статью на региональном языке или языке меньшинства, то на какой основе это будет соответствовать требованиям подпункта? В своем докладе о Соединенном Королевстве Комитет экспертов отметил, что гаэльская организация, финансируемая правительством, публикует "газету только на гаэльском языке", но отметил также, что в соответствии с информацией, предоставленной носителями гаэльского языка, это было не "газетой, а ежемесячным периодическим изданием". Далее Комитет экспертов отметил, что несмотря на то, что эта газета и другие публикации "пользовались большим уважением", "они не обеспечивают поддержки ежедневному чтению на гаэльском языке". Предполагается, что заключительный комментарий может отчасти запутать рассматриваемые вопросы; ведь даже в отношении более весомого обязательства в отношении "газет", содержащегося в подпункте 1.e.i, Комитет экспертов согласился, что под это подходит еженедельная газета или даже газета, выходящая раз в две недели, таким

76. См. второй доклад о Финляндии, пункт 146.

77. См. второй доклад о Швейцарии (выделение добавлено), пункт 130.

78. См. первый доклад о Словении, пункт 217.

79. См. первый доклад о Швеции, пункт 137.

образом, ссылка на "повседневное чтение" может вызвать удивление. Важно заметить, что Комитет не ссылается на ежедневную публикацию и поэтому можно сделать вывод, что с его точки зрения важным является то, чтобы публикация выходила достаточно часто, и таким образом, даже если она не является ежедневной, это может обеспечить полезный материал для чтения на повседневной основе. Такую роль может, например, играть еженедельная публикация. По нашему мнению, это является приемлемым подходом, однако само использование слова "повседневный" может вызвать некое замешательство и привести к тому, что государства и другие образования, стремящиеся соблюдать договор, будут думать, что в данном случае имеется в виду ежедневная публикация. Таким образом, Комитет экспертов может уточнить данный аспект, когда представится такая возможность.

В отношении того, что представляет собой "поощрение" и/или "содействие", Комитет экспертов отметил, что для этого со стороны государства должны предприниматься определенные действия; в своем докладе о Соединенном Королевстве, например, Комитет экспертов пришел к выводу, что несмотря на то, что статьи на гаэльском языке регулярно публикуются в некоторых местных и региональных газетах, Комитет не имеет информации о том, поддерживались ли такие статьи какими-либо мерами со стороны властей, и поэтому он не может сделать вывод о том, было ли выполнено такое обязательство⁸⁰. Как представляется, это подразумевает, что публикация статей на региональном языке или языке меньшинства, без какой-либо поддержки со стороны государства, не достаточна для того, чтобы выполнить требование по данному обязательству. Комитет экспертов также отметил, что простое свидетельство о том, что государство гарантирует основное требование свободы публиковать материалы на региональных языках или языках меньшинств, является недостаточным для выполнения данного обязательства, поскольку нужны дополнительные, позитивные меры⁸¹.

Отдельные вопросы, связанные с подпунктом 11.1.e – общественная реклама

Среди возможных средств поддержки в области СМИ мы также выделили мероприятия со стороны самих властей, которые могут иметь непосредственное влияние на рынок средств массовой информации. Одним из таких направлений может быть реклама в газетах на региональном языке или языке меньшинства, на частных радиостанциях и телевизионных станциях или в программах, которые передаются на этих языках.

Теперь мы должны рассмотреть многочисленные формы влияния такой практики. Прежде всего, это имеет ценность с точки зрения информации, поскольку она адресована той части населения, которая говорит на таком языке. Во-вторых, это свидетельствует о признании со стороны властей ценности общения на этом языке. В-третьих, это создает прямые финансовые доходы в форме поступлений от рекламы для СМИ.

И хотя не существует конкретных норм в этой области, мы утверждаем, в соответствии с тем, что было сказано в предыдущих разделах данного исследования, что Хартия требует обращения с региональными языками и языками меньшинств, по крайней мере, на равной основе с основными СМИ. Если вводится дискриминационная практика, то это должно делаться в поддержку пользующихся меньшими привилегиями языков, а не в ущерб им.

80. См. первый доклад о Соединенном Королевстве, пункт 277.

81. См. первый доклад о Хорватии, пункт 97.

Мы хотели бы предложить, чтобы Комитет экспертов в своей деятельности по мониторингу начал уделять особое внимание тому, как развивается практика в этой сфере, и, если для этого есть основания⁸², то принимать решительные меры по укреплению такой практики, которая была бы благоприятна для СМИ на региональных языках или языках меньшинств.

Отдельные вопросы, связанные с подпунктом 11.1.e – поощрять и/или содействовать

Проблемы толкования положения о том, что необходимо "поощрять и/или содействовать", были обсуждены выше в разделе 5. На основании докладов мы можем сделать вывод о том, что Комитет экспертов постепенно приходил по данному вопросу ко мнению, что со стороны государства-участника требуется более активно принимать меры, чем это вытекало из предыдущих докладов. Мы можем, в качестве примера, привести аргументацию Комитета экспертов в первом докладе об Испании на основании подпункта 1.e.i статьи 11 в отношении каталанского языка на Балеарских островах:

В соответствии с ограниченной информацией, полученной Комитетом экспертов, на Балеарских островах издается одна газета на каталанском языке, а именно "Diario de Baleares". При этом неясно, какие меры принимаются компетентными органами власти для того, чтобы поощрять и/или содействовать сохранению этой публикации. Исходя из этого, Комитет экспертов не может сделать окончательный вывод о выполнении данного обязательства и призывает испанские власти уточнить данный момент в своем следующем периодическом докладе. (пункт 700)

Мы приведем также аргументацию из этого доклада в отношении галисийского языка:

Комитет экспертов считает, что это обязательство было выполнено, но приветствовал бы дополнительную информацию в следующем периодическом докладе о типе и объеме поддержки, которая оказывается "O Correo Galego" и "A nosa Terra". (пункт 958)

Если сравнить этот вывод с предыдущими выводами, касающимися этой же статьи, например, в первом докладе о Финляндии, то явно прослеживается различие в подходе:

На шведском языке публикуется несколько газет. Большинство из них выходит в свет чаще раза в неделю. Комитет считает это обязательство выполненным. (пункт 112)

В отношении Финляндии следует отметить, что прессе выделяются дотации, причем они относительно щедрые для газет на шведском языке. При этом интересно отметить, что это не было упомянуто в аргументации, на основании которой был сделан вывод о соблюдении обязательства; Комитет, как представляется, согласился с тем, что приемлемым является сам по себе конечный результат, независимо от того, как он был достигнут.

Изменения в этой области необходимо изучить, уделяя внимание требованиям к государству-участнику во всех ситуациях, когда оно, в той или иной форме, взяло на себя обязательство в конкретной области. Представляется, что Комитет пришел к выводу о том, что государство, которое ратифицировало конкретную статью, в каждом случае должно продемонстрировать деятельность, соответствующую такому обязательству. Если ситуация на местах не требует поощрения и/или содействия, то государство не может рассматривать обязательство как выполненное, если оно является только сторонним наблюдателем за естественным ходом вещей. Это не означает выполнение, независимо от того, что ситуация

82. Например, первый доклад об Испании, пункт 573.

сама по себе может быть удовлетворительной; государство должно действительно что-то делать.

Мы считаем ту позицию, которую Комитет экспертов развил в последующих докладах, разумной и последовательной, а в перспективе – весьма важной, поскольку, к сожалению, многих языков коснулось то, что изменения в сфере СМИ привели и к ухудшению услуг в медийном секторе. Необходимо призвать государства-участники и далее внимательно относиться к этой сфере и держать наготове необходимые инструменты, для того чтобы иметь возможность принять активные меры поощрению и/или содействию, если это потребуются. В большинстве случаев это включает инструменты лицензирования для вещания СМИ в частном секторе и/или экономическую поддержку для вещательных СМИ и прессы. Действительно, от государства-участника, принявшего на себя такое обязательство, ожидается, что оно продемонстрирует способность его выполнять для обеспечения желаемых результатов.

Аргументы, выдвигаемые разными государствами (например, Германией, в своем втором докладе), о том, что государство имеет ограниченную сферу полномочий для вмешательства в этой области, обоснованно рассматриваются в Пояснительном докладе к Хартии⁸³ и во втором докладе о Германии, подготовленном Комитетом экспертов (вывод S), и могут быть отклонены. Аналогичным образом, аргументы, изложенные властями Швеции в первом периодическом докладе, и Финляндии - во втором периодическом докладе, согласно которым прессе выделяются (общие) дотации и носители языка саами могут самостоятельно ими воспользоваться, в полной мере рассмотрены в первом докладе о Швеции⁸⁴ и во втором докладе о Финляндии⁸⁵, и могут быть отклонены.

Подпункт 11.1.f

В отношении лиц, пользующихся региональными языками или языками меньшинств, на территориях, где говорят на этих языках, в соответствии с положением каждого языка, в той степени, в какой прямо или косвенно распространяется компетенция, полномочия и деятельность государственной власти и без ущерба для принципа независимости и автономности средств массовой информации Стороны обязуются:

f. ...

i. оплачивать дополнительные расходы тех средств массовой информации, которые используют региональные языки или языки меньшинств, если законом предусматривается финансовая поддержка средств массовой информации в целом; или

ii. распространять существующие меры финансовой поддержки производства аудиовизуальной продукции на региональных языках или языках меньшинств;

Подпункт 1.f.i обязывает государства оплачивать дополнительные расходы тех средств массовой информации, которые используют региональные языки или языки меньшинств. Вероятно, наиболее трудный вопрос здесь состоит в том, как определить, а что же представляют собой эти "дополнительные расходы", и здесь Комитет экспертов смог предложить лишь ограниченные советы. В своем первом докладе о Венгрии, например, Комитет экспертов признал, что "неясно" достаточны ли средства, выделяемые СМИ на языке меньшинства для реального покрытия дополнительных расходов, и при этом Комитет

83. См. Пояснительный доклад, пункт 107.

84. См. первый доклад о Швеции, пункты 136-40.

85. См. второй доклад о Финляндии, пункт 146.

признал, что "такие дополнительные расходы трудно выразить в количественном отношении". Тот факт, что Венгрия предприняла "серьезные усилия" для обеспечения финансовой основы СМИ на языке меньшинства, были рассмотрены как достаточные⁸⁶. Еще один серьезный вопрос, связанный с этим положением, был освещен выше в разделе 5, а именно, нужно ли принимать во внимание, при определении того, было ли выполнено данное положение, те меры, которые рассматривались Комитетом экспертов при анализе выполнения другого положения статьи 11. Представляется, что Комитет экспертов готов принять такой "двойной учет", поскольку он пришел к выводу, что обязательство по подпункту 1.f.i было выполнено данным государством, даже если эти меры относились к другим областям⁸⁷.

Подпункт 1.f.ii обязывает государства распространять существующие меры финансовой поддержки на производство аудиовизуальной продукции на региональном языке или языке меньшинства. Как отмечалось выше в разделе 5, вопрос о "двойном учете" – явление, о котором только что говорилось в контексте подпункта 1.f.i – существует и в отношении данного положения, точно так же как и в отношении этого подпункта, Комитет экспертов, судя по всему, относится к этому с терпимостью⁸⁸. Мы упомянули также о принципе "эффективности" мер, который лежит в основе подхода Комитета экспертов к оценке выполнения ряда обязательств по статье 11: в частности, действительно ли только что упомянутая мера имеет реальное воздействие? В контексте подпункта 1.f.ii, Комитет экспертов, видимо, занимает такую позицию, которая отчасти отходит от принципа эффективности. Например, в своем первом докладе о Швеции Комитет экспертов пришел к выводу в отношении языка саами, что там, где для аудиовизуальных произведений на саами выделялась финансовая поддержка общего характера, обязательство было "официально" выполнено, хотя и не было приведено каких-либо примеров произведений на саами, получивших такую поддержку⁸⁹. Эксперты пришли к такому же выводу и в отношении языка меанкьели. Аналогичным образом, в самом первом докладе о Нидерландах Комитет экспертов отметил, что существует национальный фонд по содействию передачам о культуре, и что несмотря на то, что "на практике очень трудно для продукции на фризском языке получить финансирование" из этого фонда, Комитет счел обязательство "официально" выполненным. Аналогичный подход был принят во втором докладе о Нидерландах⁹⁰. Как и в докладе о Соединенном Королевстве, Комитет экспертов отметил, что несмотря на отсутствие конкретных мер в поддержку продукции на ирландском языке, эта продукция могла претендовать на получение поддержки из средств финансирования общего характера и несмотря на то, что эксперты ознакомились только с одним случаем, когда за последние пять лет такое финансирование в рамках данной схемы было предоставлено сценарию на ирландском языке, тем не менее, эксперты сочли это обязательство выполненным⁹¹.

Подпункт 11.1.g

В отношении лиц, пользующихся региональными языками или языками меньшинств, на территориях, где говорят на этих языках, в соответствии с положением каждого языка, в той степени, в какой прямо или

86. См. первый доклад о Венгрии, пункт 67.

87. См., например, первый доклад о Венгрии, пункт 67; первый доклад о Швейцарии в отношении ретороманского языка, пункт 147; и первый доклад о Швеции в отношении финского языка, пункт 248.

88. См., например, доклад о Соединенном Королевстве, пункт 279; и первый доклад о Швеции, в отношении языка саами, пункт 141.

89. См. первый доклад о Швеции, пункты 141-3.

90. См. второй доклад о Нидерландах, пункты 161-3.

91. См. первый доклад о Соединенном Королевстве, пункты 362-4.

косвенно распространяется компетенция, полномочия и деятельность государственной власти и без ущерба для принципа независимости и автономности средств массовой информации Стороны обязуются:

g. оказывать помощь в подготовке журналистов и другого персонала для средств массовой информации, использующих региональные языки или языки меньшинств.

Подпункт 1.g обязывает государства оказывать помощь в подготовке журналистов и другого персонала для средств массовой информации, использующих региональные языки или языки меньшинств. Комитет экспертов ясно заявил, что для выполнения этого обязательства необходимо принимать конкретные меры. Например, в своем первом докладе о Венгрии Комитет экспертов отметил, что государство предоставляет стипендии для студентов - носителей языка меньшинств, как для обучения в университетах и учебных заведениях Венгрии, так и за границей, однако отсутствие конкретных курсов подготовки журналистов на языке меньшинств привело к нехватке квалифицированных журналистов⁹². Таким образом, был сделан вывод о том, что данное обязательство было выполнено лишь частично, и Комитет экспертов призвал венгерские власти создать курсы для подготовки журналистов на языке меньшинства. В своем докладе о Соединенном Королевстве Комитет экспертов рассмотрел другие аспекты таких конкретных усилий. Он отметил, в отношении гаэльского языка, наличие в гаэльском колледже "обширного курса по телевидению и СМИ", но отметил при этом, что данный курс "не был конкретно ориентирован на подготовку журналистов"; таким образом, эксперты пришли к выводу, что данное обязательство было выполнено лишь частично⁹³. В отношении ирландского языка Комитет экспертов отметил подготовку без отрыва от производства журналистов на "Би-би-си", а также пилотный учебный курс на ирландском языке в области телевизионного и кинопроизводства, однако, учитывая "отсутствие преемственности" в поддерживаемых курсах, а также недостаток курсов, посвященных "конкретно журналистике", Комитет экспертов пришел к выводу, что данное обязательство было выполнено лишь частично⁹⁴.

Пункт 11.2

Стороны обязуются гарантировать свободу прямого приема радио- и телевизионных передач из соседних стран на языке, используемом в форме, идентичной или близкой региональному языку или языку меньшинства, и не препятствовать ретрансляции радио- и телевизионных передач на таком языке из соседних стран. Равным образом они обязуются следить за тем, чтобы в печати не создавались никакие ограничения в отношении свободы выражения мнений и свободного распространения информации на языке, используемом в форме идентичной или близкой региональному языку или языку меньшинства. Поскольку осуществление вышеупомянутых свобод сопровождается обязанностями и ответственностью, оно может подпадать под действие формальностей, условий, ограничений и санкций, предусмотренных законом и необходимых в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности, безопасности населения, для предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и общественной морали, для защиты репутации или прав других лиц, для предотвращения утечки конфиденциальной информации или для поддержания авторитета и беспристрастности правосудия.

Как уже было отмечено выше в разделе 5, пункт 2 статьи 11 содержит ряд отдельных положений, которые связаны в основном с предоставлением трансграничных услуг СМИ. Имеется также положение, которое отражает защиту свободы выражения мнения, как это предусмотрено в ЕКПЧ, при этом перечисляются те же условия, которые устанавливаются на основании этой Конвенции. Несмотря на то, что многие государства-участники Хартии ратифицировали данное положение, Комитет экспертов в целом выявил мало трудностей в

92. См. первый доклад о Венгрии, пункт 68 .

93. См. первый доклад о Соединенном Королевстве, пункты 280-1.

94. См. первый доклад о Соединенном Королевстве, пункт 366.

его выполнении, и поэтому любые неясности, связанные с этим положением, как это было описано выше в разделе 5, не анализировались и не уточнялись. Трудности были выявлены лишь в паре случаев. В своем докладе о Финляндии, например, Комитет отметил в отношении саами, что несмотря на сотрудничество с радио "Sami" со стороны норвежских и шведских радиостанций, телевизионные программы из Норвегии или Швеции принимать было невозможно и их редко транслировали. Несмотря на это, Комитет экспертов установил, что Финляндия выполнила данное обязательство, но при этом пришел к выводу, что, с учетом значительной стоимости производства программ на языках саами, необходимо предпринимать все необходимые усилия для того, чтобы обеспечить прием в Финляндии программ на саами из Норвегии и Швеции, и эксперты предложили финским властям предоставить необходимые средства для оказания поддержки северному телевизионному каналу саами. Данный комментарий вызывает интересный вопрос. Как отмечалось выше в разделе 5, в Пояснительном докладе четко предусматривается, что такие позитивные меры поддержки должны применяться к обязательству по пункту 2. Поэтому, когда трансграничное вещание успешно осуществляется, будет ли это достаточно для выполнения обязательства или нужно принять дополнительные меры – все это будет предметом толкования в каждом отдельном случае.

Пункт 11.3

Стороны обязуются обеспечивать, чтобы интересы лиц, пользующихся региональными языками или языками меньшинств, были представлены или принимались во внимание в тех органах, которые могут быть учреждены в соответствии с законом и с задачей гарантировать свободу и многообразие средств массовой информации.

Наконец, пункт 3 статьи 11 обязывает государства обеспечивать, чтобы интересы лиц, пользующихся региональными языками или языками меньшинств, были представлены или принимались во внимание в тех органах, которые могут быть учреждены с задачей гарантировать свободу и многообразие средств массовой информации. Как отмечалось выше в разделе 5, одна из основных трудностей в этом положении связана со ссылкой на органы "с задачей гарантировать свободу и многообразие средств массовой информации"; неясно, например, подходит ли под это определение во всех случаях государственный вещатель. Эта проблема выявилась в первом докладе Комитета экспертов о Финляндии. Сделав вывод о том, что данный пункт был выполнен в отношении лиц, говорящих на шведском языке, но не саами, Комитет экспертов упомянул о совете директоров финской радиотелевещательной компании – государственном вещателе. Комитет экспертов уточнил, что этот совет является "парламентским органом, осуществляющим надзор над задачами и проектами программ и их поддержкой" (это может, на самом деле, относиться к административному совету компании, а не к совету директоров). В любом случае, упомянутый орган скорее похож на совет по анализу содержания государственного вещания, что представляется более узким, чем орган, "гарантирующий свободу и многообразие средств массовой информации"⁹⁵. При этом в других докладах Комитет экспертов постарался уточнить такое различие. В своем первом докладе о Венгрии, например, сделав вывод о выполнении обязательства, Комитет экспертов отметил, что у меньшинств имеется право направлять одного представителя в совет попечителей венгерского государственного телевидения и венгерского государственного радио; затем Комитет экспертов пояснил, что оба этих органа "могут рассматриваться как органы, несущие ответственность за то, чтобы гарантировать свободу и плюрализм СМИ". В своем первом докладе о Швейцарии Комитет экспертов пришел к выводу, что представительство носителей ретороманского языка в руководящих органах SSR –

95. См. первый доклад о Финляндии, пункт 179.

национальной компании радио и телевидения – было недостаточным, и Комитет сравнил это с "органами, ответственными за то, чтобы гарантировать свободу и многообразие средств массовой информации", но при этом Комитет экспертов не выявил таких органов. Таким образом, предполагается, что существует определенное различие в подходе со стороны Комитета экспертов. Трудность в определении самого характера директивного органа в данной области подчеркивается в докладе Комитета экспертов о Соединенном Королевстве в отношении уэльского языка. Комитет экспертов сослался на ряд органов, которые осуществляют деятельность в этой области, и отметил, что большинство из них, на основе законодательства 2003 года, будут объединены в одну организацию - OFCOM. Данная организация готовит соответствующие структуры на уэльском языке, и Комитет экспертов пришел к выводу, что поскольку данные структуры позволят предоставлять услуги на уэльском языке со стороны OFCOM, это не обеспечивает присутствие языка в самой этой организации. Учитывая, что у Комитета экспертов не было информации о том, как в рамках OFCOM будут приниматься во внимание интересы пользователей уэльского языка, то Комитет не смог решить, было ли выполнено данное обязательство⁹⁶.

Предлагается, чтобы в данном случае принимался функциональный подход, соответствующий должным принципам толкования договора, изложенным выше в разделе 5. Это положение, судя по всему, направлено на обеспечение представительства в органах, которые сами играют определенную роль в том, чтобы гарантировать доступ мнений меньшинства и языков меньшинства к СМИ. При этом когда имеется сильный государственный вещатель или мощный регулирующий орган, который имеет полномочия регулировать если не все, то, по крайней мере, наиболее важные государственные СМИ, то целью Комитета экспертов должно быть обеспечение представительства в процессе принятия решений в этом органе. И в этом случае необходимо более четко изложить основания для достаточно больших различий в подходах к выполнению пункта 3. В своем втором докладе о Хорватии, впрочем, Комитет экспертов изложил весьма полезные рекомендации в отношении того, какого рода представительство требуется для выполнения данного обязательства. В этом случае эксперты отметили, что выполнение пункта 3 не требует, чтобы каждый отдельный язык, подпадающий под Часть III, имел собственное представительство в данных органах, но при этом необходимо, чтобы "существовали адекватные системы или процессы, обеспечивающие представительство или учет носителей каждого языка, подпадающего под действие Части III"⁹⁷. Таким образом, и в этом случае мы видим, что в работе Комитета экспертов уделяется важнейшее значение принципу эффективности.

Статья 7 – Цели и принципы Хартии

Вопросы СМИ часто затрагивались Комитетом экспертов в связи с его оценками на основании статьи 7 Части II Хартии. Часть II Хартии имеет более широкий охват, чем Часть III, в отношении которой государство-участник конкретно определяет, какие обязательства оно будет применять к каждому из языков. Более широкая сфера действия Части II позволила также государству-участнику и Комитету экспертов обсуждать в присутствии самого государства языки, которые не включены на основании Части III, и неоднократно Комитет так и поступал. Однако, в отдельных случаях, Комитет экспертов

96. См. первый доклад о Соединенном Королевстве, пункты 169-70.

97. См. второй доклад о Хорватии, пункт 180.

комментировал также и языки, относящиеся к Части III, тем самым придавая статье 7, самой по себе, независимый статус.

В этом контексте отобраны, как наиболее значимые, четыре отдельных подпункта статьи 7: подпункты 1.d, 1.e, 1.i и пункт 3. Ниже следуют соответствующие части пункта 1 статьи 7:

1. Стороны осуществляют свою политику, законодательную и практическую деятельность в отношении региональных языков или языков меньшинств, на территориях, где такие языки используются и в соответствии с положением каждого языка, основываясь на следующих целях и принципах: . . . d содействие и/или поощрение использования региональных языков или языков меньшинств в устной и письменной речи, в общественной и личной жизни; e сохранение и развитие связей, в сферах действия настоящей Хартии, между группами, пользующимися региональным языком или языком меньшинства, и другими группами в государстве, где язык используется в идентичной или схожей форме, а также установление культурных отношений с другими группами в государстве, использующими другие языки; . . . i содействие соответствующим видам межнациональных обменов в охватываемых настоящей Хартией сферах, применительно к региональным языкам или языкам меньшинств, используемым в идентичной или схожей форме в двух или более государствах.

Пункт 3 статьи 7:

Стороны обязуются содействовать, посредством принятия надлежащих мер, взаимопониманию между языковыми группами страны, в частности, включать уважение, понимание и терпимость в отношении региональных языков или языков меньшинств в число задач образования и обучения в своих странах, и поощрять средства массовой информации к достижению той же цели.

В 20 докладах, которые рассмотрены в данной публикации, Комитет экспертов прямо включил рассмотрение вопросов, связанных со СМИ, в 13 докладах на основании подпункта 1.d, в двух докладах – подпункта 1.e, в четырех докладах – подпункта 1.i и в девяти докладах – пункта 3.

Подпункт 1.d статьи 7

Содействие и/или поощрение использования региональных языков или языков меньшинств в устной и письменной речи, в общественной и личной жизни

На основании подпункта 7.1.d, Комитет экспертов поднимал следующие типы вопросов:

Законодательство о телерадиовещании в Австрии, ограничивающее возможности для частной станции в Вене получить лицензию на вещание на региональных языках или языках меньшинств, а также круг услуг на таких языках и наличие передач на ORF, в том числе на хорватском языке в Бургенланде, чешском, словацком и венгерском языках в Вене, романи в Бургенланде и словенском языке в Штирии.⁹⁸

Определение СМИ как части общественной жизни⁹⁹.

Комментарии об ограниченных услугах в СМИ на языке романи и русском языке в Финляндии, а также о развитии этих услуг¹⁰⁰.

Возражения против позиции Германии в отношении того, что действия, предпринимаемые для расширения присутствия региональных языков или языков меньшинств в СМИ, будут означать необоснованное вмешательство; повторение и уточнение этих аргументов и выявление возможности

98. См. первый доклад об Австрии, пункты 69-77.

99. См. первый доклад о Хорватии, пункт 34.

100. См. первый доклад о Финляндии, пункты 37 и 39; и второй доклад о Финляндии, пункты 41-7.

позитивных действий по увеличению присутствия региональных языков или языков меньшинств в СМИ; согласие с мнением, что носители языка романи не хотят, чтобы их язык присутствовал в СМИ¹⁰¹.

Недостаток радио- и телевизионных передач на рутенском языке, неудобное время/программирование передач на польском языке и более общие проблемы, связанные с услугами СМИ на этом языке в Венгрии (со ссылкой на раздел доклада с комментариями)¹⁰².

Учет развития положения лимбургского и нижнесаксонского языков в Нидерландах¹⁰³.

Учет присутствия квенского/финского языков в прессе и в некоторой степени в радиопрограммах в Норвегии. Учет развития финансирования в этом секторе¹⁰⁴.

Учет законодательных и практических мер по поддержке СМИ на астурийском языке/бабле, включая изменение в сфере радио- и телевидения, а также ненормальное – в этом контексте – лишение лицензии на вещание одной радиостанции; учет позитивных мер по поддержке СМИ на языке аранес¹⁰⁵.

Учет (редкого) присутствия языка романи на национальном радио в Швеции и наличие периодического издания для населения, говорящего на языке романи, на шведском языке¹⁰⁶.

Озабоченность в связи с относительно малым присутствием языков, рассматриваемых в Части II, в вещании в Соединенном Королевстве¹⁰⁷.

Очевидно, что в большинстве случаев комментарии от Комитета экспертов в отношении СМИ в связи с подпунктом 1.d статьи 7 были сосредоточены на таких языках, которые подпадают под Часть II, а не Часть III Хартии. Единственными двумя исключениями являются подробные комментарии в отношении вещания в Австрии, которые связаны с общими и важными вопросами правил вещания, а также краткий комментарий о наличии языка романи в СМИ в Германии.

Исходя из этих примеров, мы можем прийти к выводу, что Комитет экспертов рассматривает положения Части II Хартии как также применимые, по своей сути, к языкам, относящимся к сфере действия более подробных положений в Части III, и что такие соображения также касаются вопросов, связанных со СМИ. Мы считаем это весьма важным, поскольку проблемы, связанные с Частью II и относящиеся к языкам по Части III, сосредоточены на более общих вопросах, которые непросто отнести к отдельным положениям в Части III.

При этом мы отмечаем необходимость более систематического отслеживания комментариев, представленных в предыдущих докладах. Мы также полагаем, что данный пункт мог бы использоваться более регулярно для обсуждения общих недостатков в присутствии языков, относящихся к Части II, в частности, в СМИ. Во многих докладах были сделаны лишь общие комментарии об отсутствии таких языков в общественной жизни, при этом СМИ вообще не упоминались. Создается впечатление, что на СМИ обращают внимание тогда, когда об этом говорится либо конкретно в периодических докладах со стороны государства-участника, либо самими носителями языка во время посещения на местах.

Мы указываем также на возможности, используя данный пункт, рассматривать самые общие вопросы, как это сделано в докладах Австрии или Германии, относящиеся к языкам,

101. См. первый доклад о Германии, пункты 59-60; и второй доклад о Германии, пункт 31.

102. См. второй доклад о Венгрии, пункты 25 и 33.

103. См. второй доклад о Нидерландах, пункты 41 и 43.

104. См. первый доклад о Норвегии, пункт 35; второй доклад о Норвегии, пункт 63.

105. См. первый доклад об Испании, пункты 124-5 и 132.

106. См. первый доклад о Швеции, пункты 42-3.

107. См. первый доклад о Соединенном Королевстве, пункт 57.

подпадающим под Часть III, на всей или части территории государства, но когда данный вопрос не относится к какому-либо конкретному обязательству.

Подпункт 1.e статьи 7

Сохранение и развитие связей, в сферах действия настоящей Хартии, между группами, пользующимися региональным языком или языком меньшинства, и другими группами в государстве, где язык используется в идентичной или схожей форме, а также установление культурных отношений с другими группами в государстве, использующими другие языки.

В связи с подпунктом 7.1.e вопрос о СМИ упоминается конкретно лишь в двух докладах:

Озабоченность, связанная с административным делением провинций, приводит к препятствиям в отношении передач для нижнесаксонского сообщества, особенно в отношении услуг кабельного телевидения в Нидерландах¹⁰⁸.

Трудности в ретрансляции передач на баскском языке в Наварре¹⁰⁹.

Представляется, что данная статья до настоящего времени ограничивалась лишь теми ситуациями, когда носители языка, используемого в аналогичной или похожей форме, не получали должных услуг из-за того, что СМИ не распространялись на те части государства, где имела необходимость в таких услугах. Действительно, легко выявить многочисленные примеры такой ситуации, которая, однако, не нашла своего отражения в докладах (например, когда язык в части государства подпадает под сферу действия Части III, однако большая часть его носителей проживает в общинах, не охватываемых Частью III, как это происходит в отношении саами в Финляндии, Норвегии и Швеции; или кельтских языков в Соединенном Королевстве).

Причина отсутствия комментариев по этому вопросу может заключаться в том, что сами представители лиц, говорящих на этих языках, сосредоточились на вопросах, связанных с их собственным языковым сообществом в том районе, в котором они проживают, а не затрагивали вопросы носителей языка вне основного района проживания тех, кто на нем говорит. Однако эта проблема была поднята перед Комитетом экспертов по крайней мере носителями языка саами и кельтских языков.

Достаточное удивление вызывает отсутствие упоминания сферы СМИ на основании второй части этого подпункта. До сих пор не существует примеров того, когда вопросы, связанные со СМИ, на основании подпункта рассматривались для того, чтобы оценить связи между носителями разных языков. Однако есть примеры усилий по обслуживанию языков через совместное вещание (например, в Хорватии) или совместное использование станции (например, в Австрии), где носители региональных языков или языков меньшинств должны, разумеется, сотрудничать для предоставления такого рода услуг. Присутствие языка в более широком обществе также может рассматриваться как важная связь с лицами, говорящими на языке большинства населения, а также с носителями других языков меньшинств. В этом смысле в качестве самого важного средства информации можно рассматривать телевидение.

108. См. первый доклад о Нидерландах, пункт 25 .

109. См. первый доклад об Испании, пункт 133.

Подпункт 1.i статьи 7

Содействие соответствующим видам межнациональных обменов в охватываемых настоящей Хартией сферах, применительно к региональным языкам или языкам меньшинств, используемым в идентичной или схожей форме в двух или более государствах

На основании подпункта 1.i статьи 7, средства массовой информации в докладах Комитета экспертов упоминаются четыре раза:

Приветствуются значительные транснациональные обмены между Нидерландами и Бельгией, включая СМИ¹¹⁰.

В качестве проблемы, связанной с данной статьей, поднимается вопрос о сокращении услуг радио и телевидения на итальянском языке из Словении в Хорватию в связи с проведением государственной границы между Словенией и Хорватией¹¹¹.

Отсутствие информации об обменах (включая аудиовизуальную продукцию и произведения культуры) через границы между Испанией и Францией (в отношении баскского, каталанского, валенсианского и арагонского языков), между Испанией и Португалией (в отношении галисианского языка) и Испанией и Италией (в отношении каталанского)¹¹².

Отсутствие информации по этому вопросу в недавно опубликованном первом докладе об Испании свидетельствует о том, что данная статья могла бы действительно более активно использоваться в отношении СМИ. Это вызывает особо интересные вопросы в отношении того, как следует рассматривать ситуации, когда государство, ратифицировавшее Хартию, является соседом по отношению к государству, которое Хартию не ратифицировало, а региональный язык или язык меньшинства присутствует в обоих таких государствах (таких, как Испания и Франция). Это вызывает аналогичные вопросы и в отношении ситуации, когда региональный язык или язык меньшинства в одном государстве похож на государственный язык в другом (как между Испанией и Португалией).

Разумеется, Хартия не может связывать обязательствами государство-участника, которое ее не ратифицировало. Однако она налагает обязательство на государство-участника, его ратифицировавшее, осуществлять инициативы в этой области с соседней страной, даже если такое соседнее государство этот документ не ратифицировало. Данные инициативы могут быть двусторонними по своему характеру и отвечать целям Хартии¹¹³. Кроме того, у государства можно запросить данные о таких инициативах.

Можно представить себе много примеров, когда такие подходы потенциально могли бы быть плодотворными, причем не только между европейскими государствами, но также и между государствами, из которых одно является членом Совета Европы, а другое – азиатским или африканским государством.

Кроме того, мы хотели бы указать на сходство этого подпункта и обязательств на основании пункта 2 статьи 11 Части III и статьи 14. Учитывая существующее развитие в сфере цифрового телевизионного и радиовещания, что может сократить трансграничный доступ к радио- и телевизионным передачами, как с технической точки зрения, так и в результате

110. См. первый доклад о Нидерландах, пункт 42 .

111. См. второй доклад о Хорватии, пункты 34-6; первый доклад о Словении, пункты 70-3.

112. См. первый доклад об Испании, пункты 173-5.

113. Примером в этой связи может быть сотрудничество между итальянским и словенским телевидением в регионе Копер/Каподистрия-Трст/Триест, см. подпункт 14.b в первом докладе о Словении.

практики кодирования сигналов, чрезвычайно важно, чтобы данный комплекс обязательств на основании Хартии активно использовался.

Пункт 3 статьи 7

Стороны обязуются содействовать, посредством принятия надлежащих мер, взаимопониманию между языковыми группами страны, в частности, включать уважение, понимание и терпимость в отношении региональных языков или языков меньшинств в число задач образования и обучения в своих странах, и поощрять средства массовой информации к достижению той же цели.

На основании пункта 3 статьи 7, Комитет экспертов поднимал следующие типы вопросов:

Учитывая отсутствие толерантности в восточной части Словении в отношении сербского языка, Комитет экспертов отмечает, что в этой связи большое значение имеют две области – образование и СМИ. Отмечается, что внутренние нормы требуют, чтобы владельцы лицензий на радио- и телевидение содействовали пониманию в отношении членов национальных меньшинств. Несмотря на это и на улучшение ситуации в стране, некоторые региональные СМИ, как было выявлено, по-прежнему иногда допускают заявления, проникнутые нетерпимостью или дискриминацией. Комитет экспертов указывает на необходимость принятия мер, направленных на поощрение СМИ в том, чтобы исключить такие стигматизирующие подходы, и призывает хорватские власти осуществлять политику, направленную на повышение уровня осознания со стороны СМИ важности региональных языков или языков меньшинств и на преодоление заявлений, проникнутых нетерпимостью или унижением достоинства других людей¹¹⁴.

С учетом анализа низкого уровня осознания в Дании статуса немецкого языка как языка меньшинства, Комитет экспертов считает, что положение в датском Законе о вещании, касающееся передачи программ, отражающих все многообразие культурных интересов в датском обществе, не является достаточным поощрением для средств массовой информации по содействию взаимопониманию между разными лингвистическими группами в этой стране¹¹⁵.

Комитет экспертов отмечает, что в Германии принципы взаимного понимания и межкультурного диалога включены в законы и нормативные документы в том числе в сфере СМИ. В законах о вещании и в государственных договорах в различных землях в Германии конкретно закреплено, что программы должны помогать преодолению ксенофобии и обеспечению защиты и развития меньшинств. Имеются органы по мониторингу, однако Комитет экспертов не получил доказательства того, как данные принципы осуществляются на практике¹¹⁶.

Комитет экспертов отмечает важность СМИ (в дополнение к системе образования) в развитии духа терпимости и открытости, что также является важным фактором в практическом сохранении всех региональных языков или языков меньшинств в Нидерландах. Однако Комитет делает вывод о том, что не имеется подтверждений, помимо усилий в отношении фризского языка, что такие инициативы были предприняты¹¹⁷.

Анализируя важность образования и СМИ в качестве средств информирования большинства населения, Комитет экспертов отмечает, что власти Словении не предоставили информации о такого рода мероприятиях, и призывает власти этой страны в следующем докладе проинформировать о соответствующих мерах¹¹⁸.

В отношении первого доклада об Испании, Комитет экспертов отмечает инициативы по включению каталанского языка в газеты, публикуемые в Каталонии. Комитет заявляет, что информирование большинства населения имеет важнейшее значение и это может касаться и представителей большинства на местном уровне. При этом Комитет исходит из того, что информирование является не единственной целью пункта 7.3, но это направлено и на, "вероятно самое главное, достижение взаимопонимания и

114. См. второй доклад о Хорватии, пункты 38-45 .

115. См. первый доклад о Дании, пункты 46-7.

116. См. первый доклад о Германии, пункты 77-8.

117. См. первый доклад о Нидерландах, пункты 46-7.

118. См. первый доклад о Словении, пункты 76 и 80.

терпимости в отношении региональных языков и языков меньшинств и их носителей". Комитет также ставит вопрос о том, какие меры принимаются в сфере информирования в разных частях Испании, где нет носителей регионального языка или языка меньшинств, и как взаимопонимание и толерантность поощряются в рамках национальных радио- и телевизионных программ в Испании¹¹⁹.

В отношении условий при лицензировании общественного вещания в Швеции, а именно необходимость учета потребностей языков меньшинств и этнических меньшинств, Комитет министров отмечает, что, как представляется, существуют программы в поддержку групп, говорящих на языке меньшинств¹²⁰.

Комитет экспертов отмечает, что швейцарские нормы права включают обязательство для швейцарской вещательной корпорации производить и передавать радио- и телевизионные программы на четырех национальных языках и, при этом, учитывать культурное и лингвистическое многообразие Швейцарии. Комитет отмечает, что законодательство было изменено для того, чтобы в большей мере учитывать этот аспект. В отношении важнейшего значения СМИ (как отмечалось выше), Комитет принимает во внимание общие меры в этой области, однако заявляет о своей обеспокоенности в связи с обращением с ретороманским и итальянским языками в кантоне Граубюнден¹²¹.

С учетом информации о статьях в прессе и программах в вещательных СМИ, в которых носители региональных языков или языков меньшинств подвергаются насмешкам или выставляются в отрицательном свете, Комитет экспертов отмечает, что необходимо делать больше для влияния на СМИ, с тем чтобы они воздерживались от поддержания предрассудков в Соединенном Королевстве¹²².

В обсуждениях, связанных с пунктом 3 статьи 7, СМИ включаются почти в половину докладов. Комитет экспертов исходит из четкого и последовательного понимания этой статьи. Комитет часто отражает аргументы, изложенные в Пояснительном докладе, а именно, что "Уважение к региональным языкам или языкам меньшинств и развитие духа терпимости к ним являются частью общей заботы о более полном осознании существования многоязычности на территории государства. Развитие этого духа терпимости и открытости через систему образования и средства массовой информации является важным элементом конкретной работы по сохранению региональных языков или языков меньшинств".

В одном случае (первый доклад об Испании) доклад может быть понят таким образом, что он отражает взаимосвязи, изложенные в Пояснительном докладе, а именно, что "аналогичным образом, этот принцип является важным элементом того, чтобы носители региональных языков или языков меньшинств были готовы к восприятию языка и культуры большинства населения"¹²³. В первом докладе об Испании говорится о том, что важность информирования "может касаться также и большинства на местном уровне"¹²⁴.

Мы хотели бы указать на то, что есть ряд других примеров, в отношении которых можно было бы поднять вопрос о взаимности. Существуют ситуации, когда отношения между носителями разных языков напряженные (например, баски в Испании), или когда существуют районы, где говорят только на одном языке – языке меньшинств (например, Аланские острова и шведскоговорящие коммуны в Остроботнии в Финляндии). Разумеется, что такие вопросы редко поднимаются властями или представителями групп, говорящих на этих языках, и поэтому могут и не привлечь внимание Комитета.

119. См. первый доклад об Испании, пункты 180-6.

120. См. первый доклад о Швеции, пункт 60.

121. См. второй доклад о Швейцарии, пункты 37-9.

122. См. первый доклад о Соединенном Королевстве, пункт 88.

123. См. Пояснительный доклад, пункт 74.

124. См. первый доклад об Испании, пункт 182.

Статьи 12 и 14

Как отмечалось ранее, мы считаем, что к СМИ относятся и пункты *a*, *b*, *c* и *g* статьи 12. Это же можно сказать и о пунктах *a* и *b* статьи 14. Сначала мы рассмотрим, как были ратифицированы эти пункты, а затем, как они связаны с вопросами СМИ. Подробный список ратификаций государствами, по языкам и статьям, содержится в Приложении.

Статья 12 – Культурные мероприятия и объекты

Из отдельных языков, перечисленных в Части III (всего 46), подпункт 1.*a* статьи 12 ("поощрять виды выражения и творчества, характерные для региональных языков или языков меньшинств, и содействовать развитию различных средств доступа к произведениям на этих языках") был ратифицирован в отношении почти всех из них (45). Однако только в четырех случаях, относящихся к 11 языкам, в докладах Комитета экспертов мы находим ссылки на СМИ в отношении данного подпункта,:

В Норвегии на ежегодной основе выделяются средства, помимо прочего, на детские программы¹²⁵.

В Швеции газета "*Samefolket*" (для саами, публикуется на шведском языке) получает правительственную поддержку через совет по культуре парламента саами¹²⁶.

В Шотландии предоставляется подготовка в сфере СМИ, что относится к подпункту 11.1.g Хартии, и упоминается также на основании данного пункта¹²⁷.

Помимо этого, в отношении семи языков, ратифицированных Хорватией, Комитет экспертов, в связи с данным подпунктом, отмечает, что он не получил какой-либо информации об аудио- или аудиовизуальных произведениях.

Пункт 1.*b* статьи 12 ("содействовать развитию различных средств доступа носителей других языков к произведениям на региональных языках или языках меньшинств посредством более широкого использования перевода, дублирования, синхронного перевода и субтитров") в ратификациях относится к 28 языкам. В отношении 10 языков (в 12 докладах) Комитет экспертов, в контексте данного подпункта, конкретно ссылается на СМИ.

В семи случаях Комитет экспертов жаловался на то, что получил неудовлетворительную информацию или вообще не получил информации о мерах по дублированию, синхронному переводу и субтитрам. В пяти других случаях такие меры принимались.

Подпункт 1.*c* статьи 12 ("содействовать развитию доступа носителей региональных языков или языков меньшинств к произведениям на других языках посредством более широкого использования перевода, дублирования, синхронного перевода и субтитров") в ратификациях относится к 26 языкам. В отношении 14 языков (в 17 докладах) Комитет экспертов, в контексте данного подпункта, конкретно упоминал СМИ.

В 10 случаях Комитет экспертов заявил, что он получил неудовлетворительную информацию или вообще не получил информации о дублировании, синхронном переводе и субтитрах. В остальных семи случаях такая практика осуществлялась.

125. См. второй доклад о Норвегии, пункт 143.

126. См. первый доклад о Швеции, пункт 145.

127. См. первый доклад о Соединенном Королевстве, пункт 283.

Пункт 1.g статьи 12 ("поощрять и/или содействовать созданию органа или органов, ответственных за сбор и хранение копий представляемых или публикуемых произведений на региональных языках или языках меньшинств") в ратификациях относится к 39 языкам. В отношении 18 языков (в девяти докладах) Комитет экспертов, в контексте данного подпункта, конкретно ссылался на СМИ.

В пяти случаях, в отношении 11 языков, Комитет экспертов выразил неудовлетворенность в отношении того, что он не получил информации в связи с аудиовизуальными материалами. В четырех случаях, в отношении четырех языков, аудиовизуальные произведения были получены и сохранены.

Статья 14 – Трансграничные обмены

Пункт *a* статьи 14 ("применять существующие между государствами, в которых один и тот же язык используется в идентичной или схожей форме, двусторонние и многосторонние соглашения в сфере культуры, образования, информации, профессиональной подготовки и непрерывного образования, либо при необходимости добиваться заключения таких соглашений с тем, чтобы содействовать расширению контактов между лицами, пользующимися одним и тем же языком в соответствующих государствах") ратифицирован в отношении 34 языков. Мы не нашли никаких примеров, когда СМИ конкретно упоминались бы в связи с этим пунктом.

Пункт *b* статьи 14 ("в интересах региональных языков или языков меньшинств содействовать и/или развивать приграничное сотрудничество, в частности, между региональными или местными властями, на территории которых тот же язык используется в идентичной или схожей форме") ратифицирован в отношении 36 языков. В трех случаях содержится конкретная ссылка на СМИ. Все три случая связаны с трансграничными обменами в области вещания.

В отношении языка саами существует программа обменов между Норвегией и другими скандинавскими странами и Российской Федерацией¹²⁸.

Между Италией и Словенией существуют трансграничные обмены и сотрудничество в отношении телевизионных программ в отделении итальянского телевидения в районе Копер/Каподистрия и Трст/Триест¹²⁹.

В регионе Саами имеется сотрудничество по ежедневным телевизионным новостям между общественными службами телевидения Норвегии, Швеции и Финляндии, а также планируется создать северный канал на саами¹³⁰.

Некоторые выводы из результатов анализа статей 12 и 14

Наши выводы из результатов анализа, проведенного в данном исследовании, в отношении того, как обновляется политика в области СМИ в соответствии со статьями 12 и 14, заключаются в том, что основным препятствием в более тщательной оценке выполнения этих обязательств является отсутствие информации. Соответствующие выводы в отношении

128. См. первый доклад о Норвегии, пункт 96.

129. См. первый доклад о Словении, пункт 238-9.

130. См. первый доклад о Швеции, пункт 174.

СМИ были представлены по каждому из рассмотренных отдельных пунктов и подпунктов (за исключением пункта *a* статьи 14). Однако они являются недостаточными для того, чтобы разработать схему, позволяющую дать оценку последовательности по содержанию.

Мы считаем, что Комитет экспертов и Секретариат Хартии должны проинформировать государства-участники о тех подходах, на основании которых ожидается, что меры в области СМИ также будут включены в эти пункты, а сам Комитет экспертов должен инициативно запрашивать информацию об этих вопросах во время посещений на местах¹³¹.

Если на основании соответствующих пунктов принимаются какие-либо меры, то Комитет щедро рассматривал обязательства как выполненные или частично выполненные, даже в тех случаях, когда отсутствовала информация в отношении СМИ (например, о дублировании, синхронном переводе или субтитрах на региональный язык или язык меньшинства или с них, или о сборе/хранении копии аудиовизуальных произведений на региональных языках или языках меньшинств). Для обеспечения последовательного подхода, Комитет должен был бы потребовать от государств-участников представлять такую информацию в качестве предварительного условия признания полного выполнения данных обязательств.

Особую озабоченность в этой связи вызывает то, что СМИ все больше переходят на цифровые технологии. Развиваются новые технологии радио- и телевидения. Одновременно появляются методы хранения, которые позволяют сохранять в цифровой форме печатные и аудиовизуальные произведения, а также информацию, доступную на новых платформах (Интернет, мобильные телефонные сети и т.д.). Инвестиции в такие технологии требуют финансирования и такой политики реализации, которая охватывала бы также продукцию на региональных языках или языках меньшинств. Однако на настоящий момент имеется мало свидетельств того, что такая практика развивается.

7. Анализ последовательности во вставках, выводах и рекомендациях

В этом разделе данного исследования мы постараемся выявить некоторые более широкие темы, которые, как представляется, вытекают из рассмотрения практики государств при ратификации положений Хартии, относящихся к СМИ, а также практики Комитета экспертов по проведению мониторинга такой ратификации. Исходя из этого, данный раздел ориентирован на сами государства, а также на тех, кто занимается процессом мониторинга и участвует в процессе принятия решений в Совете Европы; надеемся, что государственные органы, как в тех государствах, которые уже ратифицировали Хартию, так и в тех, которые рассматривают возможность ее ратификации, будут тщательно учитывать вопросы, связанные с рассмотрением схемы ратификации и общими темами, вытекающими из процесса мониторинга.

Что касается обязательств на основании статьи 11, то мы провели целевой анализ того, как Комитет экспертов рассматривает обязательства в отношении наиболее значимых инструментов (во вставках и выводах), а также как они отражены в рекомендациях Комитета министров. Общий вывод из этого анализа состоит в том, что в этих докладах средствам массовой информации обычно уделяется большое внимание. Мы считаем, что это отражает в

131. Это может делаться, например, в связи с информационными семинарами, организуемыми в государствах, которые готовят ратификацию Хартии или находятся в процессе подготовки периодических докладов.

целом высокий уровень внимания всех сторон к вопросам, связанным со СМИ, в политике, относящейся к региональным языкам или языкам меньшинств.

Только в шести из 20 изученных докладов не было вставок по связанным со СМИ вопросам на основании статьи 11 (половина из этих докладов относилась ко второму туру мониторинга). Только в одном докладе вообще не было каких-либо выводов о СМИ. В шести докладах не было включено рекомендаций (два из них относились ко второму туру мониторинга). В целом, СМИ уделяется в докладах весьма приоритетное место, а объем выводов свидетельствует о том, что Комитет экспертов проводит достойную одобрения политику – занимать, по крайней мере, определенную позицию в данном секторе.

В качестве второго этапа нашего анализа мы изучили, как внимание в докладах распределяется в отношении тех обязательств, которые были ратифицированы государствами-участниками. Мы проанализировали вещание как отдельную группу обязательств (подпункты 1.a-c статьи 11), а аудиовизуальные произведения – как другую группу (подпункт 1.d статьи 11). В анализ были включены также газеты (подпункт 1.e статьи 11), подготовка журналистов (подпункт 1.g статьи 11) и представительство в органах, занимающихся обеспечением свободы и многообразия СМИ (пункт 3 статьи 11). Из анализа мы исключили подпункт 2 статьи 11 (обеспечение свободного приема телерадиовещания), поскольку до сих пор это обязательство не вызывало каких-либо проблем¹³². Результаты этого анализа сравнивались с количеством тех обязательств, которые приняли на себя в данной области государства-участники. Таблица 1 представляет собой резюме этих результатов.

132. Однако ситуация может измениться в будущем в результате внедрения новых технологий в СМИ, которые способны изменить положение в области трансграничного приема передач.

Таблица 1. Ратификации и комментарии в отношении СМИ (статья 11) Комитета экспертов и рекомендации Комитета министров по 20 рассмотренным докладам

Статья	Количество ратифицированных обязательств	Вставка / соотношение	Вывод / соотношение	Рекомендация / соотношение
Вещание (11.1.a-c)	97	30 / 0,31	22 / 0,23	12 / 0,12
Аудиовизуальные произведения (11.1.d и f)	69	3 / 0,04	0 / 0	0 / 0
Газеты (11.1.e)	46	5 / 0,11	5 / 0,11	3 / 0,07
Подготовка журналистов (11.1.g)	18	2 / 0,11	1 / 0,06	0 / 0
Представительство (11.3)	24	1 / 0,04	1 / 0,04	1 / 0,04
Прочее		3	5	2
Итого	254	44 / 0,16	33 / 0,13	18 / 0,07

(Просьба отметить, что соотношение представляет собой количество комментариев по каждому случаю, разделенное на количество ратификаций.)

Данный анализ показывает, что в докладах Комитета экспертов и в рекомендациях Комитета министров уделяется повышенное внимание вещательным СМИ. Такое повышенное внимание существует как в отношении абсолютного количества комментариев, так и в отношении количества ратификаций по каждой категории. Такое отсутствие равновесия наблюдается независимо от того, рассматриваем ли мы вставки, выводы или рекомендации Комитета министров. Среди тех вопросов, к которым привлечено внимание в докладах Комитета экспертов, на втором месте, в абсолютных цифрах, находятся газеты.

Несмотря на многочисленные ратификации положений об аудиовизуальных произведениях, они практически никогда не упоминаются. Также редко упоминаются в докладах Комитета экспертов представительство региональных языков или языков меньшинств в органах, ответственных за обеспечение свободы СМИ, и наличие подготовки для журналистов.

Учитывая то, что нам известно о ситуации на местах, как это отражено в докладах, то объем аудиовизуальных СМИ на региональных языках или языках меньшинств особо не впечатляет. Принимая во внимание относительную важность этого сектора (особенно новых

СМИ и СМИ, ориентированных на молодежь), стороны действительно могли бы уделять больше внимания этой области в будущем. Как подтверждается данными исследования, имеющимися на веб-сайтах (о них говорилось выше, см. сноски 11 и 13) "Mercator Media" или Европейской ассоциации ежедневных газет на языках меньшинства и региональных языках (MIDAS), наличие регулярных ежедневных газет на региональных языках или языках меньшинств по сравнению с вещательными СМИ находится на еще более низком уровне. Независимо от этого, внимания в докладах к недостаткам в этой области, как представляется, уделяется сравнительно мало.

Существует относительно мало ратификаций положений о представительстве региональных языков или языков меньшинств в органах, ответственных за свободу СМИ, или в отношении подготовки журналистов (24 и 18, соответственно). Изучив эти доклады, мы обнаружили мало информации о том, как в государствах относятся к этим вопросам, и поэтому мы ожидаем, что в данной области еще многое предстоит сделать. При этом данный факт, за отдельными исключениями, не отражается во вставках, выводах или рекомендациях Комитета министров. Стороны должны уделять внимание очевидным недостаткам в этой области.

Имеются два аспекта данного положения, которые затрудняют понимание ситуации. Во-первых, тот регулирующий орган, который описан в самой Хартии, может не соответствовать уже существующему режиму регулирования в отношении СМИ; такая неясность в самом договоре может быть уточнена своего рода политическим заявлением, которое пояснило бы, какие регулирующие органы подходят под это определение. Вторая неясность связана с уровнем представительства или участия со стороны сообщества языка меньшинства, требуемым в таких органах, и этот вопрос также требует пояснения. В данном случае государство должно изложить общие рамки регулирования в отношении СМИ. Вполне вероятно, что в отношении всех СМИ вообще нет единого органа надзора, и что многообразие СМИ гарантируется, если вообще это существует, рядом регулирующих органов. Когда существует более одного регулирующего органа такого рода – например, один – для радио и телевидения, а другой – для печатной прессы, и т.д. – то мы предлагаем, чтобы данное обязательство соблюдалось в отношении каждого из таких регулирующих органов. Мы считаем, что органы, занимающиеся этическими рекомендациями (советы по этике в СМИ и т.д.), также подпадают под действие этого подпункта.

Какого рода представительство в таких органах отводится носителям языков меньшинств? Самым высоким уровнем представительства было бы место или места в совете директоров такого органа; затем существуют такие варианты, как подготовка докладов консультативным органом для совета по вопросам меньшинств или наличие подкомитета, имеющего полномочия по рассмотрению вопросов языка меньшинств, а также кооптирование членов от сообщества языка меньшинств или система официальных консультаций с органами, представляющими носителей языков меньшинств. Консультации должны обозначать реальные консультации на регулярной основе, ориентированной конкретно на носителей языков меньшинств.

Краткое ознакомление с проблемами, которые поднимаются во вставках, выводах и рекомендациях, связанных со СМИ, показывает, что часто проблемы связаны с обязательствами в отношении общественной и частной структуры вещания. Эта проблема наиболее ярко проявляется в связи с ратификацией со стороны Германии (см. выше в разделе 6), однако определенная неясность, как представляется, существует и в отношении

других случаев. В основном внимание в докладах уделяется услугам СМИ на языках, включенных на основании Части III Хартии.

Однако три вывода (первые доклады о Дании и Испании, второй доклад о Хорватии) и одна рекомендация (второй доклад о Хорватии) поднимают вопросы, связанные со СМИ на основании пункта 3 статьи 7. Возникшие вопросы связаны с продвижением взаимного понимания и толерантности между языковыми группами. Мы приветствуем такое внимание к этому основополагающему измерению Хартии. При этом мы высказываем свою озабоченность в отношении убедительности тех нескольких размышлений, которые содержатся в докладах Комитета экспертов, выявленных нами по этой важной теме во вставках, выводах и рекомендациях, являющихся наиболее значимыми частями докладов. Как отмечалось в разделе 6, доклады действительно свидетельствуют о том, что проблемы в данной области могут существовать и во многих других государствах (как это конкретно отмечалось, например, в первых докладах о Нидерландах, Германии, Соединенном Королевстве и Словении, а также во втором докладе о Швейцарии).

Подводя итог нашему анализу последовательности в рассмотрении обязательств на основании статьи 11 (вставки, выводы и рекомендации Комитета министров), мы установили, что уровень внимания в этой сфере Хартии представляется достаточно высоким и последовательным. Однако мы считаем, что имеется перекоп в отношении присутствия СМИ в целом, и в частности, вещательных СМИ. Мы думаем, что стороны должны уделять больше внимания новым СМИ и обсуждению аудиовизуальной продукции. Мы ставим также вопрос о том, в достаточной ли мере во всех случаях, подпадающих под эти положения, отражаются выводы, касающиеся представительства региональных языков или языков меньшинств в органах, ответственных за свободу СМИ, и в отношении подготовки журналистов и других сотрудников.

Дополнительное заключение, основывающееся на нашем анализе выводов и рекомендаций, состоит в том, что стороны должны уделять больше внимания СМИ в связи с вопросами, возникающими на основании статьи 7, прежде всего в отношении внимания к региональным языкам или языкам меньшинств в основных СМИ, ориентированных на население данного государства в целом, а также вопросу укрепления толерантности между различными языковыми группами в обществе.

8. Рекомендации и выводы

В Хартии содержится ряд положений, имеющих отношение к СМИ на языке меньшинства, в том числе положения Части II, которые применимы к уважению ко всем региональным языкам или языкам меньшинств в государстве (подпункты 1.d, e и i пункта 3 статьи 7), и набор положений Части III, относящихся только к тем региональным языкам или языкам меньшинств, которые подпадают под защиту на основании Части III (подпункты 1.a, b, c и g статьи 12, подпункты a и b статьи 14 и, что наиболее важно, статья 11 – посвященная конкретно средствам массовой информации).

Применение различных пунктов и подпунктов статьи 11 осложняется рядом факторов. Во-первых, как уже обсуждалось выше в разделе 3, положения договора содержат ряд неясностей, требующих уточнения и толкования. Во-вторых, ситуация, в которой находятся региональные языки или языки меньшинств, к которым применяются эти положения, может быть самой разной, и эти положения должны применяться таким образом, чтобы это

учитывало такие различия, но при этом не подрывало последовательности в применении. В-третьих, как уже рассматривалось выше в разделах 3 и 4, сама природа СМИ в европейских странах быстро меняется, как с точки зрения права собственности – и в частности роли государства – так и в отношении структуры, условий регулирования и технологий; в любом случае положения Хартии, которые разрабатывались в конце 1980-х годов, должны соответствовать глубоким изменениям в условиях деятельности СМИ.

Рекомендации

На основе нашего анализа мы излагаем некоторые выводы, которые могут быть полезны для сторон, участвующих в процессе выполнения и мониторинга Хартии.

Общее условие – "положение каждого языка" (пункт 1 статьи 7) в контексте положений о СМИ имеет особое значение. Одна из задач Хартии состоит в том, чтобы сохранять и содействовать языкам, которым угрожает возможное исчезновение. С учетом этого, положение особо уязвимого языка может потребовать более широких действий со стороны государства, и поэтому положение такого языка не должно использоваться как обоснование для менее высокого уровня защиты. Комитет экспертов уделил внимание этому аспекту в ряде своих докладов, причем в некоторых случаях заявив о необходимости принятия незамедлительных мер. В этой связи мы хотели бы привлечь внимание к многочисленным факторам влияния СМИ в качестве инструмента постоянного использования языка, создания общественных связей, укрепления стандартов в языке, повышения информированности о его носителях, а также о создании рабочих мест, связанных с данным языком.

В отношении терминов "радиостанция" и "телевизионный канал" основным вопросом является доступ на равной основе для каждого носителя языка, в соответствии с положением Хартии. Технически, минимальным требованием было бы, чтобы данная услуга предоставлялась всем носителям языка, будь то через какую-то одну станцию или же через ряд станций, образующих "станцию" или "канал" в качестве носителя информации, что с точки зрения доступности было бы равным тем услугам, которые предоставляются на языке большинства. Еще один аспект терминов "станция" или "канал" связан с объемом и качеством предлагаемых программ. Если говорить о требованиях к содержанию, то в программах важную роль должны играть, по крайней мере, новости, информация и содержание, отражающее культурную деятельность. В идеале, станция или канал должны предоставлять полный комплекс услуг, охватывая все форматы программ, имеющиеся на языке большинства. Это должно делаться также на высоком качественном уровне, который обеспечивает привлекательность этого вещания по сравнению с конкурирующими программами на других языках. Что касается объема, то мы обращаем внимание на происходящее развитие новых целевых радио- и телевизионных услуг на языках большинства (молодежные каналы по телевидению и радиостанции, детские каналы по телевидению и т.д.), направленных конкретно на обслуживание отдельных групп аудитории. В этой связи особое значение имеет то, чтобы услуги на языках меньшинств развивались таким образом, чтобы удовлетворять спрос на программы, которые могут служить таким же задачам на этих языках, уделяя при этом особое внимание детям и молодежи.

Что касается термина "программы", то основным вопросом здесь является обслуживание основных потребностей в сфере языка. В данном случае стандарты "программ" могут включать все аспекты следующего: новости, информация и выражение культурной

деятельности. Еще один аспект "программ" должен быть связан с частотой и продолжительностью вещания. В данном случае стандарты могли бы быть связаны с регулярностью и прогнозируемостью вещания, то есть, по крайней мере с еженедельным присутствием, но предпочтительно – с ежедневным. Достаточна ли продолжительность программы – это будет зависеть от ее характера, а также от той частоты, с которой такие программы выходят в эфир. В качестве стандарта в этой связи для радио и телевидения можно установить минимальный объем ежедневных новостей такого же характера, как и для большинства населения. Третье требование относится к расписанию программ, и здесь могут применяться разные стратегии для предоставления наилучших услуг аудитории, говорящей на региональном языке или языке меньшинства. В любом случае потребовалось бы ведение вещания во время или незадолго до наиболее популярного времени и во время обычных часов просмотра телевидения или слушания радио.

"Газета" в значении подпункта *e.i* статьи 11 означает письменную продукцию, которая издается часто и регулярно, при этом охватывая новости в том обществе, которое обслуживает данная газета. Стандарты в этой связи основывались бы на обязательствах MIDAS (веб-сайт приведен выше в сноске 11), которые требуют от членов публиковать издания, по крайней мере, три раза в неделю. Если это делается реже, то это необходимо обосновать. Требованием к качеству является возможность освещать и сосредотачиваться на текущих событиях. Маловероятно, что издание, которое публикуется реже, чем раз в неделю, будет достаточным для соблюдения такого требования. Публикации о проведении досуга или туризм не отвечают понятию "газета" – от которой требуется предоставлять населению в данном регионе такое содержание, которое расширяет возможности людей участвовать в жизни общества и в общественной сфере. Подпункт *1.f.ii* статьи 11 требует от государственных участников применять существующие меры для оказания финансовой помощи и "аудиовизуальной продукции" на региональных языках или языках меньшинств. Мы истолковали бы этот термин таким образом, что это обязательство применимо и к электронным вариантам газет в Интернете.

В отношении выражения "на региональных языках или языках меньшинств", все обязательства по пункту 1 статьи 11 связаны с мерами, призванными содействовать наличию медийного контента на региональном языке или языке меньшинства. В некоторых случаях, как указывалось выше, власти ссылаются на основании этого положения на схемы поддержки для доминирующих услуг на языке большинства, с включением программ, передаваемых на языке большинства, но посвященных языку (языкам) меньшинства. В других случаях власти ссылаются на газеты или радиостанции, которые являются двуязычными, или же могут даже в основном содержать информацию на языке большинства. С учетом наших аргументов, изложенных в разделе 3 данного доклада (о важности институциональной полноты использования языка), мы выступаем с предупреждением в отношении таких тенденций, отраженных в этих примерах. Мы считаем, что требование "на региональных языках или языках меньшинств", используемое (с некоторыми вариациями) в пункте 1 статьи 11, должно препятствовать "инфляции", и практика в этой сфере должна подвергаться строгому мониторингу. Содержание СМИ, которые посвящены языку, а не выпускаются на самом языке, занимает свое место в этой сфере, но эта задача подпадает под статью 7 (в частности, пункт 3 статьи 7), и такая практика должна быть предметом мониторинга в связи именно с этой статьей.

В отношении термина "аудиовизуальная продукция": с учетом развития СМИ в последнее

время, эту концепцию необходимо толковать широким образом. Поэтому она включает не только радио и телевидение, фильмы, видео и DVD и т.д., но и продукцию мультимедиа в разной форме, а также оказываемые услуги по Интернету и любые изменения в использовании традиционных аудиовизуальных или печатных СМИ, для того чтобы доступ обеспечивался на равной основе или в аналогичной форме на новых платформах, в том числе через технологии мобильной связи, когда это делается для целей, аналогичных СМИ.

Что касается термина "дополнительные расходы" СМИ, использованного в подпункте 1.f.i статьи 11, то мы считаем, что данный раздел означает, что СМИ на региональном языке или языке меньшинства, должны рассматриваться на справедливой и щедрой основе в любых схемах финансирования, которые имеются для предоставления дотаций СМИ. Особое внимание следует уделять требованиям СМИ меньшинств, для того чтобы они были конкурентоспособны, с точки зрения качества, по сравнению с основными СМИ.

В отношении термина "журналисты и другой персонал", в значении пункта 1.g статьи 11: на вопрос о том, как определяются "журналисты" и какие профессии охватываются понятием "другой персонал", при оценке со стороны Комитета экспертов был дан ответ лишь в очень немногих случаях. В большинстве государств образование на регулярной основе для журналистов на региональных языках или языках меньшинств либо отсутствует, либо встречается крайне редко. В соответствии с духом Хартии, мы рассматриваем данное обязательство как означающее, что подготовка журналистов на таких языках проводится в той же форме и в таком же объеме, как и для большинства. Помимо этого, может предоставляться дополнительная профессиональная подготовка для сохранения профессионального уровня и языковых навыков. "Другой персонал" включает людей, которые образуют соответствующую среду профессионального производства. Существует ряд причин, почему столь важно создать профессиональную среду, в которой достаточно владеют региональным языком или языком меньшинства: прежде всего, это необходимо для обеспечения, причем на всех этапах процесса производства, общего понимания вопросов, связанных с языком и культурой, а во-вторых – для обеспечения того, чтобы в секторе СМИ были такие рабочие места, в которых доминирует язык меньшинства.

Что касается фразы "гарантировать свободу прямого приема радио- и телевизионных передач" из соседних стран, которая появляется в пункте 2 статьи 11, то препятствия в передаче СМИ и приеме передач могут быть разного рода. Существуют технические вопросы, а также правовые вопросы, которые могут препятствовать передаче и приему информации. Учитывая ту сильную поддержку, которая излагается в Пояснительном докладе в отношении усиления всех видов трансграничного телевидения (статья 7, подпункт 1.i; статья 14), вопрос о препятствиях в отношении передачи информации и приема ее или согласие с тем, что такие препятствия возникают по той или иной причине (например, в результате перехода к цифровой технологии в вещании) должен быть воспринят серьезно. Государства-участники призваны осуществлять активную деятельность для того, чтобы снять любые такие барьеры.

До сих пор статьи 12 и 14 применялись к вопросам СМИ достаточно бессистемно, и мы думаем, что это совершенно очевидно связано с редкой информацией о ситуации на основе периодических докладов. Мы предлагаем, чтобы государства-участники, занимающиеся выполнением Хартии, больше уделяли внимания тем мерам в сфере СМИ, которые должны быть включены и на основании этих пунктов. Развитие в области СМИ распространяется и на вопросы, относящиеся к культурным мероприятиям и объектам, а также на трансграничные обмены. Особую озабоченность в этой связи вызывает то, что технологии

СМИ становятся все больше цифровыми, что повлияет на требования, связанные с положениями этих двух статей.

Выводы

Мы пришли к выводу о том, что положения статьи 11, как правило, истолковываются последовательно. Любая непоследовательность происходит либо ненамеренно, либо является вполне понятным следствием того, что сам договор является относительно новым; часто бывает, что политика в сфере толкования изменяет жизнь договора, поскольку опыт, накопленный благодаря соблюдению положений договора, приводит к новым подходам и, следовательно, к новым формам толкования. Во многих случаях неясности в положениях статьи 11 были в значительной степени прояснены Комитетом экспертов.

Мы отметили, что Комитет экспертов, как правило, стремился избегать каких-либо указаний в отношении соблюдения положений статьи 11. И хотя на практике он предоставил конкретные примеры тех действий, которые можно рассматривать как "поощрение" или "содействие", Комитет не пытался в форме указания изложить те меры, которые должны приниматься для "поощрения" или "содействия". С нашей точки зрения такой подход можно только приветствовать. Было бы нецелесообразно и, вероятно, невозможно конкретно перечислить те меры, которые необходимо принять, учитывая значительные различия, существующие между теми разными региональными языками или языками меньшинств, на которые распространяется Хартия. Поскольку опыт на основании Хартии расширяется, так же как расширяется и свод докладов Комитета экспертов, то и дальнейшее выполнение положений Хартии в конкретных обстоятельствах будет способствовать большей ясности. Аналитический индекс, который обобщил бы все комментарии Комитета экспертов в связи с каждым отдельным пунктом, подпунктом и положением, помог бы Комитету экспертов в его работе, а также властям и самим носителям языков меньшинств в понимании подхода со стороны Комитета экспертов к каждому отдельному положению Хартии.

9. Контрольный список для пользователей в отношении выполнения положений Хартии о СМИ

Статья 7

Было выделено четыре отдельных подпункта статьи 7, как имеющих особое отношение к сфере СМИ: подпункты 1.d, 1.e, 1.i и 3.

- Мы видим, что Комитет экспертов рассматривает Часть II Хартии как содержащую положения, которые сами по себе также применимы к языкам, охватываемым более подробными положениями в Части III. Это – очень важно, поскольку примеры, которые обновляют вопросы, связанные с Частью II и относящиеся к языкам в Части III, сосредоточены на более общих проблемах, которые во многих случаях было бы не просто рассматривать на основании отдельных статей Части III.
- Существует необходимость в систематическом применении статьи 7 в отношении общих недостатков в присутствии и эффективности СМИ, как в отношении языков,

которые оцениваются на основании Части II, так и в отношении тех языков, которые рассматриваются в Части III Хартии.

- Существует дублирование между положениями Части II Хартии – особенно статьи 7 – и положениями в Части III Хартии – особенно это касается статьи 11, статьи 12, подпунктов 1.a, b, c и g, а также подпунктов a и b статьи 14. Такое дублирование имеет весьма серьезное значение, поскольку это обеспечивает применимость Хартии к нарождающимся в ландшафте СМИ новым характеристикам. Мы рекомендуем, чтобы Комитет экспертов применял аналогичные стандарты, которые предусмотрены для традиционных СМИ, при оценке новых СМИ, например, на основании статьи 12¹³³.

Статья 11

Подпункт 1.a.i

- Являются ли радиостанция или телевизионный канал общественными или частными? (Если они частные, см. пункт 1.b или 1.c)
- Была ли создана радиостанция или телевизионный канал специально для вещания на языке меньшинства (если даже, на самом деле, вещание ведется на официальном языке/языке большинства)? Мы полагаем, что если вещание ведется не исключительно на языке меньшинства, то должно быть показано, что эта радиостанция/канал были созданы для содействия такому вещанию – и что расширение вещания на языке меньшинства является смыслом существования данной станции/канала.
- Сколько часов в день занимают программы на языке меньшинства? Мы предлагаем, чтобы был установлен определенный минимум в день – возможно, один - два часа для телевидения и шесть - восемь часов для радио.
- Если вещание ведется на станции/канале также на официальном языке/языке большинства, то, сколько часов занимает вещание на этом языке? Мы предлагаем, чтобы в этом контексте самым важным вопросом было присутствие вещания на языке меньшинства в "прайм-тайм" на телевидении и радио (см. следующий пункт).
- В какое время дня ведутся передачи по радио и на телевидении? Какой объем вещания приходится в наилучшее время? Мы предлагаем, чтобы, как минимум, было определенное вещание на языке меньшинства в наилучшее время на телевидении и радио, и чтобы в идеале в это время передавались только программы на языке меньшинства.
- Что касается содержания программ, то, как много программ используется повторно? Какие жанры программ существуют? Насколько разнообразны программы? Мы предлагаем, притом что может использоваться и повторный показ программ, чтобы всегда был постоянный поток нового материала, который образовывал бы основной объем в наилучшее время. Что касается жанров программ, то они должны быть разумно

133. Дополнительное рассмотрение этого вопроса, см. Том Моуринг, 2006, *Доступ национальных меньшинств к СМИ: новые вызовы*. Доклад, подготовленный Комитетом экспертов, по вопросам, относящимся к национальным меньшинствам. DH-MIN(2006)015, Страсбург, 20 ноября 2006 года. www.ivir.nl/publications/mcgonagle/Access_natmin_to_media_eng.pdf.

многообразными, но при этом основную часть этих программ должны составлять новости и информация о текущих делах, связанная с местными, региональными, национальными и международными вопросами, а также детские и молодежные программы и программы, связанные с культурой на региональном языке или языке меньшинства.

- Каким образом финансируется станция/канал? Мы предлагаем, чтобы единственными принципами здесь были функциональность и эффективность – являются ли уровни финансирования достаточными, для того чтобы выполнять все вышеизложенные цели?
- Там, где радиостанция/телевизионный канал ведут вещание в цифровом формате, существует ли достаточное предложение в аналоговом формате? Мы считаем, что исключительно цифровое вещание является неудовлетворительным подходом в тех государствах, которые поддерживают смешанную систему аналогового и цифрового вещания, с учетом аргументов, уже изложенных Комитетом экспертов в отношении доступа к цифровым технологиям. Пока цифровые услуги не станут в целом бесплатными или предоставляться в государстве по низкой цене, то обязательства по данному подпункту могут быть выполнены только в контексте нецифрового вещания.

Подпункт 1.a.ii, iii

В этой связи применимы и многие соображения, изложенные в отношении пункта 1.a.i. При определении того, существует ли "соответствующее предоставление" и действительно ли государства "поощряют и содействуют" такому предоставлению услуг, необходимо учитывать следующие соображения:

- Если государство выбрало подпункт 1.a.ii, то, какие шаги предпринимаются по созданию радиостанции/телевизионного канала? Мы предлагаем, чтобы такие шаги включали и юридические меры – например, изменения в законодательстве о вещании – когда необходимо, административные меры – такие, как лицензирование этой услуги – и финансовые меры – такие, как четкие обязательства в отношении разумного и эффективного уровня дотаций со стороны государства.
- Сколько часов каждый день или каждую неделю занимает вещание на языке меньшинства? Мы предлагаем, чтобы был установлен определенный еженедельный минимум – может быть, один - два часа для телевидения и шесть - восемь часов для радио, но в неделю – а не в день, как на основании подпункта 1.a.i.
- Насколько регулярно ведется вещание на языке меньшинства? Мы предлагаем, чтобы такие программы в идеале передавались примерно в то же время и на предсказуемой основе – например, два часа каждый четверг, в установленное время.
- В какое время дня ведутся радиопередачи и телевизионное вещание? Какой объем вещания приходится на наилучшее время? Мы предлагаем, чтобы, как минимум, в наилучшее время по телевидению и на радио велось определенное вещание на языке меньшинства.
- Что касается содержания программ, то, как много программ используется повторно? Какие жанры программ существуют? Насколько разнообразны программы? Мы

предлагаем, притом что может использоваться и повторный показ программ, чтобы всегда был постоянный поток нового материала, который образовывал бы основной объем в наилучшее время. Что касается жанров программ, то они должны быть разумно многообразными, но при этом основную часть этих программ должны составлять новости и информация о текущих делах, связанная с местными, региональными, национальными и международными вопросами, а также детские и молодежные программы и программы, связанные с культурой на региональном языке или языке меньшинства.

- Каким образом финансируется станция/канал? Мы предлагаем, чтобы единственными принципами здесь были функциональность и эффективность – являются ли уровни финансирования достаточными, для того чтобы выполнять все вышеизложенные цели? Кроме того, государства должны иметь возможность представить специальные формы финансирования, которые направлены непосредственно на вещание на языке меньшинства, или доказать, что общие рамки финансирования для всего общественного вещания содержат особое положение о средствах для языка меньшинств.
- Там, где радиостанция/телевизионный канал ведут вещание в цифровом формате, существует ли достаточное предложение в аналоговом формате? Мы считаем, что исключительно цифровое вещание является неудовлетворительным подходом в тех государствах, которые поддерживают смешанную систему аналогового и цифрового вещания, с учетом аргументов, уже изложенных Комитетом экспертов в отношении доступа к цифровым технологиям. Пока цифровые услуги не станут в целом бесплатными или предоставляться в государстве по низкой цене, то обязательства по данному подпункту могут быть выполнены только в контексте нецифрового вещания.

Подпункты 1.b и c

Как уже отмечалось выше, эти подпункты применяются только в отношении частных вещателей. И даже если эти вещательные компании регулируются государством, имеют обязанности общественной службы или получают значительные государственные дотации, они по-прежнему должны рассматриваться на основании подпунктов 1.b или c, а не подпункта 1.a.

Помимо этого, многие из соображений в отношении количества часов, регулярности и прогнозируемости вещания, наличия программ в наиболее удобное время, содержания программ, мер финансовой поддержки и вопросов цифрового вещания - равным образом относятся и к этому вопросу.

Мы предлагаем, чтобы стороны в процессе выполнения Хартии и – когда это возможно – при подготовке к ратификации консультировались с Секретариатом Хартии и Комитетом экспертов в отношении информации о том, как следует понимать подпункты 1.b и c.

Подпункт 1.d

Здесь основные соображения связаны с теми специальными мерами, которые принимаются государством.

Подпункт 1.e

Основные вопросы в этой связи относятся к тому, а что же составляет газету на языке меньшинства, а также следующие важные соображения:

- Как часто выходит публикация? Мы считаем, что для публикации, которая выходит лишь раз в две недели, трудно выполнять задачи распространения новостей. Даже если со столь редким выходом публикаций в свет можно согласиться в исключительных случаях, в большинстве ситуаций, связанных с языком меньшинства, потребовалась бы публикация раз в неделю. Когда же лингвистическое меньшинство насчитывает определенное количество людей, как, например, в Уэльсе (580 000), то для удовлетворения требования о частоте публикации потребовалась бы ежедневная газета (выходящая четыре-семь дней в неделю).
- Каким является размер и содержание публикаций? Содержатся ли в ней местные, региональные, национальные и международные новости, а также предлагаются ли комментарии в отношении этих новостей и в целом по текущим делам? Мы полагаем, что "газета" должна быть достаточного размера, для того чтобы с определенной глубиной сообщать местные, региональные, национальные и даже международные новости, и при этом трудно было бы представить, чтобы такая публикация была короче, например, чем 12 страниц. Помимо этого, следует предусмотреть в публикации и место для комментариев и информацию о культуре, спорте, музыке, литературе и т.д. При этом основное содержание должны составлять новости.
- Содержит ли публикация информацию на языках иных, чем региональный язык или язык меньшинства – то есть, на официальном языке/языке большинства. С нашей точки зрения, можно разрешить публиковать небольшой объем материалов не на языке меньшинства, но при этом язык меньшинства должен доминировать; когда содержание на языке меньшинства не является основным – например, менее 60% - то эта ситуация может соответствовать подпункту 1.e.ii, но не пункту 1.e.i.
- Что касается подпункта 1.e.ii, то, как часто и насколько регулярно публикуются статьи на языке меньшинства? Каков объем таких статей, и какие вопросы в них затрагиваются? Мы считаем, что статьи на языке меньшинства должны публиковаться часто – по крайней мере, раз в неделю – и регулярно – в один и тот же день или дни на неделе, на четко определенном месте в самой публикации и в соответствии с определенной логикой. Мы предлагаем, чтобы статьи охватывали широкий спектр вопросов, а не просто вопросы, связанные с культурой языка меньшинств или местными новостями и "сплетнями". Мы предлагаем, чтобы статьи были определенного объема для изложения вопросов по существу – вероятно, как минимум 800 – 1 000 слов.
- Какие специальные меры финансирования существуют для поддержки газет и статей на языке меньшинств? Мы предлагаем, чтобы существовал определенный специальный режим финансирования или чтобы финансирование выделялось по отдельной статье в рамках более широкой поддержки газетам.
- Проводит ли государство политику размещения рекламы в публикациях на языке меньшинства или в поддержку публикаций, которые проводят политику регулярного размещения статей на языке меньшинства?

Подпункт 1.f

В этой связи мы не нашли конкретных руководящих принципов, но мы предлагаем, чтобы такой трудный вопрос, как "дополнительные расходы" СМИ, использующих языки меньшинств, определялся с большей точностью. Мы рекомендуем также, чтобы государствам не разрешалось опираться на меры, которые они уже упомянули в отношении соблюдения других пунктов и подпунктов Хартии, для того чтобы заявить, что они выполнили подпункт 1.f; следует выступать против такого "двойного учета", добиваясь того, чтобы меры на основании этого подпункта отличались от тех финансовых мер, которые принимаются для соблюдения других обязательств.

Подпункт 1.g

Основной вопрос в этой связи, как представляется, это наличие учебных курсов, специально ориентированных на подготовку журналистов на языке меньшинств (и других сотрудников) к работе в СМИ на языке меньшинств. Наличие общего обучения в сфере журналистики, открытого для носителей языков меньшинств, является недостаточным. Аналогичным образом были бы недостаточными учебные курсы, которые ориентированы на носителей языков меньшинств, но при этом не предусматривают подготовку в сфере журналистики.

- Какие существуют курсы и методы подготовки, которые конкретно направлены на подготовку журналистов, говорящих на языке меньшинств, именно как журналистов, связанных с языком меньшинств?

Пункт 2

Данное положение не вызвало каких-либо особых проблем, однако в Пояснительном докладе отмечается, что для выполнения этого положения было бы недостаточно продемонстрировать отсутствие препятствий в отношении трансграничного вещания, и это положение может потребовать принятия позитивных мер для содействия такому вещанию. Мы также отмечаем, что внедрение цифровых технологий в сферу вещания может создать новые вызовы в этой области, например, в связи с авторским правом и внедрением кодированного цифрового вещания.

- Существуют ли препятствия в отношении трансграничного вещания?
- Принимает ли государство меры, такие как строительство передатчиков или решение проблем авторского права, для содействия такому вещанию?

Пункт 3

В этом случае государство должно дать описание общей нормативной основы, существующей в отношении СМИ. Вполне вероятно, что в стране не существует единого органа, надзирающего за всеми СМИ, и что плюрализм СМИ – с нашей точки зрения,

главное соображение в этой связи – укрепляется, если вообще это делается, благодаря деятельности ряда регулирующих органов, в зависимости от характера СМИ.

- Когда имеется более одного регулирующего органа такого рода – например, один по радио и телевидению, другой – для печатной прессы и т.д. – то мы предлагаем, чтобы данное обязательство соблюдалось в отношении каждого такого регулирующего органа.
- Мы считаем, что органы по рассмотрению этических принципов (советы по этике в СМИ и т.д.), также подпадают под действие данного подпункта.
- Какое имеется представительство носителей языков меньшинств в такого рода органах? С нашей точки зрения, здесь имеется ряд возможностей, и на соответствующий уровень представительства, будет, разумеется, влиять размер лингвистического меньшинства. Самый высокий уровень представительства будет обеспечиваться благодаря выделению места или мест в совете директоров такого органа; затем могут быть такие варианты, как своего рода консультативный орган, докладывающий совету по вопросам меньшинств, или подкомитет, имеющий полномочия рассматривать вопросы языка меньшинств, с кооптированными членами от сообщества лингвистического меньшинства, или же система официальных консультаций с органами, представляющими лиц, говорящих на языках меньшинств. Консультации должны быть содержательными и конкретными, и во всех случаях выходить за рамки просто публичных консультаций, даже направленных конкретно на носителей языков меньшинств, или рыночные исследования в отношении носителей языков меньшинств, или официальных процедур рассмотрения жалоб со стороны населения, то есть быть такими, которые могут использовать носители языка меньшинств. Консультации должны означать содержательные консультации на регулярной основе, ориентированные конкретно на носителей языков меньшинств.

Статья 12

Четыре отдельных подпункта статьи 12 были выбраны, как имеющие особое отношение к сфере СМИ: подпункты 12.1.a, 1.b, 1.c и g.

Подпункт 1.a

В данном случае государство должно поощрять такие типы выражения мнения и инициативы, которые исходят именно от данного регионального языка или языка меньшинства, а также расширять различные меры доступа к произведениям на этих языках. Данное положение в целом, и мы с этим согласны, как таковое, применимо к СМИ, которые конкретно не подпадают под какое-либо обязательство в статье 11.

Подпункт 1.b

Государство принимает на себя обязательство расширять различные способы доступа к другим языкам в произведениях на региональном языке или языке меньшинства, путем оказания помощи и развития в сфере перевода, дублирования, синхронного перевода и

субтитров. Сам мониторинг выполнения этой статьи будет зависеть от развития технологий, которые позволяют использовать сразу два языка на новых медийных платформах. Эти изменения требуют постоянного внимания со стороны Комитета экспертов.

Подпункт 1.c

Государство берет на себя обязательство расширять доступ на региональных языках или языках меньшинств к произведениям на других языках путем оказания помощи и развития в сфере перевода, дублирования, синхронного перевода и субтитров. Это отражает обязательство, содержащееся в предыдущем подпункте, и поэтому к нему применим такой же комментарий.

Подпункт 1.g

В данном случае государство обязуется поощрять и/или содействовать созданию органа или органов, ответственных за сбор, хранение и распространение или публикацию произведений на региональном языке или языке меньшинства. Данное обязательство является весьма широким и охватывает весь сектор СМИ. Мы полагаем важным, чтобы создавалась практика по проведению таких мероприятий в том же объеме, что и в отношении государственного или официального языка. Кроме того, особое внимание должно уделяться сбору и хранению документации (в том числе аудиовизуальных произведений), связанной с языками, находящимися под угрозой исчезновения.

Статья 14

Пункт a

В данном случае государство обязуется применять существующие между государствами, в которых один и тот же язык используется в идентичной или схожей форме, двусторонние и многосторонние соглашения или, при необходимости, добиваться заключения таких соглашений с тем, чтобы содействовать расширению контактов между лицами, пользующимися одним и тем же языком в таких областях (помимо прочего), как культура и информация. Притом что большинство из государств, ратифицировавших Хартию, включило эту статью в свою ратификацию, до сих пор в докладах содержится мало информации о том, как в этой связи нужно учитывать СМИ. В ближайшем будущем новые технологические разработки, такие как цифровое радио и телевизионное вещание, могут поставить под серьезную угрозу трансграничные обмены.

Пункт b

В данном случае государство берет на себя обязательство содействовать и/или развивать приграничное сотрудничество, в частности, между региональными или местными властями, на территории которых тот же язык используется в идентичной или схожей форме. Притом что в этом пункте специально упоминаются региональные или местные власти, очевидно, что он относится и к СМИ, отражая во многом такую же озабоченность, как и в предыдущем пункте. На практике Комитет экспертов применял данный пункт к СМИ, прежде всего, к

трансграничным обменам в области вещания. Исходя из этого, мы повторяем наш комментарий в отношении пункта 14.а.

Приложение 1. Таблица ратификаций

Положения о СМИ, ратифицированные государствами, которые прошли первый цикл мониторинга (по языку, ратифицированному в отношении Части III)																						
Государство	Статья 11												Статья 12				Статья 14		Итого			
	п. 1											п. 2	п. 3	п. 1				а		б		
	а			б		с		d	е		f			g	а	б	с				g	
i	ii	iii	i	ii	i	ii		i	ii	i	ii											
Австрия				1		1	1	1			1		1		1					1	8	
Австрия Бургенланд/хорватский/Бург				1		1	1	1			1		1		1					1	8	
Австрия венгерский/Бург				1		1	1	1			1		1		1					1	8	
Венгрия ^а		6		6		6		6		6		6		6	6	6	6	6	6	6	78	
Германия/верхнелужицкий				1		1	1	1			1		1		1	1	1	1			10	
Германия/датский				1		1	1		1		1		1			1	1	1	1	1	10	
Германия/нижнелужицкий				1		1	1	1					1		1	1	1	1			9	
Германия/нижне немецкий/Бремен				1		1	1		1		1	1	1		1	1	1	1			11	
Германия/нижне немецкий/Гамбург				1		1	1		1		1	1	1		1		1				9	
Германия/нижне немецкий/Мекленбург				1		1	1		1		1	1	1		1	1	1				9	
Германия/нижне немецкий/Нижняя Саксония				1		1	1		1		1	1	1		1	1	1	1	1	1	12	
Германия/нижне немецкий/Шлезвиг-Гольштейн				1		1	1		1		1	1	1		1	1	1	1			10	
Германия/романи/Гессе				1		1	1	1	1		1	1	1		1		1	1			11	
Германия/Сатер-фризский				1		1	1		1		1	1	1		1	1	1	1			10	
Германия/северно-фризский				1		1	1		1		1	1	1		1	1	1	1	1		11	
Дания/немецкий			1	1	1	1	1	1			1	1	1		1	1		1	1	1	14	
Испания ^б	4			4		4		4	4		4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	60	
Нидерланды/фризский		1		1		1					1	1	1		1	1		1	1	1	10	
Норвегия/саами		1	1			1			1		1	1	1		1			1		1	10	
Словения ^в	2							2					2	2	2				2	2	14	
Соединенное Королевство/гаэльский		1		1		1	1		1		1	1	1		1			1	1	1	12	
Соединенное Королевство/ирландский		1		1			1	1			1	1	1		1				1	1	10	
Соединенное Королевство/уэльский	1						1	1			1		1	1	1	1	1	1			10	
Финляндия/саами		1	1			1	1	1			1		1	1	1	1	1	1	1	1	14	
Финляндия/шведский		1	1			1	1	1			1		1	1	1	1	1	1	1	1	14	
Хорватия ^д		7				7		7					7	7	7			7	7	7	63	
Швейцария/итальянский	1							1				1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	
Швейцария/ретороманский		1	1			1		1		1				1	1	1	1	1	1	1	12	
Швеция/меанкьели ^е		1				1	1				1	1	1		1	1		1	1	1	10	
Швеция/саами ^е		1				1	1				1	1	1		1	1	1	1	1	1	11	
Швеция/финский ^е		1				1	1				1	1	1		1	1	1	1	1	1	12	
Ратификации, итого (46)¹³⁴	8	1	22	9	24	6	27	34	28	18	7	28	18	39	24	45	28	26	39	34	36	501

^а В Венгрии идентичная ратификация состоялась в отношении хорватского, немецкого, румынского, сербского, словацкого и словенского языков.

^б В ратификации Хартии со стороны Испании не включен в список языков, ратифицированных на основании Части III, но Комитет экспертов в своем первом докладе об Испании определил каталанский, баскский, валенсианский и галисийский как языки, которые, в соответствии с ратификационной грамотой, подпадают под Часть III в отношении Испании. Ко всем этим языкам применяется идентичная ратификация.

^в В Словении идентичная ратификация состоялась в отношении итальянского и венгерского языков.

^д В Хорватии идентичная ратификация состоялась в отношении итальянского, сербского, венгерского, чешского, словацкого, рутенского и украинского языков.

^е В Швеции идентичные ратификации были осуществлены в отношении саами, финского и меанкьели.

134. Общее количество языков, подпадающих под ратификации Хартии в отношении статей 11, 12 и 14. Следует отметить, что в некоторых государствах были осуществлены отдельные ратификации в отношении одного и того же языка в разных частях данного государства. В этих случаях это рассматривается как отдельные ратификации.

Задняя страница обложки:

Данная публикация содержит подборку документов, основанных на докладах на международной конференции "Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств: достижения и вызовы", организованной совместно Советом Европы, правительством Испании, правительством Страны Басков и университетом Страны Басков, которая состоялась в Бильбао (Испания) 20-21 апреля 2009 года.

В этой публикации рассматриваются перспективы Хартии на будущее, с учетом опыта, накопленного в течение первого десятилетия существования этого документа. Очевидно, что основная ответственность в подготовке к ратификации и выполнении Хартии лежит на правительствах, как это было показано на отдельных примерах в отношении ряда государств-участников Хартии. При этом весьма важную роль в отношении данной Хартии играют также региональные и местные власти, поскольку они сталкиваются на повседневной основе с вопросами использования и защиты языков меньшинств.