

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе», Федеральный закон «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «О рекламе» и Федеральный закон «О внесении изменений в статью 21 Федерального закона «О рекламе», принятые Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 4 июля 2014 г. и одобренные Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 9 июля 2014 г.

С учетом того, что все перечисленные законы тесно связаны между собой, направлены на «точечные» изменения Федерального закона от 13.03.2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» и имеют, судя по всему, единую цель, целесообразно рассмотреть их как пакет законов в рамках единого экспертного заключения.

Анализ указанного пакета законов позволяет сделать следующие выводы.

1. Рассматриваемый пакет законов **противоречит концепции** Федерального закона «О рекламе» и, прежде всего, **его целям**, как они установлены в ст. 1, в частности, развитию рынка товаров, работ и услуг на основе принципа **добросовестной конкуренции**. В рассматриваемом пакете один закон фактически **создает условия для монопольного положения** определенных компаний на рынке телевизионной рекламы. Другой - **ликвидирует сами критерии** монопольного положения. Третий разрешает ранее запрещенную рекламу именно той продукции, которая может принести **максимальную прибыль**. Монополизация рынка телевизионной рекламы в такой ситуации становится **неизбежной**. Следствием этого будет экономическое ослабление и удаление с рынка подавляющего большинства кабельных и спутниковых телеканалов (телепрограмм) и неизбежное сужение информационного поля, в рамках которого телезрители реализуют свои конституционные права: на информацию, на свободу массовой информации, на доступ к культурным ценностям и т.д.

Следует иметь в виду, что размещение платными телеканалами коммерческой рекламы является не их конкурентным преимуществом, а вынужденной мерой. Распространяемые в кабельных и спутниковых сетях телеканалы вынуждены размещать коммерческую рекламу, чтобы обеспечить хотя бы минимальную рентабельность в условиях, когда значительная часть российской телеаудитории не может себе позволить оплачивать пользование этими телеканалами по экономически оправданным тарифам абонентской платы. В этих условиях лишение

указанных телеканалов права размещать коммерческую рекламу является ничем не обоснованным нарушением условий конкуренции.

Результатом вступления в силу анализируемого пакета законов станет **резкое ухудшение** положения одной и весьма значительной группы участников рынка информационных услуг (кабельных и спутниковых телеканалов), и столь же резкое **неосновательное обогащение** (по оценкам специалистов – на сумму \$1,5 млрд.) другой группы вещателей – эфирных телеканалов, также являющихся участниками рынка коммерческой рекламы. В этой связи можно сделать вывод, что рассматриваемый пакет законов **противоречит части 2 ст. 34 Конституции Российской Федерации**, не допускающей экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

2. Рассматриваемый пакет законов **ущемляет права и законные интересы** значительных групп населения, а также российского бизнес-сообщества.

Итак, перечислим тех, кто непосредственно пострадает от введения в действие анализируемых законов.

Во-первых, это **подавляющее большинство кабельных и спутниковых телеканалов**, которые с потерей рекламы лишатся экономической основы нормальной деятельности и будут вынуждены прекратить свое существование.

Во-вторых, изменение законодателем «правил игры» в части запрета на показ рекламы для кабельных и спутниковых телеканалов нанесет существенный **ущерб инвестиционному климату** на медийном рынке России. Очевидно, что инвесторы, осуществляющие вложения в кабельные и спутниковые телеканалы, а также сети кабельного и спутникового телевидения, понесут **существенные и невозполнимые убытки**, вызванные исчезновением доходов от рекламы.

В-третьих, под угрозой полного исчезновения окажется **региональное телевидение**, которое в условиях предстоящего в 2015 году отключения аналогового вещания смогло бы сохраниться в кабельных сетях, удовлетворяя потребности населения в **информации местного значения**. Запрет на рекламу на кабельных телеканалах делает региональное телевидение нежизнеспособным.

В-четвертых, будет нанесен удар по законным экономическим интересам **операторов связи**, одновременно являющихся операторами кабельного и спутникового телевидения и получающих доход от абонентской платы и размещаемой телеканалами рекламы. В сложившейся ситуации операторы кабельного и спутникового телевидения будут вынуждены либо прекращать работу в связи с нерентабельностью, либо повышать абонентскую плату.

В-пятых, потерпевшей стороной окажется **рядовой телезритель**, которому придется либо дороже платить за пользование кабельным и спутниковым телевидением, либо вообще отказываться от него, то есть резко сократить объем получаемых информационных услуг.

В-шестых, еще одной жертвой анализируемых законов станет **малый и средний бизнес** страны, который ныне размещает свою рекламу на малобюджетных кабельных телеканалах. Не имея финансовой возможности размещать свою рекламу на эфирных телеканалах ввиду ее дороговизны, малый и средний бизнес страны будет вынужден удовлетворять свои рекламные потребности через другие, **гораздо менее эффективные рекламоносители**: наружную рекламу, периодическую печать, сеть Интернет. В конечном итоге подобная ситуация может **пагубно сказаться на экономической ситуации в целом**.

3. Рассматриваемый пакет законов предусматривает, что право размещать коммерческую рекламу сохраняют «общероссийские обязательные общедоступные телеканалы», а равно телеканалы, распространяемые на территории Российской Федерации посредством наземного эфирного вещания с использованием ограниченного радиочастотного ресурса. Перечень общероссийских обязательных общедоступных телеканалов определен Указом Президента Российской Федерации от 24 июня 2009 г. № 715 «Об общероссийских обязательных общедоступных телеканалах и радиоканалах». В то же время, из закона **неясно, какие телеканалы** охватываются понятием «телеканалы, распространяемые на территории Российской Федерации посредством наземного эфирного вещания с использованием ограниченного радиочастотного ресурса». Как известно, доступ к значительной их части предоставляется исключительно на платной основе: они входят в общие пакеты телепрограмм, распространяемых операторами связи во всех средах.

Кроме того, многие телеканалы, не относящиеся к категории общероссийских обязательных общедоступных каналов, распространяются посредством эфирного вещания далеко не во всех субъектах Российской Федерации и, тем более, далеко не во всех муниципальных образованиях. Так, телеканалы Shopping Live и Top Shop TV, занимающиеся телевизионной торговлей в формате “магазин на диване”, распространяются в Москве именно посредством эфирного вещания, хотя в других регионах они распространяются преимущественно в кабельных сетях. В связи с этим возникает вопрос, распространяется ли на эти и многие другие оказавшиеся в аналогичном положении телеканалы запрет на размещение рекламы?

Следует подчеркнуть, что Федеральная целевая программа «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009 - 2015 годы»,

утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2009 г. № 985, предусматривает перевод к 2015 году всех обязательных общедоступных телеканалов, как и 20 телеканалов свободного доступа на цифровое эфирное наземное вещание. Конкурентное преимущество (право на размещение коммерческой рекламы), которым наделяет их рассматриваемый пакет законов, ничем не обосновано.

4. Рассматриваемый пакет законов отменяет ряд положений Федерального закона «О рекламе», направленных на предотвращение монополизации рекламного рынка. В частности, в соответствии с пунктом 3.2. ст. 14 Федерального закона "О рекламе" преимущественным положением лица в сфере распространения телевизионной рекламы на федеральных телеканалах признается положение лица, при котором его доля в этой сфере превышает 35% при национальном либо региональном размещении. Данная норма была введена Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 354-ФЗ в целях **борьбы с монополизацией рынка телевизионной рекламы**. Здесь указывается и способ определения доли лица с преимущественным положением в сфере распространения телевизионной рекламы. Превышать долю в 35% компаниям, действующим на рынке, до сих пор было запрещено, что соответствует общим правилам антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Однако теперь, когда данное ограничение отменено рассматриваемым пакетом законов, ничто уже не мешает определенным компаниям, давно занимающим доминирующее положение на рынке телевизионной рекламы, стать **абсолютными монополистами** и фактически бесконтрольно – через направление рекламных потоков – определять всю информационную политику в Российской Федерации. Подобная ситуация, безусловно, **угрожает информационной безопасности страны**.

5. Вызывает недоумение отмена ограничений на рекламу пива и напитков, изготавливаемых на основе пива, сохранившихся до сего времени в ст. 21 Федерального закона «О рекламе». Ссылка инициаторов рассматриваемых законопроектов на обязательства Российской Федерации, принятые в связи с проведением в 2018 году Чемпионата мира по футболу, представляются некорректными, поскольку соответствующие нормы, включая изменения в законе «О рекламе», уже предусмотрены пунктом 5 ст. 18 и ст. 51 Федерального закона от 07.06.2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Напротив, рассматриваемый пакет законов необоснованно расширяет данные обязательства, отменяя запрет на рекламу пива для **всех пивоваренных компаний** (хотя только один из партнеров FIFA является пивоваренной компанией) и на **гораздо больший период** - с 1 января 2015 г. по 31 декабря 2018 г. Такая позиция прямо противоречит заявленному руководством страны курсу на **деалкоголизацию российского общества**, как и **обязательствам Российской Федерации перед FIFA**.

б. Используемые в рассматриваемом пакете законов понятия не всегда позволяют с точностью определить, на каких субъектов распространяются их нормы. Так, предусматривается дополнить Федеральный закон «О рекламе» статьей 14¹, устанавливающей запрет на распространение рекламы в телепрограммах и телеканалах, «доступ к которым осуществляется исключительно на платной основе и (или) с применением декодирующих технических устройств».

Данное положение допускает самые различные толкования, поскольку использованное законодателем сложное понятие **не имеет четкого правового содержания** и вступает в противоречие с тезаурусом, установленным Концепцией развития телерадиовещания в Российской Федерации на 2008 - 2015 годы, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 1700-р. В частности, Концепция различает телевизионные каналы свободного доступа и условного доступа, а в качестве дополнительного технического устройства упоминает только **цифровую телевизионную приставку к аналоговому телевизору**, которая и выполняет функцию декодирующего устройства в случае приема телеканала условного доступа. В результате получается, что реклама запрещается **во всех телеканалах**, распространяемых в наземном эфире в цифровом формате, поскольку все эти телеканалы принимаются с использованием декодирующих устройств.

Поскольку устранить изложенные недостатки указанного пакета законов путем внесения в них изменений не представляется возможным, постольку считаем целесообразным рекомендовать Президенту Российской Федерации отклонить данные федеральные законы, а в случае, если эти законы на момент ознакомления Главы государства с настоящим экспертным заключением уже будут подписаны, то выступить с инициативой о признании их утратившими силу.

Настоящее экспертное заключение рассмотрено на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека 8 июля 2014 года и одобрено путем заочного голосования.

Председатель Совета

М.Федотов