

СУСПІЛЬНЕ МОВЛЕННЯ

ЗБІРНИК ДОКУМЕНТІВ
РАДИ ЄВРОПИ



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

СУСПІЛЬНЕ МОВЛЕННЯ

Збірник документів
Ради Європи

Українське видання
ISBN 978-617-684-174-6

**Збірник документів Ради Європи
Суспільне мовлення**

Усі права захищено.

Відтворення даного матеріалу
дозволяється для некомерційних цілей
та за умови зазначення джерела.

Фото © Shutterstock

Верстка та дизайн обкладинки: © Рада Європи

Видано Радою Європи
F-67075 Strasbourg Cedex
www.coe.int

© Рада Європи, березень 2017 року

Це видання перекладено та опубліковано в рамках
Проекту Ради Європи «Зміцнення свободи медіа і
створення системи Суспільного мовлення в Україні».

Рада Європи є провідною організацією із
захисту прав людини континенту. Вона включає
в себе 47 держав-членів, 28 з яких є членами
Європейського Союзу. Усі держави-члени Ради
Європи підписали Європейську конвенцію з
прав людини – договір, спрямований на захист
прав людини, демократії та верховенства права.
Європейський суд з прав людини здійснює нагляд
за виконанням Конвенції у державах-членах.

**Проект Ради Європи «Зміцнення свободи
медіа і створення системи Суспільного
мовлення в Україні»** має на меті зміцнити
роль медіа та Суспільного мовлення як
інструментів для досягнення консенсусу в
суспільстві. Проект впроваджується в рамках
Плану дій Ради Європи для України на 2015–
2017 роки. У 2016 році Проект фінансується з
бюджету Ради Європи для виконання Плану дій
Ради Європи для України на 2015–2017 роки.

ЗМІСТ

РЕКОМЕНДАЦІЯ CM/REC(2012)1 КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ КРАЇНАМ – ЧЛЕНАМ РАДИ ЄВРОПИ ЩОДО УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНИМИ ЗАСОБАМИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ	5
ДЕКЛАРАЦІЯ КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ ЩОДО УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНИМИ ЗМІ	20
РЕКОМЕНДАЦІЯ 1878 (2009). ФІНАНСУВАННЯ СУСПІЛЬНОГО МОВЛЕННЯ	24
РЕКОМЕНДАЦІЯ REC(2007)2 КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ ДЕРЖАВАМ – ЧЛЕНАМ РАДИ ЄВРОПИ ПРО ПЛЮРАЛІЗМ ЗМІ ТА РІЗНОМАНІТТЯ МЕДІАКОНТЕНТУ	29
РЕКОМЕНДАЦІЯ CM/REC(2007)3 КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ ДЕРЖАВАМ-ЧЛЕНАМ ПРО ЗАВДАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙ СУСПІЛЬНОГО МОВЛЕННЯ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ СУСПІЛЬСТВІ	37
ДЕКЛАРАЦІЯ КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ ЩОДО ГАРАНТІЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУСПІЛЬНОГО МОВЛЕННЯ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ	45
РЕКОМЕНДАЦІЯ № R (99) 15 КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ КРАЇНАМ – ЧЛЕНАМ РАДИ ЄВРОПИ ПРО ЗАХОДИ З ВИСВІТЛЕННЯ ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ У ЗАСОБАХ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ	56
РЕКОМЕНДАЦІЯ № R (96) 10 КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ ДЕРЖАВАМ – ЧЛЕНАМ РАДИ ЄВРОПИ ПРО ГАРАНТІЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУСПІЛЬНОГО МОВЛЕННЯ	61
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ УЧАСНИКІВ КОНФЕРЕНЦІЇ «СУСПІЛЬНІ ЗМІ ТА ДЕМОКРАТІЯ» (ПРАГА, 10-11 ЛИСТОПАДА 2016 РОКУ)	67

Рекомендація CM/Rec(2012)1 Комітету міністрів країнам – членам Ради Європи щодо управління суспільними засобами масової інформації

*(ухвалена Комітетом міністрів 15 лютого 2012 р.
на 1134-му засіданні заступників міністрів)*

Свобода вираження поглядів та право на пошук і отримання інформації є невід’ємною умовою функціонування істинної демократії. Як зазначено у Декларації Комітету міністрів щодо управління суспільними ЗМІ, ухваленої того ж дня, ЗМІ є найважливішим інструментом свободи вираження поглядів у публічній сфері, що дозволяє людям реалізувати своє право на пошук і отримання інформації.

Суспільні ЗМІ відіграють особливу роль з точки зору реалізації цього права та надання різноманітного та високоякісного контенту, сприяючи зміцненню демократії та соціальної згуртованості, а також розвиткові міжкультурного діалогу та взаєморозумінню.

Суспільні ЗМІ мають працювати і розвиватися в умовах ефективного управління, що забезпечує як необхідну редакційну незалежність, так і публічну підзвітність. У згаданій вище декларації Комітет міністрів попереджає про можливу небезпеку для плюралізму та різноманіття поглядів у ЗМІ і, як наслідок, для демократичної дискусії і демократичного курсу, якщо не буде збережено наявну модель, що включає в себе суспільні, комерційні медіа та медіа громад.

У багатьох країнах – членах Ради Європи процеси переходу від державного мовлення до суспільного та перетворення державних мовників на суспільні засоби масової інформації досі далекі від успішного завершення. Переосмислення і перебудова системи управління стануть вирішальним чинником у спроможності організації суспільного мовлення відповісти на цей та інші виклики, що можуть постати перед ними.

Комітет міністрів, згідно з положеннями пункту b статті 15 Статуту Ради Європи, рекомендує країнам-членам продовжувати зміцнювати і, за необхідності, вдосконалювати відповідну нормативно-правову базу та фінансове забезпечення, зокрема порядок зовнішнього управління організаціями суспільного мовлення, базуючись на керівних принципах, що додаються до цієї Рекомендації, та гарантуючи таким чином незалежність та сталий розвиток суспільних ЗМІ і забезпечуючи їхню здатність відповідати на виклики, пов’язані з технологічним прогресом та конкуренцією між ЗМІ, у тому числі шляхом:

- ▶ внесення до нормативно-правових актів положень (якщо такі досі відсутні), які визначатимуть сферу компетенції суспільних ЗМІ, зокрема стосовно нових комунікаційних послуг, що дозволить таким ЗМІ повністю реалізувати власний потенціал і, головне, сприяти розширенню участі громадян у демократичному, суспільному та культурному житті, зокрема за допомогою нових інтерактивних технологій;
- ▶ заохочення суспільних ЗМІ і надання їм необхідних ресурсів та інструментів для перегляду та розробки нового порядку внутрішнього управління, незалежно від того, на якій стадії трансформації в суспільні ЗМІ вони знаходяться, базуючись на керівних принципах, які додаються до цієї Рекомендації;
- ▶ заохочення суспільних ЗМІ до активної співпраці на загальноєвропейському рівні та обміну досвідом і думками з приводу контенту з метою створення в Європі потужної публічної сфери та сприяння формуванню демократичної громадянської позиції в усіх країнах Європи;
- ▶ забезпечення широкого поширення серед органів державної влади спеціально розроблених керівних принципів, що додаються до цієї Рекомендації, з метою сприяння суспільним ЗМІ в посиленні власних позицій у системі ЗМІ та поліпшення функціонування в цифровому середовищі для виконання своєї демократичної місії;
- ▶ заохочення органів державної влади до підтримки та сприяння реалізації цих керівних принципів.

Додаток до Рекомендації CM/Rec(2012)1 КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНИМИ ЗМІ

I. Контекст: виклики, що стоять перед суспільними ЗМІ

1. Суспільні ЗМІ¹ в Європі зіштовхуються з безпрецедентною кількістю істотних викликів.

Виклик, пов'язаний із забезпеченням достатньої незалежності від держави

2. Першочерговим завданням суспільних ЗМІ є забезпечити, щоб їхня культура, політика і порядок та програма діяльності відображали і забезпечували незалежність редакційної політики та діяльності.

1. Використання в цих керівних принципах терміна «суспільні засоби масової інформації» відображає той факт, що для всіх організацій суспільного мовлення розширення діапазону контенту та послуг є водночас невідворотним та бажаним, навіть якщо воно відбуватиметься різними темпами й обумовлене різними можливостями у різних країнах. Використовуючи термін «суспільні засоби масової інформації» як загальний, Комітет міністрів Ради Європи визнає необхідність для організацій суспільного мовлення прийняти ці зміни: головна мета цих керівних принципів – допомогти таким установам усвідомити необхідність змін і виконання нових завдань.

3. Деякі організації проходять процес перетворення з державних мовників, тісно пов'язаних з державою і меншою мірою підзвітних широкій аудиторії чи громадянському суспільству, на дійсно суспільні ЗМІ, незалежні від держави в питаннях редакційної політики та діяльності. Для багатьох організацій суспільного мовлення така трансформація пов'язана з необхідністю значного підвищення стандартів якості та рівня професійних амбіцій.

4. Втім навіть у країнах, де система суспільного мовлення більш розвинена і має давню історію, стосунки між суспільними ЗМІ та державою, що визначають сферу їх компетенції та фінансування, постійно вимагають ретельної уваги. Нещодавно ухвалені в деяких країнах-членах зміни порядку фінансування або рішення про фінансування діяльності комерційних ЗМІ за рахунок ліцензійних зборів у черговий раз привернули увагу до стосунків між суспільними ЗМІ та державою.

Виклик, пов'язаний з перетворенням організацій суспільного мовлення на суспільні ЗМІ

5. Розвиток альтернативних способів створення і розповсюдження контенту та залучення аудиторії дедалі більше впливає на модель традиційного суспільного мовлення. На відміну від ефірного мовлення, де використовується лінійна передача програм, нові цифрові медіазасоби пропонують традиційним мовникам та іншим виробникам і провайдерам контенту нові чудові можливості для охоплення аудиторії за рахунок більшої інтерактивності та персоналізації. Тому організації суспільного мовлення мають переглянути своє суспільне призначення і знайти в межах власної компетенції належний баланс між послугами мовлення та іншими послугами, що якнайкраще відповідатимуть потребам аудиторії, та наявними ресурсами.

6. Зміни в організаціях суспільного мовлення країн Європи відбуваються різними темпами, залежно від рівня розвитку внутрішнього ринку та можливостей для диверсифікації послуг, які їм дозволяють наявні ресурси та рівень власної свободи в межах їхньої компетенції. Проте навіть у випадках, коли організації суспільного мовлення не мають можливостей для того, щоб скористатися перевагами нових засобів виробництва та розповсюдження контенту, вони все ж усвідомлюють, що їхня аудиторія дедалі більше при звичається до більшої свободи вибору та управління послугами, які пропонують інші учасники ринку. Звідси впливає, що, незалежно від швидкості чи глибини процесу, необхідно активно заохочувати організації суспільного мовлення до позитивного та ефективного реагування на ці зміни відповідно до очікувань аудиторії.

Виклик, пов'язаний з обґрунтуванням існування на сучасному ринку «подвійної системи»

7. Нині всі організації суспільного мовлення працюють в умовах розширення та, в перспективі, глобалізації ринку, що характеризуються зростанням конкуренції та появою нових потужних бізнес-моделей, які безпосередньо конкурують з більш досвідченими учасниками ринку. У зв'язку з цим усталена система фінансування суспільного мовлення стає предметом навіть більш прискіпливого контролю. Тому

всі організації суспільного мовлення, а не лише ті, що надають більш широкий діапазон послуг, змушені обґрунтовувати рівень і призначення своїх витрат.

8. Встановлення вимог до країн – членів Європейського Союзу щодо впровадження в тій чи іншій формі попередньої перевірки, перш ніж дозволити організаціям суспільного мовлення надання нових послуг, є свідченням посилення контролю, якому відтепер підлягають ці організації, і не в останню чергу пов'язане з прагненням учасників ринку не допустити використання державних коштів для забезпечення переваги над приватними компаніями, які створені і працюють законно. Таким чином, організації суспільного мовлення мусять враховувати це при визначенні власних цілей, їх обґрунтуванні в межах власної компетенції, а також визначенні суспільної користі, яку вони здатні принести.

Надання суспільних послуг у більш широкому контексті

9. Як правило, організації суспільного мовлення – це установи, що виконують широкий діапазон завдань з надання контенту і фінансуються переважно за рахунок коштів державного бюджету (навіть у випадку отримання комерційного доходу).

10. Час від часу розглядається можливість застосування такого підходу, як «розподіл» коштів державного бюджету, за якого суспільні ЗМІ можуть передати частину державних коштів іншим медіакомпаніям, що укладають з державою угоду про надання певного контенту. За певних умов такі підходи можуть бути доречними, проте нині вони далеко не відповідають реальній ситуації у більшості країн і тому не розглядаються детально в цих керівних принципах.

11. Керівні принципи розроблені з метою їх застосування на рівні власне суспільних ЗМІ, проте вони також можуть служити орієнтиром у випадках, коли організації суспільного мовлення доручено розподіл коштів державного бюджету між іншими організаціями.

Висновок

12. У сукупності ці виклики – технологічні, соціальні, культурні та фінансові – пояснюють, чому необхідно переглянути усталену політику щодо суспільних ЗМІ, і чому самі організації суспільного мовлення більше не влаштовує спрощене уявлення про їхню роль та статус.

II. Роль управління в подоланні цих викликів

13. Для країн-членів украї важливо здійснити перегляд і, за необхідності, посилити порядок зовнішнього управління суспільними ЗМІ, що має гарантувати незалежність редакційної політики і діяльності, а також належне фінансування. Водночас самі суспільні ЗМІ мають узяти на себе зобов'язання щодо оцінювання відповідності власного порядку внутрішнього управління. Ці керівні принципи значною мірою ґрунтуються на кращому досвіді управління і мають допомогти як державі, так і організаціям суспільного мовлення визначити власні потреби і відповіді на них.

Нова система управління

14. Традиційні визначення управління не дозволяють повною мірою врахувати особливості нового, більш складного медіасередовища. Вузькі визначення переважно зосереджуються на конкретних правових та адміністративних заходах, спрямованих на забезпечення відповідного формування складу керівництва та управлінських структур. У них, як правило, розглядаються деталі порядку призначення на посади, терміни повноважень та можливі підстави для звільнення, конфлікти інтересів та методи забезпечення підзвітності організації. Попри те, що всі ці питання мають ключове значення для належного та ефективного функціонування системи управління, їх необхідно розглядати в більш широкому контексті.

15. Функціональна система управління – це спосіб, у який організація:

- ▶ визначає в межах компетенції суспільної організації концепцію та загальну мету своєї діяльності й забезпечує умови для виконання своїх функцій;
- ▶ визначає завдання і контролює їх виконання;
- ▶ забезпечує підтримку з боку ключових зацікавлених сторін;
- ▶ забезпечує і захищає належний рівень незалежності;
- ▶ вибудовує свої стосунки із зацікавленими сторонами;
- ▶ забезпечує відповідність між першочерговими завданнями управління та загальною метою організації;
- ▶ здійснює контроль за тим, щоб рішення організації не виходили за рамки її повноважень, були належним чином зважені й повною мірою виконані.

16. В основі цієї системи лежить визнання того, що:

- ▶ усі організації суспільного мовлення мають однакову потребу в надійній системі управління;
- ▶ ця потреба є спільною для всіх і не залежить від рівня розвитку конкретної країни або ринку;
- ▶ система ефективного управління базується на саморозвитку, і таким чином будь-яка дія на будь-якому рівні системи управління має служити напрацюванню і закріпленню досвіду в рамках системи в цілому;
- ▶ державні органи і самі організації суспільного мовлення мають переглянути власну систему управління і визначити, у яких сферах необхідні зміни та поліпшення.

17. У цих керівних принципах організаціям суспільного мовлення пропонується набір взаємопов'язаних критеріїв для оцінки власної системи управління. Критерії можуть бути використані на будь-якому рівні організації: вони стосуються найвищого рівня прийняття рішень у медіа-організації, проте також безпосередньо пов'язані зі структурою, процесами та принципами роботи організації. Вони співвідносяться з принципами незалежності, підзвітності, ефективного управління, прозорості та відкритості, а також відповідності та відповідальності.

Цей підхід зображений нижче на схемі 1.

Схема1.

Рівень 1: Структура

Незалежність

- ▶ фінансування
- ▶ призначення на посади
- ▶ нормативно-правова база

Підзвітність

Структура, що визначає:

- ▶ підзвітність **перед ким?**
- ▶ підзвітність **щодо чого?**
- ▶ підзвітні **яким чином?**
- ▶ підзвітні **в яких випадках?**

Рівень 2: Управління

Ефективне управління

Структура та метод управління, що характеризуються:

- ▶ готовністю до перерозподілу ресурсів з огляду на нові потреби аудиторії
- ▶ виявленням та розвитком нових вмінь серед персоналу
- ▶ наявністю відповідних управлінських здібностей та вмінь і різноманітним та ґендерно збалансованим складом вищого керівництва

Рівень 3: Культура

Відповідність та відповідальність

- ▶ Оперативний, безпосередній та постійний зв'язок з аудиторією
- ▶ Активний діалог з аудиторією
- ▶ Врахування і використання зворотного зв'язку
- ▶ Кодекси журналістів та загальні редакційні кодекси

Прозорість та відкритість

- ▶ Забезпечення більш широкого доступу до управлінської інформації
- ▶ Оприлюднення програм дій та протоколів
- ▶ Розвиток партнерства
- ▶ Використання нових можливостей для зустрічей та налагодження контакту з аудиторією

Загальний опис моделі

18. Ця модель реалізується на трьох рівнях:

А. Перший рівень становлять формальні структури та процеси, що є основними елементами системи управління:

- а) кроки для забезпечення **незалежності** – першочергове завдання системи управління будь-якими суспільними ЗМІ, оскільки за відсутності незалежності суспільних ЗМІ неможливо гарантувати їхню ефективну роботу або виконання ними широкого кола суспільних завдань та повну зосередженість на реалізації суспільних інтересів;
- б) структура **підзвітності** – спосіб, у який організація суспільного мовлення визначає зацікавлені сторони і механізми підзвітності, які гарантують, що незалежна діяльність організації спрямована на забезпечення потреб зацікавлених сторін.

Фактично відбувається взаємне врівноваження цих двох аспектів організації: противагою незалежності, що надається суспільним ЗМІ з метою захисту від впливу з боку держави або будь-якої іншої сторони, є зобов'язання організацій суспільного мовлення щодо їх повної підзвітності державі та багатьом зацікавленим сторонам.

В. Другий рівень пов'язаний з ефективним **управлінням** організацією – процесами, у рамках яких цілі та завдання організації реалізуються у вигляді практичної діяльності, спрямованої на досягнення результату. У цьому контексті ключова мета полягає в тому, щоб забезпечити ефективне використання ресурсів та спроможностей організації з огляду на нові потреби аудиторії та ефективне використання інновацій у сфері контенту та його поширення. Це визначає добір персоналу і вимагає, щоб на всіх рівнях персоналу були представлені меншини, а також збалансовано представлені чоловіки і жінки.

С. Третій рівень об'єднує в собі взаємозалежні методи та принципи роботи, які у своїй сукупності визначають **культуру** організації. Розвиткові спроможностей організації в плані взаємодії з аудиторією та зацікавленими сторонами, отриманню політичної підтримки та забезпеченню оптимальних умов для визначення потреб аудиторії, усвідомленню необхідних змін та їх здійсненню, найвірогідніше, сприятимуть наступні методи та принципи роботи:

- а) **прозорість**: способи, у які суспільні ЗМІ забезпечують відкритість своїх робочих процесів та рішень для аудиторії та зацікавлених сторін, завдяки чому формально реалізується їхня відповідальність;
- в) **відкритість**: рівень відкритості суспільних ЗМІ до нових способів залучення та взаємодії з аудиторією та розвитку партнерства з іншими організаціями;
- с) **готовність реагувати**: способи, у які суспільні ЗМІ реагують на оцінку з боку аудиторії та зацікавлених сторін і враховують результати активного та змістовного діалогу з аудиторією в подальшій роботі;

d) відповідальність: способи, у які суспільні ЗМІ гарантують дотримання високих стандартів журналістики та медіавиробництва і визначають критерії оцінювання результатів своєї роботи.

19. Керівні принципи описують характерні особливості, а не конкретні механізми, які в різних організаціях неодмінно будуть різними. Така різниця визначається відмінностями між правовими системами та політичними культурами і відбиває особливості суспільних систем та рівень участі соціальних груп у суспільному житті. Проте така модель має у підсумку сприяти створенню системи управління, орієнтованої на суспільство, надійної, здатної на прийняття добре зважених та далекоглядних рішень і такої, що має оптимальні можливості для залучення підтримки з боку всіх зацікавлених сторін.

20. У наступних розділах розглядаються ці характерні особливості, пояснюється їхнє значення і роль у розвитку системи управління.

Рівень 1 – структурні елементи

Незалежність

21. Ключовою вимогою організації будь-якого суспільного мовлення є незалежність. За відсутності справжньої незалежності своїх дій та ініціатив від уряду та будь-яких інших похідних інтересів або інституцій організації суспільного мовлення не зможуть підтримувати рівень довіри та втратять (або ніколи не отримують) громадську підтримку як джерело проведення громадських обговорень та притягнення влади до відповідальності.

22. Таким чином, ствердження та гарантії незалежності є першочерговим елементом управління організаціями суспільного мовлення, і саме тому незалежність є ключовою вимогою всіх стандартів Ради Європи в цій галузі.

23. Основною вимогою є гарантування редакційної автономності організацій суспільного мовлення та чітке й однозначне визначення структур, необхідних для забезпечення незалежності та редакційної свободи.

Керівні принципи можна розподілити на три ключові категорії:

Нормативно-правова база та політичні засади

24. Організації суспільного мовлення функціонують у правових та організаційних рамках, що визначають обов'язки різноманітних учасників процесу: уряду, парламенту, регуляторних органів (у тому числі аудиторських та інших інспекційних органів), самих організацій суспільного мовлення, а також будь-які форми участі визначених третіх осіб (громадянське суспільство, представники ринку тощо).

25. Рамкова структура, незалежно від її конструкції, повинна забезпечувати:

- ▶ чітке визначення обсягу та сфери організації суспільного мовлення, абсолютну визначеність щодо того, хто їх визначає та переглядає;

- ▶ чітко й послідовно визначені підстави та цілі суспільного втручання, у тому числі однозначну підтримку принципів свободи висловлення думки та журналістського розслідування;
- ▶ чітке передбачення відповідальності регулятора стосовно організацій суспільного мовлення;
- ▶ зобов'язання регулятора здійснювати регуляторну діяльність із дотриманням правил відкритості та прозорості і його незалежність від держави у процесі прийняття рішень.

Фінансування

26. У той час як обов'язок визначити способи та рівень фінансування покладається на державу, система повинна бути побудована таким чином, щоб:

- ▶ її не можна було використати з метою здійснення редакційного впливу або обмеження інституційної автономії – оскільки це в будь-якому випадку зашкодить функціональній незалежності організацій суспільного мовлення;
- ▶ з організаціями суспільного мовлення проводиться консультування щодо рівня фінансування, яке необхідне їм для виконання своєї місії та завдань, їхня думка враховується при визначенні рівня фінансування;
- ▶ фінансування здійснюється на рівні, що відповідає визначеним завданням та компетенції організацій суспільного мовлення, у тому числі для надання достатнього рівня впевненості щодо майбутнього з метою забезпечення можливості здійснювати розумне планування;
- ▶ процес визначення рівня фінансування не повинен уможливлювати втручання в редакційну незалежність організацій суспільного мовлення.

Призначення на посади

27. Оскільки йдеться про публічні інституції, участь держави в призначенні на посади у вищих наглядових або регуляторних органах організацій суспільного мовлення є легітимною. Для уникнення непорозумінь держава зазвичай не повинна робити призначення на рівні виконавчого або редакційного керівництва. Окрім того, будь-які призначення повинні відбуватися таки чином, щоб:

- ▶ були визначені чіткі критерії призначення, що безпосередньо пов'язані з функціями та сферою повноважень організацій суспільного мовлення;
- ▶ призначення не можуть проводитися з метою здійснення політичного або іншого впливу на діяльність організацій суспільного мовлення;
- ▶ призначення здійснюються на визначений термін, що може бути зменшений лише в деяких законодавчо визначених випадках, які не можуть бути пов'язані з відмінностями редакційних поглядів та рішень;
- ▶ у відповідності до стандартів Ради Європи повинен бути дотриманий баланс представництва жінок та чоловіків у органах, що приймають рішення.²

2. Див. Рекомендацію Комітету міністрів Rec(2003)3 про збалансовану участь жінок та чоловіків у процесах прийняття політичних та суспільних рішень.

Підзвітність

28. Організації суспільного мовлення цілком і повністю підзвітні громадськості. Водночас громадськість представлена багаторівневим комплексом інституційних та інших учасників:

- ▶ громадськість в особі **держави** – через уряд та парламент, а також інші регуляторні та наглядові органи;
- ▶ **громадськість** безпосередньо як аудиторія та громадяни і зацікавлені сторони;
- ▶ громадськість в особі **громадянського суспільства** та широких спільнот, що об'єднані спільним інтересом.

29. Конкретні особливості такої підзвітності неминуче різнитимуться залежно від країни та визначатимуться залежно від політичної системи, культурних традицій та підвалин суспільства й рівня розвитку ринкових відносин. Водночас керівні принципи не мають на меті визначити, кому саме організації суспільного мовлення мають бути підзвітними (або конкретні механізми підзвітності). Натомість керівні принципи визначають риси, що повинна мати будь-яка система підзвітності, яка має на меті надати як організаціям суспільного мовлення, так і іншим учасникам процесу впевненість у тому, що вона відповідає визначеній меті.

30. Будь-яка структура підзвітності повинна надавати чіткі відповіді на чотири запитання:

- ▶ **Підзвітність перед ким?** Організації суспільного мовлення повинні діяти в організаційних рамках, чітко визначених суб'єктами, яким вони підзвітні. Такі рамки також повинні визначати установи та осіб, перед якими організації суспільного мовлення, навіть за відсутності формальних відносин, повинні бути готовими звітувати: серед інших сюди мають входити молодіжні та жіночі організації, меншини та етнічні групи, об'єднання та інші групи за інтересами. Організації суспільного мовлення мають включати власних співробітників до переліку суб'єктів, яким вони вважають себе підзвітними.
- ▶ **Підзвітність щодо чого?** Рамкова структура підзвітності повинна чітко визначати суспільне призначення і широке коло обов'язків, щодо яких організації суспільного мовлення є підзвітними. Сюди мають входити цілі, визначені у сфері діяльності, однак це може трактуватися ширше і включати питання співвідношення витрат та результатів («ціни та якості») та питання ефективності. Якщо до компетенції організації суспільного мовлення входять обов'язки співпрацювати з іншими учасниками ринку, зокрема використовувати роботу незалежних третіх сторін або ділитися власними дослідженнями, здобутками і знаннями, такі обов'язки мають бути чітко окреслені. Результати, щодо яких організації суспільного мовлення є підзвітними, мають також бути чітко окреслені.
- ▶ **Яким чином підзвітні?** Рамкова структура повинна чітко визначити інформацію, яку повинні надавати організації суспільного мовлення, та доступ, який вони повинні забезпечувати своїм зацікавленим сторонам.
- ▶ **В яких випадках підзвітні?** Окрім чіткого визначення плану щорічних звітів та інших процесів перевірки, рамкова структура повинна визначити умови,

на яких організації суспільного мовлення повинні радитися зі своїми зацікавленими сторонами перед прийняттям ключових рішень.

Рівень 2 – управління

Ефективне управління

31. Завдання керівних принципів не полягає в тому, щоб спробувати пояснити, як організації суспільного мовлення мають налагодити своє управління. Тим не менш, якщо ставити на меті створення рамкової структури для управління організаціями суспільного мовлення, що здатна подолати виклики, зазначені в першому розділі керівних принципів, необхідно забезпечити, щоб методи, за допомогою яких здійснюється управління організаціями та їхніми ресурсами, були спрямовані на досягнення змін і надавали їм можливість адаптування до обставин, що стрімко змінюються.

32. Найбільш важливим є забезпечення впевненості організації суспільного мовлення в тому, що прийняті нею рішення є належним чином обміркованими і зваженими, з найкращим поєднанням вмінь та поглядів та на правильному рівні менеджменту організації.

Внутрішнє управління та розподіл ресурсів

33. Організації суспільного мовлення з традиційними стабільними програмними сітками і лінійними послугами, що продукують більш-менш стандартні обсяги певного активу (а саме власні програми), мають тенденцію до надмірної стабільності власних систем внутрішнього управління. Вимоги аудиторії до різноманітної інформації й способів її подання із набагато більшим рівнем інтерактивності та залучення аудиторії спонукатиме організації суспільного мовлення переглянути власну організацію та процеси. Якщо організації прагнуть бути успішними та процвітати в майбутньому, вони мають не тільки бути здатними продовжити виконувати роботу, яку вони виконували дотепер, але й розглянути нові шляхи взаємодії зі своєю аудиторією – способи, що дедалі більше використовуються з метою залучення та участі громадськості в діяльності ЗМІ в безпосередній та інтерактивній спосіб:

- ▶ вони мають використовувати нові можливості мережі Інтернет та нових більш інтерактивних платформ розповсюдження інформації з метою відкриття нових шляхів надання громадських послуг, знаходити нові способи їхнього використання у світлі того, що технології надають користувачам ширші можливості вибору;
- ▶ вони повинні намагатися використовувати власний бренд для надання всім верствам суспільства можливості долучитися до збагачення контенту та досвіду, які надають нові ЗМІ, забезпечуючи тим самим необхідне сприяння та підтримуючи підвищення рівня медійної грамотності та розширення цифрових можливостей, що у довготривалій перспективі стане внеском до кращого функціонування демократичного суспільства.

34. Таким чином, організації суспільного мовлення повинні бути готовими:

- ▶ використовувати **інноваційні підходи до розподілу ресурсів** для розвитку нових ЗМІ або альтернативні способи обслуговування аудиторії з метою отримання необхідного рівня фінансування та управління часом і завданнями.
- ▶ забезпечити організацію управління людськими ресурсами в такий спосіб, щоб відповідати новим потребам аудиторії, в тому числі за допомогою: здійснення кроків у напрямку більш збалансованої участі жінок та чоловіків у процесах прийняття рішень; забезпечення можливостей для підвищення кваліфікації персоналу з питань надання послуг (включаючи тренінги з **гендерних питань** та **культурного розмаїття** на всіх рівнях організації та всіх професійних представників медіа); введення достатньо прозорих процедур підбору персоналу, що сприятимуть створенню різнопланової робочої сили, яка **володіє необхідними навичками** для виробництва та надання послуг, що відповідають мінливим потребам споживача;
- ▶ зосередити увагу на тому, яким чином краще подолати **найбільш серйозні управлінські проблеми**, беручи до уваги, що найкращі професійні журналісти можуть протягом своєї професійної кар'єри не опанувати найважливіші загальні й стратегічні навички управління, та визначити шляхи подолання подібних проблем за допомогою спеціального навчання або зовнішніх експертів; визнати цінність нових підходів на вищому управлінському рівні і запровадження більш різноманітного підходу до підбору персоналу вищого рівня;
- ▶ запроваджувати робочі принципи та практики з метою створення для всіх співробітників організації робочого середовища, що є вільним від дискримінації та неправомірних домагань.

Рівень 3 – культура: прозорість та відкритість, готовність реагувати та відповідальність

35. Вищезазначені формальні структури є основою будь-якої системи управління. У тому числі це стосується нормативно-правової бази, захисту незалежності та способів співвідношення операційних рішень із загальною сферою компетенції. Організація повинна використовувати їх у своїй роботі тими способами, які вона обирає сама: у контексті системи, яку вона використовує для залучення своєї аудиторії, стандартів поведінки, які вона встановлює для свого персоналу, іншими словами, відповідно до своєї **культури**.

36. У майбутньому організації суспільного мовлення повинні будуть встановити новий тип стосунків із громадськістю. Такі стосунки будуть ґрунтуватися на пов'язаних між собою цінностях **прозорості** (яким чином організації суспільного мовлення надають аудиторії можливість спостерігати за своєю діяльністю) та **відкритості** (яким чином організації суспільного мовлення відкриваються для нових ідей та тенденцій у процесі пошуку нових партнерів та можливостей творчого співробітництва).

37. Організації суспільного мовлення повинні також продемонструвати високий рівень **готовності реагувати** (активна участь у дискусіях і діалог зі своєю аудиторією) та **відповідальності** (створення та ствердження журналістських та виробничих стандартів, за якими зацікавлені сторони оцінюватимуть їх).

38. Ці характеристики повинні бути основою того, як організації суспільного мовлення взаємодіють зі своїм персоналом та постачальниками на внутрішньому рівні.

Прозорість

39. Розділ «Підзвітність» окреслює ряд структурних відносин, які є необхідними для організацій суспільного мовлення, якщо вони прагнуть приймати належним чином інформовані рішення і мати належну підтримку своїх дій. Це буде забезпечуватися, якщо організації суспільного мовлення здійснюватимуть прозору діяльність. Серед іншого це означає, що:

- ▶ групи, із якими не проводилися консультації щодо політики та змістовного наповнення, можуть, тим не менше, бути залученими до роботи організацій суспільного мовлення;
- ▶ операційні рішення, щодо яких не здійснювалися формальні консультації, будуть, тим не менше, із більшою ймовірністю відкритими до громадської оцінки;
- ▶ інформація, яку організації суспільного мовлення використовуватимуть при прийнятті рішень, буде широко доступною та зрозумілою.

40. Організації суспільного мовлення повинні взяти до уваги наступні підходи до прозорості:

- ▶ розкриття інформації про фінансову діяльність та роботу з аудиторією на більш регулярній та відкритій основі;
- ▶ розкриття інформації про керівництво та ключові управлінські рішення шляхом оприлюднення, де це можливо, порядку денного та протоколів засідань;
- ▶ розповсюдження результатів ретельної перевірки інформації (у тому числі щодо новин, освіти, розваг та реклами – за наявності), що відображатиме її багатопланову спрямованість.

Відкритість

41. У той час як «прозорість» забезпечує краще розуміння діяльності організацій суспільного мовлення, ці організації повинні бути відкритими до нових ідей та тенденцій. Це є особливо актуальним тоді, коли, як-от у наш час, способи участі аудиторії у процесі обміну інформацією та медійні канали подання інформації змінюються настільки швидко.

42. Таким чином, культура функціонування організацій суспільного мовлення повинна передбачати, що не тільки їхнє інформаційне наповнення, а й уся їхня діяльність є відкритою і ґрунтується на участі та залученні громадськості та підтримує належну якість і стандарти сфери громадських послуг, активно шукає нові ідеї та підходи до визначення й задоволення громадських потреб.

43. Зазвичай це може включати в себе:

- ▶ використання максимального кола можливостей залучення аудиторії, особливо з використанням методів інтерактивності та участі, не обмежуючись при цьому поширенням інформації або контентом, а використовуючи залучення й не лише щодо контенту;

- ▶ використання максимального кола джерел, що представляють широкий спектр поглядів, врахованих при висвітленні тієї чи іншої проблеми;
- ▶ дослідження шляхів максимального залучення аудиторії до формування редакційної позиції (у тому числі молоді, жінок, меншин та інших груп), зокрема шляхом використання новітніх технологій для забезпечення найбільш повного доступу громадськості до медійних послуг;
- ▶ дослідження найширшого кола можливостей партнерства з іншими приватними й публічними постачальниками з метою принесення найбільшої користі для своєї аудиторії;
- ▶ дослідження способів надання доступу до інформації, що була створена з використанням державного фінансування, наявним та майбутнім аудиторіям;
- ▶ дослідження, зокрема, шляхів залучення молодшої аудиторії до інформації щодо громадських послуг через використання широкого кола технологій та способів взаємодії з ними й одночасне вжиття заходів для забезпечення участі старших представників аудиторії за можливостей, які надають нові медіа.

Готовність до реактування

44. Організації суспільного мовлення, одночасно із забезпеченням максимальної прозорості та відкритості до нових ідей та тенденцій, повинні бути готовими до відповіді на питання та проблеми, що ставитимуться їхньою аудиторією та іншими зацікавленими сторонами.

45. На найвищому рівні зазначені проблеми можна вирішувати шляхом налагодження формальних процесів та структур підзвітності, однак на поточному рівні організації суспільного мовлення повинні проводити активне вивчення думок і поглядів своєї аудиторії та своє прагнення вести діалог з нею.

46. Із цією метою організації суспільного мовлення повинні визначити, яким чином вони можуть:

- ▶ налагодити миттєві, безпосередні та універсально доступні канали зв'язку з аудиторією та іншими зацікавленими особами;
- ▶ заохочувати широкі кола своєї аудиторії до активного обговорення, дотримуючись принципу різноманітності поглядів у суспільстві, з питань редакційних стандартів та журналістської етики, через формальні та неформальні процеси;
- ▶ запустити механізми, які б дозволяли відстежувати зворотний зв'язок з аудиторією у процесі прийняття редакційних рішень.

Відповідальність

47. Організації суспільного мовлення відіграють надзвичайно важливу роль у публічних дискусіях та демократичних процесах. Їхня незалежність є настільки цінною тому, що на них покладаються очікування з висвітлення й сприяння публічним дискусіям для досягнення вищих цілей демократії. Організації суспільного мовлення повинні бути впевненими, що вони мають можливість без політичного втручання закликати владу до підзвітності від імені суспільства, інтересам якого вони слугують.

48. Водночас подібний статус передбачає високу відповідальність, і організації суспільного мовлення повинні забезпечити найвищі редакційні та журналістські стандарти.

49. Такі стандарти досягаються поєднанням культури та правил:

- ▶ організації суспільного мовлення повинні активно пропагувати культуру відповідальної, безкомпромісної журналістики, що шукає правди. Повинна існувати культура всебічного розслідування та обговорення, в якій однаково поважають протилежні погляди на проблему і готові до внутрішніх викликів та перегляду поглядів;
- ▶ зазначені стандарти мають захищатися і стверджуватися за допомогою чітких та доступних громадськості кодексів журналістської та виробничої етики, що визначали б правила, за якими організації суспільного мовлення плануватимуть свою роботу та за якими здійснюватиметься оцінка їхньої діяльності;
- ▶ кодекси поведінки повинні передбачати найвищі стандарти різноманітності та рівноправності;
- ▶ організації суспільного мовлення повинні забезпечити наявність чітких та відомих громадськості процесів внутрішнього редакційного контролю та роботи зі скаргами, чіткого визначення прав та обов'язків головного редактора;
- ▶ такі кодекси не повинні обмежуватися питаннями журналістської поведінки. Вони мають також включати широке коло питань у сферах редакційних стандартів та етичної поведінки.

Декларація Комітету міністрів щодо управління суспільними ЗМІ

*(ухвалена Комітетом міністрів 15 січня 2012 р.
на 1134-му засіданні заступників міністрів)*

I. Організації суспільного мовлення в демократичному суспільстві

1. Свобода вираження поглядів і вільні та плюралістичні ЗМІ є невід'ємною складовою справжньої демократії. ЗМІ є найважливішим засобом забезпечення свободи вираження поглядів у публічній сфері. Вони надають людям можливість реалізувати своє право на пошук та отримання інформації. Країни – члени Ради Європи вжили низки заходів для забезпечення кожній особі в їхній юрисдикції основоположне право на вираження поглядів та інформацію відповідно до статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Європейської конвенції з прав людини).

2. У демократичному суспільстві люди повинні бути спроможними розуміти, сприяти та брати участь у процесах прийняття рішень, які їх стосуються. Організації суспільного мовлення відіграють вкрай важливу роль у реалізації цього права, оскільки вони мають повноваження забезпечувати за допомогою відповідних способів універсального доступу до неупереджених новин та широкого спектра якісного контенту, який відповідає потребам різних верств суспільства та цільових аудиторій.

3. Основна функція організацій суспільного мовлення – сприяти досягненню загальних інтересів громадськості (таких як соціальний прогрес, обізнаність громадськості із демократичними процесами, міжкультурне розуміння та соціальна інтеграція) через комплекс різноманітного та якісного контенту. Організації суспільного мовлення як важливе публічне джерело неупередженої інформації та різноманітних політичних поглядів мають залишатися незалежними від політичного чи економічного втручання та підтримувати високі редакційні стандарти неупередженості, об'єктивності та правдивості інформації.

4. Організації суспільного мовлення мають постійно перебувати під наглядом громадськості та бути підзвітними і прозорими у своїй діяльності, оскільки вони мають зобов'язання слугувати громадськості в усьому її різноманітті, у тому числі меншинам, які можуть не мати доступу до послуг на суто комерційному ринку. Організації суспільного мовлення мають також враховувати міркування гендерної рівності в тому, що стосується і кадрової політики, і контенту.

5. Редакційна незалежність організацій суспільного мовлення допомагає знизити ризики зловживань у ситуації надмірної концентрації ЗМІ, послуг та платформ.

6. Деякі організації суспільного мовлення досі не завершили перехід від статусу та функцій державного мовника до організації суспільного мовлення. Виклики в цьому контексті полягають у необхідності забезпечення незалежності від держави та формування довіри громадськості шляхом використання цієї незалежності для реалізації справжньої редакційної автономності. Усі організації суспільного мовлення мають засвоїти нові навички та підходи на заміну або на додачу до традиційних способів роботи.

7. Комітет міністрів завжди надавав непохитну підтримку організаціям суспільного мовлення та закликав країни-члени створити необхідні правові, політичні та організаційні умови для їхньої незалежності та забезпечити належне фінансування їхньої діяльності. Тому Комітет міністрів ухвалив Рекомендацію Rec(96)10 про гарантії незалежності суспільного мовлення та Рекомендацію Rec(2007)3 про завдання організацій суспільного мовлення в інформаційному суспільстві, а також Декларацію про захист ролі ЗМІ для демократії в контексті концентрації ЗМІ (31 січня 2007 р.). Він також висловив підтримку Рекомендації Парламентської асамблеї 1878 (2009) про фінансування суспільного мовлення (відповідь від 26 квітня 2010 року).

II. Організації суспільного мовлення в новому медіасередовищі

8. ЗМІ в усіх країнах Європи переживають стрімкі та докорінні зміни. Як наслідок, організації суспільного мовлення опиняються в безпрецедентному процесі трансформації. Поява цифрових ЗМІ створює певні виклики для медіасередовища, оскільки вони прагнуть надавати мультимедійні, інтерактивні та нелінійні послуги.

9. Розвиток нових інформаційно-комунікаційних технологій дає організаціям суспільного мовлення непереврені можливості виконувати свої функції в нові та ефективніші способи та пропонувати більш цільовий та інтерактивний контент та послуги. Крім цього, це також дозволяє їм підтримувати змістовний діалог із своєю аудиторією, залучати її до співпраці як зацікавлену сторону, учасника та співавтора, а не просто пасивного отримувача послуг. Це особливо актуально для послуг, спрямованих на молодь, оскільки вони демонструють високий рівень користування ЗМІ, що надають послуги через Інтернет, мобільні технології і є партисипативними. Успішна адаптація та використання нових платформ допомагає організаціям суспільного мовлення виконувати додаткові завдання в рамках своїх функцій, пов'язаних із суспільним мовленням.

III. Потреба в новій ефективній системі управління

10. Надійна система управління, орієнтована на майбутнє, є важливим фактором успішного переходу організацій суспільного мовлення до нового медіасередовища. Організації суспільного мовлення мають демонструвати, що в їхніх системах управління кожне рішення піддається ретельному аналізу, і що будь-який зовнішній кон-

троль (з боку органів влади або незалежних регуляторних органів) не зашкоджує незалежності організації. У тому, що стосується організацій суспільного мовлення, які переходять від державного до суспільного статусу, важливо визначити необхідний рівень їхньої незалежності від держави. Така незалежність має бути збалансованою підзвітністю перед широким спектром зацікавлених сторін, культурою, відкритою до нових ідей, та високим рівнем професійної доброчесності. Організаціям суспільного мовлення, які прагнуть довести необхідність збереження рівня державного фінансування, важливо показати, що рішення про виділення та розподіл фінансових ресурсів стосуються виключно задоволення потреб усіх громадян незалежно від їхньої статі та походження, і що функції та завдання таких організацій визначаються з урахуванням результатів оцінки їхніх майбутніх потреб.

11. Належна система управління є ключовим фактором, що визначає спроможність і країн-членів, і організацій суспільного мовлення, яких вони підтримують, долати нинішні та майбутні виклики та повноцінно використовувати нові можливості, що пропонуються цифровими технологіями та платформами. Ефективне управління організаціями суспільного мовлення, що забезпечує рівну вигоду для всіх представників громадськості, є важливою складовою та конкретним прикладом загальної концепції належного урядування в демократичному суспільстві. Для забезпечення цього ті, хто здійснюють управління, мають виходити за межі вузького розуміння цієї концепції (тобто виключно порядку призначення на посади та визначення складу керівних органів організацій суспільного мовлення). Отже, управління має тлумачитися широко та включати в себе:

- ▶ нормативно-правову базу, через яку держава забезпечує належний баланс між незалежністю та підзвітністю організацій суспільного мовлення;
- ▶ регуляторні норми та практики, через які організації суспільного мовлення забезпечують, щоб їхні процеси та культура найкращим чином дозволяли виконувати свої функції та задовольняти громадські інтереси;
- ▶ активний та змістовний діалог з широкими групами зацікавлених сторін, у тому числі на новому рівні взаємодії, залучення та участі.

12. Для того щоб система управління працювала належним чином, необхідно виконати низку умов. Зокрема, мова йде про процеси забезпечення підтримки з боку ключових зацікавлених сторін, у тому числі держави, наявність необхідного рівня незалежності від влади або інших державних чи приватних інтересів, а також процесуальні гарантії, що рішення організацій суспільного мовлення відповідають їхнім функціям, ухвалюються в установленому порядку та виконуються повністю.

13. Важливим завданням для всіх країн-членів є забезпечити налагодження (і, де це потрібно, перегляд та зміну) системи управління організаціями суспільного мовлення таким чином, щоб вони могли користуватися новими можливостями для подолання нинішніх і майбутніх викликів та перешкод.

14. Тому Комітет міністрів:

- ▶ проголошує, що зобов'язання організацій суспільного мовлення просувати цінності демократії та різноманіття через свій контент та послуги залишається вкрай важливим у новому динамічному медіасередовищі. Організації

суспільного мовлення відіграють ключову роль у підтримці таких некомерційних цінностей, як соціальний прогрес, громадський інтерес та здатність підтримувати демократичні процеси, ґендерна рівність, міжкультурне розуміння та соціальна інтеграція. Ці цінності можна реалізувати за допомогою комплексу якісного та різноманітного контенту, що створюється та розповсюджується відповідно до найвищих професійних стандартів, яких організації суспільного мовлення дотримуються нині та будуть дотримуватися в майбутньому;

- ▶ звертає увагу країн-членів на загрози для плюралізму та різноманіття у ЗМІ та, відповідно, ризики для демократичного обговорення і залучення, які можуть виникнути, якщо не буде збережено чинну модель, засновану на суспільних, комерційних та комунальних ЗМІ, та якщо не буде успішно проведено переходу від державного до суспільного мовлення та від суспільних мовників до суспільних ЗМІ;
- ▶ нагадує про зобов'язання країн-членів неухильно підтримувати функції, фінансування, редакційну та організаційну незалежність суспільних ЗМІ, які працюють на всіх відповідних платформах, та підкреслює важливість цієї підтримки, яка поки що не завжди надавалася на належному рівні та своєчасно;
- ▶ заохочує до налагодження діалогу на різних рівнях із зацікавленими сторонами, у тому числі з громадянським суспільством та широкою громадськістю.

Рекомендація Парламенської асамблеї Ради Європи 1878 (2009). Фінансування суспільного мовлення

1. Парламентська асамблея Ради Європи відзначає, що організації суспільного мовлення існують у середовищі, яке характеризується одночасною пропозицією безкоштовних, створених на замовлення медіапослуг з боку багатьох приватних каналів та швидким поширенням аудіовізуальних матеріалів, доступних в Інтернеті. Таке зростання конкуренції в аудіовізуальному медіасекторі привело до політичних дебатів стосовно фінансування суспільного мовлення в Європі.

2. Оскільки створення та підтримка організацій мовлення були дуже дорогими та залежали від обмежених інфраструктурних ресурсів спектра радіочастот, технологічний прогрес у сфері передачі аудіовізуального матеріалу через кабель, супутник та аналогові чи цифрові наземні засоби, включаючи стаціонарний та мобільний зв'язок, значно змінив середовище аудіовізуальних медіа.

3. Бізнесові моделі комерційних каналів, провайдерів аудіовізуальних матеріалів та аудіовізуальної рекламної індустрії також змінюються: рекламний прибуток розподіляється між великим різноманіттям медіа; з платним мовленням конкурує зростаючий тематичний матеріал в Інтернеті; скачування музики з Інтернету також може вважатися способом використання аудіовізуального матеріалу.

4. Відповідно, змінюється поведінка і вимоги споживачів, що може свідчити про майбутній відхід від лінійних програм до тематичних каналів та інтерактивних чи створених на замовлення послуг, а також використання Інтернету як платформи для подальшого надання таких послуг.

5. Організації суспільного мовлення мають бути важливим суспільним джерелом об'єктивної інформації та різних політичних поглядів; вони мають функціонувати за високими редакційними стандартами об'єктивності, справедливості та незалежності від політичних партій чи економічного впливу; вони мають бути предметом уважнішого спостереження з боку громадськості та нести більшу відповідальність за свої програми, ніж комерційні мовники; вони повинні робити суттєвий внесок у виробництво аудіовізуальних продуктів високої якості; вони мають надавати громадськості в цілому безкоштовний доступ до програм неформальної освіти та культури; вони мають можливість та зобов'язання слугувати глядачам з меншин і людей з особливими потребами, які не отримують потрібних їм послуг на комерційному ринку; тому вони мають підтримувати некомерційні цілі, як-от соціальний прогрес, громадський інтерес у демократичних процесах, міжкультурне порозуміння та соціальна інтеграція. Коли організації суспільного мовлення виконують ці

функції, вони стають важливим публічним активом, значення якого не варто применшувати і від якого не варто відмовлятися.

6. Посилаючись на Рекомендацію 1641 (2004) про суспільне мовлення, Асамблея підтверджує, що суспільне мовлення залишається невід'ємним елементом для урядів держав-членів при задоволенні потреб окремих осіб та суспільства в цілому в інформації, освіті та культурі. Ці потреби можуть бути різними в різних державах Європи, залежно від національних та регіональних умов, включаючи національний та регіональний медіапростори, культурне різноманіття конкретного суспільства, географічні та інфраструктурні фактори.

7. Таким чином, Асамблея послідовно підтримує зобов'язання, зафіксовані п'ятнадцять років тому на четвертій Європейській конференції міністрів з питань політики у сфері ЗМІ (Прага, 1994 р.) у Резолюції про майбутнє суспільного мовлення, зокрема:

7.1. Гарантувати принаймні одну всеохоплюючу широкодіапазонну службу програм, що стосуватиметься інформації, освіти, культури та розваг та буде доступною всій громадськості, при цьому визнаючи, що організаціям суспільного мовлення необхідно дозволяти, де це можливо, надавати додаткові програмні послуги, наприклад тематичні.

7.2. Чітко визначити роль, завдання й повноваження організацій суспільного мовлення та забезпечити їхню редакційну незалежність і захист від політичного та економічного втручання.

7.3. Гарантувати організаціям суспільного мовлення безпечні та релевантні засоби, необхідні для виконання їхніх завдань.

8. Асамблея нагадує про інші стандарти суспільних ЗМІ, визначені її Резолюцією 1636 (2008) про індикатори демократії для медіа, Рекомендацією 1855 (2009) про управління аудіовізуальними медіаслужбами, Рекомендаціями Rec(1996)10 Комітету міністрів про гарантування незалежності суспільного мовлення, Rec(2007)3 про завдання організацій суспільного мовлення в інформаційному суспільстві та Rec(2007)16 про заходи для просування суспільної цінності Інтернету, а також Декларацією Комітету міністрів про гарантування незалежності суспільного мовлення в державах-членах від 27 вересня 2006 р. та Декларацією Комітету міністрів про розподіл та управління цифровими дивідендами і суспільними інтересами від 20 лютого 2008 р.

9. Оскільки медіаринок розширюється і потреби споживачів змінюються, організації суспільного мовлення повинні урізноманітнювати свої послуги через тематичні канали, медіа на замовлення, друковані засоби масової інформації та медіапослуги на основі Інтернету для того, щоб пропонувати всеохоплюючий та конкурентоспроможний спектр медійних послуг для широкої громадськості відповідно до місії організації суспільного мовлення. Технологічний прогрес у галузі аудіовізуальних засобів масової інформації та електронних комунікацій вимагає від організацій суспільного мовлення використовувати нові технології.

10. Представляючи національні парламенти в Європі, Асамблея надає особливого значення повноваженням та відповідальності національних законодавчих органів

за визначення конкретної місії, структури та фінансування організацій суспільного мовлення відповідно до національного та регіонального контексту і вимог. Асамблея відзначає тенденцію до обмеження такої національної влади внутрішніми ринковими правилами, що має місце всередині Європейського Союзу, та зростаючу кількість скарг приватних медіа-організацій проти держав – членів ЄС до Європейської комісії. Застосування європейського права не має обмежувати повноваження держав-членів щодо адаптації повноважень організацій суспільного мовлення до своїх національних потреб. У цьому контексті Асамблея нагадує, що Амстердамський протокол 1997 р. до Договору про Європейський Союз встановлює чіткий принцип субсидіарності та національної компетенції держав – членів ЄС у цій сфері.

11. Асамблея нагадує про Конвенцію ЮНЕСКО про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження 2005 р., в якій визнається, що в рамках своєї культурної політики та заходів, і з урахуванням своїх конкретних умов і потреб кожна Сторона, що підписала цю Конвенцію, може вживати заходів, спрямованих на охорону й заохочення розмаїття форм культурного самовираження на своїй території, у тому числі заходів, спрямованих на надання державної фінансової допомоги та на збільшення розмаїття засобів масової інформації, зокрема шляхом розвитку суспільного мовлення (стаття 6, параграфи 2(d) та (h) Конвенції). Конвенція ЮНЕСКО також була підписана ЄС.

12. Держави – члени ЄС виробили різні правила фінансування власних організацій суспільного мовлення відповідно до своїх національних традицій та обставин. Менші країни, країни з декількома мовами та країни з менш розвиненим плюралізмом комерційних мовників можуть потребувати особливого фінансування для свого суспільного мовлення. Однак громадськість все менше підтримує ідею фінансування суспільного мовлення, що пов'язано із зростанням доступності аудіовізуального контенту на інтегрованих медіаплатформах та в Інтернеті.

13. Нагадуючи, що організації суспільного мовлення мають бути незалежними від уряду і мають бути спроможними функціонувати без політичного втручання з боку уряду, Асамблея підкреслює, що їхня модель фінансування має відображати цю незалежність.

14. Фінансування організацій суспільного мовлення можна забезпечити через фіксований ліцензійний платіж (збір) за трансляцію, податок, державні дотації, абонентську плату та спонсорський дохід, спеціалізовані послуги з оплатою за перегляд та послуги на замовлення, продаж суміжної продукції, як-от книг, відео та фільмів, та використання своїх аудіовізуальних архівів. У такому випадку організації суспільного мовлення можуть мати змішане фінансування, схоже на те, яке існує в інших публічних культурних інституціях, як-от оркестрах, театрах чи музеях. Кожна з цих форм має надавати організаціям суспільного мовлення можливість відповідати вимогам зрозумілої та доступної для загальної громадськості публічної служби.

15. Оскільки фінансування суспільного мовлення лежить у сфері інтересів громадськості, організації суспільного мовлення повинні відповідати стандартам якості, що стосуються аудіовізуального контенту та послуг. Для цього потрібно, щоб законодавчі та регуляторні органи визначили місію суспільного мовлення та загальні засади політики щодо таких стандартів якості, але водночас забезпечували щоденну

редакційну та управлінську незалежність організацій суспільного мовлення. Таким чином, необхідно встановити механізми публічної підзвітності, включно з оцінкою користувачів. Однак частка аудиторії не повинна бути визначальним фактором.

16. Асамблея з цікавістю відзначає дискусії, що нині ведуться в національних парламентах щодо місії та фінансування своїх організацій суспільного мовлення та закликає парламенти всіх держав-членів:

16.1. Гарантувати своїм організаціям суспільного мовлення наявність чіткої місії та належних довготермінових фінансових можливостей для виконання своєї місії відповідно до Резолюції про майбутнє суспільного мовлення, прийнятої на четвертій Конференції міністрів з питань політики у сфері ЗМІ (Прага, 1994);

16.2. Гарантувати сталу структуру своїх організацій суспільного мовлення, яка відповідає за збереження їхньої редакційної та управлінської незалежності відповідно до Рекомендації Комітету міністрів (1996) 10 про гарантування незалежності суспільного мовлення;

16.3. Забезпечити підзвітність організацій суспільного мовлення, включаючи регулярний перегляд місії своїх організацій суспільного мовлення та їхню відповідність цілям суспільного мовлення та потребам споживачів;

16.4. Забезпечити виділення належного радіочастотного діапазону для організацій суспільного мовлення при цифровому переході та після відключення аналогових радіочастот відповідно до Декларації Комітету міністрів про розподіл та управління цифровими дивідендами і суспільними інтересами від 20 лютого 2008 р.;

16.5. Проаналізувати можливості комерційних медіа щодо виконання місії суспільного мовлення, наприклад через певні аудіовізуальні роботи, програми, канали та послуги, і, таким чином, можливості отримання державної фінансової підтримки;

16.6. Закликати органи влади підписати і ратифікувати Європейську конвенцію про захист культурного спадку у формі аудіовізуальних творів (ETS № 183), якщо вони ще не зробили цього, і проаналізувати можливості для збереження аудіовізуальних архівів їхніх організацій суспільного мовлення як частини культурного спадку відповідно до Конвенції.

17. Асамблея вітає План дій з питань організацій суспільного мовлення, ухвалений міністрами, які взяли участь у Конференції міністрів країн Ради Європи, відповідальних за ЗМІ та нові комунікаційні послуг (Рейк'явік, 28–29 травня 2009 р.), та закликає їх підтвердити:

17.1. Важливу роль організацій суспільного мовлення, що відповідають їхнім національним чи регіональним вимогам завдяки чіткій місії, сталій структурі та належному довготерміновому фінансуванню, визначеному на національному рівні;

17.2. Зобов'язання організацій суспільного мовлення (відповідно до нових вимог споживачів) застосовувати нові технології, щоб збільшити доступність своїх послуг та запропонувати нові додаткові послуги, в тому числі інтерактивні медіапослуги та медіапослуги, створені на замовлення;

17.3. Важливість узгодження своєї національної політики на загальноєвропейському рівні через регулярні міністерські зустрічі на рівні Ради Європи та її Керівного комітету з питань медіа та нових комунікаційних послуг.

18. Асамблея рекомендує Комітету міністрів:

18.1. Передати цю Рекомендацію компетентним міністерствам і регуляторним органам у сфері телерадіомовлення та організаціям суспільного мовлення у своїх країнах;

18.2. Запросити Європейську аудіовізуальну обсерваторію збирати інформацію про фінансування організацій суспільного мовлення в Європі;

18.3. Спільно з Європейською мовною спілкою провести аналіз можливостей транскордонної співпраці організацій суспільного мовлення, наприклад щодо спільного виробництва аудіовізуальних робіт та програм, спільного використання архівів, технічного оснащення та людських ресурсів, а також отримання прав трансляції;

18.4. Закликати органи влади держав-членів та Європейську спільноту до підписання і ратифікації Європейської конвенції про захист культурного спадку у формі аудіовізуальних творів (ETS № 183), якщо вони ще не зробили цього.

Рекомендація Rec(2007)2 Комітету міністрів державам – членам Ради Європи про плюралізм ЗМІ та різноманіття медіаконтенту

*(ухвалена Комітетом міністрів 31 січня 2007 р.
на 985-му засіданні заступників міністрів)*

Комітет міністрів, відповідно до пункту *b* статті 15 Статуту Ради Європи, беручи до уваги, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між її членами задля збереження й втілення ідеалів і принципів, які є їхньою спільною спадщиною, а також для сприяння економічному та соціальному розвитку;

нагадуючи про зобов'язання держав-членів забезпечувати основоположне право на свободу вираження поглядів та розповсюдження інформації без втручання органів влади та незалежно від кордонів, що гарантується статтею 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Європейської конвенції з прав людини);

згадуючи свою Декларацію щодо свободи вираження поглядів та інформації від 29 квітня 1982 р., в якій підкреслюється принцип вільного та широкого розповсюдження інформації усіх видів з перетином кордону як важливого фактора досягнення міжнародного взаєморозуміння, об'єднання людей та взаємного збагачення культур;

згадуючи свою Рекомендацію Rec (2000)23 про незалежність та функції регуляторних органів у сфері мовлення та Пояснювальну записку до неї, в яких підкреслюється важливість політичної, фінансової та операційної незалежності регуляторів у сфері мовлення;

нагадуючи про можливості, які надають цифрові технології, а також потенційні ризики, пов'язані з ними в сучасному суспільстві, про що йдеться в Рекомендації Rec (2003)9 Комітету міністрів про заходи з просування демократичної та соціальної користі цифрового мовлення;

згадуючи свою Рекомендацію Rec (99)1 про заходи з просування плюралізму ЗМІ та свою Рекомендацію Rec (94)13 про заходи з просування прозорості ЗМІ, положення яких мають застосовуватися до всіх ЗМІ;

звертаючи увагу на те, що після ухвалення Рекомендації Rec (99) 1 та Рекомендації Rec (94) 13 відбулися важливі технологічні зміни, які зумовлюють необхідність перегляду цих документів з метою їх адаптації до поточної ситуації в медіасфері в Європі;

зважаючи на свою Декларацію про культурне різноманіття, ухвалену 7 грудня 2000 р., та на положення щодо плюралізму ЗМІ, встановлені в Європейській конвенції про транскордонне телебачення (ETS № 132);

зважаючи на положення Конвенції ЮНЕСКО про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження, ухваленої 20 жовтня 2005 р., які проголошують суверенне право держав формувати та реалізовувати власну політику у сфері культури та вживати заходів для захисту та просування міжкультурного діалогу та розмаїття форм культурного самовираження, зокрема заходів, спрямованих на розширення розмаїття ЗМІ, у тому числі через суспільне мовлення;

підтверджуючи, що плюралізм ЗМІ та різноманіття медіаконтенту є істотними факторами функціонування демократичного суспільства та безпосередніми благами, що випливають з основоположного права на свободу самовираження та інформації, яке гарантується статтею 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод;

враховуючи, що вимоги, які випливають із статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, можуть бути повністю виконаними лише у випадку, якщо кожній особі буде надано можливість формувати свою думку на основі інформації з різних джерел;

визнаючи критично важливий внесок ЗМІ в публічне обговорення соціально-важливих питань, політичний плюралізм та обізнаність із різними точками зору, зокрема шляхом надання різним соціальним групам (у тому числі культурним, мовним, національним, релігійним та іншим меншинам) можливості отримувати та розповсюджувати інформацію, виражати себе та обмінюватися ідеями;

нагадуючи про важливість прозорості медіавласності для забезпечення того, що органи влади, відповідальні за реалізацію законодавства у сфері медіаплюралізму, можуть приймати інформовані рішення, і що громадськість може самостійно аналізувати інформацію, ідеї та думки, представлені в ЗМІ;

підтверджуючи, що для захисту та активного просування плюралістичного вираження ідей та думок і культурного різноманіття країни-члени мають адаптувати чинну нормативно-правову базу, особливо щодо медіавласності, та вживати всіх необхідних регуляторних і фінансових заходів для гарантування прозорості ЗМІ та структурного плюралізму і різноманіття контенту, який розповсюджують ЗМІ;

нагадуючи, що заходи, які очікуються від країн-членів у цій сфері, мають враховувати принцип необхідної редакційної незалежності новинних відділів, виклики, ризики та можливості, пов'язані з розвитком нових комунікаційних засобів, а також конкретну ситуацію кожного друкованого та аудіовізуального засобу масової інформації, на якого можуть вплинути такі заходи, у тому числі друкованого, онлайн ЗМІ, радіо- або телемовника незалежно від того, які платформи вони використовують для розповсюдження інформації;

враховуючи, що національна політика у сфері ЗМІ також може бути спрямована на підтримання конкурентоздатності національних медіакомпаній в умовах глобалізації ринків і того, що транснаціональна концентрація ЗМІ може здійснювати негативний вплив на різноманіття контенту,

рекомендує урядам країн-членів:

- i. Розглянути можливість і доцільність включення заходів, визначених нижче, до національного законодавства або практики.
- ii. Регулярно на національному рівні проводити оцінку ефективності чинних заходів із просування медіаплюралізму та різноманіття контенту, а також проводити аналіз необхідності перегляду цих заходів у контексті економічних, технологічних та соціальних змін у цій сфері.
- iii. Обмінюватися інформацією про структуру ЗМІ, національне законодавство та дослідження щодо концентрації та різноманіття контенту.

РЕКОМЕНДОВАНІ ЗАХОДИ

I. Заходи з просування структурного плюралізму ЗМІ

1. Загальний принцип

1.1. Країни-члени мають шукати способи забезпечення достатньої різноманітності та доступності засобів масової інформації, що належать різним власникам (і публічним, і приватним), громадськості з урахуванням особливостей медіаринку, зокрема принципів вільного ринку та конкуренції.

1.2. Якщо застосування загальних правил конкуренції у сфері ЗМІ та регулювання доступу недостатньо для забезпечення дотримання вимог щодо культурного різноманіття та плюралізму у вираженні поглядів і думок, країни-члени мають вжити спеціальних додаткових заходів у цій сфері.

1.3. Країни-члени мають, зокрема, розглянути можливість адаптації свого законодавства відповідно до нових економічних, технологічних та соціальних умов, беручи до уваги в першу чергу процеси конвергенції та переходу до цифрового мовлення, і, отже, включити їх до всіх аспектів регулювання медіавиробництва і розповсюдження.

1.4. Під час адаптації свого законодавства країни-члени мають звернути особливу увагу на необхідність ефективного та чіткого розподілу між здійсненням політичної влади або впливу та контролем над ЗМІ або прийняттям рішень щодо медіаконтенту.

2. Регулювання питань власності

2.1. Країни-члени мають розглянути можливість ухвалення правил щодо обмеження впливу, який може мати одна особа, компанія або група в одній чи більше медіасферах, а також забезпечення наявності достатньої кількості різноманітних ЗМІ.

2.2. Ці правила мають бути приведені у відповідність до розміру та конкретних характеристик національних, регіональних або місцевих ринків аудіовізуальних ЗМІ та/або друкованих ЗМІ, до яких вони можуть застосовуватися.

2.3. Ці правила можуть включати в себе положення щодо допустимих рівнів (порогів), заснованих на таких об'єктивних та реалістичних критеріях, як частка аудиторії, наклад, оборот/дохід, акціонерний капітал або пакет акцій.

2.4. Ці правила мають передбачати можливість врахування явищ горизонтальної інтеграції або злиття в межах однієї сфери діяльності (у цьому випадку – концентрації мономедіа та мультимедіа) та вертикальної інтеграції, тобто ситуації, коли одна особа, компанія або група здійснює контроль за деякими з ключових елементів медіавиробництва, розповсюдження та пов'язаними видами діяльності, як-от рекламою або телекомунікаціями.

2.5. Окрім цього, країни-члени мають регулярно проводити перегляд установлених допустимих рівнів у контексті технологічних, економічних та соціальних змін для того, щоб не допускати перешкоджання інноваціям у сфері ЗМІ.

2.6. Незалежно від того, чи органи влади, відповідальні за застосування цих правил, працюють безпосередньо у сфері аудіовізуальних та друкованих ЗМІ чи ні, їм мають бути надані необхідні повноваження для виконання своїх завдань, зокрема повноваження щодо відмови в авторизації або ліцензуванні та щодо вжиття заходів із протидії концентрації в усіх формах, у тому числі щодо позбавлення ліцензій існуючих медіакомпаній у випадку перевищення допустимого рівня концентрації та/або існування загрози для плюралізму ЗМІ. Таким чином, вони повинні мати повноваження вимагати виконання зобов'язань структурного характеру або щодо поведінки учасників таких операцій, а також бути спроможними, в разі потреби, накладати відповідні санкції.

3. Суспільне мовлення

3.1. Країни-члени мають забезпечити, щоб існуючі організації суспільного мовлення відігравали помітну роль у новому медіасередовищі. Вони мають дозволяти організаціям суспільного мовлення розвиватися, для того щоб забезпечити доступність їхнього контенту на різноманітних платформах, зокрема, з метою надання якісного та інноваційного контенту в цифровому середовищі та розробки низки нових послуг, у тому числі інтерактивних.

3.2. Країни-члени мають закликати організації суспільного мовлення відігравати активну роль у просуванні соціальної згуртованості та інтеграції між усіма громадами, соціальними верствами та поколіннями, у тому числі між меншинами, молоддю, людьми похилого віку, вразливими та незахищеними категоріями суспільства, людьми з інвалідністю тощо, забезпечуючи при цьому повагу до різних ідентичностей та потреб. У цьому контексті слід звертати увагу на контент, що створюється такими групами і для таких груп, а також на доступ цих груп до суспільних ЗМІ, їхню присутність та відображення в контенті. Потрібно звертати належну увагу й на питання ґендерної рівності.

3.3. Країни-члени мають пропонувати організаціям суспільного мовлення розглядати можливість запровадження різних форм консультацій з громадськістю, які, зокрема, можуть включати в себе створення дорадчих структур і належного вра-

хування, що громадськість є неоднорідною, що дозволить відображати побажання та вимоги громадськості у програмній політиці.

3.4. Країни-члени мають створити необхідні механізми для гарантування незалежності організацій суспільного мовлення, що є життєво важливим для забезпечення їхньої редакційної незалежності та захисту їх від контролю з боку однієї або більшої кількості політичних чи соціальних груп. Такі механізми мають створюватись у співпраці з громадянським суспільством.

3.5. Країни-члени мають визначати шляхи забезпечення належного та сталого фінансування організацій суспільного мовлення з низки джерел (у тому числі з державного бюджету, надходжень від ліцензійних зборів, комерційної діяльності та/або особистих внесків), яке є необхідним для здійснення їхніх демократичних, соціальних та культурних функцій.

4. Інші ЗМІ, що сприяють плюралізму та різноманіттю

Країни-члени мають заохочувати розвиток інших ЗМІ, спроможних здійснювати внесок у плюралізм та різноманіття та створення можливостей для діалогу. Це можуть бути, зокрема, медіа громад, місцеві, соціальні ЗМІ та ЗМІ меншин. Контент таких ЗМІ може створюватись переважно (але не виключно) певними соціальними групами і для певних соціальних груп, відповідати їхнім особливим потребам або вимогам, а також сприяти соціальній згуртованості та інтеграції. Засоби розповсюдження контенту, якими, у тому числі, можуть бути цифрові технології, мають бути пристосовані до звичок та потреб громадськості, що є цільовою аудиторією таких ЗМІ.

5.5. Регулювання доступу та взаємодії

5.1. Країни-члени повинні забезпечити, що провайдери контенту мають рівний доступ до електронних комунікаційних мереж.

5.2. Для сприяння розвитку нових засобів комунікації та нових платформ і для подолання ризиків і перешкод щодо доступності широкого спектра медіаконтенту держави-члени мають підтримувати кращу взаємодію програмного та технічного забезпечення, а також використання відкритих стандартів виробниками програмного та технічного забезпечення та суб'єктами ринків медіа й електронних комунікацій.

5.3. Цього результату необхідно досягати за рахунок поліпшення співпраці між всіма зацікавленими сторонами та за підтримки відповідних органів влади, якщо така підтримка необхідна та не перешкоджає інноваціям.

5.4. Країни-члени мають забезпечувати, щоб регуляторні органи та інші відповідні органи влади мали необхідні навички для оцінки впливу економічних та технічних змін на структуру медіа та на їхню спроможність виконувати свої культурні функції.

6. Інші заходи підтримки

6.1. Країни-члени мають вживати всіх необхідних фінансових та регуляторних заходів для захисту та просування структурного плюралізму аудіовізуальних та друкованих ЗМІ.

6.2. Ці заходи можуть включати в себе підтримку та заохочення переходу на цифрове мовлення для традиційних мовників та, де це доцільно, для друкованих ЗМІ.

II. Заходи з просування різноманіття контенту

1. Загальний принцип

Урізноманітнення комунікаційних засобів, які пропонуються громадськості, не гарантує автоматичного забезпечення плюралізму інформації та різноманіття медіаконтенту. Тому країни-члени мають визначити та реалізовувати активну політику в цій сфері, у тому числі заходи з моніторингу, а також вживати всіх необхідних заходів для забезпечення того, щоб ЗМІ розповсюджували достатньо різноманітну інформацію, думки та програми, доступні для громадськості.

2. Підтримка ширшої демократичної участі та внутрішнього різноманіття

2.1. Країни-члени мають заохочувати ЗМІ надавати громадськості різноманітний медіаконтент, який може сприяти критичним обговоренням та ширшій демократичній участі представників усіх соціальних верств та поколінь, забезпечуючи при цьому дотримання принципу редакційної незалежності.

2.2. Країни-члени мають, зокрема, заохочувати ЗМІ сприяти міжкультурному та міжконфесійному діалогу з метою утвердження цінностей взаємоповаги та толерантності й запобігання потенційним конфліктам у громадських дискусіях.

Для цього країни-члени повинні:

- ▶ з одного боку, заохочувати ЗМІ ухвалити або поліпшити власну добровільну політику щодо просування меншин у своїй внутрішній організації всіх підрозділів, з метою відображення різноманітності суспільства та сприяння соціальній згуртованості;
- ▶ з другого боку, для врахування появи нових комунікаційних засобів внаслідок динамічних технологічних змін, розглядати можливість вжиття заходів для підвищення рівня медіаграмотності громадян та подолання так званого «цифрового розриву».

3. Видача ліцензій на мовлення та правила щодо обов'язкових програм

3.1. Країни-члени мають розглядати можливість запровадження заходів з підтримки та моніторингу виробництва і постачання засобами масової інформації різноманітного контенту. У тому, що стосується сфери мовлення, такі заходи можуть включати в себе встановлення в ліцензіях на мовлення вимоги щодо того, щоб мовники виробляли або замовляли певну частку оригінальних програм, зокрема новинних.

3.2. Країни-члени мають розглядати можливість запровадження норм, спрямованих на захист плюралізму в місцевому медіасередовищі, зокрема, щоб об'єднання

мовників у синдикати (тобто централізоване постачання програм та пов'язаних послуг) не створювало загроз для плюралізму.

3.3. Там, де це необхідно, країни-члени мають розглядати можливість ухвалення правил щодо обов'язкових програм для інших, ніж кабельні мережі, каналів та платформ. Окрім цього, у контексті процесу переходу до цифрового мовлення (особливо підвищення потужності та розповсюдження різних мереж) країни-члени мають періодично проводити перегляд своїх правил щодо обов'язкових програм, щоб забезпечити, щоб вони продовжували відповідати добре визначеним інтересам громадськості. Країни-члени мають вивчати доцільність зобов'язання щодо трансляції певних програм одночасно із цими правилами, щоб заохочувати організації суспільного мовлення та основні комерційні ЗМІ робити свої канали доступними для мережевих операторів, які хочуть транслювати їхній контент. При імplementації будь-яких відповідних заходів необхідно враховувати зобов'язання щодо захисту авторських прав.

4. Заходи з підтримки

4.1. Необхідно вивчити можливість реалізації заходів з підтримки створення, виробництва та розповсюдження аудіовізуального, друкованого та всіх інших видів медіаконтенту, які можуть стати вагомим фактором для утвердження медіарізноманітності. Такі заходи також слугують цілям захисту і просування різноманіття джерел інформації, як-от незалежних новинних агентств та журналістських розслідувань. Слід також розглянути можливість вжиття заходів із підтримки ЗМІ, що виходять мовами меншин у друкованому або іншому вигляді.

4.2. Усі заходи з підтримки мають вживатися із дотриманням принципу поваги до конкуренції та на основі об'єктивних і неупереджених критеріїв у рамках прозорих процедур, щодо яких здійснюється незалежний контроль. Умови надання підтримки мають регулярно переглядатися, щоб не допускати випадкового сприяння або стимулювання процесів концентрації ЗМІ або незаконного збагачення компанії, яким надається така підтримка.

5. Підвищення обізнаності з роллю ЗМІ

5.1. Країни-члени мають підтримувати заходи з підвищення кваліфікації працівників ЗМІ, у тому числі навчання в процесі роботи, та забезпечувати, щоб під час таких заходів працівники ЗМІ поліпшували свою обізнаність із тим, яку роль ЗМІ можуть відігравати в просуванні різноманіття. Про цю роль також має знати широка громадськість.

5.2. Різноманіття може бути включене до статутів ЗМІ та кодексів професійної етики працівників ЗМІ як одна з цілей їхньої діяльності.

III. Прозорість ЗМІ

1. Країни-члени мають забезпечувати, щоб громадськість мала доступ до таких видів інформації про існуючі ЗМІ:

- ▶ інформації про осіб або органи, що беруть участь у структурі ЗМІ, та про характер і ступінь участі цих осіб або органів у структурі ЗМІ, а також, за можливості, про кінцевих бенефіціарів цієї участі;
- ▶ інформації про характер та ступінь інтересів вищезазначених осіб та органів в інших ЗМІ або медіакомпаніях, навіть в інших галузях економіки;
- ▶ інформації про інших осіб або органи, які, вірогідно, здійснюють значний вплив на програмну або редакційну політику ЗМІ;
- ▶ інформації про заходи з підтримки, наданої ЗМІ;
- ▶ інформації про порядок, що застосовується для реалізації права на відповідь та на оскарження.

2. Країни-члени мають закликати ЗМІ вживати всіх заходів, які можуть дозволити громадськості самостійно аналізувати інформацію, ідеї та думки, виражені в ЗМІ.

IV. Наукові дослідження

1. Країни-члени мають підтримувати наукові дослідження й розробки у сфері концентрації та плюралізму ЗМІ та сприяти публічному обговоренню цих питань. Особливу увагу слід звертати на наслідки концентрації ЗМІ для різноманіття медіа-контенту та баланс між розважальними програмами та інформацією і програмами, що сприяють громадським дискусіям, з одного боку, та внесок, який роблять ЗМІ в міжкультурний діалог, з другого боку.

2. Країни-члени мають підтримувати міжнародні зусилля з досліджень у сфері концентрації транснаціональних ЗМІ та її впливу на різні аспекти плюралізму ЗМІ.

Рекомендація CM/Rec(2007)3 Комітету міністрів державам-членам про завдання організацій суспільного мовлення в інформаційному суспільстві

*(ухвалена Комітетом міністрів 31 січня 2007 р.
на 985-ій зустрічі заступників міністрів)*

Комітет міністрів, згідно з положеннями пункту b статті 15 Статуту Ради Європи, враховуючи, що мета Ради Європи – досягти більшого єднання між державами-членами з метою гарантування та реалізації спільних ідеалів і принципів;

згадуючи про зобов'язання держав-членів поважати право на свободу самовираження та право на інформацію, що гарантується ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод;

згадуючи про важливість для демократичного суспільства широкого спектра незалежних та автономних ЗМІ, здатних відображати різноманітність ідей та думок, а також ефективного використання нових інформаційних та комунікаційних методів для розширення діапазону свободи самовираження, про що йдеться в Декларації про свободу вираження поглядів та інформації (квітень 1982 р.);

пам'ятаючи про Резолюцію № 1 про майбутнє суспільного мовлення, прийняту на четвертій Європейській конференції міністрів з питань політики у сфері ЗМІ (Прага, грудень 1994 р.);

згадуючи про власну Рекомендацію № R (96)10 про гарантії незалежності суспільного мовлення та Рекомендацію Rec(2003)9 про заходи з просування демократичної та соціальної користі цифрового мовлення, а також Декларацію про гарантію незалежності суспільного мовлення в державах-членах (вересень 2006 р.);

згадуючи про Рекомендацію 1641 (2004) Парламентської асамблеї Ради Європи щодо суспільного мовлення, яка закликає до прийняття нового основного програмного документа про суспільне мовлення відповідно до нових технологічних умов, а також звіт про суспільне мовлення, підготовлений Комітетом Парламентської асамблеї з питань культури, науки та освіти (Дос. 10029, січень 2004 р.), в якому йдеться про потребу в оцінці та модернізації цієї сфери, а також позитивний відгук Комітету міністрів на цю рекомендацію;

пам'ятаючи про політичні документи, прийняті на сьомій Європейській конференції міністрів з питань політики у сфері ЗМІ (Київ, березень 2005 р.) та, зокрема, про мету, встановлену в Плані дій, – вивчити питання формування та адаптації державами-членами завдань суспільного мовлення відповідно до нового цифрового середовища;

згадуючи про Конвенцію ЮНЕСКО про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження (жовтень 2005 р.), яка, крім іншого, підкреслює важливість створення умов, що сприятимуть різноманіттю в ЗМІ, включно з суспільним мовленням;

усвідомлюючи потребу в гарантуванні основних інтересів інформаційного суспільства, включно зі свободою вираження поглядів та доступу до інформації, плюралізмом ЗМІ, культурною різноманітністю, захистом неповнолітніх та людської гідності, відповідно до стандартів і норм Ради Європи;

підкреслюючи особливу роль суспільного мовлення в просуванні цінностей демократичного суспільства, зокрема поваги до прав людини, культур та політичного плюралізму; враховуючи мету запропонувати широкий вибір програм і послуг усім верствам суспільства, просувати соціальну згуртованість, культурну різноманітність та плюралістичні комунікації, доступні для всіх;

пам'ятаючи про те, що внаслідок зростання конкуренції в мовленні багатом комерційним ЗМІ важко підтримувати суспільну цінність свого продукту, особливо в безкоштовних послугах;

усвідомлюючи, що глобалізація та міжнародна інтеграція, а також зростання горизонтальної та вертикальної концентрації ЗМІ в приватній власності на загальнодержавному та міжнародному рівні мають значний вплив на держави та їхні медіасистеми;

зазначаючи, що в інформаційному суспільстві громадяни, а особливо молодші покоління, усе частіше звертаються до нових комунікаційних послуг за контентом і для задоволення потреб у спілкуванні, замість традиційних ЗМІ;

будучи переконаними, що суспільне мовлення стає все актуальнішим для інформаційного суспільства і може бути реалізоване суспільними організаціями через різноманітні платформи та цілу низку послуг, у результаті чого і виникнуть суспільні ЗМІ, які в контексті цієї рекомендації не включають друковані;

визнаючи повну легітимність та конкретні цілі суспільних ЗМІ в інформаційному суспільстві;

будучи переконаними, що, з урахуванням принципів вільного ринку та конкуренції, спільні інтереси вимагають надання суспільним ЗМІ адекватних коштів для здійснення функцій, що на них покладаються;

визнаючи право держав-членів визначати функції окремих суспільних ЗМІ відповідно до національного контексту;

визнаючи, що функції окремих суспільних ЗМІ можуть відрізнятись у межах кожної держави-члена, і ці функції не обов'язково включатимуть усі принципи, викладені в цій рекомендації,

рекомендує урядам держав-членів:

- i. Гарантувати основоположну роль суспільних ЗМІ в новому цифровому середовищі, встановивши чіткі функції суспільних ЗМІ й надаючи їм змогу використовувати нові технічні засоби для кращого здійснення цих функцій і адаптування до швидких змін у поточному медійному та технологічному середовищі, а також до змін у звичках перегляду і прослуховування та в очікуваннях аудиторії;
- ii. Включити, якщо цього ще не зроблено, відповідні положення до законів і норм, які стосуються функціонування суспільних ЗМІ, зокрема нових комунікаційних послуг, таким чином надаючи суспільним ЗМІ можливість повністю використовувати свій потенціал, а особливо просувати демократичні, соціальні та культурні питання, у тому числі за допомогою нових інтерактивних технологій;
- iii. Гарантувати суспільним ЗМІ за допомогою безпечного та відповідного фінансування та організаційних рамок умови, потрібні для прозорого та підзвітного здійснення функцій, наданих їм державами-членами в новому цифровому середовищі;
- iv. Дати можливість суспільним ЗМІ повноцінно та ефективно відповідати на виклики, що ставить перед ними інформаційне суспільство, дотримуючись публічно-приватної подвійної структури середовища європейських електронних ЗМІ та звертаючи увагу на принципи вільного ринку та конкуренції;
- v. Забезпечити універсальний доступ до суспільних ЗМІ всім особам та соціальним групам, включно з меншинами та вразливими групами, за допомогою низки технологічних засобів;
- vi. Широко розповсюджувати цю рекомендацію та, зокрема, привертати увагу органів влади, суспільних ЗМІ, професійних кіл та широкого загалу до керівних принципів, викладених нижче, а також забезпечувати наявність необхідних умов для впровадження цих принципів на практиці.

КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ЩОДО ЗАВДАНЬ СУСПІЛЬНИХ ЗМІ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

I. Завдання суспільних ЗМІ: підтримка ключових елементів

1. Держави-члени мають повноваження встановлювати та надавати статус суспільних ЗМІ одній або декільком медійним організаціям у державному та/або приватному секторі, підтримуючи ключові складові, що лежать в основі традиційних функцій суспільних ЗМІ та пристосовуючи їх при цьому до нових обставин. Ці функції повинні виконуватися з використанням найновіших технологій, що відповідає

ють заявленій меті. Вищезгадані складові декілька разів згадувались у документах Ради Європи, що визначають суспільне мовлення як:

- a) орієнтир для широкого загалу, що забезпечує універсальну доступність;
- b) фактор соціальної згуртованості та об'єднання всіх осіб, груп і спільнот;
- c) джерело неупередженої і незалежної інформації та коментарів, інноваційного та різноманітного контенту, що відповідає високим стандартам етики та якості;
- d) форум для плюралістичних громадських обговорень і засіб просування більш активної демократичної участі громадян;
- e) активного творця аудіовізуального продукту з метою підвищення цінності та розповсюдження національної та європейської культурної спадщини в її розмаїтті.

2. В інформаційному суспільстві, що значною мірою покладається на цифрові технології, де засоби розповсюдження контенту вийшли за межі традиційного мовлення, держави-члени повинні забезпечити розширення функцій суспільного мовлення для надання відповідного контенту і через нові комунікаційні платформи.

II. Адаптація завдань суспільних ЗМІ до контексту інформаційного суспільства

a) Орієнтир для широкого загалу, що забезпечує універсальну доступність

3. Суспільні ЗМІ повинні пропонувати новини, інформацію, освітні, культурні, спортивні та розважальні програми і контент, призначені для різних категорій громадськості й такі, що загалом мають додану вартість у порівнянні з контентом інших мовників і провайдерів.

4. Принцип універсальності, який є основним для суспільних ЗМІ, повинен стосуватися технічних, соціальних та інформаційних аспектів. Зокрема, держави-члени повинні забезпечити присутність суспільних ЗМІ на популярних платформах та мати для цього необхідні ресурси.

5. З метою зміни звичок аудиторії суспільні ЗМІ повинні мати змогу пропонувати як загальні, так і спеціалізовані послуги і контент, а також персоналізовані інтерактивні послуги і послуги на вимогу. Цей контент повинен призначатися для всіх поколінь, але особливо залучати молодшу аудиторію до активного спілкування, заохочуючи створення контенту користувачами та впроваджуючи інші форми участі.

6. Держави-члени повинні забезпечити чітке визначення цілей суспільних ЗМІ та засобів їх досягнення, зокрема стосовно використання тематичних та нових комунікаційних послуг. Це може включати в себе регулярні оцінки та перегляд їхньої діяльності відповідними органами, щоб забезпечувати належне обслуговування всіх категорій аудиторії.

б) Фактор соціальної згуртованості та об'єднання всіх осіб, груп і спільнот

7. Суспільні ЗМІ повинні адаптуватися до нового цифрового середовища, щоб виконувати функцію просування соціальної згуртованості на місцевому, регіональному, загальнодержавному та міжнародному рівнях, а також просувати відчуття спільної відповідальності громадськості за досягнення цієї мети.

8. Суспільні ЗМІ повинні інтегрувати всі спільноти, соціальні верстви та покоління, включно з меншинами, молоддю, літніми людьми, найвразливішими категоріями населення, людьми з інвалідністю, забезпечуючи при цьому повагу до різних ідентичностей та потреб. У цьому контексті слід звертати увагу на контент, що створюється такими групами і для таких груп, а також на доступ цих груп до суспільних ЗМІ, їхню присутність та відображення в контенті. Потрібно звертати належну увагу й на питання гендерної рівності.

9. Суспільні ЗМІ повинні діяти як провідник суспільства, якому довіряють, і надавати конкретні та корисні знання про життя людей та різних груп у суспільстві. У цьому контексті вони повинні приділяти особливу увагу потребам меншин, дискримінованих та вразливих категорій населення. Їхня роль щодо заповнення прогалини на ринку, що є важливою частиною функцій традиційних суспільних ЗМІ, повинна підтримуватись і в новому цифровому середовищі.

10. У добу глобалізації, міграції та інтеграції на європейському та міжнародному рівнях суспільні ЗМІ повинні просувати краще розуміння між народами та сприяти міжкультурному і міжконфесійному діалогу.

11. Суспільні ЗМІ повинні просувати цифрову інклюзивність та докладати зусиль до подолання цифрового розриву, зокрема шляхом поліпшення доступності програм і послуг на нових платформах.

с) Джерело неупередженої і незалежної інформації та коментарів, інноваційного та різноманітного контенту, що відповідає високим стандартам етики та якості

12. Держави-члени повинні забезпечити, щоб суспільні ЗМІ стали середовищем для розповсюдження достовірної та надійної інформації серед цифрових ЗМІ та виконували роль неупередженого і незалежного джерела інформації, коментарів та думок, яке надає широкий спектр програм і послуг відповідно до високих стандартів етики та якості.

13. Визначаючи функції суспільних ЗМІ, держави-члени повинні враховувати їхню роль у подоланні атомізації суспільства, зменшенні соціального та політичного відчуження, просуванні розвитку громадянського суспільства. Для цього вони мають виробляти незалежний і неупереджений новинний та політичний контент, який має розповсюджуватися і через традиційні програми, і через нові комунікаційні послуги.

д) Форум для плюралістичних громадських обговорень і засіб просування більш активної демократичної участі громадян

14. Суспільні ЗМІ повинні грати важливу роль у просуванні ширших демократичних обговорень і участі в демократичних процесах, у тому числі за допомогою нових

інтерактивних технологій, що дозволяють широкому загалу більш активно долучатися до демократичних процесів. Суспільні ЗМІ повинні виконувати критично важливу роль навчання активних і відповідальних громадян, надаючи не тільки якісний контент, але й місце для публічних обговорень, відкрите різним ідеям і переконанням, а також платформу до розповсюдження демократичних цінностей.

15. Суспільні ЗМІ повинні надавати належну інформацію про демократичну систему та демократичні процедури, а також заохочувати участь не лише у виборах, але й у процесах прийняття рішень і в громадському житті загалом. Відповідно, одна з ролей суспільних ЗМІ полягає в тому, щоб підтримувати інтерес громадськості до політики та спонукати її до більш активної ролі в ній.

16. Суспільні ЗМІ повинні також активно просувати культуру толерантності та взаєморозуміння, використовуючи нові цифрові та онлайн-технології.

17. Суспільні ЗМІ повинні грати провідну роль у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів влади та міжурядових організацій, зміцнюючи їхню прозорість, підзвітність громадянам і легітимність, допомагаючи долати дефіцит демократії та розвивати європейську публічну сферу.

18. Суспільні ЗМІ повинні поліпшувати діалог із широким загалом та вдосконалювати підзвітність, зокрема за допомогою нових інтерактивних послуг.

е) Активний творець аудіовізуального продукту з метою підвищення цінності та розповсюдження національної та європейської культурної спадщини

19. Суспільні ЗМІ повинні грати особливу роль у просуванні культурної різноманітності та ідентичності, включно з використанням нових комунікаційних послуг і платформ. Для цього суспільні ЗМІ повинні й надалі інвестувати у виробництво нового, оригінального контенту у форматах, придатних для нових комунікаційних послуг. Вони повинні підтримувати створення та виробництво місцевих аудіовізуальних робіт, що відображають місцеві та регіональні характеристики суспільства.

20. Суспільні ЗМІ повинні стимулювати креативність та відображати різноманітність культурної діяльності за допомогою культурних програм у таких галузях, як музика, мистецтво і театр, а також підтримувати культурні події та виступи, коли це є прийнятним.

21. Суспільні ЗМІ повинні й надалі грати основну роль в освіті, медіа-обізнаності та освіті впродовж життя, а також активно допомагати формуванню суспільства, заснованого на знаннях. Суспільні ЗМІ мають виконувати це завдання, користуючись у повному обсязі новими можливостями і залучаючи всі соціальні групи та покоління.

22. Суспільні ЗМІ повинні грати особливу роль у збереженні культурної спадщини. Вони мають працювати на основі власних архівів та розвивати їх, а також переводити архіви в цифровий формат і таким чином зберігати для наступних поколінь. Аудіовізуальні архіви повинні бути доступними для широкого загалу, тому необхідно забезпечити їхню онлайн-доступність, коли це є прийнятним та доцільним. Державам-членам слід зважити можливі варіанти для сприяння таким проектам.

23. У своїх програмах і контенті суспільні ЗМІ повинні відображати багатонаціональні та багатокультурні суспільства, у яких вони працюють, захищаючи культурний спадок різних меншин і спільнот, надаючи можливості для культурного самовираження та обміну, просуваючи тіснішу інтеграцію та не руйнуючи культурну різноманітність на загальнодержавному рівні.

24. Суспільні ЗМІ повинні просувати повагу до культурної різноманітності, у той же час знайомлячи аудиторію з культурами інших народів світу.

III. Умови, потрібні для виконання функцій суспільних ЗМІ в інформаційному суспільстві

25. Держави-члени повинні забезпечити конкретні правові, технічні, фінансові та організаційні умови для виконання суспільними ЗМІ своїх функцій в умовах нового цифрового середовища та адаптації до нього. Беручи до уваги виклики інформаційного суспільства, держави-члени повинні вільно організовувати власні національні системи суспільних ЗМІ, придатних для технологічних і соціальних реалій, що швидко змінюються, у той же час залишаючись вірними основоположним принципам суспільного мовлення.

a) Правові умови

26. Держави-члени повинні створити чітку нормативно-правову базу для розвитку суспільних ЗМІ та здійснення ними своїх функцій. Вони повинні включити у своє законодавство положення, що надають суспільним ЗМІ можливість якнайефективніше виконувати свої функції в інформаційному суспільстві та, зокрема, дозволяти їм розробляти нові комунікаційні послуги.

27. Для пошуку балансу між потребою в чіткому визначенні функцій суспільних мовників та потребою поважати редакційну незалежність та автономію програмної діяльності, а також для забезпечення гнучкої адаптації суспільних ЗМІ до нових умов держави-члени повинні знайти відповідні рішення, за потреби залучаючи суспільні ЗМІ, згідно з власними правовими традиціями.

b) Технічні умови

28. Держави-члени повинні забезпечити наявність у суспільних ЗМІ необхідних технічних ресурсів для виконання своїх функцій в інформаційному суспільстві. Розробка низки нових послуг допоможе їм охопити більше глядачів, виробляти якісніший контент, реагувати на очікування аудиторії та не відставати від прогресу в цифровому середовищі. Суспільні ЗМІ повинні грати активну роль у технологічних інноваціях електронних ЗМІ, а також у переході на цифрове мовлення загалом.

c) Фінансові умови

29. Держави-члени повинні забезпечити належне фінансування для суспільних ЗМІ, надаючи їм можливість виконувати свої функції в інформаційному суспільстві відповідно до своїх завдань та повноважень. Традиційні моделі фінансування,

зокрема використання коштів з ліцензійних зборів, державного бюджету та доходів від реклами, залишаються актуальними і за нових умов.

30. Беручи до уваги розвиток нових цифрових технологій, держави-члени можуть розглянути можливість додаткових рішень із фінансування суспільних ЗМІ, приділяючи відповідну увагу питанням вільного ринку та конкуренції. Зокрема, у тому, що стосується нових персоналізованих послуг, держави-члени можуть дозволити суспільним ЗМІ збирати оплату за них. Держави-члени також можуть скористатися публічними та громадськими ініціативами зі створення та фінансування нових суспільних ЗМІ. Однак жодне з цих рішень не повинне загрожувати принципу універсальності суспільних ЗМІ чи призводити до дискримінації певних суспільних груп. Розробляючи нові системи фінансування, держави-члени повинні приділяти достатню увагу природі контенту, що надається в інтересах громадськості та у спільних інтересах.

d) Організаційні умови

31. Держави-члени повинні створити організаційні умови, що є найбільш відповідними для виконання суспільними ЗМІ функцій суспільного мовлення в цифровому середовищі. При цьому вони повинні приділяти належну увагу гарантіям редакційної незалежності та інституційної самостійності суспільних ЗМІ, а також особливостям національних медіасистем і організаційним змінам, необхідним для використання нових методів виробництва та розповсюдження контенту в цифровому середовищі.

32. Держави-члени повинні забезпечити наявність критичної маси суспільних ЗМІ та їхню спроможність до успішної роботи в новому цифровому середовищі, виконання розширених функцій та підтримання власної позиції на висококонцентрованому ринку.

33. Організуючи надання послуг суспільного мовлення, держави-члени повинні переконатися в тому, що суспільні ЗМІ можуть співпрацювати з іншими учасниками ринку, такими як комерційні ЗМІ, правовласники, виробники аудіовізуального контенту, оператори платформ та дистриб'ютори аудіовізуального контенту.

Декларація Комітету міністрів щодо гарантії незалежності суспільного мовлення в державах-членах

*(ухвалена Комітетом міністрів 27 вересня 2006 р.
на 974-ій зустрічі заступників міністрів)*

Комітет міністрів Ради Європи, нагадуючи про зобов'язання держав-членів забезпечувати основоположне право на свободу вираження поглядів та інформації, що гарантується статтею 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Європейської конвенції з прав людини);

нагадуючи, зокрема, про велике значення свободи вираження поглядів та інформації як наріжного каменя демократичного та плюралістичного суспільства, якому в практиці Європейського суду з прав людини надається особливе значення, і в цьому контексті підкреслюючи важливість існування різноманітних незалежних та самостійних засобів масової інформації, що дозволяє висвітлювати відмінні думки та погляди, як про це було заявлено в Декларації Комітету міністрів щодо свободи вираження поглядів та інформації від 29 квітня 1982 р.;

підкреслюючи особливу місію суспільного мовлення і підтверджуючи його життєво важливу роль як невід'ємної складової забезпечення інформаційного плюралізму та єдності в суспільстві, яка шляхом надання загальнодоступних всебічних програмних послуг інформаційного, освітнього, культурного та розважального характеру служить утвердженню цінностей сучасного демократичного суспільства (зокрема поваги до прав людини, культурних відмінностей та політичного плюралізму);

нагадуючи про завдання щодо недопущення будь-якого свавільного контролю або запровадження обмежень до учасників інформаційного процесу, медіаконтенту або передачі та поширення інформації згідно з Декларацією щодо свободи вираження поглядів та інформації;

пам'ятаючи про взятє під час четвертої Європейської конференції міністрів з питань політики у сфері засобів масової інформації (Прага, грудень 1994 р.) зобов'язання гарантувати незалежність суспільного мовлення від будь-якого політичного та економічного втручання й особливо про Рекомендацію R (96) 10 про гарантії незалежності суспільного мовлення;

враховуючи, що редакційна незалежність та інституційна самостійність суспільного мовлення, яка має передбачати, зокрема, достатнє, надійне та прозоре фінансування, має гарантуватися послідовною політикою та відповідною нормативно-пра-

вовою базою і забезпечуватися шляхом ефективного впровадження цієї політики та нормативно-правової бази;

позитивно оцінюючи ситуацію в тих країнах-членах, де незалежність суспільного мовлення належним чином закріплена в нормативно-правовій базі й неухильно дотримується на практиці, а також зусилля решти країн-членів, спрямовані на забезпечення такої незалежності;

з увагою до висловленого Парламентською асамблеєю Ради Європи в Рекомендації 1641 (2004) щодо суспільного мовлення занепокоєння з приводу того, що основоположний принцип незалежності суспільного мовлення, закріплений у Рекомендації R (96) 10, дотепер не утверджений у низці держав-членів;

пам'ятаючи про документи, ухвалені сьомою Європейською конференцією міністрів з питань політики у сфері ЗМІ (Київ, березень 2005р.), зокрема заклик міністрів до моніторингу ходу реалізації державами-членами Рекомендації R (96) 10; і враховуючи в цьому зв'язку загальний огляд ситуації в державах-членах, що надається в Додатку;

шкодуючи з приводу такого розвитку подій у декількох державах-членів, який свідчить про тенденцію до послаблення гарантії незалежності суспільного мовлення або про крок назад від своїх досягнень, та висловлюючи занепокоєння щодо повільного або незначного поступу деяких інших держав-членів у забезпеченні незалежності суспільного мовлення через недостатню нормативно-правову базу або неефективне застосування чинних законів і нормативно-правових актів,

I. Підтверджує, що неухильно виконуватиме завдання забезпечення редакційної незалежності та інституційної самостійності організацій суспільного мовлення в державах-членах;

II. Закликає держави-члени:

- ▶ втілювати, якщо вони досі цього не зробили, Рекомендацію R (96) 10 про гарантії незалежності суспільного мовлення з особливою увагою до встановлених у ній керівних принципів та з урахуванням тих можливостей і проблемних питань у зв'язку з розвитком інформаційного суспільства, що з'являються на цьому шляху, а також політичних, економічних та технологічних змін у Європі;
- ▶ надавати правові, політичні, фінансові, технічні та інші засоби, необхідні для забезпечення справжньої редакційної незалежності та інституційної самостійності організацій суспільного мовлення, з метою усунення будь-якої загрози політичного або економічного втручання;
- ▶ масово поширювати цю декларацію і, зокрема, привертати до неї увагу відповідних органів влади та організацій суспільного мовлення, а також інших зацікавлених професійних та промислових кіл;

III. Закликає організації суспільного мовлення свідомо ставитися до своєї особливої місії в демократичному суспільстві як невід'ємної складової у забезпеченні інформаційного плюралізму та єдності в суспільстві, що пропонує широкий вибір програм та послуг для всіх верств населення, уважно ставитися до умов, необхідних для цілковито незалежного виконання цієї місії і для цього розробити та ухвалити або доопрацювати, якщо необхідно, і виконувати вимоги кодексів професійної етики або внутрішніх інструкцій.

ДОДАТОК ДО ДЕКЛАРАЦІЇ

Вступна частина

1. Рішенням від 24 листопада 2004 р. Комітет міністрів Ради Європи доручив Координаційному комітету з питань ЗМІ (CDMM), згодом перейменованому на Координаційний комітет з питань ЗМІ та нових комунікаційних послуг (CDMC), вивчити, зокрема, питання незалежності служби суспільного мовлення.

Міністри, які брали участь у сьомій Європейській конференції міністрів з питань політики у сфері ЗМІ (Київ, березень 2005 р.), також звернулися до Ради Європи з проханням про «моніторинг ходу імплементації державами-членами Рекомендації R (96) 10 Комітету міністрів про гарантії незалежності суспільного мовлення з перспективою надання, у разі необхідності, подальших інструкцій державам-членам щодо забезпечення такої незалежності».

2. Цей додаток містить загальний огляд стану незалежності організацій суспільного мовлення у державах-членах. Додаток і Декларацію Комітету міністрів підготувала під керівництвом CDMC підпорядкована їй група спеціалістів з питань суспільного мовлення в інформаційному суспільстві (MC-S-PSB) у відповідь на вищезгадані розпорядження та запити.

3. Цей додаток ґрунтується на документах Ради Європи, а також на інформації з багатьох інших джерел (зокрема міжнародних та неурядових організацій)³. Його мета полягає у здійсненні аналізу комплексної і неоднорідної ситуації в державах – членах Ради Європи та визначенні сфер, в яких державна політика щодо аудіовізуальних засобів та ЗМІ, а також правова, інституційна та фінансова база суспільного мовлення, що склалася в результаті такої політики, може потребувати перегляду з метою приведення у більшу відповідність до стандартів Ради Європи.

Правова база

4. Відповідно до Рекомендації R (96) 10, правова база у сфері діяльності організацій суспільного мовлення повинна чітко передбачати їхню незалежність. У загальних положеннях частини I додатку до Рекомендації висвітлюється низка питань, що вимагають наявності належних нормативних актів, які гарантуватимуть таку

3. Варто окремо згадати такі джерела: результати опитування держав-членів щодо прогресу в реалізації Рекомендації (96) 10 Комітету міністрів; звіт Комітету з питань культури, науки та освіти Парламентської асамблеї Ради Європи щодо суспільного мовлення від 12 січня 2004 р. (Дос. 10029) та Рекомендацію Парламентської асамблеї 1641 (2004) щодо суспільного мовлення; звіт від 14 січня 2003 р. щодо свободи вираження поглядів у ЗМІ в Європі, також підготовлений Комітетом з питань культури, науки та освіти Парламентської асамблеї (Дос. 9640, доопрацьована редакція), та Рекомендацію Парламентської асамблеї 1589 (2003) щодо свободи вираження поглядів у ЗМІ в Європі; звіти та рекомендації Парламентської асамблеї для окремих держав; документ Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО) «Суспільне мовлення: передовий досвід»; та звіт Програми моніторингу та захисту прав людини Інституту відкритого суспільства Європейського Союзу під назвою «Телебачення в Європі: регулювання, політика та незалежність».

незалежність⁴. Окремо звертається увага на необхідність регламентування відповідальності та нагляду у сфері діяльності організацій суспільного мовлення та їхніх органів управління⁵, а також на вимогу щодо недопущення неправомірного втручання у вигляді цензури та безпосереднього контролю над їхньою діяльністю.

5. Майже всі держави – члени Ради Європи створили правові засади, якими керується суспільне мовлення, і в деяких випадках під них підведена чітка конституційна основа. Останнє свідчить про усвідомлення того, що правові засади діяльності у сфері суспільного мовлення повинні ставати предметом широкого консенсусу.

Більшість цих правових засад можуть вважатися такими, що відповідають стандартам Ради Європи, і зокрема в тій частині, де декларується редакційна незалежність та інституційна самостійність організацій суспільного мовлення та встановлюється порядок утворення, членства та діяльності їхніх керівних і наглядових органів. Деякі з таких нормативних баз та порядок їх застосування на практиці цілковито відповідають стандартам Ради Європи в цій сфері, а подекуди навіть можуть вважатися зразковими.

6. І навпаки, низка держав – членів Ради Європи має нечітку чи неповноцінну правову базу у сфері діяльності організацій суспільного мовлення. В деяких випадках чинні норми не можуть гарантувати редакційну незалежність та інституційну самостійність організацій суспільного мовлення за змістом основних положень або через слабкі механізми їх застосування чи відсутність таких механізмів.

Як повідомляється, у деяких випадках відповідні положення можуть бути достатніми, але ними нехтують на практиці, внаслідок чого організації суспільного мовлення залишаються під контролем влади або політичних органів чи утворень і служать інтересам цих органів, а не суспільству в цілому.

У деяких випадках положення щодо керівних або наглядових органів (наприклад, щодо відбору, призначення та припинення повноважень їхніх членів) несуть у собі загрозу втручання в їхню діяльність. У цьому зв'язку лунали скарги на те, що запропоновані або впроваджені в кількох державах-членах зміни до законодавства обмежують незалежність керівних та/або наглядових органів організацій суспільного мовлення.

Завдання суспільного мовлення

7. У Резолюції № 1 щодо суспільного мовлення в майбутньому, ухваленій на четвертій Європейській конференції міністрів з питань політики у сфері ЗМІ (Прага, грудень 1994 р.), узагальнюються головні завдання суспільного мовлення⁶. У цьому контексті варто нагадати про те, що в Рекомендації Rec (2003) 9 щодо заходів у сфері сприяння внескові цифрового мовлення у справу демократичного та соці-

4. А саме: формування програм мовлення; концепція і виробництво програм; редагування і подання програм новин та інформаційних програм; організація діяльності служби; відбір, прийняття на роботу та управління кадрами; придбання, оренда, продаж та використання товарів та послуг; управління фінансовими ресурсами; формування та виконання бюджету; обговорення, підготовка і підписання правових актів щодо діяльності служби; представництво служби в суді, а також перед третіми сторонами.

5. Більш детальні рекомендації щодо керівних та наглядових органів організацій суспільного мовлення (повноважень, статусу та обов'язків), надані в частинах II і III Додатку до Рекомендації R (96) 10.

6. З питань подальшого розвитку завдань суспільного мовлення див. примітку 9.

ального розвитку зазначається: «Суспільне мовлення має зберегти свою особливу соціальну місію, у тому числі загальну базову послугу, що пропонує інформаційні, освітні, культурні та розважальні програми для різних категорій населення».

Крім цього, у вищезгаданій Резолюції № 1 міститься зобов'язання «в порядку, встановленому національним законодавством і практикою, та з урахуванням міжнародних зобов'язань чітко визначити роль, головні завдання та обов'язки організацій суспільного мовлення і забезпечити їхню редакційну незалежність від політичного та економічного втручання»⁷.

У контексті ЗМІ справжнє суспільне мовлення передбачає незалежність організацій, яким доручили надання таких послуг. Воно також передбачає здатність адаптуватися до нових обставин з огляду на законодавчі та матеріальні можливості. Цей тісний зв'язок між завданнями суспільного мовлення та незалежністю є керівним принципом, встановленим у Рекомендації R (96) 10.

8. Практично в усіх державах – членах Ради Європи відповідна правова база містить положення, що встановлюють головні завдання суспільного мовлення.

Попри значні відмінності в підходах (наприклад, до ступеня деталізації відповідно до стратегії і принципів мовлення кожної окремої держави, а також культурного, економічного або політичного контексту, переважно шляхом їх чіткого та комплексного визначення), визначення завдань організацій суспільного мовлення можна загалом вважати задовільним. У деяких випадках завдання організацій суспільного мовлення визначені особливо ретельно з точки зору як найближчих цілей та шляхів їх досягнення, так і очікуваного в майбутньому курсу розвитку (наприклад, з огляду на розвиток інформаційно-комунікаційних технологій).

9. Натомість у деяких державах-членах завдання суспільних ЗМІ є недостатньо чітко визначеними або їх складно виконувати. Це не сприяє розвитку якісних суспільних послуг на підтримку інтересів суспільства (наприклад, збалансованого та неупередженого подання новин; освітніх та навчальних програм; журналістських розслідувань; забезпечення плюралізму та розмаїття ЗМІ; програм для меншин та місцевих громад; якісних розважальних програм; заохочення до творчості), що традиційно відрізняють суспільне мовлення від комерційного.

7. Можна також згадати Рекомендацію 1589 (2003) щодо свободи вираження поглядів у ЗМІ в Європі, у якій Парламентська асамблея звернулася до Комітету міністрів із запитом закликати держави-члени, у разі необхідності, «[...] зокрема, внести зміни до законодавства у сфері телерадіомовлення і імплементувати їх з метою забезпечення справжнього суспільного мовлення». Крім цього, у Рекомендації 1641 (2004) щодо суспільного мовлення Парламентська асамблея зазначає, що «суспільне мовлення як невід'ємна складова демократії в Європі знаходиться під загрозою через політичні та економічні інтереси, загострення конкуренції з боку комерційних ЗМІ, концентрацію ЗМІ та фінансові труднощі. Перед ним також стоять завдання адаптації у зв'язку з глобалізацією та новими технологіями». Парламентська асамблея також звертає увагу на те, що «неспроможність багатьох європейських держав виконати зобов'язання щодо забезпечення функціонування і розвитку потужної системи суспільного мовлення, взяті на себе їхніми урядами на четвертій Європейській конференції міністрів з питань політики у сфері ЗМІ, що проходила у Празі у 1994 р., викликає занепокоєння. Також турбує той факт, що основний принцип незалежності суспільного мовлення, закріплений у Рекомендації R (96) 10 Комітету міністрів, у низці держав-членів досі не реалізований. Крім цього, уряди багатьох держав Європи здійснюють переорієнтацію власної політики у сфері ЗМІ у світлі розвитку цифрових технологій, внаслідок чого суспільне мовлення ризикує залишитися без достатньої підтримки».

Останнім часом лунає критика з приводу поступового стирання в окремих державах межі між суспільним та комерційним мовленням і так званої «конвергенції програм», що негативно позначається на якості програм суспільного мовлення. Попри те, що для організацій суспільного мовлення розважальні програми і прагнення розширити власну аудиторію є актуальним питанням, необхідно також забезпечити чітку відмінність змістовного наповнення суспільного мовлення в цілому від комерційної продукції. Крім цього, подеколи організації суспільного мовлення не забезпечуються правовими механізмами та матеріальними ресурсами, необхідними для належного виконання покладених на них обов'язків. Така ситуація може призвести до незадовільної якості програм або засилля масових та комерційних програм, що не відповідає завданням суспільного мовлення

Очевидно, у тих державах, де склалася подібна ситуація, або має місце недостатнє усвідомлення фахівцями та суспільством загалом місії суспільних ЗМІ та розуміння їхньої сутності, або належному виконанню завдань суспільного мовлення заважають зовнішні чинники. У деяких державах також має місце брак досвіду у сфері суспільного мовлення, що зумовлює загальну байдужість до його ролі в демократичному суспільстві, або зневіра з приводу того, що справді суспільне аудіовізуальне мовлення буде створене і забезпечене гарантіями.

Усунення цих прогалин, відновлення або посилення легітимності суспільного мовлення і, зокрема, забезпечення кращої обізнаності суспільства стосовно важливості таких послуг та їх просування відповідно до стандартів Ради Європи є надзвичайно важливими. У цьому контексті не слід недооцінювати роль органів влади.

11. Як уже зазначалося, у деяких державах-членах правові засади діяльності організацій суспільного мовлення однозначно дозволяють їм адаптуватися до нових умов (наприклад, у контексті розвитку нових комунікаційних технологій). У декількох державах-членах, попри відсутність конкретних положень у законодавстві, не створюється жодних перешкод у наданні ними послуг суспільного мовлення з використанням нових форматів або платформ. Прогрес у цій сфері слід лише вітати. Водночас в інших випадках чинні норми або їх тлумачення стоять на заваді такому розвитку⁸.

8. Що стосується доступу організацій суспільного мовлення до нових комунікаційних технологій, див., зокрема, частину VII Додатку до Рекомендації R (96) 10, де зазначається, що «Організації суспільного мовлення повинні мати змогу використовувати нові комунікаційні технології та, коли це дозволено, створювати на їх основі нові служби з метою незалежного виконання своїх завдань, як це визначено законодавством». В документах останнього часу, ухвалених на сьомій Європейській конференції міністрів з питань політики у сфері ЗМІ, йдеться про «особливо важливу роль суспільного мовлення в цифровому середовищі як складової єдності суспільства, відображення культурного розмаїття і невід'ємного чинника плюралізму поглядів, доступного для всіх», а також «актуальність забезпечення вільного і загального доступу до послуг суспільного мовлення на різних платформах і необхідність подальшого розширення завдань суспільного мовлення з огляду на процеси розвитку цифрових платформ і конвергенції». Згідно з планом дій, ухваленим на сьомій Європейській конференції міністрів з питань політики у сфері ЗМІ, група фахівців MC-S-PSB при комітеті CDMC «досліджує питання подальшого розвитку завдань суспільного мовлення та їх адаптування державами-членами до умов нового цифрового середовища та вивчає правові, фінансові, технічні й інші умови, необхідні для виконання організаціями суспільного мовлення своїх завдань у найкращий можливий спосіб, з метою подальшого формулювання законодавчих або інших пропозицій, які, на думку цієї групи, будуть доцільними для досягнення цієї мети».

Редакційна незалежність

12. Пункт 1 статті 10 Європейської конвенції з прав людини передбачає наступне: «Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади [...]». Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях неодноразово підкреслював велике значення цього права у сфері свободи ЗМІ та редакційної незалежності.

13. Рада Європи розробила додаткові стандарти для посилення свободи ЗМІ та редакційної незалежності.

У Декларації про свободу вираження поглядів та інформації, ухваленій 29 квітня 1982 р., Комітет міністрів наголосив на недопущенні будь-якого свавільного контролю або обмежень, спрямованих на учасників інформаційного процесу, змістовного наповнення ЗМІ або передачі та поширення інформації. Крім цього, на четвертій Європейській конференції міністрів з питань політики у сфері ЗМІ держави – члени Ради Європи взяли на себе зобов'язання гарантувати незалежність організацій суспільного мовлення від політичного та економічного втручання. Ці зобов'язання та завдання неодноразово підтверджувалися в інших документах Ради Європи, а також були покладені в основу Рекомендації R (96) 10.

Зокрема, в частині I Рекомендації R (96) 10 зазначається, що правові засади діяльності організацій суспільного мовлення мають забезпечувати їхню редакційну незалежність⁹, а також надаються рекомендації щодо забезпечення гарантій редакційної незалежності і встановлюється заборона втручання у вигляді цензури або здійснення контролю над їх діяльністю¹⁰.

14. Як уже зазначалося, правова база багатьох держав – членів Ради Європи забезпечує редакційну незалежність організацій суспільного мовлення.

На практиці в більшості держав – членів Ради Європи організації суспільного мовлення мають редакційну незалежність та інституційну самостійність. Широко визнається, що в таких державах-членах втручання в редакційну незалежність викликало б потужну реакцію з боку відповідних організацій суспільного мовлення та інших ЗМІ, громадянського суспільства та громадян у цілому. У декількох державах-членах було створено правові механізми для врегулювання подібних ситуацій у разі їх виникнення.

15. Водночас надходили повідомлення про те, що в інших випадках організації суспільного мовлення стають об'єктом втручання і тиску. Мова йде про існування тісного зв'язку між організаціями суспільного мовлення та державною владою, політиками, державними чи приватними підприємствами або про неправомірний вплив подібних органів або осіб на організації суспільного мовлення, що ставить під загрозу редакційну незалежність. Нерідко це стосується ситуацій під час

9. Окремо розглядаються питання графіків програм, концепції та виробництва програм, редагування і подання програм новин та стану справ на даний час.

10. Див. також частину VI Додатку до Рекомендації R (96) 10, присвячену конкретним аспектам програмної політики організацій суспільного мовлення.

виборів та передвиборчих кампаній; надходять повідомлення про те, що протягом таких періодів засоби впливу на організації суспільного мовлення використовуються з метою забезпечення позитивного висвітлення в ЗМІ¹¹.

16. У деяких державах – членах Ради Європи процес трансформації державних мовників на справжні організації суспільного мовлення відбувається повільними темпами або досі ще не розпочався, а в окремих випадках має швидше формальний, аніж реальний характер. У деяких державах вплив державної влади та політиків на регуляторні органи у сфері мовлення або на сферу мовлення в цілому називають головною перешкодою на шляху розвитку і забезпечення різноманітного, неупередженого і плюралістичного телерадіомовного середовища. Також повідомлялося про окремі випадки неправомірного тиску з боку приватних осіб.

17. Можна додати, що в деяких державах-членах відсутні традиції самостійного регулювання або співрегулювання, ухвалення і дотримання редакційних стандартів і загальної культури об'єктивності та професіоналізму. Не всі держави-члени, перед якими постають окреслені вище проблеми, прийняли кодекси професійної етики та настанови, які можуть дуже допомогти їм у забезпеченні незалежного функціонування організацій суспільного мовлення.

Фінансування

18. Питання ресурсного забезпечення організацій суспільного мовлення має вирішальне значення для їхньої незалежності та здатності виконувати покладені на них завдання. Це пояснює взяті на четвертій Європейській конференції міністрів з питань політики у сфері ЗМІ зобов'язання «гарантувати надійне та належне забезпечення організацій суспільного мовлення достатніми ресурсами, необхідними для виконання ними своїх завдань» та «підтримувати, а в усіх необхідних випадках встановлювати належний і надійний порядок фінансування, який забезпечить організації суспільного мовлення необхідними коштами для виконання ними своїх завдань», а також увагу, що приділяється цьому питанню в Рекомендації R (96) 10¹².

19. У деяких державах – членах Ради Європи організації суспільного мовлення фінансуються належним чином за рахунок внесків з державного бюджету, ліцензійних зборів, прибуткових видів діяльності або декількох джерел разом.

Будь-який із застосованих підходів може бути реалізований з урахуванням ринкових обставин. Усі сторони погоджуються, що слід уважно стежити за тим, щоб фінансування організацій суспільного мовлення не позначилося негативним чином на конкуренції на ринку аудіовізуальних послуг такою мірою, що це суперечить

11. У цьому контексті див. також Рекомендацію R (99) 15 щодо заходів у сфері висвітлення виборчих кампаній у ЗМІ.

12. У частині V Додатку до Рекомендації R (96) 10 йдеться, зокрема, про вимогу щодо того, щоб питання фінансування не використовувалися для здійснення будь-якого прямого або непрямого впливу на редакційну незалежність та інституційну самостійність організацій суспільного мовлення; питання фінансування обговорювалися з організаціями суспільного мовлення; платежі здійснювалися в спосіб, що гарантуватиме безперервну роботу організації суспільного мовлення і дозволить довгострокове планування; а також щоб фінансовий нагляд за організаціями суспільного мовлення не впливав на їхню незалежність у питаннях формування програм мовлення.

тиме суспільним інтересам^{13, 14}. При цьому засилля комерційних видів діяльності, що нерідко зумовлюється браком фінансування з боку держави, може негативно позначитися на програмах і внаслідок цього на виконанні покладених на суспільне мовлення завдань.

Нерідко забезпечення організацій суспільного мовлення ресурсами пов'язують певною мірою з якістю послуг, що ними надаються, але задовільний рівень якості послуг суспільного мовлення та ефективне управління також можуть вважатися чинниками, що сприяють залученню необхідних ресурсів.

20. Як повідомляється, в інших державах – членах Ради Європи відсутня належна, надійна та прозора база фінансування, що забезпечує організації суспільного мовлення необхідними ресурсами для виконання покладених на них завдань. У деяких випадках фінансові зобов'язання та механізми нерідко мають суто декларативний характер і не супроводжуються заходами, спрямованими на їх практичну реалізацію.

Також висловлюються занепокоєння щодо загрози для безперервної роботи організацій суспільного мовлення у зв'язку з невизначеністю короткострокових та довгострокових перспектив фінансування (наприклад, через брак консультацій з питань обсягів державного фінансування, проблеми з оплатою послуг, неспроможність коригувати розмір ліцензійного збору з урахуванням інфляції) або з тиском з боку органів державної влади, відповідальних за фінансове забезпечення, внаслідок чого виникає загроза редакційній незалежності та інституційній самостійності. З метою запобігання таким ризикам (особливо в разі фінансування за рахунок державного бюджету) мають запроваджуватися відповідні гарантії.

Захист прав працівників

21. Актуальність кадрової політики також відзначається в Рекомендації R (96) 10, яка містить положення про порядок прийняття на роботу і недопущення дискриміна-

13. В Амстердамському протоколі щодо системи суспільного мовлення в державах – членах Європейського Союзу, що додається до Договору про Європейський Союз, зазначається, що система суспільного мовлення в цих державах безпосередньо пов'язана з демократичними, суспільними і культурними потребами кожної окремої держави та необхідністю збереження плюралізму ЗМІ. Крім цього, ним передбачається, що «положення Договору про Європейський Союз не обмежуватимуть право держав-членів здійснювати фінансування суспільного мовлення за умови, що таке фінансування надається мовникам з метою виконання ними завдань, покладених, визначених і організованих кожною державою-членом, і що таке фінансування не впливатиме негативно на комерційні умови та конкуренцію на території ЄС такою мірою, що це може суперечити загальним інтересам, і що буде враховуватися забезпечення місії суспільного мовлення».

14. У цьому контексті можна навести Конвенцію ЮНЕСКО про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження, у якій підтверджується суверенне право держави формувати і реалізовувати власну культурну політику та здійснювати заходи, спрямовані на захист та підтримку різних форм культурного самовираження. Йдеться, зокрема, про заходи з нормативно-правового регулювання, надання фінансової допомоги, створення і підтримки державних установ та зміцнення розмаїття ЗМІ (і в тому числі у сфері суспільного мовлення).

ції працівників, суміжну діяльність і право на протест, а також вимоги щодо захисту працівників відповідної організації суспільного мовлення від зовнішнього впливу¹⁵.

22. Як здається, чимало держав – членів Ради Європи відповідають цим критеріям і загалом дотримуються стандартів захисту прав працівників.

23. Утім, як повідомляється, в деяких державах – членах Ради Європи ці стандарти досі належним чином не виконуються (зокрема у сфері ЗМІ). Така ситуація призводить до незахищеності працівників ЗМІ від політичного, економічного втручання і тиску та ускладнює дотримання ними професійних стандартів.

Подекуди лунають скарги на дискримінацію або звільнення журналістів внаслідок тиску на керівництво з боку інших осіб або органів, а також заяви про факти звільнення надто безкомпромісних або допитливих журналістів у деяких державах під приводом трансформації державних телерадіомовних організацій в організації суспільного мовлення.

Також висловлювалося занепокоєння з приводу пропозицій щодо передачі організаціями суспільного мовлення або регуляторними органами відповідальності за кадрові питання державі.

Відкритість, прозорість та підзвітність

24. Суспільне мовлення за своєю природою має бути в цілому підзвітним усьому суспільству. Причини цього полягають у тому, що воно покликане служити суспільству загалом, а також тому, що в більшості випадків воно принаймні частково фінансується за рахунок суспільних ресурсів (наприклад, державних коштів) або оплати послуг тими, кому вони надаються. Згідно з Резолюцією № 1, ухваленою на четвертій Європейській конференції міністрів з питань політики у сфері ЗМІ, «організації суспільного мовлення повинні бути підзвітними безпосередньо громадськості. З цією метою організації суспільного мовлення мають регулярно оприлюднювати інформацію про свою діяльність та розробляти процедури, що дозволять глядачам і слухачам висловлювати свою думку щодо того, як вони виконують своє завдання».

Очевидно, що підзвітність є бажаною також з точки зору ефективного управління ресурсами, що надаються організаціям суспільного мовлення.

25. У більшості держав – членів Ради Європи діяльність організацій суспільного мовлення є відносно відкритою та прозорою.

Слід звернути увагу на зразки належної практики підзвітності, коли деякі організації суспільного мовлення активно цікавляться думкою аудиторії з метою аналізу власної діяльності та, в разі необхідності, підвищення якості послуг, що ними надаються.

Чимало організацій суспільного мовлення оприлюднюють відповідну інформацію на регулярній основі, а від деяких законом вимагається оприлюднення річних зві-

15. Що стосується останнього пункту, в частині IV Додатку до Рекомендації R (96) 10 передбачена необхідність положень, що будуть стосуватися працівників організацій суспільного мовлення, яким не дозволяється виконувати будь-які накази з боку інших осіб або органів поза межами організації, в якій вони працюють, без згоди на це керівництва організації, оскільки подібні накази належать до компетенції наглядового органу.

тів або подання таких звітів до парламенту. Це дозволяє забезпечувати бажаний громадський контроль.

26. Водночас у деяких випадках відзначається недостатня відкритість, прозорість і підзвітність суспільству загалом з боку організацій суспільного мовлення у сфері виконання покладених на них завдань та використання (суспільних) ресурсів, що їм надаються. Також відомі випадки, коли, попри наявність положень щодо надання щорічних звітів до парламенту, такі звіти рідко стають предметом прискіпливого вивчення та реального обговорення.

Рекомендація № R (99) 15 Комітету міністрів країнам – членам Ради Європи про заходи з висвітлення виборчих кампаній у засобах масової інформації

*(ухвалена Комітетом міністрів 9 вересня 1999 р.
на 678-му засіданні заступників міністрів)*

Комітет міністрів згідно з пунктом *b* статті 15 Статуту Ради Європи, беручи до уваги важливу роль засобів масової інформації в сучасному суспільстві, особливо під час виборів;

підкреслюючи, що основний принцип редакційної незалежності засобів масової інформації набуває особливої важливості під час виборів;

усвідомлюючи необхідність враховувати значну різницю, яка існує між друкованими та іншими засобами масової інформації;

підкреслюючи, що висвітлення виборів електронними засобами масової інформації повинно бути правдивим, обміркованим і неупередженим;

беручи до уваги, що суспільні мовники несуть особливу відповідальність за правдиве і повне відображення виборів, що може включати в себе надання безкоштовного ефірного часу політичним партіям і кандидатам;

враховуючи, що особливу увагу потрібно приділяти певним особливостям висвітлення виборчих кампаній, таким як розповсюдження результатів опитування громадської думки, платна політична реклама, право відповіді, «день тиші» перед днем голосування і передвиборчий час;

підкреслюючи важливу роль заходів саморегулювання з боку самих працівників засобів масової інформації – наприклад, у формі статутів, які встановлюють основні напрямки відповідної діяльності з метою відповідального, точного і правдивого висвітлення виборчих кампаній;

визнаючи додатковий характер заходів регулювання і саморегулювання в цій області;

будучи переконаним у корисності відповідної нормативно-правової бази висвітлення виборів засобами масової інформації для сприяння вільним і демократич-

ним виборам, враховуючи різні правові та практичні підходи держав-учасниць у цій сфері й той факт, що вона може регулюватися різними галузями права;

визнаючи, що будь-які правила висвітлення виборів повинні відповідати основному принципу свободи вираження поглядів, що захищається статтею 10 Європейської конвенції з прав людини відповідно до тлумачення Європейського суду з прав людини;

згадуючи основні принципи Рішення № 2, прийнятого на четвертій Європейській міністерській конференції з питань політики у сфері ЗМІ (Прага, грудень 1994 р.) і Рекомендації № R (96) 10 Комітету міністрів про гарантії незалежності суспільного мовлення;

рекомендує урядам країн-членів дослідити шляхи забезпечення дотримання принципів правдивості, поміркованості й неупередженості при висвітленні виборчих кампаній засобами масової інформації і розглянути можливість вживання заходів із належного впровадження цих принципів у законодавство чи практику цих країн відповідно до конституційних прав.

Додаток до Рекомендації № R(99) 15

СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Принципи правдивості, поміркованості й неупередженості при висвітленні виборчих кампаній засобами масової інформації повинні застосовуватися під час усіх типів виборів, які проходять у країнах-членах, тобто президентських, парламентських, регіональних виборів і, де це можливо, виборів до органів місцевих органів і під час політичних референдумів.

Ці принципи повинні також застосовуватися належним чином стосовно засобів масової інформації, які висвітлюють вибори, що проходять за кордоном, особливо якщо повідомлення цих засобів масової інформації надходять до громадян країни, де проходять ці вибори.

I. Заходи, що стосуються друкованих засобів масової інформації

1. Свобода преси

Нормативно-правова база висвітлення виборів засобами масової інформації не повинні суперечити редакторській незалежності газет і журналів та їх праву висловлювати будь-які політичні симпатії.

2. Друковані засоби масової інформації, які належать органам державної влади

Країни-члени повинні вжити заходів, які б забезпечили висвітлення виборчих кампаній друкованими виданнями органів державної влади правдиво, обмірковано

й неупереджено без дискримінації чи підтримки будь-яких політичних партій або кандидатів.

Якщо такі видання приймають платну політичну рекламу, вони повинні забезпечити однакове ставлення без дискримінації до всіх учасників виборів, які роблять запит на придбання місця для розміщення реклами.

II. Заходи, що стосуються телерадіомовників (ТРО)

1. Загальні основи

Під час виборчих кампаній нормативно-правова база повинна сприяти і підтримувати плюралістичне висловлення думок через ТРО.

Нормативно-правова база повинна забезпечувати редакторську незалежність мовників, але водночас встановлювати обов'язок висвітлювати виборчі кампанії правдиво, обмірковано і неупереджено в загальних програмах радіо і телебачення. Цей обов'язок стосується як суспільних, так і приватних мовників у відповідних сферах.

У тих країнах-членах, де поняття «передвиборний час» визначається національним законодавством, правила щодо правдивого, обміркованого і неупередженого висвітлення виборчих кампаній мають поширюватись і на цей період.

2. Програми новин

Якщо це не визначено в саморегулюванні сфери ЗМІ, країни-члени повинні вжити заходів для забезпечення того, щоб суспільні та приватні мовники під час виборчої кампанії були особливо правдивими, обміркованими й неупередженими у програмах новин, включаючи програми з дискусіями, як-от інтерв'ю і дебати.

Мовники не повинні надавати жодних привілеїв органам державної влади в цих програмах. Це необхідно забезпечити через відповідні заходи саморегулювання. Якщо це доцільно, країни-члени можуть проаналізувати, чи слід давати відповідним органам влади, що здійснюють моніторинг за висвітленням виборчих кампаній, право втручатися для виправлення можливих недоліків.

3. Інші програми

Особливу увагу необхідно приділяти тим програмам, які не є програмами новин і безпосередньо не пов'язані з виборчою кампанією, але які можуть також вплинути на виборців.

4. Вільний ефір для політичних партій/кандидатів на суспільних мовниках

Країни-члени можуть розглянути доцільність включення до нормативно-правової бази положень, згідно з якими суспільні мовники в передвиборчий час мають надавати політичним партіям/кандидатам вільний ефірний час.

Надання такого ефірного часу завжди повинно бути справедливим і недискримінаційним, на основі зрозумілих і об'єктивних критеріїв.

5. Платна політична реклама

У країнах-членах, де політичним партіям і кандидатам дозволяється купувати місце для реклами для виборчих цілей, нормативно-правова база має забезпечувати, щоб:

- ▶ можливість купувати місце для реклами надавалася всім партіям і кандидатам на рівних умовах і за рівну плату;
- ▶ громадськість повідомляти про те, що повідомлення є платною політичною рекламою.

Країни-члени можуть розглянути запровадження норми про обмеження розміру місця для політичної реклами, яке певна партія чи кандидат можуть купити.

III. Заходи, що стосуються друкованих засобів масової інформації і ТРО

1. «День тиші»

Країни-члени можуть розглянути переваги запровадження норми про заборону розповсюдження виборчої агітації в день, що передує дню голосування.

2. Опитування громадської думки

Нормативно-правова база або норми саморегулювання повинні забезпечувати, щоб засоби масової інформації при розповсюдженні результатів опитування громадської думки надавали достатню інформацію для оцінки опитування. Зокрема, це може бути така інформація:

- ▶ назва політичної партії чи іншої організації або особи, яка замовила та оплатила опитування;
- ▶ інформація про організацію, яка проводить опитування, і методологія, яка використовувалася;
- ▶ інформація про вибірку і значення похибки опитування;
- ▶ інформація про дату та/або період проведення опитування.

Усі інші питання про представлення засобами масової інформації результатів опитування повинні вирішуватися самими засобами масової інформації.

Якщо країни-члени встановлюють будь-які обмеження чи заборону публікувати або розповсюджувати результати опитування (щодо того, за які партії чи кандидати респонденти збираються голосувати) в день голосування або за декілька днів до дня голосування, такі обмеження мають відповідати статті 10 Європейської конвенції з прав людини відповідно до тлумачення Європейського суду з прав людини.

Те саме стосується і екзит-полів: країни-члени можуть розглянути можливість заборонити засобам масової інформації повідомляти про результати таких опитувань, поки не закриються всі виборчі дільниці в країні.

3. Право відповіді

Зважаючи на незначну тривалість виборчої кампанії, будь-який кандидат чи політична партія, яким за національним законодавством надається право відповіді, повинні мати можливість скористатися цим правом під час проведення кампанії.

IV. Заходи із захисту засобів масової інформації під час виборів

1. Невтручання органів державної влади

Органи державної влади повинні утримуватися від втручання в діяльність журналістів та інших працівників засобів масової інформації з намірами вплинути на вибори.

2. Захист від нападів, залякувань та інших незаконних засобів впливу на засоби масової інформації

Органи державної влади повинні вжити належних заходів для ефективного захисту журналістів та інших працівників засобів масової інформації та приміщень, які вони використовують, оскільки це має велике значення під час виборів. Водночас такі заходи із захисту не мають перешкоджати їм виконувати свою роботу.

Рекомендація № R (96) 10 Комітету міністрів державам – членам Ради Європи про гарантії незалежності суспільного мовлення

*(ухвалена Комітетом міністрів 11 вересня 1996 р.
на 573-му засіданні заступників міністрів)*

Комітет міністрів, відповідно до пункту *b* статті 15 Статуту Ради Європи, беручи до уваги, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між її членами задля збереження й втілення ідеалів і принципів, які є їхньою спільною спадщиною;

згадуючи про те, що незалежність ЗМІ, у тому числі незалежність мовлення, є дуже важливою для функціонування демократичного суспільства;

підкреслюючи важливість поваги незалежності ЗМІ, особливо з боку урядів;

згадуючи в цьому контексті принципи, ухвалені урядами держав – членів Ради Європи в Декларації про свободу вираження поглядів та інформації від 29 квітня 1982 р., зокрема, щодо потреби в більшій кількості незалежних і автономних засобів комунікації, що дало б змогу відобразити різноманітність ідей і думок;

знову підтверджуючи життєво важливу роль суспільного мовлення як основного фактора плюралістичної комунікації, доступної кожному як на національному, так і на регіональному рівнях завдяки наданню основних загальнодоступних програм, у тому числі інформаційних, освітніх, культурних і розважальних;

згадуючи зобов'язання, взяті на себе представниками держав, що брали участь у 4-й Європейській конференції міністрів з питань політики в галузі ЗМІ (Прага, 7–8 грудня 1994 р.), в резолюції № 1 «Майбутнє суспільного мовлення», зокрема, щодо поваги незалежності організацій суспільного мовлення;

звертаючи увагу на потребу розвивати далі принципи незалежності суспільного мовлення, викладені в Празькій резолюції, про яку йшлося вище, відповідно до вимог, що з'явилися внаслідок політичних, економічних і технічних змін, які відбулися в Європі;

беручи до уваги, що за таких умов незалежність суспільного мовлення має бути чітко гарантована на національному рівні за допомогою комплексу правових норм, які визначають усі аспекти його функціонування;

підкреслюючи важливість забезпечення чіткого дотримання цих норм кожною людиною або органом влади поза межами організацій суспільного мовлення,

рекомендує урядам держав-членів:

- a) включити до національного законодавства або до документів, які регламентують діяльність організацій суспільного мовлення, положення, що гарантують незалежність цих організацій, відповідно до керівних принципів, викладених у Додатку до цієї Рекомендації;
- b) довести ці керівні принципи до відома органів влади, відповідальних за контроль за діяльністю організацій суспільного мовлення, а також до відома керівників і персоналу цих організацій.

Додаток до Рекомендації № R (96) 10 КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ, ЩО ГАРАНТУЮТЬ НЕЗАЛЕЖНІСТЬ СУСПІЛЬНОГО МОВЛЕННЯ

I. Основні положення

Правові рамки, що регулюють діяльність організацій суспільного мовлення, мають чітко визначати їхню редакційну незалежність та інституційну автономність, зокрема в таких питаннях, як:

- ▶ визначення розкладів програм;
- ▶ розробка концепції і створення програм;
- ▶ створення й передача програм новин і поточних подій;
- ▶ організація діяльності суспільного мовника;
- ▶ підбір працівників, прийом і управління персоналом суспільного мовника;
- ▶ придбання, оренда, продаж і використання товарів і послуг;
- ▶ управління фінансовими ресурсами;
- ▶ розробка й виконання бюджету;
- ▶ переговори, підготовка й підписання правових актів, що стосуються функціонування організацій суспільного мовлення;
- ▶ представництво в суді, а також у відносинах із третіми особами.

Положення про відповідальність і контроль за діяльністю організацій суспільного мовлення та їхніх статутних органів мають бути чітко визначені в нормативних актах, що регулюють їхню діяльність.

Програмна діяльність організацій суспільного мовлення не повинна піддаватися жодній формі цензури. Стороннім особам або організаціям заборонено здійснювати будь-який безпосередній контроль за діяльністю організацій суспільного мовлення, окрім особливих випадків, передбачених законодавством.

II. Органи управління організацій суспільного мовлення

1. Повноваження

Правові норми, які регулюють діяльність організацій суспільного мовлення, мають гарантувати, що єдиними органами, відповідальними за їхню повсякденну діяльність, є органи управління цих організацій.

2. Статус

Правові норми, що визначають статус органів управління організацій суспільного мовлення, зокрема їхній склад, мають бути сформульовані таким чином, щоб забезпечити їх від ризику політичного або іншого втручання.

Ці норми повинні передбачати, зокрема, щоб члени органів управління або особи, які виконують ці функції одноосібно:

- ▶ здійснювали свої функції виключно в інтересах організації суспільного мовлення, яку вони представляють і якою керують;
- ▶ не мали б права безпосередньо чи опосередковано виконувати функції, отримувати зарплату чи мати частку в підприємствах або інших організаціях медіасектору чи суміжних секторів, якщо це призводить до конфлікту інтересів з управлінськими функціями, які вони виконують у своїй організації суспільного мовлення;
- ▶ не могли б взагалі отримувати жодного доручення або наказів від будь-якої особи чи органу, крім органів або осіб, відповідальних за контроль над діяльністю відповідної організації суспільного мовлення, окрім особливих випадків, передбачених законодавством.

3. Відповідальність

Будучи підзвітними перед судами за здійснення своїх повноважень у випадках, передбачених законодавством, органи управління організацій суспільного мовлення або особи, які виконують такі функції одноосібно, мають бути підзвітними за здійснення своїх функцій лише органу, який контролює діяльність організації суспільного мовлення.

Будь-яке рішення, ухвалене зазначеними вище наглядовими органами проти членів органів управління організацій суспільного мовлення або осіб, які виконують такі функції одноосібно, за порушення їхніх обов'язків і зобов'язань має бути належним чином обґрунтоване й підлягати оскарженню в уповноважених судах.

III. Органи, що здійснюють контроль за діяльністю організацій суспільного мовлення

1. Повноваження

Правові норми, які регулюють діяльність організацій суспільного мовлення, мають чітко й точно визначати повноваження органів, які здійснюють контроль за їхньою діяльністю.

Органи, які здійснюють контроль за діяльністю організацій суспільного мовлення, не повинні здійснювати жодного безпосереднього контролю за програмною діяльністю цих організацій.

2. Статус

Правові норми, які визначають статус органів, що здійснюють контроль за діяльністю організацій суспільного мовлення, зокрема їхній склад, мають бути сформульовані таким чином, щоб убезпечити ці наглядові органи від ризику політичного або іншого втручання.

Ці норми мають, зокрема, гарантувати, щоб члени наглядових органів:

- ▶ призначалися за допомогою відкритої і плюралістичної процедури;
- ▶ колективно представляли інтереси суспільства в цілому;
- ▶ не могли б отримувати жодного доручення або наказів від будь-якої особи чи органу, крім того, який їх призначив, й за винятком особливих випадків, передбачених законодавством;
- ▶ не могли б бути звільнені, тимчасово відсторонені від виконання обов'язків або заміщені протягом терміну їхніх повноважень будь-якою особою або органом, крім того, який їх призначив, якщо тільки наглядовий орган належним чином не засвідчив, що вони були не в змозі або їм заважали виконувати їхні функції;
- ▶ не мали б права безпосередньо чи опосередковано виконувати свої функції, отримувати зарплату чи мати частку в підприємствах або інших організаціях медіасектору чи суміжних секторів, якщо це призводить до конфлікту інтересів з функціями, які вони виконують у наглядовому органі.

Правові норми щодо оплати праці членів органів, що здійснюють нагляд за діяльністю організацій суспільного мовлення, мають бути визначені чітко і відкрито в документах, що регулюють діяльність цих органів.

IV. Персонал організацій суспільного мовлення

Відбір, підвищення, переведення, а також права й обов'язки працівників організацій суспільного мовлення не повинні залежати від їхнього походження, статі, думок або політичних, світоглядних чи релігійних поглядів або членства в профспілках.

Персоналу організацій суспільного мовлення має бути без обмеження гарантоване право на участь у діяльності профспілок, а також право на страйк, за винят-

ком обмежень, передбачених законодавством з метою забезпечити безперервність надання публічної послуги або з інших законних підстав.

Правові норми, які регулюють діяльність організацій суспільного мовлення, мають чітко визначати, що працівники таких організацій взагалі не можуть отримувати наказів від осіб або органів, сторонніх для організації, в якій вони працюють, без згоди органів управління відповідно до повноважень наглядових органів.

V. Фінансування організацій суспільного мовлення

Правові норми, які регулюють фінансування організацій суспільного мовлення, повинні ґрунтуватися на принципі, відповідно до якого держави-члени беруть на себе зобов'язання підтримувати або, якщо потрібно, сформувати відповідні безпечні й прозорі нормативні механізми фінансування, які гарантуватимуть організаціям суспільного мовлення засоби, потрібні для здійснення їхніх завдань.

Наведені нижче принципи слід застосовувати у випадках, коли фінансування організації суспільного мовлення повністю або частково базується на регулярних чи окремих внесках із державного бюджету або на ліцензійних зборах:

- ▶ повноваження приймати рішення щодо фінансування відповідної організації суспільного мовлення органами влади, які є сторонніми для неї, не повинно використовуватися з метою здійснення будь-якого прямого або опосередкованого впливу на редакційну незалежність та інституційну автономність цієї організації;
- ▶ рівень внесків або ліцензійних зборів має визначитися після проведення консультацій з відповідною організацією суспільного мовлення й з урахуванням динаміки собівартості її діяльності, щоб це дало змогу цій організації виконувати свої різноманітні завдання в повному обсязі;
- ▶ сплата внесків або ліцензійних зборів має відбуватися таким чином, щоб гарантувати організації суспільного мовлення безперервність діяльності й дати можливість здійснювати довгострокове планування;
- ▶ використання внесків або ліцензійних зборів організацією суспільного мовлення має здійснюватися з дотриманням принципу незалежності й автономності, про що йшлося в керівному принципі 1;
- ▶ якщо кошти на внески або ліцензійні збори мають розподілятися між кількома організаціями суспільного мовлення, це слід робити таким чином, щоб справедливо задовольнити потреби кожної з організацій.

Правові норми, що визначають порядок фінансового контролю організацій суспільного мовлення, не повинні порушувати незалежності цих організацій у питаннях програмної діяльності, як це зазначено в керівному принципі 1.

VI. Програмна політика організацій суспільного мовлення

Правові норми, що регулюють діяльність організації суспільного мовлення, мають чітко визначати, що ці організації є відповідальними за те, щоб програми новин чесно подавали факти й події, а також сприяли вільному формуванню думок.

Випадки, в яких від організацій суспільного мовлення можна вимагати поширювати офіційні послання, заяви або повідомлення, інформувати про дії або рішення органів державної влади чи гарантувати цим органам прямий ефір, мають бути обмежені винятковими обставинами, чітко визначеними в законодавстві або нормативних актах.

Такі офіційні повідомлення слід чітко оголошувати як повідомлення органів влади. Органи влади, які доручають робити такі повідомлення, мають нести повну відповідальність за них.

VII. Доступ організацій суспільного мовлення до нових комунікаційних технологій

Організації суспільного мовлення повинні мати змогу використовувати нові комунікаційні технології та, коли це дозволено, створювати на їх основі нові служби з метою незалежного виконання своїх завдань, як це визначено законодавством.

СУСПІЛЬНІ ЗМІ ТА ДЕМОКРАТІЯ

*Прага, 10–11 листопада
Висновки та рекомендації учасників конференції¹⁶*

ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

Незалежні та фінансово стійкі суспільні ЗМІ є невід'ємною складовою розвитку демократії та демократичних цінностей, просування соціальної згуртованості і толерантності та охоплення всіх на національному та регіональному рівнях.

Незважаючи на те, що було ухвалено та ратифіковано низку міжнародних документів та національних законодавчих актів, проблеми політичного втручання в незалежність суспільних ЗМІ та недостатнього фінансування для виконання їхніх функцій досі залишаються актуальними.

Уряди та парламенти мають поважати та захищати незалежність суспільних ЗМІ та забезпечувати виділення достатнього фінансування для них.

Необхідно зміцнити конституційні та законодавчі гарантії свободи вираження поглядів, у тому числі свободи ЗМІ та, зокрема, сталого фінансування та незалежності суспільних ЗМІ.

Законодавство про суспільні ЗМІ має ухвалюватися або змінюватися лише після широкого публічного обговорення за участю самих суспільних ЗМІ та всіх зацікавлених сторін, що дозволить забезпечити ці ЗМІ від поспішно ухваленого, ситуативного та занадто загального нормативного регулювання їхньої діяльності.

Під час обговорення питання фінансування суспільних ЗМІ необхідно завжди зважати на те, які функції та завдання вони мають у суспільстві.

Необхідно запровадити політично-збалансований та прозорий порядок призначення членів наглядових органів суспільних ЗМІ на основі їхньої кваліфікації. У випадку, якщо таких членів призначають парламенти, відповідні рішення мають прийматися кваліфікованою більшістю. Після призначення члени наглядових органів мають виконувати свою роботу незалежно й не діяти від імені парламенту чи будь-якої політичної сили.

Члени наглядових органів повинні мати чітко визначені повноваження, які не мають припинятися після змін у політичних силах.

Звіти суспільних ЗМІ до парламенту не мають використовуватися як засоби політичного тиску або погрози звільненням.

¹⁶ Делегати з Польщі утрималися під час голосування за цей документ.

Для того, щоб запобігти невинуватому обмеженню функцій та фінансування суспільних ЗМІ в інтересах окремих політиків, пов'язаних з приватними ЗМІ, необхідно забезпечити прозорість власності всіх ЗМІ. Необхідно запровадити правила щодо заборони суміщення посад для запобігання конфліктам інтересів посадових осіб, які відповідають за формування та реалізацію політики у сфері ЗМІ, зокрема щодо власності або контролю за приватними медіакомпаніями.

Уряди, парламенти та національні правозахисні установи закликаються до регулярного перегляду ситуації зі свободою вираження поглядів у їхніх країнах та підвищення обізнаності з тим, що публічна послуга не може вимірюватися лише фінансовими вигодами.

Широкий діалог між представниками парламентів, суспільних ЗМІ та низки зацікавлених сторін є дуже важливим та має бути посилений з метою поліпшення законодавства та його практичної реалізації.

Суспільні ЗМІ мають розробляти належні стратегії, засновані на чіткому баченні та завданнях, а також на результатах широкого громадського обговорення та новому медіасередовищі.

Суспільні ЗМІ мають ухвалювати та виконувати редакційні настанови та кодекси професійної етики на всіх платформах, через які вони розповсюджують свій контент.

Розвиток механізмів саморегуляції сприяє посиленню підзвітності та кращому реагуванню суспільних ЗМІ на запити громадян, а також зміцненню довіри з боку громадськості.

Особливу підтримку суспільним ЗМІ в контексті реалізації їхніх функцій необхідно надавати під час виборчих кампаній, щоб вони мали змогу належним чином представляти усі політичні погляди.

Суспільні ЗМІ мають адаптуватися для відображення всього різноманіття та плюралізму суспільств країн Європи, звертаючи особливу увагу на питання інтеграції меншин та інших вразливих груп. Суспільні ЗМІ мають стати одним з основних провідників відкритого та інформованого обговорення цих питань.

Необхідно ухвалити ефективні норми, які дозволять забезпечити, щоб суспільні ЗМІ дотримувалися своїх зобов'язань щодо контенту стосовно питань соціального включення та згуртованості, різноманіття та утвердження культури толерантності.

Різнomanіття – це не лише питання представлення в ЗМІ. Необхідно також забезпечити різноманіття в наглядовій раді та органах управління суспільних ЗМІ.

Просуваючи та захищаючи культуру свободи вираження поглядів, суспільні ЗМІ мають дотримуватися обмежень щодо вживання мови ворожнечі, закріплених у національному законодавстві, відповідно до Європейської конвенції з прав людини, практики Європейського суду з прав людини та інших міжнародних договорів.

Необхідно розробити комплекс заходів для боротьби з мовою ворожнечі в суспільних ЗМІ: це має бути не лише заборона, а й запобігання (заходи із недопущення мови ворожнечі в мовленні) та роз'яснення (заходи з демонстрації згубного впливу мови ворожнечі).

Міжнародні правові та політичні стандарти мають розширювати визначення функцій суспільних ЗМІ, щоб вони включали в себе виробництво та розповсюдження нових форм контенту, зокрема нелінійних та інших послуг через цифрові платформи.

Суспільні ЗМІ мають охоплювати ті сегменти аудиторії, які не є споживачами традиційних ЗМІ, та надавати їм доступ до свого контенту, який має суспільну цінність. Для забезпечення доступності цього контенту необхідно запровадити чіткі правила щодо його розповсюдження на всіх платформах та інтерфейсах. Необхідно переглянути традиційні правила про обов'язкові програми та привести їх у відповідність до реалій сучасного цифрового простору.

Суспільні ЗМІ мають використовувати великі дані та алгоритми із дотриманням етичних стандартів та сприяти доступності і споживанню якісного контенту в цифровому середовищі з повагою до прав громадян.

Парламенти мають забезпечувати інституційну незалежність та фінансову сталість регуляторних органів у цій сфері.

Необхідно запровадити правила щодо нейтральності, які дозволять забезпечити, щоб суспільні ЗМІ розповсюджували свій контент у недискримінаційний спосіб через основні канали комунікацій, сервіси та додатки, і щоб цей контент був доступний з різноманітних пристроїв.

Суспільні ЗМІ можуть використовувати транскордонні платформи та просувати національний контент серед глобальної аудиторії.

КОНКРЕТНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ/ПРОПОЗИЦІЇ

Необхідно інтенсифікувати заходи з реалізації документів Ради Європи у сфері суспільного мовлення, зокрема Рекомендації Комітету міністрів Rec(96)10 про гарантії незалежності суспільного мовлення, Рекомендації Rec (2007)3 про завдання організації суспільного мовлення в інформаційному суспільстві та Рекомендацій (97)20 і (97)21 про протидію мові ворожнечі та просування культури толерантності, відповідно. Для виконання двох останніх рекомендацій необхідно, зокрема, більш активно здійснювати узагальнення різноманітних настанов, керівних принципів і найкращих практик різних ЗМІ, органів влади, регуляторів та інших зацікавлених сторін.

Необхідно розробляти нові інструменти в контексті останніх змін медіасередовища та на основі виявлених прогалин.

Журналісти та громадянське суспільство мають використовувати практику Європейського суду з прав людини та результати оцінки й щорічні доповіді Ради Європи, зокрема щорічні доповіді генерального секретаря та комісара з прав людини про порушення свободи вираження поглядів для привернення уваги громадськості до проблем із забезпеченням незалежності та/або сталого фінансування суспільних ЗМІ.

Необхідно активно використовувати та, за необхідності, зміцнювати потенціал існуючих міжнародних органів, наприклад, Венеціанської комісії Ради Європи. Окрім цього, слід розглянути можливість створення спеціалізованого органу з контролю за дотриманням законодавства у сфері ЗМІ.

Громадянське суспільство, зокрема НУО, що працюють у сфері ЗМІ, мають продовжувати грати важливу роль у здійсненні контролю за дотримання свободи вираження поглядів для забезпечення належного функціонування та підзвітності суспільних ЗМІ.

Необхідно здійснювати професійну підготовку співробітників суспільних ЗМІ, що дозволить забезпечити дотримання високих професійних стандартів висвітлення різноманітних питань, у тому числі щодо протидії мові ворожнечі, дискримінації та стереотипам.

Органи влади мають вживати спеціальних заходів для гарантування захисту та безпеки журналістів відповідно до міжнародних стандартів. Суспільні ЗМІ мають ухвалити внутрішні стандарти призначення журналістів на складні завдання. Вони мають проводити відповідну підготовку журналістів з питань безпеки, у тому числі цифрової.

Зміцнення співпраці між суспільними ЗМІ та обмін контентом сприятиме взаємному розвитку та просуванню культури толерантності.

Якщо суспільні радіо- та телеканали є окремими ЗМІ, вони мають підтримувати один одного та просувати цінності, які вони пропонують суспільству.

Європейська мовна спілка має продовжити розробляти власні принципи забезпечення незалежності суспільних ЗМІ.

Процеси взаємного огляду (за принципом «рівний рівному») та інші процедури оцінки мають бути комплексними та застосовуватися не лише до контенту суспільних ЗМІ, але й до аналізу його впливу, контексту та різноманітності інтересів, представлених у суспільстві.

СУСПІЛЬНЕ МОВЛЕННЯ

Збірник документів Ради Європи

Підписано до друку 29.03.2017. Формат 70x100/16.
Умов. друк. арк. 5,81. Папір крейдований. Друк офсетний.
Наклад 500 прим.

Видавництво «К.І.С.»
04080 Київ–80, а/с 1, тел. (044) 462 5269
<http://kis.kiev.ua>

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи ДК №677 від 19.11.2001 р.

Надруковано ТОВ «Дорадо-Друк»
09000, м. Сквиря, вул. Щорса, 7
(044) 501–75–69

www.dorado-druk.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру ДК № 2600 від 01.09.2006 р.

www.coe.int

Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини континенту. Вона включає в себе 47 держав-членів, 28 з яких є членами Європейського Союзу. Усі держави-члени Ради Європи підписали Європейську конвенцію з прав людини – договір, спрямований на захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини здійснює нагляд за виконанням Конвенції у державах-членах.



9 786176 841746

ISBN 978-617-684-174-6

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE