

Палата регионов

27-я СЕССИЯ
Страсбург, 14-16 октября 2014 г.

CPR(27)3PROV
3 октября 2014 г.

Роль региональных СМИ в качестве инструмента для строительства демократии на основе участия

Комитет по актуальным вопросам
Докладчик: Йохан ван ден ХАУТ, Нидерланды (P, СОЦ¹)

Проект резолюции (для голосования)	2
Проект рекомендации (для голосования)	5

Резюме

СМИ играют жизненно важную роль в плюралистических демократических обществах, распространяя информацию и идеи, а также предоставляя форум для общественных обсуждений. Такая роль приобретает в условиях демократии особое значение на региональном уровне, учитывая близость региональных СМИ к людям. Важность плюрализма СМИ и многообразия содержания и правил собственности СМИ особенно очевидна на региональном уровне, в связи с политическими и экономическими факторами, связанными с региональными СМИ. В то же время огромные технологические изменения в секторе СМИ вызвали беспрецедентные уровни взаимодействия и участия граждан, а также предоставили новые возможности для их вовлечения в демократические процессы. Меняющиеся отношения между традиционными и новыми СМИ вызывают необходимость пересмотреть существующую политику в сфере СМИ на всех уровнях управления, для того чтобы предоставить политические рамки, гарантирующие соответствующий уровень защиты всем участникам СМИ и дающие четкое представление об их обязанностях и ответственности.

В докладе рекомендуется адаптировать существующие региональные нормативные рамки к новым условиям существования СМИ, обеспечить постоянную поддержку региональным общественным услугам СМИ, содействовать, в частности, развитию некоммерческих СМИ и общественных СМИ, а также пересмотреть правила собственности СМИ для того, чтобы добиваться большей транспарентности и плюрализма, принимать меры для преодоления "цифрового разрыва" и содействия медиаграмотности. В докладе содержится также призыв пересмотреть существующие инструменты Совета Европы в сфере СМИ, уделяя при этом особое внимание состоянию и перспективам региональных СМИ в измененной медиасреде, а также подготовить новую рекомендацию государствам-членам Совета Европы по основным аспектам положения региональных СМИ. Конгресс предлагает в этом контексте внести свой вклад, при этом в докладе рекомендуется включить вопрос безопасности журналистов и журналистики в качестве части более широкого понятия свободы СМИ.

1 М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейская народной партии в Конгрессе
СОЦ: Социалистическая группа
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НП: члены Конгресса, не принадлежащие ни к одной из политических групп Конгресса

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ²

1. Плюралистическая демократия в обязательном порядке требует плюрализма источников, голосов и функциональности в секторе СМИ. Независимые и многообразные СМИ являются предварительным условием процветания свободы слова, притом что свобода выражения мнения и свобода СМИ в свою очередь тесно связаны с вопросом участия граждан. Право на свободу выражения мнения и право на участие в общественных делах вместе составляют ключевой аспект плюралистической демократии.

2. СМИ играют жизненно важную роль в плюралистических демократических обществах, действуя как стражи общественных или социальных интересов, распространяя информацию и идеи и предоставляя форум для общественных дискуссий. За последние годы сектор СМИ пережил огромные перемены технологического характера, когда услуги СМИ стали оказываться в цифровой форме, появились новые СМИ и "гражданская журналистика", а также развились местные СМИ. Эти перемены привели к беспрецедентным уровням взаимодействия и участия со стороны пользователей, создавая новые возможности для демократической гражданственности и для участия пользователей в процессе создания и распространения информации и контента, тем самым преодолевая границы между публичной и частной коммуникацией. Развивающиеся отношения между традиционными и новыми СМИ вызывают необходимость пересмотра существующей политики в сфере СМИ на всех уровнях управления, для того чтобы создать такие политические рамки, которые будут гарантировать соответствующий уровень защиты всем участникам СМИ и давать четкое представление об их обязанностях и ответственности.

3. Демократическая роль СМИ имеет особое значение на региональном уровне в связи с близостью взаимоотношений между региональными СМИ и населением на местах и теми сообществами, которым они служат, при этом повышая потенциал участия граждан. Эти отношения становятся все более близкими, сильными и более представительными, чем на национальном уровне. Близость региональных СМИ к их целевым сообществам имеет также и политический характер, поскольку региональная журналистика укрепляет связи с региональной политикой и проблематикой, которые либо недопредставлены, либо отсутствуют в национальных СМИ. Важность плюрализма СМИ и многообразия медиаконтента особо очевидна на региональном уровне в связи с политическими и экономическими факторами, характерными для региональных СМИ.

4. Совет Европы принял ряд документов, относящихся к деятельности СМИ в своих 47 государствах-членах, что также актуально и для региональных СМИ. В этой связи Конгресс отмечает, в частности, Рекомендацию Комитета министров R(99)14 об универсальной общественной службе, касающейся новых коммуникационных и информационных услуг; его Рекомендацию Rec(2003)9 о мерах по содействию демократическому и социальному вкладу

2 Предварительный проект резолюции и предварительный проект рекомендации, утвержденные Комитетом по актуальным вопросам 11 июня 2014 г.

Члены Комитета (только Палаты регионов):

Ф. Мухаметшин (председатель), Е. Озкарсли (4-й заместитель председателя), А. Бофф (5-й заместитель председателя), К. Абела Балдакино, Е. Ампе, П.Б. Андерсен, Л. Андрусак, Е. Аргирис, Л. Бласковикова, К. Бий, Е. Кэмпбелл-Кларк, Л. Кавери, И. Челик, П. Чесно, З. Дамьяновский, З. Драгункина, Н. Диргинчяне, Ж.-Н. Готье, Ж. В. Ден Хоут, К. Глоанец-Морэн, Г. Гржелак, М. Гомбоси, Д. Хили-Макгоувен, М. Казанджиев, В. Константинов, Х. Кун-Тейс, В. Лазари, Д. Ландберг, И. Линге (заместитель: И. Ренстрем), М. Манке, Ж.М. Маллиа, Х. Марва (заместитель: С. Янатуинен), К. Ноди Баксенч, Д. Нейманн, К. Оппитц-Плерер, С. Орлова (заместитель: М.Оргеева), Е. Озкарзли, И. Пареа, Е. Пажазити, Л. Перикли (заместитель: Ф. Армости), К. Попа, К. Рэмберт, Ф. Рамос, М. Рейес Лопес, Ф. Ресевер, Р. Рор, Н. Рыбак, И. Рзаева, Г. Ткемаладзе, Р. Токкачели, М. Тоскани, Л. Векки, Д. Уотсон, П. Веди, Дж. Вармишам, Э. Ерицян

N.B.: Фамилии членов комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: С. Канкочак, Д. Хантинг

цифрового вещания; его Декларацию 2007 года о защите роли СМИ в демократии в контексте концентрации СМИ; его Рекомендацию CM/Rec(2007)2 о плюрализме СМИ и многообразии медиаконтента; его Рекомендацию CM/Rec(2007)11 о содействии свободе выражения мнения и информации в новых информационных и коммуникационных условиях; его Декларацию 2008 года о роли общественных СМИ в содействии социальной сплоченности и межкультурному диалогу; его Рекомендацию 2011 года о новом понятии СМИ и его Декларацию и Рекомендацию 2012 года об общественной службе медиауправления.

5. Конгресс отмечает также выводы 1-й Конференции министров Совета Европы, ответственных за СМИ и информационное общество (Белград, 7-8 ноября 2013 года), в том числе политическую декларацию о свободе выражения мнения и демократии в цифровой век: возможности, права, ответственность, а также резолюции о свободе Интернета, о сохранении важнейшей роли СМИ в цифровой век и о безопасности журналистов. Помимо этого, Конгресс подтверждает сохраняющуюся актуальность своей Резолюции 145(2002) о состоянии региональных печатных СМИ в Европе – плюрализм, независимость и свобода в региональной прессе, свою Резолюцию 203(2005) о региональных СМИ и трансграничном сотрудничестве и свою Резолюцию 282(2009) о цифровом разрыве и электронной интеграции в регионах.

6. В то же время Конгресс с обеспокоенностью отмечает, что общее положение в сфере свободы СМИ и безопасности журналистов в Европе становится все более тревожным. В своей Резолюции о безопасности журналистов министры, ответственные за СМИ и информационное общество, выразили свою глубокую обеспокоенность в отношении продолжающегося физического насилия, включая убийства, бесчеловечное обращение, преследование, судебные запугивания, угрозы, а также произвольные меры, такие как заключение под стражу, высылка, слежка, обыски и конфискации. Плюрализм СМИ и многообразие контента, в том числе и на региональном уровне, по-прежнему находятся под угрозой в силу растущей монополизации рынка СМИ и недостатка финансовых средств, а также из-за чрезмерной концентрации собственности и централизованного контроля в отношении СМИ, что приводит к утрате редакционной независимости и к скрытой цензуре.

7. Конгресс убежден, что мощная и ориентированная на перспективу новая система управления в сфере СМИ представляет собой важнейшее значение для успешного перехода общественных услуг СМИ к новому медиапространству и для развития новых СМИ, в том числе на региональном уровне. Учитывая вышесказанное, Конгресс предлагает региональным органам власти государств-членов Совета Европы:

a. признавать роль региональных СМИ в продвижении демократии на основе участия и пересмотреть существующие региональные нормативные рамки для того, чтобы адаптировать их к новым условиям СМИ, учитывая соответствующие положения и рекомендации Комитета министров, о которых говорится выше в пункте 4, а также Резолюции 145(2002) и 203(2005) Конгресса;

b. обеспечивать постоянную поддержку региональным общественным службам СМИ, имеющим независимый редакторский контроль и организационную автономию и предоставляющим различный контент всем службам и платформам;

c. поддерживать и содействовать развитию некоммерческих СМИ, прежде всего общественных СМИ, в частности, избегая режима лицензирования для новых СМИ, обеспечивая достаточное выделение частот и анализируя различные возможности финансирования – например, используя "модель добровольной деятельности", благодаря которой лишь ограниченное число сотрудников-специалистов готовят и оказывают помощь добровольцам, которые несут основную ответственность за создание контента;

d. создавать механизмы по обеспечению безопасности и защиты журналистов и журналистики на местном и региональном уровне и предупреждать или незамедлительно расследовать возможные нарушения свободы СМИ;

e. пересмотреть, насколько это целесообразно, правила собственности СМИ, для того чтобы добиться большей прозрачности в целях защиты и продвижения структурного плюрализма аудиовизуальных и печатных СМИ;

f. создавать эффективные гарантии для предупреждения риска политического влияния и отсутствия прозрачности в региональных СМИ, например, заявляя о несовместимости занятия

исполнительных должностей в региональных СМИ с политическим мандатом, а также интегрируя политический контроль за финансированием СМИ в рамках системы сдержек и противовесов, которая гарантирует редакторскую независимость;

g. принимать меры по преодолению "цифрового разрыва" и содействовать медиаграмотности, используя в качестве основы Резолюцию 282(2009) Конгресса о цифровом разрыве и электронной интеграции в регионах, а также наилучшую практику Европейского вещательного союза (ЕВС) для поощрения участия "онлайн" и поощрения взаимодействия и творчества в продвижении медиаграмотности.

8. Конгресс поручает своему Комитету по актуальным вопросам и далее рассматривать проблемы, связанные с улучшением функционирования региональных СМИ и обеспечивать, чтобы соответствующая лучшая практика распространялась среди региональных властей, в частности, через их национальные и европейские ассоциации.

9. Конгресс также предлагает своему Комитету по управлению включить в свою рабочую программу, в качестве аспектов эффективного регионального управления, вопрос о должном функционировании региональных СМИ и провести обзор существующих правовых рамок и практики, с целью принятия новой резолюции и рекомендации о состоянии и перспективах региональных СМИ в измененной новой медиасреде.

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ³

1. СМИ играют жизненно важную роль в плюралистических демократических обществах, действуя как стражи общественных или социальных интересов, распространяя информацию и идеи и предоставляя форум для общественных дискуссий. Демократическая роль СМИ имеет особое значение на региональном уровне в связи с близостью взаимоотношений между региональными СМИ и населением на местах и теми сообществами, которым они служат, при этом повышая потенциал участия граждан. Эти отношения становятся все более близкими, сильными и более представительными, чем на национальном уровне. Близость региональных СМИ к их целевым сообществам имеет также и политический характер, поскольку региональная журналистика укрепляет связи с региональной политикой и проблематикой, которые либо недопредставлены, либо отсутствуют в национальных СМИ. Важность плюрализма СМИ и многообразия медиаконтента особо очевидна на региональном уровне в связи с политическими и экономическими факторами, характерными для региональных СМИ.

2. За последние годы сектор СМИ пережил огромные перемены технологического характера, когда услуги СМИ стали оказываться в цифровой форме, появились новые СМИ и "гражданская журналистика", а также развились местные СМИ. Эти перемены привели к беспрецедентным уровням взаимодействия и участия со стороны пользователей, создавая новые возможности для демократической гражданственности и для участия пользователей в процессе создания и распространения информации и контента, тем самым преодолевая границы между публичной и частной коммуникацией. Развивающиеся отношения между традиционными и новыми СМИ вызывают необходимость пересмотра существующей политики в сфере СМИ на всех уровнях управления, для того чтобы создать такие политические рамки, которые будут гарантировать соответствующий уровень защиты всем участникам СМИ и давать четкое представление об их обязанностях и ответственности.

3. Совет Европы принял ряд документов, относящихся к деятельности СМИ в своих 47 государствах-членах. Конгресс отмечает в этой связи выводы 1-й Конференции министров Совета Европы, ответственных за СМИ и информационное общество (Белград, 7-8 ноября 2013 года), в том числе политическую декларацию о свободе выражения мнения и демократии в цифровой век: возможности, права, ответственность, а также резолюции о свободе Интернета, о сохранении важнейшей роли СМИ в цифровой век и о безопасности журналистов.. Однако ссылки на региональные СМИ разбросаны по соответствующим положениям этих текстов и требуются значительные усилия по сбору разрозненных частей для того, чтобы составить последовательную картину.

4. В то же время Конгресс с обеспокоенностью отмечает, что общее положение в сфере свободы СМИ и безопасности журналистов в Европе становится все более тревожным. В своей Резолюции о безопасности журналистов министры, ответственные за СМИ и информационное общество, выразили свою глубокую обеспокоенность в отношении продолжающегося физического насилия, включая убийства, бесчеловечное обращение, преследование, судебные запугивания, угрозы, а также произвольные меры, такие как заключение под стражу, высылка, слежка, обыски и конфискации. Плюрализм СМИ и многообразие контента, в том числе и на региональном уровне, по-прежнему находятся под угрозой в силу растущей монополизации рынка СМИ и недостатка финансовых средств, а также из-за чрезмерной концентрации собственности и централизованного контроля в отношении СМИ, что приводит к утрате редакционной независимости и к скрытой цензуре.

5. Конгресс в этой связи отмечает ведущуюся в Совете Европы работу, направленную на защиту свободы СМИ и обеспечение безопасности журналистов, в том числе решение Комитета министров разработать интернет-платформу Совета Европы, посвященную нарушениям свободы СМИ, проведение круглого стола на тему "Безопасность журналистов: от обязательств к действиям" в Страсбурге 19 мая 2014 года и запланированную конференцию о свободе СМИ и безопасности журналистов, которая будет организована Парламентской Ассамблеей Совета Европы в декабре 2014 года.

6. Ссылаясь на свою Резолюцию XXX(2014) о роли региональных СМИ в качестве инструмента для строительства демократии на основе участия, Конгресс убежден в том, что совершенствование деятельности региональных СМИ является важным фактором в продвижении

³ См. сноску 2.

свободы СМИ и требует адаптации юридических рамок к новой медиасреде, с учетом рекомендаций и политических руководящих принципов, разрабатываемых Советом Европы.

7. С учетом вышесказанного, Конгресс просит Комитет министров предпринять обзор существующих инструментов, уделяя при этом особое внимание состоянию и перспективам региональных СМИ в изменившейся медиасреде, а также разработать новую рекомендацию государствам-членам Совета Европы по ключевым аспектам положения региональных СМИ.

8. Кроме того, Конгресс просит Комитет министров призвать государства-члены Совета Европы:

a. признать роль региональных СМИ в продвижении демократии на основе участия в европейских регионах и пересмотреть существующие нормативные рамки для адаптации к особому положению региональных СМИ в новой медиасреде, учитывая соответствующие положения рекомендаций Комитета министров в сфере СМИ, выводы 1-й Конференции министров Совета Европы, ответственных за СМИ и информационное общество (Белград, 7-8 ноября 2013 года), а также Рекомендацию 119(2002) и Рекомендацию 173(2005) Конгресса;

b. включить вопрос о безопасности журналистов и журналистики в качестве более широкого понятия свободы СМИ, в том числе не только в связи с физическими угрозами и нападениями, но и с законодательством и практикой, противоречащими стандартам Совета Европы в сфере свободы выражения мнения, а также создать механизмы обеспечения безопасности и защиты журналистов и журналистики и предупреждать или незамедлительно расследовать предполагаемые нарушения свободы СМИ;

c. включать региональные СМИ в существующие субсидии СМИ и использовать конкретные схемы субсидий для продвижения региональной журналистики;

d. поддерживать региональные усилия по сохранению региональных общественных услуг СМИ и развивать некоммерческие СМИ, в частности, СМИ на местах;

e. принимать финансовые и регулирующие меры, необходимые для защиты и продвижения структурного плюрализма аудиовизуальных и печатных СМИ, добиваясь большей прозрачности в правилах собственности СМИ;

f. поддерживать меры по преодолению "цифрового разрыва" и содействовать медиаграмотности на региональном уровне, учитывая Рекомендацию 263(2009) Конгресса о цифровом разрыве и электронной интеграции в регионах.