

**Інститут Медіа Права**

**ЄВРОПЕЙСЬКІ  
СТАНДАРТИ  
У ГАЛУЗІ  
СУСПІЛЬНОГО  
МОВЛЕННЯ**

**2010**

УДК 654.198(4)(094.1)  
ББК 76.03(4)  
Є24

**Європейські стандарти у галузі суспільного мовлення.** / За ред.  
**Є24** Шевченка Т. С., Сушко О. А., — К. : Тютюкін, 2010. — 264 с.

ISBN 978-966-2476-07-1

Ця книга розрахована на юристів, журналістів, експертів у галузі масової інформації, а також на всіх, хто має інтерес до питання реформування державного телерадіомовлення та створення суспільного мовлення в Україні. Книга містить ключові документи Ради Європи щодо стандартів суспільного мовлення, а також статті про історію його виникнення та розвитку в Європі.

УДК 654.198(4)(094.1)  
ББК 76.03(4)



Це видання підготовлене та надруковане в рамках програми IMS «Медіа та Демократія» для Центральної та Східної Європи і Кавказу.

# ЗМІСТ

<b>Передмова</b> .....	<b>6</b>
------------------------	----------

## **Розділ 1.**

<b>Рекомендації європейських організацій</b> .....	<b>9</b>
--	----------

### **Про роль національного мовлення та управління ним**

Рекомендація 748 (1975) Парламентської асамблеї Ради Європи .....	10
---	----

### **Про парламентську відповідальність за процес демократичного реформування мовлення**

Рекомендація 1147 (1991) Парламентської асамблеї Ради Європи .....	13
--	----

### **Від мовлення, контрольованого державою, до громадського мовлення**

Віденська Декларація Європейського симпозиуму Міжнародного інституту преси з проблем ЗМІ, Відень, 22–24 вересня 1993 року .....	16
---	----

### **Майбутнє громадського мовлення**

Резолюція № 1 4-ї Європейської конференції міністрів з питань політики в галузі ЗМІ, Прага, 7–8 грудня 1994 року .....	18
--	----

### **Про гарантії незалежності громадського телерадіомовлення**

Рекомендація № R (96) 10 від 11 вересня 1996 року Комітету міністрів Ради Європи .....	23
--	----

### **Пояснительный меморандум**

к Рекомендации № R (96) 10 о гарантиях независимости общественных средств массового вещания .....	30
---	----

### **Про заходи щодо сприяння плюралізму в ЗМІ**

Рекомендація № R (99) 1 від 19 січня 1999 року Комітету міністрів Ради Європи .....	55
---	----

### **Пояснювальний меморандум**

до Рекомендації № R (99) 1 Про заходи щодо сприяння плюралізму в ЗМІ (витяг) .....	61
--	----

## **Доступ до ефіру.**

### **Принципи свободи слова та регулювання мовлення**

Артикль 19, березень 2002 року (витяг) ..... 64

### **Виконання Україною своїх обов'язків та зобов'язань**

Резолюція № 1346 (2003)

Парламентської асамблеї Ради Європи (витяг) ..... 67

### **Про громадське мовлення**

Рекомендація № 1641 (2004) Парламентської асамблеї Ради Європи ..... 69

### **Public service broadcasting. Explanatory memorandum**

Council of Europe. Committee on Culture,

Science and Education. 12 January 2004 ..... 74

*(Громадське мовлення. Пояснювальний меморандум Комітету з культури, науки та освіти Ради Європи, 12 січня 2004 року)*

### **Виконання обов'язків та зобов'язань Україною**

Резолюція № 1466 (2005) та Рекомендація № 1722 (2005)

Парламентської асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 року;

Пояснювальний меморандум (Ганне Северинсен, Рената Вольвенд)

від 19 вересня 2005 року (витяги) ..... 103

### **Щодо гарантій незалежності**

#### **суспільного мовлення у країнах-членах**

Декларація Комітету міністрів Ради Європи від 27 вересня 2006 року ..... 107

### **Щодо місії суспільних засобів масової інформації в інформаційному суспільстві**

Рекомендація Rec (2007) 3 Комітету міністрів Ради Європи

від 31 січня 2007 року ..... 119

### **Фінансування суспільного мовлення**

Рекомендація 1878 (2009)

Парламентської асамблеї Ради Європи ..... 128

**Розділ 2.****Модельні закони****про суспільне мовлення ..... 133****Типовой закон об общественном вещании**

Европейский вещательный союз ..... 134

**Типовий закон про суспільне мовлення**

Міжнародна організація «Артикль 19» ..... 177

**Розділ 3.****Європейський досвід організації****суспільного мовлення ..... 195****Особенности развития общественного вещания**

Крэг Л. Ламэй, Элен Мицкевич, Чарлз Файрстоун ..... 196

**Общественное вещание: современное состояние  
и перспективы регулирования в Германии**

Вольфганг Хоффман-Рим ..... 214

**Финансирование путем лицензионного сбора:  
краеугольный камень общественного вещания**

Вернер Румпхорст ..... 242

**Засади функціонування суспільного телебачення**

Валерій Іванов ..... 245

**Стандарти суспільного телерадіомовлення  
та шляхи їх запровадження в Україні**

Тарас Шевченко ..... 256

## Передмова

Сьогодні в Україні триває широка дискусія про майбутнє державних засобів масової інформації і, зокрема, про необхідність запровадження суспільного телерадіомовлення. Досвід Європи у цьому питанні має надзвичайну вагу, адже саме Європа є місцем, де сформувалися стандарти суспільного мовлення. Незважаючи на те, що кожна європейська країна пройшла свій унікальний шлях та побудувала власну модель виходячи з культурних, історичних та політичних особливостей, основні принципи побудови системи суспільного мовлення залишаються універсальними. Особливістю суспільного телерадіомовлення є те, що воно служить інтересам громадян, а не інтересам держави, політиків, бізнесменів чи будь-яких інших груп. Саме це відрізняє суспільне мовлення від комерційного та державного.

Україна з моменту отримання незалежності так і не провела серйозної реформи державного телерадіомовлення. Зміни в аудіовізуальному просторі відбувалися переважно за рахунок активного розвитку приватних телерадіокомпаній. Вікно можливостей для реформ відкривалося на початку 2005 року. Про це свідчить, зокрема, й та активна дискусія, яку з того часу веде влада і громадськість, що вказує на бажання спільно займатися розробкою концепцій та законодавства з метою запровадження на практиці стандартів суспільного мовлення.

Разом з цим, таке бажання часто не підкріплене знанням досвіду наших сусідів по Європі. Розуміння суспільного чи громадського мовлення у багатьох людей формується на підставі лінгвістичного тлумачення термінів, а зовсім не на ознайомленні з відповідними стандартами. Також, на нашу думку, помилковими є намагання пристосувати до України досвід конкретної країни без належного врахування українських особливостей. Для того щоб займатися серйозними реформами необхідно детально вивчити досвід інших країн та визначити, чи є цей досвід прийнятним.

Окремо хочемо звернути увагу на термінологію. Найчастіше в Україні використовують два терміни: «громадське мовлення» та «суспільне мовлення». Офіційні переклади документів Ради Європи вживають термін «громадське», а українські закони — «суспільне». Це вносить певний хаос у дискусію. Більшість експертів сходяться у поглядах, що ці терміни є синонімами, і ми теж поділяємо цю думку. Натомість, автори закону про телебачення і радіомовлення визначили їх як два різні поняття: громадське мовлення — це мовлення місцевих громад, а суспільне — мовлення на загальнодержавному рівні. На нашу думку, такий розподіл невдалий і його потрібно усунути.

В англійській мові вживається лише один термін: «public service broadcasting». Дослівно його можна перекласти як «мовлення в інтересах громадськості» або «мовлення, яке служить громадянам». Тобто, жоден із українських термінів не є точним відповідником і не відображає суті особливої форми телерадіомовлення. Для більшості громадян зміст терміну «громадське мовлення» малозрозумілий. За таких обставин, вирішуючи питання про назву нової телерадіокомпанії, ми не радимо вживати у ній слів «громадський» або «суспільний», натомість називати його «українським» або «національним», що є ближчим для українців.

З іншого боку, назва телерадіокомпанії не є ключовим питанням, основними є принципи її діяльності: гарантії незалежності від держави та уникнення ризику комерціалізації. Що ж стосується назви, то всі країни вирішують це питання по-своєму. При цьому можна помітити цікаву закономірність: країни Західної Європи, які є зразками суспільного мовлення, ніколи не включають у назву слово «суспільний» (наприклад, Британська мовна компанія (BBC), Іспанське телебачення, Національне радіо Іспанії, Друге німецьке телебачення (ZDF), Франс-2, Франс-3, Шведське телебачення та інші). Натомість, країни, які офіційно перейменували свої телеканали на «суспільні», у більшості випадків реальних стандартів суспільного мовлення так і не запровадили. Так, державні телерадіокомпанії у Вірменії та Молдові, навіть після прийняття на вимогу Ради Європи законів про громадське мовлення, все одно залишилися під прямим контролем держави. Суспільне Російське Телебачення, яке змінило державну форму власності на приватну, теж не стало дійсно суспільним — воно є звичайним комерційним телебаченням у вигляді акціонерного товариства, де найбільшим акціонером є держава.

Україна повинна остерігатися повторення невдалого досвіду сусідів. Слід пам'ятати, що запровадження суспільного мовлення не є самоціллю. Реформа державного сектору мовлення потрібна для того, щоб телебачення і радіо служили інтересам громадян і щоби вони ніколи більше не використовувалися для державної пропаганди та інформаційних воєн проти політичних опонентів. Не менш важливо, щоб реформоване телебачення і радіо не перетворилося на звичайний комерційний проект, спрямований на отримання прибутків. Україна має розробити свій власний унікальний шлях до запровадження стандартів суспільного мовлення. Цей шлях повинен обов'язково базуватися на загальноєвропейських стандартах суспільного мовлення, а також враховувати практику організації суспільного мовлення в окремих країнах Європи та українські особливості.

Книга, яку Ви тримаєте в руках, містить низку ключових документів Ради Європи та інших міжнародних організацій щодо стандартів суспільного мовлення, Модельний закон про суспільне мовлення Європейського мовного союзу, а також авторські статті про історію та практику організації суспільного мовлення у деяких країнах Європи та світу. Ми висловлюємо щире подяку за надані ма-

теріали пану Вернеру Румпхорсту, директору юридичного департаменту Європейського мовного союзу та автору Модельного закону; а також пану Юрію Вдовіну, заступнику Голови правозахисної організації «Гражданский контроль» (Санкт-Петербург, Росія). Дякуємо також нашим партнерам — Міжнародній організації «Артикль 19» та Міжнародній підтримці ЗМІ.

Сподіваємося, ця книга стане корисним джерелом інформації для всіх, хто зацікавлений у реформуванні державного телебачення і радіо та у запровадженні справжніх стандартів суспільного телерадіомовлення в Україні.

Тарас Шевченко  
директор Інституту Медіа Права



**РОЗДІЛ 1.**  
**Рекомендації**  
**європейських організацій**

# Про роль національного мовлення та управління ним

## Рекомендація 748 (1975) Парламентської асамблеї Ради Європи

Асамблея,

- 1) розглянувши роботу Мюнхенського симпозиуму щодо ролі телекомунікацій і управління ними у демократичному суспільстві (24–26 червня 1974 року),
- 2) беручи до уваги доповідь свого Комітету з питань культури і освіти щодо даної проблеми (документ 35200),
- 3) усвідомлюючи, що на сьогодні у багатьох європейських країнах ведуться дискусії щодо управління теле- і радіомовленням, і будучи переконаною, що таке управління повинне зберігати, а також зміцнювати демократичний характер європейського суспільства,
- 4) посилаючись на симпозиум, який проходив у Флоренції в 1973 р. і який був присвячений свободі вираження думки й ролі митців у європейському суспільстві, зокрема, на його Рекомендацію 719 (1973) про здійснення свободи художньої творчості,
- 5) будучи переконаною, що, користуючись такою свободою, індивіди повинні також і відповідати за матеріали, які вони готують для сповіщення, а також нести відповідальність за законами, чинними в їхніх країнах,
- 6) посилаючись на симпозиум, що проходив у Зальцбурзі в 1968 р., та був присвячений правам людини й засобам масової інформації, і його Резолюцію 428 (1970) і Рекомендацію 582 (1970) (разом з документом 2687) і вітаючи Резолюцію (74) 26 Комітету міністрів, у якій встановлюється право індивідів на відповідь по радіо й телебаченню,
- 7) вважаючи обов'язком уряду гарантувати, щоб засоби мовлення забезпечували населення інформаційними послугами щодо новин, культури й освіти, дискусій, мистецтва,
- 8) враховуючи, що ця інформація розрахована як на все суспільство країни в цілому, так і на окремі меншини,
- 9) відзначаючи, що держава є лише гарантом інтересів громадськості і що тлумачення таких інтересів повинне бути гнучким і воно повинне обговорюватися самим суспільством, а не тими або іншими окремими групами (якими б благо-

родними не були їхні наміри), а також має враховувати наявність органу, який буде здійснювати заходи публічного контролю за мовленням,

- 10) констатуючи, що засоби мовлення активно й у все більших масштабах проникають у життя суспільства,
- 11) підкреслюючи важливість освіти населення при використанні цих засобів масової інформації,
- 12) посилаючись на роботу, проведenu її парламентським Комітетом з науки й техніки щодо демократичного контролю за технологічним розвитком, зокрема на проведеній нею нещодавно симпозиум, присвячений проблемам науки й залучення суспільства до процесу прийняття рішень,
- 13) вважаючи, що ще не все зроблено для істотного розширення співробітництва в галузі мовлення на європейському рівні — як щодо корисного обміну ідеями й думками, так і щодо його використання як прямого каналу покращення взаєморозуміння між народами Європи,
- 14) усвідомлюючи, наскільки важко фінансувати теле- і радіомовлення, і будучи стурбована тим, щоб забезпечити неприпустимість комерційної мотивації програмної політики (щодо розкладу і змісту),
- 15) рекомендує Комітету міністрів:
  - а) розглянути Проект «мінімальних вимог до національного теле- і радіомовлення», що міститься в Додатку до цієї Рекомендації;
  - б) запропонувати урядам держав-учасниць розглянути питання про проведення окремої конференції міністрів культури й освіти з міністрами у справах телекомунікацій для розгляду питання про шляхи узгодження загальноєвропейської політики щодо культурних і просвітницьких можливостей теле- і радіомовлення.

## **ДОДАТОК**

### **ПРОЕКТ МІНІМАЛЬНИХ ВИМОГ ДО НАЦІОНАЛЬНОГО МОВЛЕННЯ**

а) всебічне забезпечення всього населення інформацією:

- різноманітним вибором програм з належним врахуванням інтересів регіонів і меншин, хоча воно не обов'язково повинне забезпечуватися на кожному каналі;

- високої частки просвітницьких і культурних програм;
  - контролю за збалансованістю складання програм в культурному, комерційному та інформаційному компонентах;
  - високого рівня координації й обміну з іншими європейськими теле- і радіомовними виробниками;
- б) свобода вираження думки без жодної попередньої урядової цензури, але при забезпеченні наступних умов:
- права на відповідь;
  - публічної підзвітності виробників за програми перед певною організацією, насамперед перед парламентською, що демократично представляє суспільство;
  - відповідальності самих продюсерів, а не теле- і радіомовних установ за їхні програми, відповідно до діючих в кожній конкретній державі законів;
- в) право індивіда мати доступ до теле- і радіомовлення в принципі, однак за умови збереження контролю за якістю й при наявності ефірного часу;
- г) визнання асоціацій телеглядачів і радіослухачів та забезпечення належних умов для того, щоб їхні думки могли привселюдно обговорюватися;
- д) навчання на всіх рівнях освіти та за допомогою самих засобів масової інформації усвідомлення громадянами ролі телебачення і радіомовлення (включаючи розуміння рекламних методів і політичної пропаганди);
- е) дослідження технологічних і соціальних аспектів теле- і радіомовлення;
- ж) гнучкий підхід до впровадження нових методів (наприклад, вибір телеглядачів титрів, що накладають на зображення);
- з) спеціальна політика прийому на роботу в засоби масової інформації, яка сприяє усвідомленню журналістами їх особливої відповідальності перед суспільством;
- і) відмежування комерційних інтересів від змісту і планування програм;
- к) відповідальний контроль за мовленням, або безпосередньо урядом, або за допомогою незалежної уповноваженої установи.

Дебати Асамблеї 23 січня 1975 р. (18-те засідання, див. документ 3520, доповідь Комісії з питань культури й освіти).  
Текст прийнятий Асамблеєю 23 січня 1975 р. (19-те засідання).

# Про парламентську відповідальність за процес демократичного реформування мовлення

## Рекомендація 1147 (1991) Парламентської асамблеї Ради Європи

1. Комітет з питань культури й освіти провів Другий колоквиум зі східно-західного аудіовізуального співробітництва, присвячений парламентській відповідальності за процес демократичного реформування мовлення, в Празі у жовтні 1990 року.
2. Нині ситуація з мовленням і підхід до нього змінюється як у Східній, так і в Західній Європі. На Заході ми спостерігаємо вплив нових технологій, нові форми залучення комерційних структур і розвиток транскордонного характеру мовлення, тоді як на Сході політичні зміни стерли 40-річне панування тоталітарної ідеології, залишивши лише правовий вакуум. Ця ситуація й призводить до нинішнього перегляду стану мовлення в усій Європі.
3. Радіо й телебачення справляють величезний вплив на громадську думку. За умов демократії, завдяки свободі вираження поглядів і відсутності цензури мовники володіють значною владою та мають звітувати про свою політику. Парламенти, які представляють регіональні, політичні й культурні течії думок та керуються довгостроковими національними інтересами, повинні нести найвищу відповідальність не тільки за встановлення правових рамок, в яких функціонують радіо й телебачення, а й за ухвалення положень, які гарантують їхнє впровадження.
4. Не існує жодної універсальної моделі організації діяльності радіо й телебачення. Способи різняться від країни до країни та зазнають постійного регулювання. Проте багато чому можна навчитися на минулих помилках. Країни Центральної й Східної Європи слід залучати до співпраці та обговорення таких питань. Допомога може надаватися також на дво- і багатосторонній основі окремо кожній країні в процесі випрацювання моделі, яка найкраще підходить до її конкретної ситуації та вимог.
5. Основною проблемою нових демократій у Центральній та Східній Європі є пошук аудіовізуальної системи, яка могла б замінити колишню централізовану, зокрема політично контрольовану ЗМІ. Проте альтернативою не повинні стати неприборкана приватизація й повна лібералізація, оскільки вони можуть призвести до руйнівної конкуренції за володіння ексклюзивними або

навіть монопольними правами. З метою запобігти цьому слід терміново заповнити правовий хаос, що залишився після колапсу тоталітарних систем, інформацією про громадське мовлення (на відміну від державної власності), плюралізм, незалежність і рівновагу.

6. Іншими проблемами, спільними для більшості східноєвропейських систем мовлення, є такі:

I) еволюція правової, адміністративної та фінансової структур мовлення в цих країнах відстає від розвитку демократичного суспільства й ринкової економіки;

II) сучасна економічна ситуація та невеликий розмір ринку не дають рекламі можливості грати суттєву роль у фінансуванні мовлення;

III) існують мовні реалії й особливості меншин;

IV) відчувається брак кваліфікованих фахівців, зокрема на управлінському рівні, які могли б замінити існуючий персонал радіо й телебачення, скомпрометований сповіданням попередніх ідеологій;

V) обладнання застаріло або погано обслуговується;

VI) у Західній Європі не вистачає ринків збуту.

7. Свідома цих проблем, Асамблея вірить, що було б корисно сформулювати основні принципи, що подаються нижче; парламенти по всій Європі могли б враховувати їх у процесі перегляду законодавства про мовлення в демократичному суспільстві:

I) роль системи мовлення полягає в тому, щоб забезпечувати інформацією, освітою й розвагами якнайширше коло людей, відповідно до принципів безперешкодного поширення інформації, свободи вираження поглядів і прав людини;

II) інформаційна й освітня роль мовлення є тією громадською послугою, яка дає суспільні блага. Слід визнати, що за відповідних умов функцію громадського мовлення можуть виконувати як державні, так і приватні організації. Саме парламент визначає завдання, голосує за виділення мовникам потрібних для виконання цих завдань коштів і засвідчує, що вони успішно виконані. Держава або уряд мають забезпечувати засоби й механізми для виконання цих рішень, а фахівці — розробляти програми, що відповідають цим вимогам. В ідеалі аудіовізуальний простір має бути змішаним і включати громадський і комерційний сектори, а також місцевий і регіональний компоненти;

III) проте не можна покладатися на ринкові механізми, як засіб забезпечення функціонування громадського мовлення. Завдання суто комерційних і громадських служб протилежні: перші створені для того, щоб робити гроші,

а отож ці компанії потребують програм; завданням других є забезпечення послуги у вигляді програм, а тому цим мовникам потрібні гроші. Громадське мовлення має уникати прямого суперництва за вищі глядацькі рейтинги за рахунок якості програм;

IV) під час реалізації своїх завдань радіо й телебачення мають звітувати органів, незалежному від мовлення й уряду, в т. ч. й про відповідні регіональні, політичні, соціальні та культурні течії думок. Цей орган, у свою чергу, є підзвітним (але не безпосередньо) парламентові;

V) цей орган повинен забезпечити прозорість у питаннях власності й управління мовленням та протистояти шкідливій концентрації ЗМІ;

VI) він має забезпечити плюралізм хоча б на рівні загального медіа-простору;

VII) він також повинен контролювати якість мовлення. Керівні напрями або кодекси для визначення принципу подачі новин, політичних поглядів, насильства та ін. парламентам слід розробити заздалегідь спільно з мовниками, узгоджуючи право на свободу вираження поглядів з правом громадськості одержувати інформацію. Цензура має поступитися місцем відповідальності;

VIII) регіональне мовлення грає важливу роль у національній системі, зокрема, якщо воно передбачає право меншин виражати себе. Це право має бути захищеним задля збереження регіональної ідентичності й культурної спадщини, при цьому не слід забувати про додаткові фінансові труднощі;

IX) мовникам слід гарантувати незалежність, незважаючи на джерела їхнього фінансування, зокрема шляхом диверсифікації цих джерел, наприклад, ліцензійні платежі, реклама, передплата й продаж послуг та, на додаток — прямі державні субсидії на національному або регіональному рівнях, якщо це потрібно;

X) у все інтерактивнішому медіа-просторі було б корисним зважати на принципи, викладені в Європейській конвенції про транскордонне телебачення.

8. Празький колоквиум став парламентським внеском до глобального підходу паралельно з наданням експертної допомоги на міжурядовому рівні з боку Ради Європи в процесі підготовки нового законодавства в державах Центральної й Східної Європи. Отже, Асамблея рекомендує Комітетові міністрів звернути особливу увагу на продовження цієї діяльності.

9. Співробітництво, що включає контакти, а за потреби — й обміни, слід продовжувати на всіх рівнях — парламентському, урядовому і професійному, оскільки неможливо винайти нові системи миттєво, а нові способи мислення потребують часу для розвитку.

## **Від мовлення, контрольованого державою, до громадського мовлення**

### **Віденська Декларація Європейського симпозиуму Міжнародного інституту преси з проблем ЗМІ, Відень, 22–24 вересня 1993 року**

Міжнародний інститут преси під час свого Європейського симпозиуму з проблем ЗМІ, який проводився у Відні (Австрія) 22–24 вересня 1993 р., заявляючи про свою безумовну підтримку розвитку незалежного громадського мовлення, що має замінити контрольоване державою мовлення, досі чинне в країнах Східної Європи, і, у зв'язку з цим, посилаючись на статтю 19 Загальної Декларації прав людини, яка говорить, що «кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів», посилаючись на рішення Генеральної конференції ЮНЕСКО в 1989 році, що зосередила свою увагу на поширенні «вільного потоку ідей, як на міжнародному, так і на національному рівнях», посилаючись на документи семінарів ЮНЕСКО у Віндугу (Намібія, 1991 рік) та Алмати (Казахстан, 1992 рік) і розглядаючи їх як важливі віхи в боротьбі за вільну, незалежну, плюралістичну пресу і мовлення в усіх регіонах світу,

1. Вимагає прийняття юридичних та організаційних заходів для підтримки прав журналістів та продюсерів мовних організацій, що забезпечило б їм можливість вільно та без втручання виконувати свої професійні обов'язки.
2. Закликає до безумовного та негайного розширення концепції свободи друку щодо свободи мовлення. Ця свобода повинна гарантувати суспільному мовленню незалежність у виконанні покладених на нього завдань. Необхідно, аби гарантувати невтручання провладних наразі структур, включити цей принцип свободи мовлення до національних конституцій, а також в установчі документи міжнародних інститутів та організацій мовників.
3. Закликає до прийняття конституційних і законодавчих норм, які гарантували б виключення керівництва суспільних мовних організацій зі сфери політичної



діяльності. Передові позиції в цих ЗМІ повинні належати особам, котрі мають професійні переваги незалежно від їхньої політичної належності. Лише забезпечення такої відкритості може сприяти створенню атмосфери, що гарантує високу якість та різноманіття програм мовників.

4. Стверджує, що основною місією суспільних мовних організацій має бути інформування населення про події минулого, теперішнього та майбутнього, які його безпосередньо цікавлять. Суспільні мовні організації також мають використовуватися як сфера обговорення та вираження основних людських цінностей.
5. Закликає керівництво та персонал суспільних мовних організацій сприяти забезпеченню об'єктивної роботи журналістів. Їхньою найвищою метою має бути вільне і чесне інформування суспільства. Всі аспекти висвітлюваних питань мають бути представлені в цілісному та збалансованому вигляді, а також з необхідною оперативністю.
6. Пропонує розробити та ввести в дію кодекси етики для журналістів та спеціалістів з реклами, котрі працюють в суспільних мовних організаціях. Такі кодекси мають бути розроблені самими журналістами без втручання урядів, політичних партій або інших зацікавлених груп.
7. Вимагає вжити заходів юридичного характеру, які гарантують різноманітність джерел фінансування, включно з абонементною платою слухачів та глядачів, різними формами матеріальної підтримки з боку громадськості, а також доходами від рекламної діяльності тією мірою, якою цього потребують міркування конкурентоспроможності, але не обмежуючись поданими джерелами.
8. Вимагає, щоб державні та громадські організації забезпечили незалежним мовникам, в тому числі й суспільним мовним організаціям, такий вільний доступ до всіх джерел інформації та матеріалів, якими користуються й офіційні ЗМІ.
9. Вимагає, аби суспільні мовні організації та незалежні ЗМІ мали можливість підвищувати якість своєї професійної діяльності за рахунок забезпечення доступу до найновіших технологій.
10. Вимагає скасування монополізму та, не обговорюючи питання про привілейований статус суспільних мовних організацій, ліквідації всіх форм дискримінації під час забезпечення можливості мовлення та розподілення частот мовлення, так само як і усунення усіх перешкод у заснуванні нових приватних мовників.

*Міжнародний інститут преси висловлює свою впевненість у тому, що суспільне мовлення повинно бути адекватним відображенням конституційних принципів вільної та демократичної держави.*

# Майбутнє громадського мовлення

## Резолюція № 1 4-ї Європейської конференції міністрів з питань політики в галузі ЗМІ, Прага, 7–8 грудня 1994 року

Міністри держав, що беруть участь у 4-й Європейській конференції міністрів з питань політики в галузі ЗМІ (Прага, 7–8 грудня 1994 року),

згадуючи принципи, що стосуються державного й приватного мовлення в Європі, ухвалені на 1-й Європейській конференції міністрів з питань політики в галузі ЗМІ, що проходила у Відні 9–10 грудня 1986 року,

звертаючи увагу на важливість змін, що відбулися в сфері мовлення після Конференції, зокрема виникнення змішаної системи громадського й комерційного мовлення,

визнаючи, що громадське мовлення, як радіо-, так і телевізійне, підтримує цінності, що становлять підвалини політичної, правової і соціальної структур демократичних суспільств, зокрема повагу прав людини, культуру й політичний плюралізм,

підкреслюючи важливість громадського мовлення для демократичних суспільств,

визнаючи таким чином потребу гарантувати непорушність і стабільність громадського мовлення з метою дати йому можливість працювати й далі на благо суспільства,

підкреслюючи життєво важливу функцію громадського мовлення як основного фактора плюралістичної комунікації, доступної для кожного,

згадуючи про важливість радіомовлення й підкреслюючи його великий потенціал для розвитку демократичних суспільств, зокрема на регіональному й місцевому рівнях,

### I. Загальні принципи

підтверджують своє зобов'язання підтримувати й розвивати далі потужну систему громадського мовлення в середовищі, що характеризується стрімким зростанням конкуренції серед програм і швидкими технологічними змінами,

визнають, відповідно до рішень 1-ї Європейської конференції міністрів з питань політики в галузі ЗМІ, що приватні й громадські організації можуть надавати таку послугу,

беруть на себе зобов'язання гарантувати існування принаймні однієї загальної (телерадіо) організації з широким діапазоном програм, у т. ч. інформаційних, освітніх, з питань культури і розважальних, які були б доступними для всіх членів суспільства, визнаючи водночас, що мовникам громадського мовлення слід також дати можливість транслювати, якщо потрібно, додаткові програми, зокрема тематичні,

беруть на себе зобов'язання, згідно з відповідними положеннями внутрішнього законодавства й практики, дотримуючись своїх міжнародних зобов'язань, чітко визначити роль, завдання й відповідальність мовників громадського сектора мовлення й забезпечити їхню редакційну незалежність у питаннях захисту від політичного та економічного втручання,

беруть на себе зобов'язання гарантувати мовникам громадського сектора мовлення безпеку та відповідні засоби, необхідні для виконання їхніх завдань,

погоджуються втілити ці зобов'язання в життя відповідно до таких загальних рамок:

## II. Політичні рамки діяльності громадського мовлення

### *Вимоги до громадських (телерадіо) організацій*

Держави-учасниці дійшли згоди про те, що мовники громадського сектора мовлення в межах загальних рамок, визначених для них, і без шкоди для існування більш спеціалізованих програм мовлення мають виконувати, головним чином, такі завдання:

- стати за допомогою своїх програм точкою відліку для всіх членів суспільства й фактором соціального єднання та інтеграції всіх людей, груп і громад. Зокрема вони мають відкидати будь-яку дискримінацію за ознакою культури, статі, релігії чи раси та будь-яку форму соціальної сегрегації;
- стати форумом для громадських обговорень, у рамках яких можна було б висловлювати якомога ширший спектр поглядів і думок;
- неупереджено й незалежно подавати новини, інформацію та коментарі;
- створювати різноманітні плюралістичні й новаторські програми, які відповідають високим стандартам моралі й якості; не жертвувати якістю на користь ринкових сил;
- відображати різноманітні філософські ідеї та релігійні вірування в суспільстві з метою зміцнення взаєморозуміння й терпимості, а також сприя-

ти підтриманню зв'язків між громадами в багатоетнічних і мультикультурних суспільствах;

- робити дієвий внесок за допомогою своїх програм у справу більшої поваги й поширення різноманітної національної та європейської культурної спадщини;
- забезпечити, щоб пропоновані програми містили суттєву частку продукції власного виробництва, зокрема художніх фільмів, драматичних та інших творчих робіт; враховувати потребу залучати незалежних продюсерів і співпрацювати з сектором кіно;
- збільшувати вибір, доступний для глядачів і слухачів, пропонуючи їм також програми, які зазвичай не транслюються мовниками комерційного сектора мовлення.

### **Фінансування**

Держави-учасниці беруть на себе зобов'язання підтримувати й, у разі потреби, встановити відповідні та надійні рамки фінансування, які гарантують мовникам громадського сектора мовлення засоби, необхідні для здійснення їхніх завдань. Для підтримання й сприяння громадському сектору мовлення існує кілька джерел фінансування, в т. ч. ліцензійні платежі, державні субсидії, доходи від реклами й спонсорські внески, продаж власних аудіовізуальних творів і угоди щодо програм. Якщо потрібно, фінансування може здійснюватися за рахунок плати за тематичні програми, які пропонуються на додаток до основних.

Обсяги ліцензійних платежів або державних субсидій мають визначатися на достатній період, щоб мовники громадського сектора мовлення мали змогу планувати свою діяльність на тривалий період.

### **Економічна діяльність**

Держави-учасниці мають прагнути, щоб економічна діяльність, у т. ч. концентрація власності ЗМІ, набуття ексклюзивних прав і контроль за системами поширення, наприклад, за технологією умовного доступу, не перешкоджала життєво важливому внеску мовників громадського сектора мовлення, який вони повинні робити до справи плюралізму, та праву громадськості отримувати інформацію.

### **Незалежність і звітність**

Держави-учасниці зобов'язуються гарантувати незалежність мовників громадського сектора мовлення від політичного й економічного втручання. Зокрема, по-

точне керівництво і редакційна відповідальність за розклад і зміст програм мають бути виключно справою самих мовників.

Незалежність мовників громадського сектора мовлення має бути гарантована відповідними структурами, наприклад, плюралістичними внутрішніми радами або іншими незалежними органами.

Контроль і звітність мовників громадського сектора мовлення, зокрема в питаннях здійснення їхніх завдань і використання ресурсів, слід гарантувати відповідними засобами.

Мовники громадського сектора мовлення мають бути підзвітними безпосередньо громадськості. З цією метою вони повинні регулярно публікувати інформацію про свою діяльність і розробляти процедури, які дають глядачам і слухачам можливість висловлюватися щодо того, як мовники виконують свої завдання.

### ***Засоби трансляції***

Державам-учасницям слід забезпечити, щоб мовникам громадського сектора мовлення були гарантовані відповідні засоби трансляції та, в разі потреби, ретрансляції, які дали б їм змогу виконувати їхні завдання.

### ***Нові технології зв'язку***

Держави-учасниці мають пам'ятати, що нові комунікативні технології призводять до глибоких змін у мовленні, а це, в свою чергу, потребує розроблення чітких принципів підтримання системи громадського мовлення з метою його пристосування до нових технологічних умов.

Державам-учасницям слід заохочувати мовників громадського сектора мовлення сприяти розвитку наукових і практичних досліджень у сфері нових комунікативних технологій в тісній співпраці з промисловістю та враховуючи інтереси користувачів.

Особливу увагу слід приділити розвитку можливостей, що їх пропонують служби зв'язку, задля впровадження цифрового мовлення та інших нових послуг.

Мовники громадського сектора мовлення для виконання своїх завдань повинні мати змогу використовувати нові технології.

Держави-учасниці разом з мовниками громадського сектора мовлення мають періодично розглядати на європейському рівні питання про вплив технологічних змін на роль громадського мовлення на національному й міжнародному рівнях.

### **Європейське співробітництво та солідарність**

Пам'ятаючи про можливості, які надають існуючі європейські структури, держави-учасниці мають сприяти співробітництву між тими мовниками громадського сектора мовлення, які висловлюються за співпрацю й створення союзів у таких ділянках, як обмін програмами, їх виробництво, технологічні дослідження й розвиток багатосторонніх каналів громадського мовлення.

Рада Європи повинна пильно стежити за розвитком таких багатосторонніх каналів і вивчати проблеми, що можуть виникнути в зв'язку з цим.

# Про гарантії незалежності громадського телерадіомовлення

## Рекомендація № R (96) 10 від 11 вересня 1996 року Комітету міністрів Ради Європи

*(Ухвалена Комітетом міністрів 11 вересня 1996 року 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, в тому числі мовлення, дуже важлива для функціонування демократичного суспільства,

підкреслюючи важливість поваги незалежності ЗМІ, особливо з боку урядів,

згадуючи в цьому аспекті принципи, ухвалені урядами держав — членів Ради Європи в Декларації про свободу вираження поглядів та інформації від 29 квітня 1982 року, зокрема щодо потреби в більшій кількості незалежних і автономних засобів комунікації, що дало б змогу відображати різноманітність ідей і думок,

знову підтверджуючи життєво важливу роль громадського телерадіомовлення як суттєвого фактора плюралістичної комунікації, доступної кожному як на національному, так і на регіональному рівнях завдяки наданню основних загальнодоступних програм, у т. ч. 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 року), в резолюції № 1 «Майбутнє громадського мовлення», зокрема щодо поваги незалежності організацій громадського телерадіомовлення,

звертаючи увагу на потребу розвивати далі принципи незалежності громадського телерадіомовлення, 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 громадського телерадіомовлення 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 громадського телерадіомовлення,

рекомендує урядам держав-членів:

- a) включити до національного законодавства або до документів, які регламентують діяльність організацій громадського телерадіомовлення, 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 громадського телерадіомовлення, а також до відома керівників і персоналу цих організацій.

## **ДОДАТОК ДО РЕКОМЕНДАЦІЇ № R (96) 10**

### **КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ, ЩО ГАРАНТУЮТЬ НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ГРОМАДСЬКОГО ТЕЛЕРАДІОМОВЛЕННЯ**

#### **I. Основні положення**

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

- визначення розкладів передач;
- розробка концепції і створення передач;
- перевірка й передача програм новин і поточних подій;
- організація діяльності телерадіоорганізації;
- підбір працівників, прийом і управління персоналом телерадіоорганізації;
- придбання, оренда, продаж і використання товарів і послуг;
- управління фінансовими ресурсами;



- розроблення й виконання бюджету;
- переговори, підготовка й підписання правових актів, що стосуються функціонування телерадіоорганізацій;
- представництво в суді, а також у відносинах із третіми особами.

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

Програмна діяльність організацій громадського телерадіомовлення не повинна піддаватися жодній формі цензури. Стороннім особам або організаціям заборонено здійснювати будь-який апріорний контроль за діяльністю організацій громадського телерадіомовлення, крім особливих випадків, передбачених законодавством.

## **II. Органи управління організацій громадського телерадіомовлення**

### **1. Повноваження**

Правові рамки, які регулюють діяльність організацій громадського телерадіомовлення, 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 громадського телерадіомовлення, зокрема їхній склад, мають бути сформульовані таким чином, щоб убезпечити 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 громадського телерадіомовлення, яку вони представляють і якою керують;
- не мали б права, безпосередньо чи опосередковано, виконувати функції, отримувати зарплатню чи мати частку в підприємствах або інших організаціях медіасектора чи суміжних секторів, якщо це призводить до зіткнення інтересів з управлінськими функціями, які вони виконують у своїй організації громадського телевізійного та радіомовлення;

- не могли б взагалі отримувати жодного доручення або інструкцій від будь-якої особи чи органу, крім органів або осіб, відповідальних за контроль над діяльністю відповідної організації громадського телерадіомовлення, за виключенням особливих випадків, передбачених законодавством.

### **3. Відповідальність**

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

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

## **III. Органи, що здійснюють контроль за діяльністю організацій громадського телерадіомовлення**

### **1. Повноваження**

Правові рамки, які регулюють діяльність організацій громадського телерадіомовлення, мають чітко й точно визначати повноваження органів, які здійснюють контроль за їхньою діяльністю.

Органи, які здійснюють контроль за діяльністю організацій громадського телерадіомовлення, не повинні здійснювати жодного апріорного контролю за програмуванням.

### **2. Статус**

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

Ці норми повинні, зокрема, гарантувати, щоб члени контролюючих органів:

- призначалися за допомогою відкритої і плюралістичної процедури;

- колективно представляли інтереси суспільства в цілому;
- не могли б отримувати жодного доручення або інструкцій 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 контролюючий 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 зарплатню чи мати частку в підприємствах або інших організаціях медіа-сектора чи суміжних секторів, якщо це призводить до зіткнення інтересів з функціями, які вони виконують у контролюючій організації.

Правові норми щодо оплати праці членів органів, що контролюють діяльність організацій громадського телерадіомовлення, мають бути визначені чітко і відкрито в документах, що регулюють діяльність цих органів.

#### **IV. Персонал організацій громадського телерадіомовлення**

Набір, просування, переведення, а також права й обов'язки працівників організацій громадського телерадіомовлення не повинні залежати від походження, статі, думок або політичних, філософських чи релігійних поглядів або членства в профспілках.

Персоналу організацій громадського телерадіомовлення має бути без обмеження гарантоване право на участь у діяльності профспілок, а також право на страйк, за винятком обмежень, передбачених законодавством з метою забезпечити безперервність державної служби або з інших законних підстав.

Нормативні рамки, які регулюють діяльність організацій громадського телерадіомовлення, мають чітко визначати, що працівники таких організацій взагалі не можуть отримувати інструкцій від осіб або органів, сторонніх для організації, в якій вони працюють, без згоди органів управління цієї організації та повідомлення про це контролюючих органів.

#### **V. Фінансування організацій громадського телерадіомовлення**

Правові норми, які регулюють фінансування організацій громадського телерадіомовлення, повинні ґрунтуватися на принципі, відповідно до якого держави-чле-

ни беруть на себе зобов'язання підтримувати або, якщо потрібно, сформувати відповідні безпечні й прозорі нормативні рамки фінансування, які гарантуватимуть організаціям громадського телерадіомовлення засоби, потрібні для здійснення їхніх завдань.

Наведені нижче принципи слід застосовувати у випадках, коли фінансування організації громадського телерадіомовлення повністю або частково базується на регулярних чи окремих внесках із державного бюджету або на ліцензійному платежі:

- повноваження приймати рішення щодо фінансування відповідної організації громадського телерадіомовлення 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 ліцензійного платежу має визначатися після проведення консультацій з відповідною організацією громадського телерадіомовлення й з урахуванням динаміки вартості її діяльності, щоб це дало змогу цій організації виконувати її різноманітні завдання в повному обсязі;
- сплата внесків або ліцензійного платежу має відбуватися таким чином, щоб гарантувати організації громадського телерадіомовлення безперервність діяльності й дати можливість здійснювати довгострокове планування;
- використання внесків або ліцензійного платежу організацією громадського телерадіомовлення має здійснюватися з повагою принципу незалежності й автономності, про що йшлося в керівному принципі I;
- якщо кошти на внески або ліцензійний платіж мають розподілятися між кількома організаціями громадського телерадіомовлення, це слід робити таким чином, щоб справедливо задовольнити потреби кожної з організацій.

Правові норми, що визначають процедуру фінансового контролю організацій громадського телерадіомовлення, не повинні порушувати незалежності цих організацій у питаннях програмної діяльності, як це зазначено в керівному принципі I.

## **VI. Програмна політика організацій громадського телерадіомовлення**

Правові рамки, що регулюють діяльність організації громадського телерадіомовлення, 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, за яких організації громадського телерадіомовлення можна примусити 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 викладеними в законодавстві або нормативних актах.

Такі офіційні повідомлення слід чітко оголошувати, як такі, й поширювати під повну відповідальність того органу влади, який доручив це зробити.

## **VII. Доступ організацій громадського телерадіомовлення до нових комунікативних технологій**

Організації громадського телерадіомовлення повинні мати змогу використовувати нові комунікативні технології. Якщо це дозволяється, створювати на їх основі нові служби з метою незалежного виконання своїх завдань, як це визначено законодавством.

# Пояснительный меморандум

## к Рекомендации № R (96) 10 о гарантиях независимости общественных средств массового вещания

### Введение

1. Полное и неограниченное осуществление свободы выражения и информации, закрепленное статьей 10 Европейской конвенции по правам человека, предполагает существование свободных, независимых и основанных на принципах плюрализма средств массовой информации в соответствии с политическим принципом, провозглашенным Комитетом министров Совета Европы в «Декларации о свободе самовыражения и информации» от 29 апреля 1982 г. Указанное требование, жизненно важное для обеспечения истинной демократии, применяется как к прессе, так и к вещательному сектору в первую очередь в отношении массовой аудитории радио- и телевизионных служб и их потенциальному влиянию на формирование общественного мнения.
2. В результате возложенных на них законодательством и другими правовыми инструментами (перечни условий, хартии, соглашения, лицензии и т. д.) специфических задач общественные вещательные организации выделяются среди других СМИ как наиболее влиятельные органы в жизни демократического общества. Отличительной чертой этих организаций, которые могут быть частными или государственными, является то, что от них требуется предоставление широкого круга информационных, образовательных, культурных и развлекательных передач, отражающих жизнь общества, в первую очередь мнения политических, социальных и культурных групп, включая меньшинства, а также предоставление трибуны для обсуждения проблем в обеспечение гласной демократии. В этом плане они отличаются от коммерческих вещательных организаций, передачи которых в значительной степени определяются императивами коммерческой прибыли.
3. Организации общественного вещания также отличаются от своих государственных аналогов в том, что они выполняют свои задачи независимо и без вмешательства со стороны каких-либо внешних властных структур, в первую очередь органов государственного управления, что и отличает их от государственных вещательных организаций. Принцип независимости общественных вещательных компаний и соответственно их отчетности перед обществом в

отношении способов решения ими своих задач является основополагающим касательно полноты решения ими указанных задач в первую очередь в сфере информации.

4. Руководствуясь стремлением обеспечивать и развивать тот вклад, который общественное вещание вносит в деятельность демократического общества путем предоставления возможностей для основанного на плюрализме выражения взглядов, мнений и культурных ценностей, Совет Европы неоднократно уделял внимание вопросам эволюции указанного сектора. В результате 1-й Конференцией министров по политике в области СМИ 9–10 декабря 1986 г. была принята Резолюция об общественном и частном вещании в Европе, в которой присутствовавшие на конференции министры подчеркнули «приверженность делу укрепления принципов общественного вещания», имеющих отношение к «заинтересованности общества в получении полноценного, высококачественного телевизионного вещания, которое в целом содействует свободному формированию мнений и развитию культуры».
5. Следует отметить, что целый ряд новых явлений поставил под вопрос перспективы общественного вещания, а в некоторых случаях — даже возможность его сохранения. Одним из таких явлений, причем достаточно значимым, было постепенное проникновение частных предпринимателей в вещательный сектор большинства европейских стран. Кроме указанной экономико-регулятивной тенденции важную роль сыграли технологические достижения 80-х гг., принесшие кабельное и спутниковое вещание, а совсем недавно — цифровые технологии. И, наконец, прогрессивный прорыв в области демократии в странах Центральной и Восточной Европы начиная с 1989 г. поставил на повестку дня вопрос о трансформации прежних государственных вещательных организаций в подлинные организации общественного вещания.
6. В свете указанных разнообразных явлений Совет Европы изменил график обсуждения вопросов о будущем общественного вещания. Это привело к принятию еще одной резолюции в отношении будущего общественного вещания на 4-й Европейской конференции министров по политике в области СМИ, состоявшейся в Праге 7–8 декабря 1995 г. В указанной резолюции участвовавшие в конференции государства подтвердили «свою приверженность делу сохранения и развития мощной системы общественного вещания».
7. В развитие указанной формальной декларации о приверженности делу общественного ТВ страны-участницы приняли в Резолюции ряд конкретных обязательств, гарантирующих дальнейшее существование этого сектора. Одно из таких обязательств заключалось в «гарантировании независимости общественного вещания от политического и экономического вмешательства». Поскольку данная гарантия действует главным образом через принятие соответствующих положений в законодательной и регулятивной основе регламен-

тирующей задачи, организационные вопросы и порядок работы общественных вещательных организаций, настоящие руководящие принципы имеют своей целью предоставить рекомендации относительно желательного содержания этих положений независимо от законодательной базы или статуса, специфических задач и структур организаций общественного вещания.

8. При применении настоящих руководящих принципов самое первое соображение связано с вопросом о многообразии регулятивных органов, существующих в странах — членах ЕС. Также необходимо принимать во внимание положения внутреннего законодательства каждого государства, которые могут каким-либо образом отражать различные вопросы, рассматриваемые настоящими руководящими принципами (например, положения о гражданской и уголовной ответственности, которые могут применяться к советам управления общественных вещательных организаций в отношении исполняемых ими обязанностей; общие нормы трудового законодательства, применяемые к персоналу; конституционные, законодательные и регулятивные положения в отношении чрезвычайного положения или военного времени, которые, возможно, влияют на деятельность и порядок работы организаций общественного вещания, и т. д.).

Аналогичным образом руководящие принципы должны применяться с учетом всех решений, принимаемых национальными верховными судами в отношении конституционной, судебной и административной сфер, а также с учетом международно-правовых обязательств стран-членов. И, наконец, должное внимание следует уделить вопросу о разнообразии самих общественных вещательных организаций, например, в зависимости от того, работают ли они на национальном или на международном уровне.

## **I. Общие положения**

### ***Руководящий принцип № 1***

9. Резолюция по вопросу о будущем общественного вещания, принятая на 4-й Европейской конференции министров по политике в области СМИ, предусматривает, что «государства-участники обязуются гарантировать независимость общественных вещательных компаний от политического и экономического вмешательства». Соответствующим образом Руководящий принцип № 1 требует, чтобы принципы редакторской независимости и институциональной автономии вещательных организаций были в прямой форме закреплены в правовой базе, регламентирующей деятельность этих организаций, независимо от того, существует ли она в виде законодательных текстов либо других норм и юридических инструментов, например хартий, соглашений или лицензий. Редактор-



ская независимость означает право организаций общественного вещания определять содержание передач свободно и без вмешательства от каких-либо внешних органов власти, в рамках, предписанных законом или другими нормами, для обеспечения законных прав и интересов (например, положения о трансляции передач, способных шокировать детей и подростков). Понятие «редакторская независимость» также включает вопрос о времени выхода различных передач в эфир с учетом всех специальных положений в отношении правил, регламентирующих деятельность организаций общественного вещания, и подбора лиц, принимающих участие в указанных передачах.

10. Редакторская независимость предполагает, что извне никакой орган власти (государственный или частный) не имеет права вмешиваться в текущую работу организаций общественного вещания, например, с использованием фактора финансовых решений, к которым они имеют отношение. Необходимо помнить, что в соответствии с принципами Резолюции о будущем общественного вещания «текущее управление и редакторская ответственность за графики передач и их содержание должны быть исключительно в компетенции вещательных компаний». Редакторская независимость также предполагает, что советы управления этих организаций, а также нанятый ими персонал должны иметь ряд гарантий, защищающих их от возможного давления или вмешательства. Некоторые из перечисленных далее принципов имеют своей целью создать такие меры защиты от давления и вмешательства извне.
11. Редакторская независимость идет рука об руку с институциональной автономией организаций общественного вещания, которая являет собой право таких организаций свободно организовывать и направлять свою деятельность в рамках, предписанных законом и другими нормами, в первую очередь в отношении обязанностей руководства своего органа надзора. Следует отметить, что концепция институциональной автономии может интерпретироваться по-разному.

Поэтому в рамках Руководящего принципа № 1 сочтено целесообразным конкретизировать, что именно подразумевает указанная концепция. Подчеркиваем, что институциональная автономия организаций общественного вещания не означает, что их структуры и порядок работы не могут быть пересмотрены органами власти, например, в целях рационализации при условии, что любые такие перемены соответствуют положениям, закрепленным в различных руководящих принципах.

12. Руководящий принцип № 1 содержит далеко не полный перечень сфер деятельности, в рамках которых руководящие органы вещательных структур должны иметь возможность свободы действий и быть защищены от вмешательства извне. Как уже отмечалось, указанная свобода не исключает возможности применения некоторых мер контроля в отношении деятельности

совета управления в соответствии с процедурами и в рамках, предусмотренных законом или другими правовыми инструментами, регламентирующими их деятельность. Некоторые из приведенных ниже руководящих принципов призваны конкретизировать, в каких именно случаях и обстоятельствах могут быть применены соответствующие меры контроля.

13. Различные сферы, охватываемые принципом институциональной автономии, образуют целое, каждая часть которого неотделима от остальных. В противном случае институциональная автономия и редакторская независимость вещательных организаций будут сведены на нет посредством косвенного вмешательства в их деятельность. Таким образом, свобода вещательных организаций в компоновке программы, разработке и производстве своих собственных передач может на практике подвергнуться угрозе, даже если они в прямой форме предусмотрены нормативными актами, регламентирующими их деятельность, если отсутствуют принципы независимого финансового управления и полной правоспособности.

### **Руководящий принцип № 2**

14. Как уже отмечалось, редакторская независимость и административная автономия общественных вещательных организаций не означают, что эти организации не должны нести ответственность за то, каким образом они решают поставленные перед ними задачи и расходуют средства, которые им могут быть выделены обществом в этих целях. Таким образом, советы управления общественных вещательных организаций, которые в соответствии с Руководящим принципом № 4 несут исключительную ответственность за текущую деятельность своих организаций, отвечают за исполнение своих функций перед своими надзорными органами, как это предусмотрено Руководящим принципом № 7.
15. Помимо внутреннего надзора, организации общественного вещания должны также нести судебную ответственность в первую очередь за нарушение различных легитимных прав, могущих проявиться в вещательных программах, прежде всего в части права граждан на уважение их личной жизни или репутации. Общественные вещательные организации могут при некоторых обстоятельствах нести ответственность за свою деятельность не только перед судом, но и перед внешними органами власти при условии независимости этих органов. Например, они могут быть подвергнуты надзору со стороны регулятивных органов вещательного сектора. Аналогичным образом управление финансами общественных вещательных организаций может быть подвергнуто контролю со стороны специализированных государственных органов или судов на предмет изучения вопросов расходования государственных средств.

16. В соответствии с Резолюцией о будущем общественного вещания «контроль и ответственность компаний общественного вещания, в первую очередь в отношении исполнения ими своих функций и использования ресурсов, должны быть гарантированы надлежащим образом». Основания и процедуры, определяющие ответственность организаций общественного вещания в этом смысле должны быть четко определены нормативными документами, регламентирующими их деятельность. При этом они могут быть сформулированы в общем виде и отнесены, если такое сочтено необходимым, к другим положениям, например к сфере уголовного права.
17. В отношении оснований, по которым организации общественного вещания могут нести ответственность за содержание передаваемых программ, необходимо сослаться на положения статьи 10 Европейской конвенции по правам человека. Порядок финансового надзора над общественными вещательными организациями должен соответствовать положениям Руководящего принципа № 19. И, наконец, ответственность советов управления общественных вещательных организаций рассматривается в свете положений Руководящих принципов № 7 и 8.
18. Как и в случае с вышеуказанными властными органами (суды, регулятивные органы в вещательном секторе и т. д.), общественные вещательные организации должны быть непосредственно подотчетны общественности, как это предусмотрено Резолюцией о будущем общественного вещания. В практическом плане это означает, что компании общественного вещания должны регулярно публиковать информацию о своей деятельности, например, в виде годовых отчетов. Настоящее требование о прозрачности по отношению к общественности должно восприниматься в самом широком смысле как освещение не только работы по компоновке и подготовке программ, которая является основным направлением деятельности компании, но и любые дополнительные виды деятельности, которые могут быть предприняты компанией (например, соглашения с государственными и частными партнерами, деятельность дочерних и совместных предприятий в рамках сотрудничества с частными и государственными организациями). Требование прозрачности должно в равной степени распространяться на вопросы компоновки программ, а также управления организациями общественного вещания.
19. Более того, Резолюция о будущем общественного вещания предусматривает, что общественные вещательные компании должны вводить процедуры, с помощью которых телезрители и радиослушатели могли бы представлять свои отзывы относительно выполнения компаниями своих функций. При этом могли бы быть рассмотрены различные варианты — организация информационных дней и встреч с общественностью, установка специальных телефон-

ных линий или телематических средств, позволяющих публике направлять свои комментарии в отношении передач, и т. д.

### **Руководящий принцип № 3**

20. Настоящее положение закрепляет принцип фундаментальной значимости в плане независимости общественных вещательных организаций. Невзирая на характер применяемых мер контроля и сферы отчетности, внешние организации и частные лица не должны иметь возможность осуществлять какую-либо форму априорного контроля над их деятельностью, за исключением предусмотренных законом исключительных обстоятельств. В настоящем случае необходимо провести границу между вопросами компоновки программ и вопросами бюджета, бухгалтерского учета и финансовой практики. В отношении компоновки программ важно отметить, что какая-либо форма цензуры отсутствует. Это не исключает возможности осуществления априорного контроля над программами в особо серьезных обстоятельствах (угроза безопасности нации, военное время) при условии, что такие обстоятельства предусмотрены законом. Любая форма априорного контроля должна осуществляться в четко определенном порядке и должна быть недвусмысленно необходимой для решения поставленных задач. Запрет на цензуру не означает, что суд не может издать судебного постановления против общественной вещательной организации, чтобы предотвратить трансляцию какой-либо программы на основании ее несоответствия определенным стандартам (например, стандартам по времени показа, если передача способна шокировать детей и подростков). В отношении финансового надзора над деятельностью общественной вещательной организации априорный контроль допустим только в части легитимности актов, на основании которых производится распределение средств, причем в пределах положений Руководящего принципа № 19.

## **II. Советы управления организаций общественного вещания**

21. Как показывает анализ имеющихся структур организаций общественного вещания, их органы управления могут быть либо корпоративными (административные советы, советы управления и т. д.), либо состоять из лиц, действующих в личном качестве (президент, генеральный директор, главный администратор и т. д.), либо являть собой комбинированную структуру. В применении настоящих Руководящих принципов не следует разграничивать корпоративные органы и лиц, действующих в личном качестве.

## **А. Сферы компетенции**

### ***Руководящий принцип № 4***

22. Текущая деятельность организаций общественного вещания находится исключительно в ведении их советов управления, а также подразделений или работников, ответственных за подготовку программ. Данный принцип, на первый взгляд кажущийся самоочевидным, прямо оговаривает, что вмешательство в текущее управление деятельностью организаций общественного вещания запрещается не только любым органам власти вне организаций, но также и внутренним органам надзора этих организаций. Действительно, важно установить строго разделение полномочий между органами управления и надзора, независимо от того, какие сферы деятельности органов управления контролируют органы надзора.
23. Тем не менее, в отношении некоторых действий, связанных с управлением подразделением и имеющих особую важность, допускается необходимость предварительного одобрения со стороны контролирующих органов в том случае, если ограничения на такие действия определены нормативными актами, регламентирующими деятельность вещательной организации. Примером являются договора на закупку оборудования или программ, превышающие определенную крупную сумму.

## **Б. Статус**

### ***Руководящий принцип № 5***

24. В целях обеспечения гарантий независимости советов управления общественных вещательных организаций необходимо, чтобы эти советы не подвергались какой-либо форме политического и иного вмешательства в осуществление их функций. При этом понимается, что выражение общественностью оценок деятельности компаний общественного вещания (см. параграф 19) не может рассматриваться как форма вмешательства. Правила, применяемые для регламентирования работы таких советов, должны быть сформулированы таким образом, чтобы исключить любое такое вмешательство независимо от того, направлено ли оно на порядок назначения членов совета, их деятельность и т. д.

Особое внимание следует обратить на порядок назначения членов советов управления, если они имеют коллегиальный характер (административный совет, совет управляющих и т. д.). Хотя такие органы могут включать представителей, назначенных правительством и/или парламентом, любые такие представители

при этом не должны занимать положение, позволяющее им иметь доминирующее влияние на совет управления (в силу своего количества или особых полномочий). Не менее важно, чтобы указанные представители осуществляли свои функции совершенно независимо от своих политических полномочий. В случае необходимости возможно закрепление более жестких положений — например, что статус члена совета управления общественной вещательной организации не совместим с осуществлением политического мандата на национальном и/или европейском региональном или местном уровне.

### **Руководящий принцип № 6**

25. В целях сохранения независимости компаний общественного вещания члены советов управления, если таковые являются коллегиальными органами или лицами, выступающими в личном качестве, должны осуществлять свои функции строго в интересах вещательной организации, которую они представляют и которой они руководят, а также в интересах общественности в целом. Настоящий принцип, предназначенный для вывода советов управления из-под влияния конкретных интересов, не исключает возможности того, что представители государства могут быть членами этих советов при условии того, что советы в силу своих обязанностей уполномочены представлять общие интересы.
26. Помимо политического вмешательства организации общественного вещания должны быть защищены от экономического вмешательства, как это предусмотрено Резолюцией о будущем общественного вещания. Руководящий принцип № 6 соответствующим образом закрепляет принцип, в соответствии с которым советы управления этих организаций или лица, исполняющие эти функции в личном качестве, не имеют права поддерживать отношения с предприятиями или другими организациями в СМИ или связанных со СМИ секторах (рекламные фирмы, телекоммуникационные предприятия или агентства, производители продукции или вещательного оборудования, компании по производству программной продукции и т. д.), если это приводит к конфликту интересов с их функциями в общественной вещательной организации, которой они управляют.
27. В то же время настоящий Руководящий принцип не запрещает плюрализма функций, если он не вызывает конфликта интересов (например, если член совета управления общественной вещательной компании одновременно выполняет функции в другой общественной вещательной организации, консорциуме общественных вещательных компаний или на предприятии, в которое вложен капитал общественной вещательной компании, представляемой указанным лицом). Следует отметить, что государства имеют право вводить более жесткие положения посредством запрета на любой плюрализм функций,

даже если конфликт интересов отсутствует. Вопрос о владении членами советов управления акциями предприятий в секторе СМИ или смежных секторах не рассматривается Руководящим принципом № 6. Каждое государство вправе самостоятельно определить, следует ли вводить для этого случая особые ограничения, направленные на предотвращение конфликта интересов.

28. Равно как и в случаях с совмещением функций или должностей, советы управления общественных вещательных организаций или лица, выступающие в этой роли в личном качестве, могут потерять свою независимость посредством вмешательства внешних органов власти, стремящихся поставить перед ними какие-либо задачи или дать особые инструкции в отношении порядка управления компанией. Такое вмешательство извне должно быть в прямой форме запрещено посредством юридических инструментов, регламентирующих деятельность общественных вещательных организаций, за исключением особых случаев, предусмотренных законом. Такие исключительные случаи могут включать издание судебных приказов в отношении организаций общественного вещания по поводу, например, предоставления права на ответ лицу, вовлеченному в передачу. К ним также можно отнести исключительно серьезные обстоятельства (угроза жизни нации, военное положение), в которых органы государственной власти могут обратиться к средствам общественного вещания с просьбой о трансляции или отмены трансляции определенных актов. За исключением особых обстоятельств, положения третьего абзаца Руководящего принципа № 6 не подразумевают, что официальные лица, которые могут представлять государство в совете управления, не имеют права получать инструкции от назначившей их администрации, поскольку, как уже отмечалось ранее, в силу своих полномочий такие лица представляют общие интересы.

## **В. Обязанности**

### *Руководящий принцип № 7*

29. Настоящее директивное указание устанавливает основополагающий принцип, в соответствии с которым советы управления общественных вещательных организаций могут быть призваны к отчету за выполнение своих функций только компетентными органами — как внутренними (например, наблюдательный совет), так и внешними (например, парламентские комиссии). Цель настоящего указания заключается в том, чтобы не позволить любому органу власти, не имеющему четко выраженных полномочий, вмешиваться в деятельность организации общественного вещания и ограничивать ее свободу действий путем произвольного взятия на себя полномочий по контролю над ней. Следует отметить, что это не освобождает советы управления общест-

венных вещательных организаций от обязанности отвечать перед судом либо за несоблюдение положений, регламентирующих их деятельность по производству программ, либо (для актуальных случаев) по причинам, связанным с их бюджетной, бухгалтерской и финансовой практикой.

### **Руководящий принцип № 8**

30. Как уже отмечалось в параграфе 10, необходимо обеспечить, чтобы члены совета управления общественных вещательных организаций или лица, выполняющие эти функции в личном качестве, обладали определенными гарантиями в первую очередь для защиты от угрозы произвольных решений, которые могут быть приняты в их отношении компетентными органами надзора (например, решение надзорного органа уволить генерального директора общественной радио- или телекомпании по политическим соображениям). Настоящая директива в этом плане закрепляет два требования, которые должны выполняться при принятии любых мер против членов советов управления общественных вещательных организаций или против лиц, выступающих в этой роли в личном качестве при нарушении ими должностных обязанностей.
31. Во-первых, указанная мера должна быть обоснована, чтобы соответствующее лицо/лица могли ознакомиться с причинами принятия против них мер. Основания должны быть изложены таким образом, чтобы четко и исчерпывающе установить, в отношении каких именно действий или возможных упущений направлена претензия. Поэтому претензия не должна быть изложена в общем виде, должна сопровождаться приведением конкретных фактов, которые могли бы быть оспорены лицом/лицами, о которых идет речь. Если необходимо, в изложении административного решения могут быть сделаны ссылки на законодательство и другие нормативные документы. Во-вторых, меры должны предусматривать возможность их обжалования в соответствующем суде — гражданском, административном или финансовом. Указанный основополагающий принцип не исключает возможности начала независимых арбитражных процедур.



### **III. Органы надзора над деятельностью общественных вещательных организаций**

#### **A. Сфера компетенции**

##### *Руководящий принцип № 9*

32. Как уже отмечалось ранее, чрезвычайно важно исключить возможность какого-либо конфликта юрисдикций между советами управления и надзорными органами общественных вещательных организаций, в первую очередь, чтобы предотвратить со стороны последних посягательство на управленческие функции, которые организации должны исполнять абсолютно самостоятельно с учетом всех предписанных ограничительных мер. Соответствующим образом настоящая директива закрепляет принцип, в соответствии с которым правовые инструменты, регламентирующие деятельность организаций общественного вещания, должны четко и конкретно определять сферу компетенции их надзорных органов. Поскольку директивные указания имеют отношение к единственному вопросу о гарантиях независимости общественных вещательных организаций, они не дают детального описания обязанностей самих вышеуказанных органов надзора. Таким образом, каждое государство вправе самостоятельно определить эти обязанности, которые обычно включают порядок назначения руководящих органов (административный совет, президент, генеральный директор и т. д.), принятие устава и контроль над ее деятельностью, в первую очередь над компоновкой программ.
33. Обязанности надзорных органов общественных вещательных организаций должны, тем не менее, определяться в соответствии с принципами, закрепленными несколькими из настоящих директивных указаний. Во-первых, надзорные органы не должны иметь полномочий по текущему управлению организаций общественного вещания, которое является прерогативой совета управления в соответствии с Руководящим принципом № 4 при условии возможных изъятий, приведенных в Руководящем принципе № 10.
34. Строгое разделение обязанностей между советами управления и надзорными органами не означает отсутствия каких-либо контактов между ними. Напротив, они способны в значительной степени содействовать оптимизации деятельности компании. Поэтому представляется целесообразным определить формы таких контактов в правовых документах, регламентирующих деятельность общественных вещательных организаций. Например, положения, уполномочивающие надзорные органы урегулировать внутренние правила общественных вещательных организаций могли бы оговаривать, что эти правила приняты по согласованию с советом управляющих. Аналогичным образом положения о заседаниях надзорных органов могли бы предусматривать,

что руководители советов управления имеют право их посещать, за исключением случаев, если соответствующий надзорный орган примет решение об обратном. Организации общественного вещания должны быть в состоянии в случае необходимости изменять свои внутренние правила при условии информирования об этом надзорных органов.

### ***Руководящий принцип № 10***

35. Как уже отмечалось ранее, компоновка программ, а также разработка и производство передач должны быть исключительной компетенцией советов управления общественных вещательных организаций. Соответствующим образом органы надзора таких организаций ни при каких обстоятельствах не имеют права осуществлять априорного контроля над компоновкой программ. Однако это не исключает того, что они могут быть приглашены советами управления для консультаций по вопросам компоновки и, возможно, для оказания помощи в этой области. Эти органы могут даже обладать полномочиями по определению стандартов или стратегии в области программ (например, в отношении вкуса и приличий), а также осуществлять контроль над соблюдением этих стандартов.
36. Отметим, что определенные особо важные акты, приведенные в ограничительном ключе (см. параграф 23 выше по тексту), могут подлежать предварительному одобрению надзорных органов, как, например, в случае с контрактами на приобретение программ, превышающими значительную сумму. Такие полномочия, тем не менее, не должны позволять надзорным органам осуществлять априорный контроль над программами, единственная задача которого заключается в обеспечении стабильного финансового управления компанией.

## **В. Статус**

### ***Руководящий принцип № 11***

37. Надзорные органы общественных вещательных организаций могут варьироваться по своей природе и быть либо внешними (парламентские комиссии, ведомства по регулированию вещательного сектора), либо внутренними (наблюдательные советы общественных вещательных организаций и т. д.), либо комбинированного типа. Реальный состав надзорных органов организаций общественного вещания и порядок их назначения могут также значительно отличаться друг от друга. Независимо от состава и порядка назначения правила, регламентирующие статус надзорных органов, должны исключать возможность какого-либо политического или иного вмешательства. В этой связи

обращаем внимание на положение Резолюции о будущем организаций общественного вещания, принятой на Пражской конференции на уровне министров: «независимость общественных вещательных компаний должна быть гарантирована соответствующими структурами, например внутренними советами плюралистского характера или другими независимыми органами».

### **Руководящий принцип № 12**

38. Закрепленное Руководящим принципом № 12 требование в заключительной части гласит, что члены надзорных советов должны назначаться в прозрачном режиме, а именно в соответствии с четкими и конкретными процедурами, позволяющими общественности удостовериться, какими именно правилами регламентируется порядок назначения. В этом плане термин «назначение» не следует понимать как официальный акт со стороны органов государственной власти. Более того, члены надзорных органов должны назначаться на основе плюрализма. Это означает, что они не должны представлять только одну точку зрения, политическую тенденцию или группу населения, а должны как можно полнее отражать многообразие текущих политических тенденций или групп населения, составляющих общество. Это достигается посредством применения различных методов. Например, если все или некоторые члены надзорного органа должны назначаться парламентом, закрепление квалифицированного большинства будет обеспечивать такое положение, при котором парламентская партия большинства не будет доминировать в надзорном органе. Согласно другой возможной процедуре различные парламентские группы назначают представителей в надзорный орган пропорционально числу мест в парламенте.
39. Еще один метод предусматривает, что надзорные органы организаций общественного вещания должны включать в свой состав представителей различных групп с учетом реального многообразия общества (церкви, организации работодателей и наемных работников в различных секторах, общества потребителей, представители искусства, культуры, спорта и т. д.), причем особое внимание должно уделяться равноправному распределению мест между мужчинами и женщинами и учету интересов иностранных граждан.
40. Руководящий принцип № 12 также предусматривает в принципиальном порядке, что члены надзорных органов коллективно представляют интересы общества в целом. Такая запись обусловлена тем, что организации общественного вещания решают задачу общественного значения. Это предполагает, что сами надзорные органы, неся ответственность за решение указанной задачи, служат на благо всего общества. Настоящий принцип не исключает возможности того, что члены органов надзора могут представлять интересы определенных групп, в первую очередь меньшинств, тем самым отражая

социальное многообразие. Суть настоящего принципа заключается в том, что члены органов надзора обладают иммунитетом против увольнения, отстранения от должности или замены в течение срока занятия должности любым органом или властной структурой за исключением тех, которые его на эту должность назначили. Отстранение также возможно, если надзорный орган, в состав которого он входит, в надлежащем порядке подтвердит, что член не способен выполнять своих обязанностей или имеет препятствия для их выполнения.

41. Правило, предписанное Руководящим принципом № 6 относительно аккумуляции интересов, должно с учетом необходимых изменений применяться к органам надзора общественных вещательных организаций. При этом необходима ссылка на параграфы 26 и 27, посвященные применению этих правил.

### **Руководящий принцип № 13**

42. В качестве дополнительного средства обеспечения прозрачности перед обществом, а также в соответствии с упомянутыми выше положениями относительно назначения надзорных органов общественных вещательных организаций настоящая директива имеет своей целью ознакомить общественность с правилами, определяющими выплаты лицам, принадлежащим к этим органам. Выплата означает любую форму вознаграждения в отношении обязанностей, исполняемых этими лицами в рамках органов надзора. Подчеркиваем, что настоящая директива хотя и предусматривает обнародование правил, регламентирующих порядок выплат, однако не требует раскрытия сумм.

## **IV. Персонал организаций общественного вещания**

43. Независимость, гарантированная организациям общественного вещания, требует, чтобы их персонал был защищен комплексом особых положений от угрозы давления извне, проистекающего как от политических властей, так и из других источников, а также от принятия каких-либо мер воздействия на них, которые в строгом смысле слова не имеют отношения к порядку исполнения ими своих служебных обязанностей. Нижеследующие директивные указания предназначены для создания ряда основополагающих гарантий, применимых во всех обстоятельствах к персоналу организаций общественного вещания. Соответственным образом мы не проводим границу между различными категориями работников, которые могут входить в штат общественной вещательной организации.

44. Учитывая тот факт, что журналисты неизменно являются главным объектом нападков в плане независимости СМИ, представляется целесообразным включить в нормативные документы, регламентирующие деятельность организаций общественного вещания, особые положения по защите свобод журналистов, работающих в этих организациях. Указания в отношении методов защиты свобод журналистов (в первую очередь касательно доступа к информации и конфиденциальности источников) имеются в Резолюции о свободах журналистов и правах человека, принятой 4-й Европейской конференцией министров по политике в области СМИ (Прага, декабрь 1994 г.). Также следует подчеркнуть, что специальные меры по обеспечению независимости персонала организаций общественного вещания могут применяться внутри каждой организации (например, правила относительно санкционированной деятельности журналистов вне своих общественных вещательных организаций).

#### **Руководящий принцип № 14**

45. Одним из наиболее распространенных, хотя и не всегда явных, видов вмешательства в независимость организаций общественного вещания представляется прием на работу, увольнение и продвижение по службе главным образом на основании политической ориентации сотрудника, а не по критериям его профессиональных качеств. Чтобы исключить такую практику, настоящая директива закрепляет основополагающий принцип недискриминации в приеме на работу и служебной деятельности персонала организаций общественного вещания. Указанный принцип недискриминации должен неукоснительно применяться на всех этапах служебной деятельности персонала. Таким образом, дисциплинарные меры не должны применяться против служащих общественных вещательных компаний на основаниях, приведенных в руководящем принципе № 14. Попустительство дискриминации по этим основаниям недопустимо также в отношении набора персонала, заработной платы, подготовки и, в общем виде, в отношении прав и обязанностей персонала. Тем самым, однако, не ущемляется право организаций общественного вещания учитывать необходимость разнообразия в содержании подлежащих трансляции программ, включая такие аспекты, как подбор, прием на работу и занятие тех работников, которые участвуют в создании программ.

#### **Руководящий принцип № 15**

46. Свобода участия в профсоюзной деятельности и право на забастовку относятся к фундаментальным экономическим и социальным правам, осуществление которых должно гарантироваться персоналу организаций общественного вещания в первую очередь с тем, чтобы персонал мог бо-

роться за свою незалежність перед лицем можливого тиснення ізвне. При цьому необхідно мати в виду принцип, закріплений Європейською соціальною хартією і гласящий, що «все працівники і роботодавці мають право на свободу об'єднання в рамках національних і міжнародних організацій для захисту своїх економічних і соціальних інтересів». Це положення підкріплюється статтею 5 (право на організації) хартії, в відповідності з якою «вступаючі в угоду сторони зобов'язуються, що національне законодавство не буде ущемляти таку свободу». Далі підкріплюється, що, згідно параграфу 4 статті 6 (право на колективний договір) Європейської соціальної хартії, вступаючі в угоду сторони визнають «право працівників і роботодавців на колективні дії в разі конфлікту інтересів, включаючи право на забастовку, з урахуванням зобов'язань, які можуть виникнути в результаті раніше заключених колективних договорів».

47. Тем не менше, той факт, що організації громадського мовлення виконують свої завдання в інтересах всього суспільства, зокрема в інформаційному плані, може виправдувати деякі обмеження на здійснення вказаних свобод. Такі обмеження можуть відповідати положенням статті 31 (Обмеження) Європейської соціальної хартії в інтерпретації на основі прецедентного права органів, наглядаючих за її застосуванням. Згідно положенням цієї статті, будь-які обмеження на дію прав і принципів, передбачених хартією, повинні бути «закріплені законом» і «необхідні в демократичному суспільстві для захисту прав і свобод інших осіб або захисту громадських інтересів, національної безпеки, здоров'я і моральних цінностей нації». Свобода участі в профспівозній діяльності і право на забастовку можуть регламентуватися окремими положеннями в залежності від того, створені чи громадські мовельні організації на основі публічного або приватного права.
48. В специфічному разі з правом на забастовку обмеження на його здійснення персоналом організацій громадського мовлення можуть обґрунтуватися необхідністю забезпечити неперервність виконання громадських функцій цих організацій в першу чергу в інформаційному плані. Реалізація права на забастовку повинна бути пов'язана з правом суспільства на отримання інформації. Наприклад, такі обмеження можуть передбачати обов'язок трансляції базових програм, зокрема інформаційних, в час забастовок. Можна розглянути і інші обмеження, наприклад, забастовки, суперечливі принципам моралі або закону і порядку. І нарешті, необхідно згадати статтю 30 (Частична скасування прав в воєнний час і в надзвичайних ситуаціях) Європейської соціальної хартії, передбачаючої, що «в воєнний час або інших надзвичайних ситуаціях»

ях, угрожающих существованию нации, любая сторона соглашения вправе принимать меры, умаляющие ее обязательства в соответствии с настоящей хартией до пределов, обусловленных остротой ситуации при условии, что такие меры не противоречат ее прочим международно-правовым обязательствам».

### **Руководящий принцип № 16**

49. Предоставленная организациям общественного вещания независимость подразумевает, что их персонал не имеет права получать какие-либо инструкции от лиц и органов, не входящих в состав организации, в которой они работают. При этом настоящий принцип ни в коей мере не запрещает сотруднику общественной вещательной организации, который одновременно выполняет функции вне этой организации, получать инструкции в этой связи от руководящих структур, уполномоченных осуществлять надзор над внешними функциями (например, в случае с журналистом, одновременно работающим в организации общественного вещания и в печатном органе). Возможно, в некоторых случаях было бы целесообразно составить внутренние правила поведения, предусматривающие обстоятельства и условия, при которых работники организаций общественного вещания могут осуществлять функции вне своей организации. Таким образом, можно было бы предотвратить возможные конфликты интересов между внешними функциями и внутренними должностными обязанностями, исполняемыми сотрудником в организации общественного вещания.
50. Руководящий принцип № 16 также не исключает для работников организаций общественного вещания возможности, даже в ходе исполнения своих обязанностей в этих организациях, получения на нерегулярной основе инструкций от внешних руководящих структур при условии предварительного одобрения руководителя или руководителей, непосредственно управляющих персоналом (например, это положение применимо к штатному сотруднику организации общественного вещания, который работает под внешним руководством в рамках совместного проекта общественной вещательной организации и другой вещательной организации либо кино- или телекомпании). Настоящий принцип не исключает, что надзорные органы общественных вещательных организаций могут давать указания сотрудникам этих организаций до тех пор, пока они вправе это делать в соответствии с нормативными документами внешних организаций. В исключительных случаях, когда персонал организаций общественного вещания может быть реквизирован органами государственной власти для осуществления функций от их имени, персонал должен оставаться в подчинении своего руководства и получать инструкции только от него.

## V. Финансирование организаций общественного вещания

51. Финансирование является одним из ключевых факторов применительно к независимости организаций общественного вещания, поскольку как источник, так и объем финансовых ресурсов способны в значительной степени определить степень свободы организации в выполнении своих функций. В последние годы этот вопрос приобрел в Европе особое звучание, особенно после проникновения частных фирм в вещательный сектор. В определенных кругах Западной и Восточной Европы звучат требования о финансировании служб общественного вещания из абонентской платы, а также о предоставлении частным вещательным организациям исключительных прав на размещение рекламы.
52. Между тем широкая общественность возражает против увеличения абонентской платы или даже самой обязанности этих выплат, поскольку некоторые общественные круги не усматривают причин оплаты приема программ, которые они смотрят гораздо реже в условиях резкого расширения диапазона радио- и телевизионных источников. Более того, в особом случае с восточноевропейскими странами встает проблема перехода от государственного финансирования (субсидирование) к форме финансирования, не связанной с вмешательством государства (лицензии, реклама и т. д.). Эти противоречивые тенденции, особенно влияние коммерческого вещания на рынок рекламы, в совокупности с экономическими трудностями в Европе в последние годы поставили организации общественного вещания в затруднительное финансовое положение, значительно осложняя их перспективы.
53. Резолюция о будущем общественного вещания, принятая на Пражской конференции министров, предложила некоторое утешение в форме принятия ее участниками обязательств «гарантировать общественным вещательным организациям стабильных и достаточных средств для выполнения их задач». Руководящие принципы № 17–19 предусматривают порядок финансирования, который должен применяться для «обеспечения независимости организаций общественного вещания».

### *Руководящий принцип № 17*

54. Настоящее директивное указание подтверждает обязательство, данное странами-участницами в Резолюции о будущем общественного вещания «гарантировать общественным вещательным организациям стабильных и достаточных средств для выполнения их задач». Кроме того, директива предусматривает, что структура финансирования должна также быть прозрачной. Стабильное финансирование организаций общественного вещания



действительно является собой ключевое требование, если им предстоит осуществлять свои функции в полностью независимом режиме, даже в случаях, когда, например, структура, ответственная за выделение средств, сталкивается с финансовыми трудностями. Как уже отмечалось в вышеуказанной Резолюции, существует несколько источников, способных обеспечить поддержание и развитие организаций общественного вещания, — абонентская плата, государственные субсидии, реклама и спонсорство, поступления от продажи продукции (например, аудиовизуальные материалы) и услуг, соглашения по программам и т. д. В целях настоящего Руководящего принципа термин «абонентская плата» включает некоторые формы финансирования со стороны государства (налоги, собираемые по счетам оплаты за электроэнергию или по другим операциям, призванным пополнить бюджеты организаций общественного вещания).

55. Следует отметить, что Руководящие принципы не отдают предпочтения какому-либо методу финансирования общественного вещания в плане обеспечения их независимости при условии, что государственное финансирование (субсидии и абонентская плата) отвечает принципам, обозначенным в Директивном указании № 18. Более того, сбор финансовых средств способами, не относящимися к государственному финансированию, должен стать одной из сфер, на которые распространяются принципы, заложенные в Руководящем принципе № 1.

### **Руководящий принцип № 18**

56. Хотя автоматически не следует отдавать предпочтение ни одному типу финансирования, выделение средств государством (субсидии, абонентской платы и т. д.) может подвергнуть общественные вещательные организации вмешательству, если не предусмотреть ряда защитных мер для обеспечения их независимости. В этом контексте особое внимание следует уделить принципу, приведенному в первом абзаце в том смысле, что наиболее прямой и серьезной угрозой независимости организаций общественного вещания является использование финансовых рычагов с целью вмешательства в их деятельность, в первую очередь в компоновку программ.
57. Такая угроза, тем не менее, не должна заслонять другие случаи, в которых независимость организаций общественного вещания может быть поставлена под угрозу по финансовым соображениям. Они приводятся в положениях 2-го и 5-го абзацев совместно с соответствующими контрмерами. 2-й и 3-й абзацы разъясняют два аспекта принципа, закрепленного Резолюцией о будущем общественного вещания и гласящего, что «уровень абонентской платы или государственного субсидирования должен охватывать существенный период

времени, позволяющий организациям общественного вещания заниматься долгосрочным планированием».

58. Во-первых, организации общественного вещания должны быть привлечены к консультациям в отношении определения уровня взносов или абонентской платы, предназначенных для финансирования организаций. Необходимость таких консультаций обусловлена тем, что именно им должно гарантироваться выполнение задач за счет средств, полученных от взносов или выплат. Во-вторых, эти два абзаца подчеркивают важность того, каким именно способом производятся платежи по взносам и абонентской плате. На самом деле неправильно разработанные методы сбора средств и платежей либо нерегулярность или задержки платежей могут поставить под угрозу непрерывность вещательной деятельности. В специфическом случае с абонентской платой необходимо уделять повышенное внимание возможным последствиям в виде освобождения от платежей некоторых категорий применительно к финансированию общественных вещательных организаций и соответственно к осуществлению их функций.
59. Четвертый абзац является необходимым и неотделимым компонентом принципа институциональной автономии, предусмотренного Руководящим принципом № 1. Этот принцип, следует отметить, не освобождает компетентные органы организаций общественного вещания, в первую очередь их руководство, от ответственности за финансовое управление делами организации. Следует также отметить, что помимо любых других ведомств, уполномоченных ревизовать вопросы финансового управления, указанные органы в первую очередь несут ответственность перед государством. И наконец, 5-й абзац призван обеспечить, чтобы фонды, выделенные организациям общественного вещания, были справедливо распределены в соответствии с конкретными потребностями каждой организации на основе стоящих перед ними задач, а также предстоящего использования человеческих, технических и финансовых ресурсов.

### **Руководящий принцип № 19**

60. Как отмечалось выше, ценой за необходимую институциональную автономию для организаций общественного вещания является отчетность относительно путей решения стоящих перед ними задач. Отчетность распространяется и на вопросы использования средств, как это предусмотрено Резолюцией о будущем общественного вещания, особенно если речь идет о государственных средствах. Соответствующим образом вполне допустима внутренняя и внешняя аудиторские проверки. Финансовый контроль такого рода, тем не менее, должен быть ограничен первоначальной целью, т. е. подтверждением правильности финансового управления организации в плане администрации,

бухгалтерского учета и финансов. Контроль не может включать вопросы компоновки программ. Тем не менее, некоторые особенно важные действия, предусматривающие выделение средств в отношении программ (например, контракты на приобретение программ свыше определенной суммы) могут подлежать утверждению уполномоченных органов в соответствии с вышеприведенными параграфами 23 и 36.

61. Следует отметить, что в зависимости от статуса организации (в соответствии с публичным или частным правом) возможны вариации в правилах надзора за их административной, бухгалтерской и финансовой деятельностью, а также в правилах, регламентирующих отчетность их составляющих подразделений. Такое положение дел обуславливает необходимость проведения консультаций по соответствующим положениям применимого раздела права (корпоративное право, публичное право), чтобы гарантировать соответствие с принципами, закрепленными Руководящим принципом № 19.

## **VI. Политика в области компоновки программ организаций общественного вещания**

62. Программы организаций общественного вещания, в первую очередь сводки новостей и информационные программы, должны отражать многообразие точек зрения и мнений, бытующих в обществе в целом. В этой связи необходимо сослаться на требования, заложенные в Резолюции о будущем общественного вещания, в первую очередь на положение о том, что общественные вещательные организации имеют задачу по созданию общественного дискуссионного форума с максимально широким спектром мнений и взглядов. Также отмечается требование, согласно которому общественные вещательные организации должны передавать непредвзятые и независимые новости, информацию и комментарии.
63. Настоящие Руководящие принципы призваны определить ряд основополагающих принципов, регламентирующих компоновку программ общественных вещательных организаций независимо от их статуса с целью обеспечения их независимости. Повторяем, что концепция независимости применяется не только к вмешательству политического характера, но и к влиянию со стороны экономических организаций и других сегментов общества. Поэтому представляется целесообразным включить в регулятивные документы организаций общественного вещания положения о рекламе и спонсорстве, которые могли бы предупредить вмешательство рекламодателей и спонсоров в сферу программ, передаваемых вещательными компаниями. Относящиеся к этому вопросу положения содержатся в главах III и IV Европейской конвенции и трансграничном телевидении и в Пояснительной записке к ней.

### **Руководящий принцип № 20**

64. Настоящий Руководящий принцип относится к принципу, предусмотренному статьей 7, параграф 3, Европейской конвенции о трансграничном телевидении. Этот принцип наиболее важен для организаций общественного вещания, поскольку, как подчеркивается в Резолюции № 1 Пражской конференции на уровне министров, они должны «обеспечивать форум для общественной дискуссии, которая отражает максимально широкий спектр возможных взглядов и мнений». В данном контексте акцент делается на важности предоставления равного доступа к СМИ, и особенно к средствам общественных вещательных компаний, политическим партиям в ходе избирательных кампаний. Равные условия доступа ни в коей мере не означают, что всем политическим партиям будет выделено одинаковое эфирное время безотносительно к их представителям. Тем не менее, такой подход требует предоставления различным политическим партиям времени, достаточного для изложения их предвыборных программ. Этот специфический случай иллюстрирует общий критерий сбалансированности, который должен быть руководящим для организаций общественного вещания. Представляется возможным предусмотреть различные схемы, способные обеспечить выполнение указанных требований даже в рамках организаций общественного вещания и/или вне их круга, например, при помощи независимых регулятивных органов.

### **Руководящий принцип № 21**

65. Для демократического общества представляется вполне нормальным, и даже желательным, если представители государственной власти отчитываются в своих действиях через СМИ, в первую очередь через возможности организаций общественного вещания, однако условия такой отчетности должны быть четко отрегулированы таким образом, чтобы общественные вещательные компании не превратились в рупор властей. В этой связи Руководящий принцип № 21 устанавливает принцип, в соответствии с которым трансляция официальных заявлений, деклараций и сообщений должна производиться в исключительных случаях при том понимании, что настоящая директива не распространяется на общественно значимые вопросы, например кампании по проблемам здоровья. Под исключительными обстоятельствами понимаются особые события в жизни нации, как повторяющиеся (речи в честь национальных праздников, представление парламенту политической программы правительства), так и чрезвычайные (трансляция выступлений во времена кризисов или национальных бедствий).

66. Помимо таких особых обстоятельств часто возникает вопрос, должны ли власти иметь регулярный доступ к эфиру организаций общественного вещания для изложения текущих политических вопросов, а также следует ли в этом случае предоставлять право на ответ политическим группам, формирующим оппозицию правящему правительству. В этом плане представляется необходимым проводить границу между официальными заявлениями и обычными программами организаций общественного вещания. В принципе любые официальные заявления, не связанные с исключительными обстоятельствами, следует исключить.
67. Предположим, что принципы передачи таких сообщений приняты, однако этого недостаточно — теперь вся схема должна быть тщательно отрегулирована и разбита на интервалы. Хотя определение фиксированных интервалов между последовательными заявлениями в равной степени невозможно и нежелательно, интервалы должны основываться на разумности. Ежедневные, еженедельные или ежемесячные выступления недопустимы. Более того, если правящее правительство имеет регулярный доступ к эфиру, определенное эфирное время должно быть выделено оппозиционным группам. Такое право на ответ должно быть сформулировано таким образом, чтобы свою точку зрения могли выразить различные группы оппозиции, представленные в парламенте.
68. Сообщения относительно текущей политики правительства в рамках регулярного вещания общественных компаний (сводки новостей и журналы, дебаты и митинги, интервью и т. д.) должны неизменно отвечать принципам непредвзятости и взвешенности.

### **Руководящий принцип № 22**

69. Переданные общественными вещательными организациями официальные сообщения (как в чрезвычайных, так и в обычных обстоятельствах) должны быть при трансляции выделены, чтобы сразу отличить их от обычных программ компании. У аудитории не должно оставаться чувства неуверенности относительно происхождения и целей этих сообщений. В этих целях применимы различные процедуры (например, обозначение официального характера сообщения в заглавных титрах или презентации диктора). Поскольку такие официальные сообщения не связаны с обычными программами организаций общественного вещания, логический вывод заключается в том, что они должны передаваться под исключительную ответственность уполномоченных органов власти.

## **VII. Доступ организаций общественного вещания к новым связным технологиям**

70. Современные связные технологии, в первую очередь цифровые, безусловно, являют собой масштабный компонент будущего вещательного сектора. Новые технологии предоставляют возможность создания новых типов услуг, в первую очередь платных, которые могут быть ориентированы в соответствии с конкретными сферами интересов различных сегментов общества. Такие новые изменения требуют отражения в плане будущей роли общественных вещательных организаций в новом контексте, характеризуемом множеством предлагаемых программ: продолжит ли общественное вещание играть прежнюю роль, а если да, то каким образом эта роль может быть обоснована? Если роль будет продолжена, на какие средства можно рассчитывать для дальнейшего осуществления своих функций? Какие ограничения следует установить, чтобы адаптация общественного вещания к новой вещательной среде не вредила его специфическим чертам?
71. Резолюция № 1 Пражской конференции министров дала ответы на эти разнообразные вопросы, подтвердив «ключевую роль общественного вещания как важного фактора основанной на плюрализме информации, доступной каждому человеку», и признав «необходимость гарантировать постоянство и стабильность общественного вещания». Данные заявления получили конкретное наполнение в обязательствах, принятых странами-участницами относительно «поддержки и развития мощной системы общественного вещания в условиях, характеризующихся ростом конкуренции в области программ и стремительными технологическими переменами».
72. Способность общественного вещания остаться на плаву и идти дальше подразумевает, как отмечается в Резолюции № 1 Пражской конференции министров, что организации общественного вещания «должны быть способны использовать новые технологии, необходимые им для решения своих задач». Руководящий принцип № 23 подтверждает этот базовый принцип, сводящийся к тому, что эти задачи доверены общественным вещательным организациям в соответствии с законом в широком смысле слова (законы, правила или другие тексты, например лицензии, хартии, концессии). Без этого общественное вещание встает перед угрозой быстрой маргинализации и утраты независимости.
73. Кроме того, Руководящий принцип № 23 определяет принцип, согласно которому общественные вещатели должны иметь возможность разрабатывать новые услуги на основе упомянутых технологий до тех пор, пока они уполномочены поступать таким образом с властями, которые компетентны в отношении своих задач и направлений деятельности.

Принята Комитетом министров 11 сентября 1996 г.  
на 573-м заседании заместителей министров.

# Про заходи щодо сприяння плюралізму в ЗМІ

## Рекомендація № R (99) 1 від 19 січня 1999 року Комітету міністрів Ради Європи

**(Ухвалена Комітетом міністрів 19 січня 1999 року  
на 656-му засіданні заступників міністрів)**

Комітет міністрів, відповідно до пункту b статті 15 Статуту Ради Європи,  
підкреслюючи важливість для людей мати доступ до плюралістичного змісту ЗМІ,  
що зокрема стосується інформації,

підкреслюючи також, що ЗМІ, й зокрема громадська служба сектора мовлення,  
мають надавати різним групам і зацікавленим особам у суспільстві (в т. ч. мов-  
ним, соціальним, економічним, культурним або політичним меншинам) мож-  
ливість виражати себе,

звертаючи увагу на те, що існування численних автономних і незалежних ЗМІ на  
національному, регіональному й місцевому рівнях зазвичай сприяє плюралізму  
й демократії,

згадуючи, що політична й культурна різноманітність видів і змісту ЗМІ є визна-  
чальною умовою їхнього плюралізму,

підкреслюючи, що держави мають сприяти політичному й культурному плюралізму  
завдяки розвитку своєї політики в сфері ЗМІ відповідно до статті 10 Європейсь-  
кої конвенції з прав людини, в якій гарантується свобода вираження поглядів й  
інформації за умови належної поваги принципу незалежності ЗМІ,

визнаючи, що слід вітати намагання всіх держав-членів, у тому числі і на євро-  
пейському рівні, сприяти плюралізму в ЗМІ,

визнаючи також, що потенційним недоліком існуючих регуляторних рамок плю-  
ралізму в ЗМІ у Європі є тенденція до зосередження виключно на традиційних ЗМІ,

звертаючи увагу на те, що в сфері нових комунікативних технологій і служб уже  
утворилося кілька «вузьких місць», як наприклад, контроль за системами умов-  
ного доступу в цифрових телевізійних каналах,

звертаючи увагу також на те, що завоювання провідних позицій і нарощування концентрації ЗМІ може призвести до технічного злиття секторів мовлення, телекомунікації й інформатизації,

свідомий того, що потрібні активний моніторинг розвитку нових способів передачі інформації (як, наприклад, Інтернет) і нові служби, щоб оцінити можливий вплив на плюралізм нових бізнесових стратегій у цій сфері,

впевнений, що прозорість у питаннях контролю за медіа-органами, в тому числі за провайдерами інформації і каналів нових служб комунікації, може сприяти створенню плюралістичного медіа-простору,

згадуючи про важливість редакційної незалежності відділів новин,

звертаючи увагу на те, що хоча в Європі існує потреба розвивати ЗМІ, слід також враховувати їхній вплив на культурні й соціальні цінності,

згадуючи рекомендації, які в минулому Рада Європи вже давала державам-членам з метою забезпечити плюралізм у ЗМІ, зокрема принципи, що містяться в деклараціях і резолюціях, ухвалених на 3-й, 4-й і 5-й конференціях міністрів з питань політики в галузі ЗМІ (Кіпр, жовтень 1991, Прага, грудень 1994, Салоники, грудень 1997), і рекомендацію Комітету міністрів № R (94) 13 «Про заходи щодо сприяння прозорості ЗМІ»,

згадуючи також положення про плюралізм у ЗМІ, що містяться в Протоколі, який вносить зміни до Європейської конвенції про транскордонне телебачення,

пам'ятаючи про роботу, здійснену в рамках Європейського Союзу й інших міжнародних організацій у сфері концентрації й плюралізму ЗМІ,

рекомендує урядам держав-членів:

- I) з метою сприяння плюралізму в ЗМІ проаналізувати заходи, що містяться в Додатку до цієї Рекомендації, й розглянути питання про їх включення до національного законодавства або, за потреби, до практики;
- II) регулярно оцінювати ефективність наявних заходів, спрямованих на розвиток плюралізму в ЗМІ, та/або механізмів, що протидіють концентрації ЗМІ, й вивчити можливу потребу їхнього перегляду в світлі економічного й технічного розвитку в сфері ЗМІ.



## **ДОДАТОК ДО РЕКОМЕНДАЦІЇ № R (99) 1**

### **ЗАХОДИ, ЩО СПРИЯЮТЬ ПЛЮРАЛІЗМУ В ЗМІ**

#### **I. Регулювання питань власності: мовлення й преса**

Державам-членам слід розглянути питання про впровадження законодавства, яке має на меті запобігти або протидіяти концентрації, що може загрожувати плюралізму в ЗМІ на національному, регіональному або місцевому рівнях.

Держави-члени мають вивчити можливість встановлення рамок — у законодавстві, наданні повноважень, ліцензуванні або аналогічних процедурах — з метою обмежити вплив, який одна комерційна компанія чи група може здійснювати в одному або кількох секторах ЗМІ. Такі рамки можуть виглядати, наприклад, як максимальна кількість користувачів або базуватись на прибутках/обігу комерційних медіа-органів. Можна також розглянути питання про обмеження частки основного капіталу комерційних медіа-органів. Якщо рамки будуть встановлені, держави-члени матимуть зважати на розміри медіа-ринку та рівень доступних на ньому ресурсів. Компаніям, які вже досягли дозволеного рівня на відповідному ринку, не слід давати на ньому додаткових ліцензій на право мовлення.

Крім цих заходів, національні органи, відповідальні за видачу ліцензій приватним телевізійним та радіомовникам, під час здійснення своїх функцій мають приділяти особливу увагу питанню сприяння плюралізmu в ЗМІ.

Держави-члени можуть розглянути можливість створення спеціальних керівних органів у сфері ЗМІ, наділених повноваженнями протидіяти злиттю чи іншим операціям концентрації, що загрожують плюралізmu в ЗМІ, або надати такі повноваження регулювальним органам, що вже існують у секторі мовлення. Якщо держави-члени вважатимуть це неприйнятним, існуючі органи влади, які опікуються антимонопольними питаннями, повинні звернути особливу увагу на плюралізм у ЗМІ, розглядаючи злиття або інші операції, пов'язані з концентрацією в секторі ЗМІ.

Державам-членам слід розглянути питання про вжиття конкретних заходів у випадку, коли вертикальна інтеграція — тобто контроль за ключовими елементами виробництва, мовлення, поширення й відповідна діяльність однієї компанії або групи — може бути шкідливою для плюралізmu.

## **II. Нові комунікативні технології та служби**

### **1. Загальний принцип**

Держави-члени повинні відслідковувати розвиток нових ЗМІ з метою вжиття всіх заходів, що можуть виявитися необхідними для збереження плюралізму в ЗМІ й забезпечення рівного доступу до мереж для провайдерів служб та інформації, а для громадськості — до нових комунікативних служб.

### **2. Принципи, що стосуються цифрового мовлення**

З огляду на розвиток сектора телекомунікацій держави-члени, перерозподіляючи діапазони частот або визначаючи інші комунікативні джерела, що з'явилися внаслідок застосування цифрових технологій, повинні серйозно ставитися до інтересів сектора мовлення, зважаючи на його внесок у політичний і культурний плюралізм.

Державам-членам слід розглянути питання про впровадження правил справедливого, прозорого й недискримінаційного доступу до систем і служб, які є важливими для цифрового мовлення, а також способи забезпечення відстороненості для основних систем навігації й надання регулювальним органам влади права запобігати порушенням.

На додаток до цих заходів, держави-члени мають також вивчити питання про можливість і доречність упровадження загальних технічних стандартів для служб цифрового мовлення. Крім того, зважаючи на те, що взаємне використання технічних систем може допомогти глядацькій аудиторії збільшити свій вибір і сприятиме полегшенню доступу за помірковану ціну, державам-членам слід шукати способів досягнення найбільшої можливої сумісності цифрових декодерів.

## **III. Змістове наповнення ЗМІ**

### **1. Загальний принцип**

Держави-члени мають розглянути можливі заходи, які забезпечать громадськості доступ до різноманітного змістового наповнення ЗМІ, що відображає різні політичні та культурні погляди, пам'ятаючи при цьому про важливість гарантувати ЗМІ редакційну незалежність, а також про важливість, яку можуть мати заходи, що добровільно вживаються самими засобами масової інформації.

## **2. Сектор мовлення**

Державам-членам слід розглянути, якщо це потрібно й реально, питання про вжиття заходів, спрямованих на заохочення виробництва та поширення різноманітної інформації телерадіоорганізаціями. До таких заходів могла б, наприклад, належати вимога в ліцензіях на право мовлення телерадіомовним компаніям випускати або замовляти підготовку певного обсягу оригінальних програм, зокрема це стосується новин і поточних подій.

Крім того, за певних умов, наприклад, коли телерадіомовна компанія посідає провідну позицію в певній сфері, держави-члени можуть передбачити запровадження угоди про «поділ частоти» задля забезпечення доступу до ефіру іншим телерадіомовним компаніям.

Держави-члени повинні проаналізувати питання про впровадження правил, що мають на меті збереження плюралістичного місцевого телевізійного та радіопростору, гарантуючи зокрема, щоб створення мережі, під чим розуміється централізоване забезпечення передачами та відповідне технічне обслуговування, не загрожувало плюралізму.

## **3. Сектор преси**

Держави-члени мають шукати способів забезпечення того, щоб достатня кількість джерел інформації була до послуг органів преси задля їхнього плюралістичного наповнення.

## **IV. Власність і редакційна відповідальність**

Державам-членам слід заохочувати ЗМІ добровільно зміцнювати редакційну й журналістську незалежність завдяки прийняттю статутів редакцій або вжиттю інших засобів саморегулювання.

## **V. Громадська служба мовлення**

Держави-члени мають підтримувати громадську службу мовлення й сприяти її розвитку з метою використання можливостей, що пропонують нові технології й комунікативні служби.

Державам-членам слід проаналізувати шляхи розвитку телерадіоорганізаціями громадської служби мовлення форм спілкування з громадськістю. Сюди могло б належати утворення консультативних комітетів, відповідальних за плануван-

ня програм, щоб відображати потреби й запити різних груп суспільства в програмній політиці.

Державам-членам слід визначити відповідні засоби забезпечення належного й надійного фінансування телевізійних та радіо мовників громадського сектора мовлення. Це може бути державне фінансування й надходження від комерційних структур.

З перспективою переходу до цифрових технологій держави-члени мають дотримуватись правил «обов'язкової передачі» для кабельних мереж. Аналогічні правила можна передбачити, якщо потрібно, для інших способів передачі та передавальних пристроїв.

## **VI. Заходи підтримки ЗМІ**

З метою сприяння плюралізму й різноманітності ЗМІ держави-члени могли б розглянути можливість упровадження прямих або непрямих схем фінансової підтримки як друкованих ЗМІ, так і органів мовлення, зокрема на регіональному й місцевому рівнях. Потрібно також вивчити питання про надання субсидій друкованим ЗМІ і телерадіоорганізаціям, які працюють мовами меншин.

На додаток, заходи щодо підтримки процесів створення, виробництва і поширення аудіовізуальної та інших видів інформації, що є значним внеском до плюралізму в ЗМІ, також мають бути розглянуті державами-членами з метою сприяння утворенню нових медіа-органів або надання допомоги тим із них, які стикаються з труднощами чи зобов'язані адаптуватися до структурних або ж технічних змін.

Не ігноруючи міркувань змагальності, кожен із вищезазначених заходів підтримки має призначатися на підставі об'єктивних і перевірених критеріїв у рамках прозорих процедур і підлягати незалежному контролю. Умови надання підтримки слід періодично переглядати задля запобігання випадковому захопленню будь-якого процесу концентрації ЗМІ або неправомірному збагаченню підприємств, що мають прибуток від такої підтримки.

## **VII. Наукові дослідження**

Держави-члени повинні підтримувати наукові дослідження й студії в сфері концентрації й плюралізму ЗМІ, зокрема щодо впливу нових технологій і комунікативних служб на ці аспекти.

# Пояснювальний меморандум

## до Рекомендації № R (99) 1 про заходи щодо сприяння плюралізму в ЗМІ (витяг)

### V. Суспільне мовлення

36. Концепції демократії, прав людини та вільного поширення інформації нерозривно пов'язані з поняттям суспільного мовлення. Слід визнати, що існування некомерційних, таких, що фінансуються суспільством мовників, основним завданням яких є презентація численних високоякісних програм та безстороннє висвітлення новин, служить меті плюралізму. В зв'язку з цим важливо нагадати про Рекомендацію № R (96) 10, котра підкреслює необхідність гарантування незалежності суспільного мовлення. Більше того, варто вивчити способи зміцнення внутрішнього плюралізму таких мовників.
37. Внаслідок економічних та технологічних досягнень в області ЗМІ останнім часом постав ряд питань щодо майбутнього суспільного мовлення. Рекомендація не залишається осторонь постійних обговорень цього питання та підкреслює важливість збереження та надання допомоги системам суспільного мовлення під час переходу та адаптації до цифрової сфери.
38. В цьому розділі також розглядається інституційний захід забезпечення різноманітності програм суспільного мовлення. Вона полягає у створенні консультативних комітетів з програм, які б склалися з представників суспільства та спеціалістів з аудіовізуальних питань, з консультативною метою в галузі програмної політики. Вважається, що подібний суспільний консультативний орган може бути корисним для пропагування безсторонності та різноманіття в програмній політиці мовників суспільного сектора (хоча не варто розглядати їх як орган, що стоїть над незалежним редакційним колективом).
39. Згадується також про те, що для суспільних мовників має бути передбачене належне надійне фінансування у відповідності до попередніх політичних документів РЄ, таких як Резолюція про майбутнє суспільного мовлення, прийнята на Празькій конференції міністрів з питань політики в галузі ЗМІ (грудень 1994 року). Стосовно цього Рекомендація вказує, що можливе і суспільне, і змішане (суспільством та рекламодавцем) фінансування, й залишає на розсуд держави-учасника обирати найбільш підходящий спосіб фінансування. Перевага чистого суспільного фінансування в тому, що воно забезпечує певний

рівень незалежності від комерційних обмежень і таким чином захищає інтереси суспільства та меншин. З іншого боку, комерційне фінансування укріплює фінансову основу суспільних мовників і може сприяти їх конкурентоспроможності, зокрема, в країнах, де суспільного фінансування не вистачає й воно саме по собі не може гарантувати стабільність фінансування.

40. Обов'язки кабельних операторів та мереж — передавати канали суспільних мовників практично на всі європейські країни. Для того, щоб забезпечити присутність цих каналів, у Рекомендації передбачається державам-учасницям підтримувати правило про обов'язкове надання кабельним мережами певних каналів і розглянути їх введення для нових платформ розподілення та доставки, що виникають в результаті появи цифрових систем. Вважається, що це правило повинно головним чином застосовуватись тоді, коли оператор нової платформи доставки володіє де-юре або де-факто монополією, з метою забезпечення доступності програм суспільних мовників для всіх, як це передбачає їхня місія.

## VI. Заходи для підтримки ЗМІ

41. Заходи підтримки ЗМІ зазвичай поділяються на дві категорії: прямі субсидії та дотичне стимулювання, наприклад, зменшення фінансових відрахувань. Зазвичай вважають, що подібні заходи можуть бути корисними з точки зору збільшення плюралізму ЗМІ та різноманітності, а також є протидією ринковим катаклізмам та провалам. Тим не менше, у деяких країнах такі схеми не використовуються, оскільки вважається, що вони суперечать фундаментальному принципу незалежності ЗМІ від держави.
42. Справедливо й те, що заходи фінансової підтримки можуть втручатися в ринок та змінювати його структуру. Відповідно, в тому випадку, коли застосовується субсидування для розвитку плюралізму, важливо розробити об'єктивні критерії для надання подібної допомоги. З метою уникнення будь-якого втручання, варто чітко і заздалегідь визначити розміри, структуру та тривалість таких засобів підтримки. В Рекомендації підкреслюється цей момент і не обмежується підтримка, надавана пресі чи приватним мовникам. Обидва типи ЗМІ можуть мати право на отримання допомоги. Крім того, Рекомендація наголошує, що особливу увагу слід приділяти місцевим та регіональним організаціям ЗМІ, оскільки в них менше ресурсів, ніж у компаній, які працюють на національному рівні, до того ж вони працюють в умовах більших обмежень.
43. В Рекомендації також визнається той факт, що фінансові схеми надання допомоги аудіовізуальній індустрії в цілому (кіновиробництву, мовленню та іншим видам мультимедіа) є дуже важливим моментом для посилення плюралізму

в культурі. Щодо цього вважається, що існуючі європейські системи підтримки (для кіновиробництва та іншої аудіовізуальної продукції), такі, як програма MEDIA Європейського Союзу та Фонд спільного виробництва Ради Європи EURIMAGES, мають і надалі одержувати підтримку. В рекомендаціях визнається також важливість наявності ефективних систем розподілення.

44. Інші, спеціальніші, цілі, окрім та на додачу до схем підтримки, направлених на стимулювання аудіовізуального виробництва, можуть виконуватися за допомогою субсидування. В деяких країнах вони застосовуються в основному для надання підтримки новим гравцям на ринку або ж спрямовані на ті ЗМІ, які в іншому випадку не могли б вижити в конкурентному середовищі ринку. В інших країнах підтримка орієнтована лише на збереження існуючих структур ЗМІ. Всі підходи мають право на існування, і країни-учасниці повинні розробити свою політику субсидування, враховуючи специфіку власних ЗМІ.

# Доступ до ефіру. Принципи свободи слова та регулювання мовлення

## Артикль 19, березень 2002 року (витяг)

Автор цього документу — Тобі Мендель, керівник Юридичної програми АРТИК-ЛЮ 19. Принципи є результатом довгого вивчення, аналізу та консультацій, які проводилися під егідою АРТИКЛЯ 19, а також досвіду й співпраці з партнерами в багатьох країнах світу.

### Передмова

Оскільки мовлення є головним джерелом інформації та новин, а також через його зростаючу комерційну привабливість, уряди та впливові бізнесмени намагаються отримати контроль над ефіром. Доволі типовою є ситуація, коли громадська мовна компанія фактично виступає рупором влади й забуває про інтереси суспільства. Донедавна в багатьох країнах ефір залишався державною монополією, і в деяких країнах все ще нічого не змінилося. Там, де приватне мовлення починає грати все більш помітну роль, його намагаються так або інакше взяти під контроль. Держава — через процедуру ліцензування, а бізнес прагне монополізувати цей сектор й збільшити частку низькопробних, але рентабельних програм.

Ці Принципи встановлюють систему стандартів, спрямованих на досягнення балансу між забезпеченням та захистом незалежного мовлення й врахуванням інтересів суспільства. Принципи звертаються до найскладнішої проблеми, яка полягає в тому, як поєднати регулювання в інтересах суспільства з гарантіями того, що він не перетвориться в інструмент контролю з боку влади. Регулюючі органи повинні попередити надмірне домінування комерційних інтересів та забезпечити використання ефіру в інтересах всього суспільства.

### Вступ

Принципи встановлюють стандарти свободи теле- та радіомовлення. Вони стосуються як конкретних режимів регулювання мовлення, так і дій держави й фізичних осіб в цій сфері, а також законодавчого оформлення свободи висловлювання. Принципи визнають необхідність незалежного мовлення, вільного від



державного або комерційного втручання, та необхідність позитивних дій для забезпечення енергійної та різноманітної сфери мовлення.

Принципи базуються на міжнародних та регіональних правових нормах, на державній практиці (яка відображається в національному законодавстві та рішеннях національних судів) та загальних правових принципах, визнаних міжнародною спільнотою. При укладанні Принципів використовувалися результати досліджень, аналізу та консультацій, які проводилися під егідою АРТИКЛЮ 19, а також досвід нашої власної роботи та співробітництва з партнерами у багатьох країнах світу.

## **... РОЗДІЛ 10. Громадські мовники**

### ***Принцип 34: Перетворення державних мовників у громадські***

У разі наявності в країні державних або урядових мовників вони повинні бути перетворені в громадські у відповідності з положеннями цього Розділу.

### ***Принцип 35: Незалежність***

35.1 Керівництво громадським мовником здійснюється незалежним органом, таким, як рада директорів. Інституційна автономія та незалежність громадського мовника забезпечується тими ж засобами, що й для регулюючих органів (Розділ 4). Законодавчі гарантії незалежності громадського мовника включають, зокрема:

- Конкретні та чіткі формулювання в законі, яким засновується мовник, а також, якщо можливо, в Конституції;
- Чітку та законодавчо оформлену заяву про цілі, повноваження та зобов'язання мовника;
- Порядок призначення та звільнення з посади членів керівного органу;
- Офіційну підзвітність мовника суспільству через орган багатопартійного контролю;
- Повагу до незалежності редакційної політики;
- Порядок фінансування.

35.2 Повноваження керівного органу включають призначення старших посадових осіб громадського мовника, які підпорядковуються тільки керівному органу, відповідальному, зі свого боку, перед виборним багатопартійним органом. Процес призначення старших посадових осіб повинен бути відкритим та справедливим; до кандидатів застосовуються критерії наявності

відповідної освіти та/або досвіду роботи, а також критерії відповідності до Принципу 13.3. Старші посадові особи повинні мати право на отримання письмового обґрунтування будь-якого дисциплінарного стягнення, застосованого до них, в тому числі звільнення з посади, та право на оскарження таких стягнень в судовому порядку.

35.3 Задачі керівного органу чітко визначаються законом та включають забезпечення ефективної реалізації мовником громадських функцій та захист його від зовнішнього тиску. Незалежний керівний орган не втручається в щоденну політику виконавчого керівництва, особливо, в зміст мовлення, поважає принцип незалежності редакційної політики й за жодних обставин не здійснює попередню цензуру. Відповідальність за поточну діяльність мовника, в тому числі за зміст програм, несе виконавчий керівник.

### **Принцип 36: Фінансування громадських мовників**

Громадський мовник забезпечується фінансуванням, достатнім для виконання ним своїх задач таким чином, щоб виключити можливість свавільного втручання в його бюджет, як передбачено Принципом 17.

### **Принцип 37: Функції громадських мовників**

Функції громадського мовника тісно пов'язані з громадським характером фінансування й повинні бути чітко визначені законом. Громадський мовник сприяє різноманіттю мовлення в інтересах суспільства в цілому шляхом випуску в ефір широкого спектру інформаційних, освітніх, культурних та розважальних програм. Мовлення має, в тому числі, відповідати наступним вимогам:

- Випуск якісних незалежних програм, які сприяють плюралізму думок та інформуванню суспільства;
- Широке охоплення інформаційного мовлення, яке має бути неупередженим, достовірним та зваженим;
- Широке охоплення матеріалів, які випускаються в ефір, адже це дозволяє забезпечити баланс між масовими програмами та матеріалами, адресованими вузькоспеціалізованій аудиторії;
- Загальнодоступність та орієнтованість на інтереси всіх мешканців регіонів країни, в тому числі меншин;
- Наявність освітніх та дитячих програм;
- Сприяння виробництву програм на місцевому рівні, в тому числі через виділення мінімальних квот для оригінальних програм та матеріалів незалежних продюсерів.

# Виконання Україною своїх обов'язків та зобов'язань\*

## Резолюція № 1346 (2003)

### Парламентської асамблеї Ради Європи (витяг)

1. Парламентська асамблея Ради Європи (далі — Асамблея) звертає увагу на свої Резолюції №№ 1179 (1999), 1194 (1999), 1239 (2001), 1244 (2001) та особливо Резолюцію № 1262 (2001) щодо виконання Україною своїх обов'язків та зобов'язань.
3. Щодо решти зобов'язань України у сфері національного законодавства та проведення реформ Асамблея закликає органи влади України й надалі продовжувати відповідну діяльність, а також посилити співпрацю з Радою Європи для забезпечення повної відповідності українського законодавства та практики стандартам і принципам Ради Європи, особливо стандартам, гарантованим Європейською Конвенцією з прав людини, а також повну відповідність рішенням Європейського Суду з прав людини. Це стосується індивідуальних та загальних заходів, що можуть вимагатись Комітетом міністрів.
9. Асамблея закликає органи влади України вжити відповідних заходів для забезпечення права на інформацію через іноземні засоби масової інформації.
11. Асамблея засуджує дуже часті випадки насильства проти журналістів (найвизначнішими серед яких є вбивства Георгія Гонгадзе в 2000 році та Ігоря Александрова у 2001 році) та низький рівень розкриття цих злочинів. Асамблея також схвильована зловживаннями, особливо в регіонах, з боку податкових, регуляторних органів та органів внутрішніх справ, спрямованими на залякування опозиційних ЗМІ. Асамблея повторює свій заклик до органів влади України проводити свою політику щодо засобів масової інформації таким чином, щоб переконливо продемонструвати свою повагу до свободи слова в країні. У цьому відношенні Асамблея також закликає органи влади України забезпечити опозицію справедливим доступом до державних загальнонаціональних та регіональних каналів телебачення.
12. Асамблея схвильована спробами президентської адміністрації встановити ще щільніший контроль над державними, контрольованими олігархами та незалежними засобами масової інформації. У цьому відношенні Асамблея вітає

---

\* Обговорено та затверджено Асамблеєю 29 вересня 2003 року (27-ме засідання).

постанову Верховної Ради України, прийняту 16 січня 2003 р., з питань політичної цензури в Україні та зміни, внесені Верховною Радою України 3 квітня 2003 р. до деяких законів щодо свободи слова, оскільки ці зміни спрямовані на посилення захисту прав журналістів, зокрема в питанні їхньої відповідальності за поширення інформації та доступу до офіційних документів. Асамблея має сильну надію, що ці положення виконуватимуться належним чином органами влади всіх рівнів (національного, регіонального та місцевого).

13. Асамблея рада відзначити той факт, що Україна була однією з перших країн — членів Ради Європи, яка погодилась оприлюднити звіт експертів Ради Європи щодо стану свободи слова та інформації в Україні відповідно до Рекомендації Асамблеї № 1589 (2003) від 28 січня 2003 р.
14. **Вкрай важливим є створення справедливої та функціонуючої системи громадського мовлення в Україні.** У цьому відношенні, Асамблея вітає той факт, що тексти наступних законопроектів були подані до Ради Європи для їх розгляду у світлі попередніх рекомендацій експертів Ради Європи: «Про телебачення та радіомовлення» (нова редакція), «Про внесення змін до статті 13 Закону України "Про телебачення та радіомовлення"», «Про Національну раду України з питань телебачення та радіомовлення» (нова редакція), «Про внесення деяких змін до Закону України "Про телебачення та радіомовлення"» (стосовно правового регулювання у сфері супутникового та кабельного теле-, радіомовлення), «Про внесення змін до Закону України "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні"», «Про внесення змін до деяких законів України» (стосовно відповідальності за порушення законодавства про друковані ЗМІ), а також проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо захисту державної таємниці). **При цьому буде важливим відмежувати цей сектор, який є життєво необхідним для вільного формування громадської думки, від будь-якого політичного впливу, особливо з огляду на президентські вибори в наступному році.** Асамблея таким чином закликає органи влади України виконати у тісній співпраці з відповідними органами Ради Європи рекомендації, що були раніше зроблені експертами Ради Європи. Асамблея також очікує, що закони про інформацію та друковані засоби масової інформації, зміни до яких наразі розглядаються Верховною Радою Україною, будуть подані до Ради Європи для їх аналізу заздалегідь до часу їх прийняття.
16. У світлі вище викладеного Асамблея робить висновок, що хоча Україною був досягнутий помітний прогрес у царині законодавства з часу прийняття Асамблеєю Резолюції № 1262 (2001), Україна ще не виконала всі свої обов'язки та зобов'язання як країна — член Ради Європи, і ще не повністю забезпечила утвердження принципу Верховенства Права в багатьох сферах. Таким чином, Асамблея вирішує продовжити процедуру моніторингу по відношенню до України у тісній співпраці з українською делегацією.

# Про громадське мовлення

## Рекомендація № 1641 (2004)

### Парламентської асамблеї Ради Європи

1. Громадське мовлення є життєво необхідним елементом демократії в Європі, але йому загрожують політичні та економічні інтереси, підвищена конкуренція з боку комерційних засобів масової інформації, концентрація у сфері медіа та фінансові складнощі. Громадське мовлення також зіткнулось з викликом пристосування до глобалізації та нових технологій.
2. Організації громадського мовлення, незалежно від того, ким вони управляються — державними організаціями чи приватними компаніями, відрізняються від мовлення із суто комерційних або політичних причин своєю специфічною якістю — незалежність від економічної та політичної влади. Громадське мовлення забезпечує усе суспільство інформаційними, культурними, освітніми та розважальними програмами, покращує соціальні, політичні та культурні характеристики нації, стимулює єдність суспільства. Тому громадське мовлення: є, як правило, універсальним за своїм змістом та доступом до нього; гарантує редакційну незалежність та неупередженість; являє собою зразок якісного мовлення; пропонує розмаїття програм, що задовольняють потреби всіх громадських груп; та є суспільно відповідальним. Ці принципи залишаться у силі незалежно від змін, що можуть стати необхідними для відповіді на вимоги 21-го століття.
3. Підставою для занепокоєння є те, що багато європейських країн не зуміли поки що виконати своє зобов'язання, взяте їхніми урядами на 4-й Європейській конференції міністрів у Празі в 1994 році, щодо підтримки та розвитку міцної системи громадського мовлення. Хвилює також те, що ряд країн — членів Ради Європи не запровадили повною мірою основоположний принцип незалежності громадського мовлення, що міститься у Рекомендації Комітету міністрів № R (96) 10. Більше того, уряди країн континенту змінюють свою політику в медіа сфері у світлі розвитку цифрових технологій та із загрозою залишення організацій громадського мовлення без достатньої підтримки.
4. Громадське мовлення народилося у Західній Європі та розвинулось, самоадаптуючись природним шляхом до потреб зрілої демократії. У Центральній та Східній Європі громадське мовлення не вкоренилося повною мірою, тому що було «насадженим» у середовище, позбавлене необхідної культури політики та

управління, де громадянське суспільство все ще є слабким, де відсутні адекватні ресурси та є слабкою відданість цінностям громадського мовлення.

5. Ситуація є відмінною у різних країнах Європи. В одних країнах національне телерадіомовлення залишається під щільним державним контролем, а шанси запровадження громадського мовлення через законодавство є вкрай незначними у найближчому майбутньому. У Росії, наприклад, відсутність незалежного громадського мовлення була основним чинником відсутності збалансованих політичних дебатів на останніх парламентських виборах, як зазначає Міжнародна місія спостереження за виборами. **Практично відсутній прогрес у прийнятті необхідного законодавства з питань громадського мовлення, що відповідало б стандартам Ради Європи, в Азербайджані, Грузії та Україні.**
6. У Боснії та Герцеговині, а також Косово, громадське мовлення до сих пір функціонує відповідно до зовнішніх правил, встановлених міжнародною спільнотою. Прийняття належного закону було відкладеним у Боснії та Герцеговині як результат внутрішнього спротиву структурним змінам, а в Косово — через спроби підірвати фінансування громадського мовлення.
7. В інших країнах, законодавство про громадське мовлення було прийнятим, але окремі його положення та практика застосування суперечать європейським стандартам. У Вірменії усі члени Ради Громадського Радіо та Телебачення призначаються Президентом Республіки. Усе ще невідомо чи зможе Телерадіо Молдови бути незалежним у своїй щоденній діяльності після двох змін у законі, внесених у 2003 році. Призначення складу Агенції з Телерадіомовлення Сербії було затьмареним скандалами, які ще належить вирішити.
8. Більш істотного прогресу було досягнуто в інших країнах, хоча проблеми ще існують. Зміни до законодавства про електронні ЗМІ, спрямовані на забезпечення більшої політичної незалежності та фінансової самостійності, були рекомендовані Радою Європи Болгарії та «колишній Республіці Югославії Македонії». Усе ще тривають спроби змінити законодавство для того, щоб пристосувати його під правлячу більшість, як це відбувається, наприклад, з новим законом про Хорватське Радіо та Телебачення. Значних фінансових складнощів зазнали організації громадського телерадіомовлення у Чехії, Угорщині та Словаччині.
9. У Західній Європі також спостерігається політичний тиск на громадське мовлення. ВВС було атаковано урядом Великобританії з приводу висвітлення війни в Іраку. У Греції, Італії, Португалії та Іспанії на заваді повному звільненню громадського мовлення від прямого, «ручного» політичного управління стали так звані «політичний клієнталізм», «державний патерналізм» та «партократія» [«partitocrazia»]. Маніпулювання інформацією під політичним тиском призвело до безпрецедентного засудження TVE за її висвітлення загального страйку в Іспанії у червні 2002 року. Політизація RAI, спричинена унікальним розподілом

трьох італійських каналів між основними політичними партіями, була ще більш посилена існуючим урядом.

10. Спостерігається зростаюча тенденція виходити за межі існуючих форм регулювання громадського мовлення та визначити чіткіше його обов'язки, часто через укладення договорів, що підкріплені звітуванням перед парламентом, урядом та/або регулюючим органом. Більша увага приділяється фінансовим аспектам діяльності організацій громадського мовлення. Хоча такі кроки мають вітатися, оскільки вони сприяють стабільності організацій громадського мовлення, вони не повинні використовуватися урядами як засіб підризу фінансової та основної діяльності цих організацій. Останні урядові рішення в Нідерландах та Франції серйозно вплинули на фінансування організацій громадського мовлення у цих країнах.
11. Уряди розглядають можливі структурні зміни, що б вплинули на саму природу громадського мовлення. Плани щодо приватизації обговорюються в Данії, Португалії та Італії, де нещодавно був запропонований законодавчий акт («закон Гаспаррі»), який був повернутий до парламенту Президентом Республіки. У Великобританії зростає занепокоєння урядовим ставленням до дій BBC, що підігривається самою публічною суперечкою між корпорацією та урядом.
12. У більшості країн цифрове мовлення не визнається в законодавстві про електронні ЗМІ. Також у більшості країн відсутнє будь-яке правове регулювання діяльності організацій громадського мовлення в мережі Інтернет. Це може вплинути на їхню здатність розширюватися на нових платформах.
13. Співіснування громадського та комерційного мовлення зробило суттєвий внесок у модернізацію та диверсифікацію пропонованого контенту мовлення, а також мало позитивний вплив на якість. Проте, комерційні інтереси намагаються звести до мінімуму конкуренцію із громадським сектором. Законодавство ЄС про конкуренцію часто використовується для нападу на системи фінансування громадського мовлення. У цьому відношенні, Асамблея схвалює рішення Європейського Суду Справедливості у справі Алтмарк [Altmark] стосовно компенсації за виконання функцій громадського мовлення та закликає до більшої ясності, що має бути викликана цим рішенням по відношенню до громадського мовлення. Комерційні мовники також заперечують проти можливості організацій громадського мовлення розширювати свою діяльність на нові території та послуги. Останні приклади включають Інтернет-діяльність BBC та плани німецької ARD перетворити Інтернет на свою третю основну складову діяльності, які були вимушено згорнуті під комерційним тиском.
14. Комерційні мовники також стверджують, що з переходом на багатоканальне мовлення «за вимогою» [on demand], що пропонується цифровим мовленням, ринок стане спроможним задовольнити всі потреби і, відповідно, виконає

суспільні функції, покладені наразі на інститути громадського мовлення. Однак, немає гарантій якості та незалежності такої пропозиції або постійності та універсальності доступу.

15. Визнається, що може бути перехрещення з комерційним мовленням у популярних жанрах. Проте, зростаюча комерціалізація та концентрація медіа сектора, що має своїм результатом зниження загальної якості програм, дають підстави критикувати неналежне використання суспільних коштів для таких цілей. Громадське мовлення страждає від кризи ідентифікації, оскільки воно у більшості випадків намагається поєднати свої суспільні функції і зобов'язання з гонитвою за рейтингами та необхідністю збереження аудиторії для того, щоб виправдати свій загальносуспільний статус або просто залучити рекламні надходження.
16. Європейські країни та міжнародна спільнота в цілому повинні активніше залучатися до розробки загальних стандартів та найкращих практик як орієнтиру для національної політики в цій сфері.
17. На підставі цього Асамблея рекомендує Комітету міністрів РЄ:
  - I. прийняти новий загальний документ щодо політики у сфері громадського мовлення, враховуючи розвиток подій після Празької Міністерської Конференції, та визначити стандарти і механізми відповідальності за майбутнє громадського мовлення. Найближча Міністерська Конференція з Політики щодо ЗМІ у Києві могла б включити підготовку такого документа до свого Плану Дій;
  - II. мобілізувати відповідні структури Ради Європи для забезпечення належного та прозорого моніторингу, допомоги та, там, де це є необхідним, тиску з тим, щоб країни-члени прийняли відповідне законодавство, вжили політичних та практичних заходів для підтримки громадського мовлення;
  - III. розглянути можливість застосування спеціальних заходів для прийняття у найкоротші терміни законодавства, що відповідало б європейським стандартам, в Азербайджані, Грузії, Росії та Україні;
  - IV. забезпечити тісну співпрацю з іншими міжнародними організаціями для впровадження стандартів щодо свободи слова;
  - V. продовжувати тиснути для того, щоб аудіовізуальні послуги були визнані більшим, ніж просто товар, у переговорах у рамках ВТО та ГАТС;
  - VI. домагатись того, щоб Всесвітній Саміт з Інформаційного Суспільства визнав громадське мовлення як важливий елемент розвитку інформаційного суспільства та одночасно послаблення шоку від стрімких змін, що цей розвиток спричинить;



VII. закликати уряди країн — членів Ради Європи:

- (a) підтвердити їх зобов'язання підтримки міцного та життєздатного незалежного громадського мовлення у процесі його адаптації до вимог цифрової ери. Зокрема, під час наступної Європейської Міністерської Конференції з Політики щодо ЗМІ у 2004 році зробити конкретні кроки для впровадження цієї мети політики та утримуватись від будь-якого втручання у редакційну та інституційну незалежність організацій громадського мовлення;
- (b) встановити належні правові, інституційні та фінансові механізми функціонування громадського мовлення, а також його адаптації і модернізації для задоволення потреб аудиторії та вимог цифрової ери;
- (c) ввести освітні та тренінгові програми для журналістів, пристосовані до цифрового медіа середовища.

# Public service broadcasting. Explanatory memorandum

## Council of Europe. Committee on Culture, Science and Education. 12 January 2004\*

### I. Introduction

1. This report was prepared on the basis of a hearing held by the Sub-Committee on the Media (of the Committee on Culture, Science and Education) on 16 October 2003 in Paris with the participation of international organisations, public and commercial broadcasters and NGOs (see appendix) and a discussion of the Committee with the participation of a BBC representative on 19 November 2003 in Liverpool. The rapporteur expresses his gratitude to all participants in these debates. He expresses particular appreciation and thanks to the Consultant Expert, Mr Karol Jakubowicz, Adviser to the Chairman of the National Broadcasting Council (Poland) for his invaluable assistance in the production of the report.
2. A debate about public service broadcasting (PSB) is in reality a debate about the philosophical, ideological and cultural underpinnings of society and about the role of the State and the public sector in meeting the needs of individuals and society as a whole. This, rather than technological developments, may be the decisive factor in determining the future of PSB. In many European countries PSB is still the major broadcaster and audiovisual producer, performing its proper role defined in the many documents on the subject (see the Appendix). The challenge today is how to preserve what has been described as one of the key socio-political and media institutions developed by Western European democracies in the 20th century in a form suited to the conditions of the 21st century.
3. We are witness to attempts to turn the clock back. The issue is often debated in terms of the experience of the past, instead of adopting a forward-looking approach. Efforts are being deployed to halt or slow down the necessary evolution and development of PSB and consign it to a position of a niche broadcaster, serving as a complement to commercial broadcasting — in short to turn the European PSB into

---

\* Громадське мовлення. Пояснювальний меморандум Комітету з культури, науки та освіти Ради Європи, 12 січня 2004 року.

the American PBS. In those Central and Eastern Europe countries where PSB has been established, it has largely been turned into a mouthpiece of the government and parliamentary majority of the day. It is hampered by legislation and a variety of accountability and administrative systems which reduce the PSB organisations' freedom of action, significantly slow down decision-making and have grievous consequences for their ability to deliver their programming in ways suited to contemporary realities. Moreover, with governments and public administration everywhere more and more actively imposing "clear and precise" remits on them, devising accountability systems and exercising close control over the way they spend their money, public service broadcasters are increasingly forced to fit their activities to a Procrustean bed of concepts of PSB created by political and bureaucratic minds. It is, indeed, trapped in a welter of conflicting expectations.

4. The result of this situation has been described by Dave Atkinson (in *Public Service Broadcasting: the Challenges of the Twenty-first Century*, 1997) as follows: "Public television [...] is in the throes of a crisis. It is expected to do better than the private channels in embodying the public service ideal of which it is no longer allowed the monopoly [...], and in order to achieve this it is expected to adopt a mode of operation which no longer distinguishes it from the commercial channels. It is expected to be productive, efficient, capable of generating its own income and able to attract 'consumers'. It is also expected to differ from the private channels in its programming. So it is expected to be similar and different at the same time". As PSB organisations bend over backward to meet these conflicting political expectations, they are hardly in a position to hold a steady course and perform their obligations properly.
5. Abandoning PSB, or condemning it to slow asphyxiation, would be an act of grave irresponsibility, a historical mistake — all the more so that (as we will argue below) PSB has a major role to play also in the 21st century. Imagination, an ability to take a long-term view, and a sense of responsibility for preserving the values of European societies are all required to develop policies serving to support PSB and provide adequate and secure financing for it. The goal is to help it retain its distinctiveness as it transforms itself to address audiences in ways suited to their needs and sensibilities, to adjust to a highly competitive, globalized and increasingly commercialised audiovisual market, and to take advantage of possibilities offered by modern technology. The additional task in Central and Eastern Europe is to assist civil societies in their quest to turn PSB into a civil society institution, rather than an adjunct to the political elite.
6. While it is not possible to "harmonize" concepts and policies on PSB, the international community must become more actively involved in these efforts and to develop general standards as guidance for national policies in this area.

## II. Public service broadcasting: a brief overview

7. Public service broadcasting is a product of stable, mature democracy. Democracy and PSB reinforce each other, but a democratic context is still a prerequisite for genuine PSB to emerge, because otherwise its crucial feature — the ability to operate at arm's length from the government and power elite — would not be possible. That is what sets it apart from State/government broadcasting which is subordinated to some government department, operates by the rules of the civil service and seeks to further and justify the activity of government. PSB could in fact be treated as a benchmark of the nature of the political system: its genuine independence, impartiality and pluralism are unthinkable without the existence of a healthy democracy and a strong civil society.
8. PSB is a product of Europe, though it has emerged also in some Commonwealth countries (Canada, Australia, New Zealand), as well as in the United States, where it was introduced in its present form in the 1960s as a marginal complement to commercial broadcasting.
9. One can distinguish three main waves of PSB development. It was originally born in some European countries before World War II, beginning in 1926 with the BBC, an independent public corporation with a public service remit, then understood in part as playing a clearly paternalistic and normative role in the country's life. In some other Western European countries (e.g. France or Italy), erstwhile state broadcasting organisations began to be transformed into public service broadcasters in the 1960s and 1970s, when sweeping social and political change had deprived direct State control and management of broadcasting of all its legitimacy and made it indefensible. In some European countries, as in West Germany after World War II, Spain, Portugal and Greece in the 1970s, and in Central and Eastern Europe after 1989, emergence of PSB in the context of a media system change was part and parcel of broader political change, typically transition to democracy after an authoritarian or totalitarian system.
10. And finally public service broadcasting is a product of both stability and extensive change. Some of its features and obligations have remained constant over time, but the way PSB is defined, organized, structured and financed varies greatly from country to country. PSB is, after all, a product of national media policy, according to the needs and traditions of particular countries (the principle of subsidiarity is clearly and emphatically recognized in this respect). In addition, political, social, cultural and technological change has brought about, and will continue to promote, far-reaching change in the way public service broadcasting operates and is delivered to the public.

### **Features of Public Service Broadcasting**

11. Arthur Miller has said that a good newspaper is a nation talking to itself. Similarly PSB is a means for the community to express, discuss and sift through the issues and matters that are important and meaningful for it. To perform this function, it must achieve and retain a significant share of voice and meaningful presence in the social, public and cultural debate and communication. PSB is also a means for the community to invest in the production and mediation of pluralistic programming, without regard for its market value. The central unchanging feature of public broadcasting is that by definition it is a service for the individual and for society, enhancing, developing and serving social, political and cultural citizenship and contributing to social cohesion. Public service broadcasting must be a force to enable the effective working of a pluralist democracy and serve as a watchdog of the authorities. It must also include media content which preserves and develops cultural diversity, identity and culture — not just "high culture", but culture generally. It has an important educational role to perform. At the same time, it is accepted that PSB broadcasters have a comprehensive mission to deliver a wide range of programming in order to address society as a whole. Hence, overlap with commercial broadcasting in popular programming — sport, comedy, drama, news and current affairs — is seen as natural and acceptable.
12. The PSB broadcasters' role is to provide media content with the following characteristics:
  - Universality of content, understood as both universality of basic supply on generalist channels (including mass-appeal, entertainment programming), which in the foreseeable future will continue to be central to what public service broadcasters offer to the public, and universality across the full portfolio of services, some of them specialized or tailored for specific audiences, adding up to a more extended and comprehensive range of services;
  - Universality of access, today signifying presence on all significant media and platforms (i.e. those with significant penetration), including terrestrial, satellite, cable, and broadband networks, but also the ability to deliver a "personalized public service" in the online and on-demand environment;
  - Editorial freedom, and independence from both political ties and commercial bias (while at the same time PSB naturally operates within parameters set by legislation);
  - High quality of services and of output, aspiring, in each type of content or service, to constitute a benchmark of quality and professionalism. PSB must offer the audience new, original, first-run programming developed for that audience

and within its cultural context, resonating with themes, characters and references taken from its historical or contemporary reality.

13. Another constitutive feature of public service broadcasting is its accountability to the public — in some cases directly (e.g. by means of "Statements of Promises", or similar documents spelling out the broadcaster's commitments to the audience), and mostly indirectly, via a supervisory body, designed to represent the interests of society in general and charged with the task of overseeing the operations of the organization. Forms of formalised accountability (reports, audits, execution of licence obligations, etc.) to the broadcasting regulatory authority or parliament are being developed in more and more countries into detailed "service contracts".
14. Most European PSB organisations have a mixed funding system which may involve any combination of a number of sources of funding: "public funding" (including broadcasting/licence fees paid by viewers/listeners; grants from the state budget and other sources of public funding), and "commercial funding" (concession fees paid by commercial operators; radio/television advertising; radio/television sponsorship; subscription fees for pay services; other commercial revenue). Proportions of revenue from particular sources vary widely (see the Appendix). Since "funding influences content", the choice of the funding scheme must be seen as an important way of influencing the activities of public service broadcasting organisations, and, in particular, the content of their programme services.
15. The broadcasting fee is the traditional means of funding for public service broadcasting, and it is often regarded as the most appropriate source of funding. It exists in most European states; exceptions are Spain, Luxembourg and (as far as television is concerned) Portugal. In the Netherlands, the Parliament has decided to replace the traditional broadcasting licence fee by a special levy as a supplement to income tax. The broadcasting (licence) fee is known as "solidarity funding" of PSB. Due to the fragmentation of audiences as a result of multiplication of channels, and differences in audience share and reach of different broadcasters, it is impossible to specify a proportion below which a universal broadcasting fee would be unjustified. However, it is clear that if a majority of the potential audience never watches or listens to a particular programme service, the justification for the fee becomes tenuous.
16. Revenue from the broadcasting fee is stable and secure, predictable, less volatile than other means of funding; it reduces dependence on advertising revenue and on state allocations; the broadcasting fee establishes an additional link between public broadcasting organisations and viewers and listeners; in most countries, public acceptance of the broadcasting fee is relatively high. However, such revenue is also static (the number of radio/television households is no longer increasing significantly), with a very limited potential for growth; increases in the level of the broadcasting fee may be unpopular and politically difficult to achieve;

the need to adapt the fees periodically may create dependency on state institutions, unless adequate procedures guarantee objective and independent decision-making; state-aid rules of the European Union may create complications and uncertainty; the collection may be difficult to organize, with an important evasion rate; political and social acceptance of the broadcasting fees may decrease over time. The collection of the broadcasting fee is usually linked to the possession of a receiver, but in some countries (e.g. Switzerland), this has been extended to the ability of receiving television programming whatever terminal (television set, computer screen etc.) a person may use.

17. As for advertising and sponsorship revenue, public broadcasters are often subject to restrictions which are tighter than the general rules. Restrictions may include the prohibition of sponsorship for certain programme categories (e.g. children's programmes, documentaries, religious programmes) and limitations on sponsorship credits (e.g. limited duration, no animation). Exceptionally, public broadcasters are even subject to a general ban with very limited exceptions (e.g. the British BBC, the Finnish YLE). Such commercial revenue helps maintain the competitiveness of public service broadcasting for all programme categories, in particular as far as the acquisition of programmes and transmission rights is concerned. The fact that such commercial revenue is derived from a broadcasting service, or is used to fund it, does not, however, mean that the broadcasting service itself is of a commercial nature.
18. There is a consensus in Europe that public service broadcasting needs an appropriate, secure funding framework, and that public funding is an integral part of public service broadcasting systems. This has been confirmed by political and legal texts from both the Council of Europe and the European Union. The reality, as we will see below, is often very different. Neglecting to ensure such a framework is one of the main sins of omission committed by policy-makers, with direct consequences for every aspect of public service broadcasting.

### ***The Rationale for PSB***

19. The rationale for the existence of PSB has so far grown and evolved over the years in three distinct stages. Originally, the role of the monopoly PSB broadcaster was to provide "communication welfare" by offering what the German Constitutional Court has called a "basic supply" ("Grundversorgung") of information and other broadcasting content to which the audience is entitled. In short — to provide all genres of programming for all groups of the audience, in order to satisfy every need.
20. With the emergence of the first generation of commercial broadcasters (typically offering generalist channels), this rationale was supplemented by the obligation to provide a quality alternative to commercial broadcasting and to redress market

failure by providing content those broadcasters found commercially unrewarding. Incidentally, demonopolisation and competition had a salutary effect for PSB, leading to its modernisation. PSB broadcasters had to adapt to the social and cultural change and abandon their elitist and paternalistic approach to their audience.

21. With the emergence of multi-channel broadcasting and of second generation of commercial broadcasters (many of them offering thematic channels, or a wide range of radio formats), the situation changed again. At least on big markets (though this is certainly not true of many of the smaller Western European markets), commercial channels may now provide many elements of "basic supply" content which may also meet minority needs. However, this content is often available for additional payment or on thematic satellite channels, reaching minuscule audiences. Thus, the rationale for PSB — while retaining many elements from the first two stages — has had to be redefined and extended once again. The PSB's function of correcting "market failure" need no longer mean only provision of genres and programme types which are not available elsewhere, but also the provision of such content as free-to-air universally accessible radio and television.
22. Although PSB today no longer defines the market by itself, it can play a vital role in influencing it. It can keep audience demand for high-quality programming alive in the market. This "virtuous circle", by encouraging commercial broadcasters to emulate programme genres and formats successfully pioneered by public service broadcasters, enriches the diversity of overall supply of programming and raises quality. As the private sector expands, maintenance of PSB thus acquires growing importance as an instrument of State media policy designed to shape the broadcasting landscape as a whole.
23. As the situation — in media and generally — changes and evolves, so does the rationale for PSB and the role it is expected to play. We will see below that new elements are being added.

### ***New Zealand: Experiencing the Lack of PSB***

24. What happens when that mechanism is absent has been experienced by New Zealand. In 1989-1999, Television New Zealand was required to maximise profits and return substantial dividends to its primary shareholder, the government. During that time, there were no obligations on broadcasters in respect of quality thresholds or local content; no restraints on advertising levels and sponsorship deals; and no limits on foreign ownership of television. As a result, the mix of commercial and public service objectives shifted very much to favour commercial imperatives. The responsibility for residual "public service" elements of radio and televisions was given to New Zealand On Air, a funding agency which commissioned "PSB programming" from both commercial and public broadcasters.



25. New Zealand has come to regret the abandonment of public service objectives in television, and the neglect of the medium as a forum for national cultural and social debates. In its 1999 election manifesto, the Labour Party promised to shift TVNZ away from the commercial imperatives to clearer "public service" and "citizenship" purposes. As a result, a Television New Zealand Charter was adopted in May 2001.
26. In December 2001, the New Zealand Minister of Broadcasting stated: "New Zealand's small population does not allow us to emulate other countries that enjoy fully subsidised public television. We can aim, though, to achieve as much as possible of the indigenous and diverse content and sense of public service that characterize public broadcasters at their best. We can look now to rejoining the mainstream of developed nations in recognizing the importance of publicly owned television as a cultural medium, and as a means by which we inform ourselves as citizens. We have for too long let purely commercial considerations dominate the fortunes of what should always have been a principal cultural asset. That time is coming to an end".

### ***Some Models of PSB***

27. Different models of PSB can be distinguished, depending on the criteria applied. According to a structural criterion, three organizational models of PSB can be found to exist:
- Integrated structures, as in the United Kingdom, Spain and Italy, where the BBC, RTVE and RAI control every area of public audiovisual activity;
  - Federated structures by region, such as the German system, which is derived from the integrated model and reflects the country's political organisation, in which the Constitution delegates responsibility for cultural matters to the Lander;
  - Fragmented structures, as in France, where each branch of the audiovisual sector is controlled by one or more separate public operators.
28. In terms of the different forms of PSB links to the political world, we may distinguish:
- Formally autonomous systems: Mechanisms exist for distancing broadcaster decision-making from political organs (as in Britain, but also Ireland and Sweden);
  - "Politics-in-broadcasting": Governing bodies of broadcasting organisations include representatives of the country's main political parties and social groups affiliated with them — as in Germany, Denmark, Belgium;

- "Politics-over-broadcasting": State organs are authorised to intervene in broadcaster decisions — as in Greece and Italy, and France in the past.
29. According to an accountability criterion, the old "Autonomy Model" of PSB is being replaced in many countries by a new "Controlled Service Model". As a result, self-regulation by public service broadcasters is being replaced by supervision of PSB performance by the regulator or other bodies, often within a system which ties financing to well-defined performance targets and strategic as well as business plans.
30. A report on PSB in Europe, published by the French Conseil Superieure d'Audiovisuel (CSA) in 1998 ("La television publique en Europe", La Lettre, No. 111, December 1998) uses yet another set of criteria to distinguish two main models of public service broadcasting in the five countries under consideration:
- "Anglo-Saxon" (the UK and Germany);
  - "Latin" (France, Italy and Spain).
31. The "Anglo-Saxon" model involves considerable independence of PSB broadcasters, rooted in tradition in the UK and in the Constitution in Germany. Moreover, in both countries PSB broadcasters have long received sufficient funding and were thus able to avoid being drawn into direct competition with commercial broadcasters. That allowed them to retain their distinctiveness and to remain the point of reference in the broadcasting landscape. Still, the application of the proporz-system in both Germany and Austria has long meant that also in those countries political parity between main parties had to be preserved in the appointment of top and middle management of public service broadcasting organisations.
32. In the "Latin" model, PSB had long been under political tutelage, as illustrated by the lottizzazione system in Italy (with the three television channels of RAI controlled by three major political parties), or by the fact that in Spain the Director-General of RTVE is still appointed directly by the Cabinet. Moreover, the funding of PSB in countries representing this model has long been insufficient, resulting in the permanent destabilisation of the public sector, once commercial broadcasting appeared. As an example, the accumulated debt of the Spanish RTVE will reach E 6.6 billion this year. Portuguese PSB has had a debt of nearly E 2 billion which it took the Portuguese State six years to repay. "Chronic underfinancing of the public sector has turned it [in the three countries] into a ward of the State — says the CSA — and one must ask whether in some cases this has not made it possible to preserve the old tutelage". The coverage of the general strike in Spain in 2002 by public television TVE, seen as taking the government's side, provoked huge public criticism and resulted in a court sentence against TVE for manipulation of information. The politisation of RAI in Italy was further aggravated under the Berlusconi government,

33. The "Anglo-Saxon" model could be extended to other Western European countries, including particularly Scandinavian ones. In turn, the "Latin" model could be extended to Greece and Portugal where, as in Italy and Spain, situations variously defined as "political clientelism", "state paternalism" and *partitocrazia* have prevented the full emancipation of public service broadcasters from direct, "hands-on" political control. Central and Eastern Europe, another example of this, is discussed below.

### **III. The transition from state monopoly to PSB in the new democracies**

34. On the face of it, PSB has made considerable headway in post-Communist countries, having been introduced, at least formally, in 17 countries. 10 remaining ones (Azerbaijan, Belarus, Georgia, Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Russia, Tajikistan, Turkmenistan, Ukraine, Uzbekistan) seem to offer little prospect of the emergence of PSB in the foreseeable future.

35. One of the conditions for Azerbaijani membership in the Council of Europe was the transformation of State TV into an independent public service broadcasting organisation. A draft Law to this effect has been on the Parliament's agenda for more than a year. The Azerbaijani authorities claim that for constitutional reasons, appointments to the Board of the public broadcasting organisation have to be made by the President himself. Nevertheless, the draft Law foresees an appointment procedure where candidates will be nominated by civil society and screened by a panel of experts which makes recommendations to the President. However, it still remains unclear whether the draft Law is intended to keep a State broadcasting organisation in parallel with the new public service structure. The situation of State broadcasting in Azerbaijan is all the more acute since gradually all commercial channels have been brought under government control, as evidenced by the campaign before the Presidential elections in October 2003.

36. In Georgia, the former President had announced that State Radio-TV was to be transformed into a public service organisation by the end of 2005, i.e. after the end of his term. However, the Broadcasting Law was not adopted as planned in previous legislation by the end of 2003. It is to be hoped that the new President and new Parliament will be committed to adopting the Broadcasting Law and supporting the transformation of the State TV into a real public service broadcaster.

37. No positive developments have occurred in Russia since the latest Assembly report on freedom of expression in the media in Europe (Doc. 9640) which regretted that "There is still no law on broadcasting in Russia, which exposes broadcasters to the whims of the authorities". The State Duma elections on 7 December failed

to meet many international standards, according to the International Election Observation Mission, mainly because of lack of media independence. The control of the authorities over the national broadcasting media is also largely responsible for the information blackout in Chechnya.

38. **Ukraine actually has a Law on Public Television and Radio Broadcasting, adopted in 1997, which provides for public radio and television to be established by a resolution passed by Parliament. It has never been adopted, however, and there seems little chance of that happening in the near future. Recently, the Parliament finally started working on amendments to the present broadcasting law which could grant greater independence of the governing bodies and chief executives of the State Radio and Television. These developments are to be encouraged, as long as they live up to Council of Europe standards. The State Radio and Television would also need serious restructuring as, according to some sources, they are left with hardly any more than 3 % audience.**
39. In Kosovo, the Establishment of Radio Television Kosovo (RTK), issued by the Special Representative of the UN Secretary-General, called into being "Radio Television Kosovo as the public service broadcaster in Kosovo". However, progress towards adopting new legislation on the Independent Media Commission, and subsequently on PSB, has been extremely slow due to the inability of the international community to reach consensus concerning demands made by commercial broadcasters that RTK be deprived of advertising revenue and be financed by licence fee revenue and appropriations from the Kosovo Consolidated budget. Given the small population of Kosovo, that solution would certainly result in severely inadequate financing for RTK. As of December 2003, there have been some signs of progress. RTK signed a contract with KEK (the electric utility company) for the collection of licence fees together with the electricity bills. A new draft Law on the Independent Media Commission and broadcasting could be on its way.
40. In some cases, although legislation on PSB formally exists, it hardly complies with any Council of Europe standards. In Armenia, for instance, serious deficiencies in the legal framework hinder the development of the organisation towards independence. The Council of Europe has been pushing for amendments to the Radio and TV law but the Armenian authorities have responded that in order to change the current practice, according to which the President of the Republic appoints all 5 members of the Council of Public TV and Radio at his own gist (the current Chairman of the Council is the former head of the President's office), the Constitution has to be changed first. A temporary solution, pending constitutional reform, might consist in laying down in law an obligation for the President to publicly advertise free places on the Council so that anybody can apply, which would make appointments more transparent. The Council of Europe has proposed that such

a provision be incorporated into the draft amendments to the Law that are at present under discussion in the Armenian National Assembly.

41. In other cases, State authorities have failed to implement the provisions of newly adopted legislation:
  - As in Moldova in 2002-2003, where there was inadequate follow-up to a 2002 law ostensibly transforming Radio-Television Moldova into a public service broadcaster, and separate legislation was needed at the end of 2003 (see para. 42);
  - As in Serbia in 2003, where the appointment of the broadcasting authority (whose job it is to appoint the governing board of the PSB organisation) was conducted in violation of the law;
  - Or as in Croatia in 2003, where Parliament delayed (conveniently in advance of a general election) the appointment of the supervisory body of the public service broadcaster under a new law (see para. 43).
42. These situations illustrate the need for stability of democratic institutions as a prerequisite of PSB emergence. They also sadly outline the limits of international persuasion and assistance with the drafting of new broadcasting legislation which may then be honoured more in the breach than in the observance. For instance, PSB in Bosnia and Herzegovina was enforced through decision of the office of the High Representative (OHR). However, the resistance within the broadcaster to the envisaged reform obliged the European Commission to temporarily suspend its support. It is now hoped that the appropriate legislation will be drafted promptly following an Agreement of main principles for PSB signed in November by the prime ministers of the three entities. Another example is Moldova, where the law on Tele-Radio Moldova was changed twice in 2003 but it still does not live up entirely to Council of Europe standards, especially as far as the designation of the Supervisory Council of RTM is concerned. The second change, which provided for the liquidation of the old State company replacing it by a public one, is also controversial as there are fears that this change could be used in order to get rid of unsuitable journalists. The recent suspension of the Buna Seara talk show is not an encouraging sign.
43. Moreover, broadcasting or PSB laws have been changed in post-Communist countries when they failed to guarantee political control over PSB organisations. One case in point is Croatia, where the PSB law of 2001 (which provided for the Broadcasting Council of Croatian Radio-Television to be made up mostly of people designated directly by civil society organisations) was replaced with a new law in 2003 in which the Broadcasting Council is, at least on paper, appointed by Parliament. Also in Bulgaria, a new broadcasting law presented by the ruling coalition was largely suspected to aim at replacing the Council for Electronic Media and the Di-

rectors of the national Radio and Television. The bill had to be withdrawn following severe criticism of certain of its provisions by Council of Europe and European Union experts. All this has delayed the adoption of a new law which is judged as necessary by the European institutions.

44. In many cases the introduction of PSB in post-Communist countries has produced a hybrid, an organisation structured like a public service broadcaster, but in reality serving as an extension of the current parliamentary majority (hence the term "parliamentary broadcasting" sometimes used to describe them). This has been called a veritable "re-nationalisation" of these broadcasting organisations. The International Federation of Journalists has devoted special reports to the situation in Hungary, Czech Republic and Bulgaria in 2001, and Serbia in 2003: "in all of these cases — states the organization — the IFJ found itself confronting governments and political groups that were reluctant to give-up influence over media that were supposed to be public according to the law". Complaints about dominance of Polish TV by government (see Doc. 9640) persist despite improvements. In "the former Yugoslav Republic of Macedonia", according to a report on media in South-Eastern Europe prepared by the Media Task Force of the Stability Pact for South-Eastern Europe (November 2003), "The public broadcaster MRTV is even more under political control. The Director-general is elected by parliamentary majority and high positions within MRTV are divided on the basis of agreements among the ruling coalition partners. The management changes after each election". "The present legislation does not provide sufficient independence of the regulatory body, nor for the editorial, institutional and managerial independence of the public broadcaster".
45. Still, it would be unfair to single out these countries alone: "media wars" for control of PSB have been so fierce practically everywhere (perhaps with the exception of Estonia) that little pretence of independence or impartiality remains. A Hungarian author, Mihaly Galik, has accordingly written that "introduction of public service broadcasting has failed" in his country — because the country's political culture leaves no room for independent, apolitical public service broadcasting. A Slovenian scholar, Slavko Splichal, has coined a phrase "Italianization of the media" to describe the entire process.
46. Lack of independence of PSB organisations may result to some extent from the fact that in many post-Communist countries the legal system does not provide for independent public corporations, but at best for "public institutions" or "state companies", directly or indirectly subordinated to parliament or the government, as their "founder". Also, members of supervisory boards and directors-general/members of boards of management are usually political appointees (see the Appendix for some examples). However, also in Western countries members of supervisory boards are appointed by political bodies (parliaments or governments). By com-

parison, there are probably more cases in post-Communist countries than in Western European ones of at least a part of the composition of the supervisory body being designated by civil society organisations. Still, it could hardly have been expected that PSB organisations could in some way be detached from politics in in young democracies with inherently unstable political system.

47. In any case, most new public broadcasting organisations in post-Communist countries are in a state of crisis. It could be said that many of these organisations are empty shells, designed on paper to operate as PSB broadcasters but largely incapable of doing so. This can be ascribed to haphazard media legislation; political pressures; the weakness of civil society; traditional and badly designed organizational and management structures; frequent management and leadership crises, lack of funds and programming know-how; small television and advertising markets in most of the countries concerned; self-censorship of journalists and programme-makers; inadequate dedication of the staff to PSB values, including political impartiality and detachment, concern for the public interest, non-commercialism, high professionalism and high quality, etc.
48. In practically all post-Communist countries, commercial stations appeared before PSBs were created. Accordingly, the latter had to compete head on with commercial stations even as they were trying to reform themselves. In Hungary, the decision was taken in the Broadcasting Law of 1995 to shift one of MTV's two terrestrial channels onto a satellite to make room for a commercial channel. Two strong commercial television channels, both with significant foreign involvement, were licensed in the first round of licensing. MTV, already the victim of bitter "media wars" (and of a system of governance which for long periods of time, as indeed in Hungarian public radio, proved incapable of appointing the President, leaving the organization rudderless), has never recovered from this change which left it powerless in the face of overwhelming competition.
49. Moreover, it has proved impossible to develop a managerial culture required to downsize the organisations, reduce staffing, cut costs and promote cost-effectiveness and efficiency. Labour laws prevent easy dismissal of personnel and in any case most attempts to carry through reform have become bogged down in political conflicts.
50. Another source of problems is inadequate funding. In many countries it has proved impossible to introduce a licence fee system; hence PSBs are financed from the state budget and advertising. In some countries, e.g. Hungary, the licence fee system has been eliminated (as an election promise which was kept when the party in question did win the election), leaving an already bankrupt public television and severely under-financed public radio almost completely at the mercy of the state budget. Elsewhere, as in Estonia, public television has already given up advertising and public radio is to follow suit under an arrangement, imposed by politicians

under pressure from commercial broadcasters, whereby commercial stations are to contribute to their upkeep (via the State treasury) in return for a monopoly on advertising. With small populations and small advertising markets in most post-Communist countries where PSB has been introduced, the result is severe financial difficulties, as exemplified by the situation of Hungarian, Slovak or Czech PSB broadcasters, to name just a few. The only exception is Polish Television (with a 50 % share of both the audience and of the television advertising market), but the fact that nearly 70 % of its budget comes from advertising revenue means that its daytime and prime-time programming is strongly commercialized.

51. All in all, it has to be admitted that the introduction of PSB in post-Communist countries has amounted to an attempt to establish a media institution born in a completely different historical time and in altogether different social, political, cultural and technological circumstances. "Transplanted" media (or indeed social or democratic) institutions can hardly operate properly without the requisite social, political and cultural context. The overall result of this combination of circumstances could be called a lack of social embeddedness of public service broadcasting in post-Communist countries, depriving it of its natural social habitat and cultural context.
52. Civil society has on occasion taken to the streets in a number of post-Communist countries as a sign of protest against political control of, or interference into, broadcasting, as in the case of Rustavi-2, a private television station in Georgia in October 2001, that of the NTV station in Moscow in March, 2001, when between 10,000 to 20,000 Muscovites rallied in Pushkin Square holding signs that read "We want our NTV", that of Czech public TV in 2000/2001, or of state radio and television in Moldova in 2002. However, what is really required is a long-term of consolidation of democracy and the emergence of the political culture of mature democracy, together with economic growth. All that will, some time in the future, create the conditions needed for PSB to come into its own in post-Communist countries.
53. That, however, also depends on what happens in Western Europe.

#### **IV. Public service broadcasting in Western European countries**

54. Western European PSB is in the throes of a serious identity crisis for three main reasons:
  - None of the original social, cultural and technical circumstances in which PSB was born still remain; the chief original elements of the rationale for PSB existence (spectrum scarcity, etc.) are no longer valid today. PSB is further undermined by ideological change (circumstances are not favourable to suggesting



measures that depend on involvement of the State), and socio-cultural ones (changing needs and expectations of the audiences and the individuals who compose them);

- Demonopolisation of broadcasting and the emergence of multichannel radio and television first deprived PSB of its monopoly on the audience, and then on "PSB content", at the same time forcing it into a competition for audiences and programming as well as, in many cases, advertising revenue;
- With a change of focus and orientation of media policies (now more oriented to economic goals), and under pressure from the commercial sector, many governments are reorienting their policies vis-a-vis PSB, failing to provide vital support and long-term security.

PSB has gone through a number of critical junctures in its history. The difference today is that it longer seems to be able to set, or seriously influence, the agenda or terms of the debate concerning its vital interests. More than that, it largely seems unable take part in this debate in a forceful, active, persuasive way.

### ***Efforts by commercial broadcasters***

56. It has to be admitted that the abolition of the State monopolies on broadcasting and the introduction of the present dual (public/commercial) system has had a beneficial effect on the media as a whole. Competition has stimulated innovation, allowed much greater variety and spurred the search for higher quality. This has been particularly obvious in Central and Eastern Europe. However, as the commercialisation of the media sector is reaching unprecedented levels under the effects of the global economy, PSB is increasingly becoming a rival in the eyes of those whose survival depends on profit.
57. A concise example of the position of commercial broadcasters can be seen in the memorandum "Broadcasting and Competition Rules in the Future EU Constitution — A View from the Private Media Sector", submitted to the European Convention in May 2003 by a number of German and EU-wide associations and unions of private media. After pointing to the "Growing Similarity between Public and Commercial Broadcasters" ("Public and commercial broadcasters offer increasingly similar content"; "Public and commercial broadcasters fulfil increasingly similar social and market functions"), the memorandum claims that public broadcasters enjoy a number of privileges, which "can lead to considerable distortions of competition to the detriment of private broadcasters and other media players", particularly when public broadcasters expand into the online sector and into e-commerce; the TV production business, or into cross-border digital satellite television. The memorandum concludes by calling for "fair competition between public and commercial media" and argues against introducing the 1997 Amsterdam

Protocol No. 32 on the System of Public Broadcasting (the only EU legal document which expressly states that the existence of PSB is compatible with the Treaty) into the new Constitutional Treaty as unnecessary.

58. Another example concerns the plan of the VPRT, the association for German commercial broadcasters, to take their case against public broadcasters to Brussels. The VPRT believes that ARD — Germany's biggest public broadcaster — should have its E55 million bid for top level football rights outlawed. The bid would see football back on a public channel for the first time in 14 years but the commercial channels say ARD should not be allowed to use licence fee money to outbid commercial rivals. Earlier the VPRT complained to Brussels that the public broadcasters — ARD and ZDF — should not be allowed to subsidise online ventures through the license fee. The VPRT seeks to reduce the licence fees, tighten taxation arrangements and block the Internet activities of the public service broadcasters.
59. ARD also had to abandon its plans to turn the Internet into "a third pillar", alongside its traditional radio and television services. The KEF (the committee advising heads of governments of the German Lander who have control over national broadcasting fees paid by all radio and TV users) supported the point of view of commercial media and announced in 2002 that ARD should not spend its profits on additional web services that are not essential to support its core programming.
60. Similar developments have unfolded in the United Kingdom, among other countries, where commercial media companies were reported in September 2003 as planning to ask the Government for tough restrictions to be placed on the BBC's internet activities, including a cost ceiling on its internet budget and a demand that it provide links to the news services of its competitors. This was in response to a BBC-commissioned report by KPMG, which argued that the corporation was not damaging its rivals' internet services. The plan was to ask the Government to restrict the BBC's use of its website to promote programmes, magazines and services.
61. Also in the UK, the Conservative Party announced in August 2003 that it party would switch off a swath of the BBC's digital services, including its website and the youth channel BBC3, if it won the next general election. The party's culture spokesman said he was "not persuaded" of the case for a public service website. The Conservative Party has also called for divesting the BBC of its commercial arm, BBC Worldwide (whose profits account for close on 25 % of the total revenue of the BBC), and believe the BBC should cut back on wide areas of its activities where it competes with commercial broadcasters.
62. Commercial broadcasters have for a long time tried to use EU competition law for their purposes. Over the years, they have lodged numerous complaints with the European Commission in connection with State aid provisions in the EU Treaty, relating either to financing schemes, or to thematic channels (Kinderkanal and

Phoenix in Germany, BBC News 24 in the UK) launched by public broadcasters, claiming i.a. that use of licence fee money for such purposes was incompatible with the Treaty and that the launching of such channels amounted to foreclosure of markets. The Commission has rejected practically all such complaints, most recently those against Italy and Portugal.

63. The Amsterdam Protocol of 1997 and the European Commission's subsequent Communication on the application of State aid rules to public service broadcasting of 2001 were designed to resolve the question of the compatibility of PSB with "the principles of fair competition and the operation of a free market". However, they have only really opened the floodgates to further complaints and challenges to both public service broadcasting itself, and to the EU legislation on the subject.
64. However, a ruling of 24 July 2003 by the European Court of Justice in the Altmark case seems to offer hope of bringing more clarity to this EU competition law issue. According to this and other EJC rulings, public funding cannot be regarded as State aid under Article 87 of the EC Treaty where such funding compensates for the services provided by the recipient undertakings in order to discharge public service obligations. Only public funds granted to a PSB broadcaster above and beyond the cost of discharging the remit can be recognized as State aid.
65. Following the Altmark decision, the European Commission suggested that it would have to be taken into account in the further refinement of the 2001 Communication on the application of State aid rules to public service broadcasting. This may help resolve a long-standing issue hanging over public service broadcasters in EU member states.
66. As a result of efforts by the private sector, it is no longer clear:
  - whether PSB should be allowed to change and evolve beyond its traditional technologies and programme profiles or ways of delivering programming to the public;
  - whether a special regulatory regime, in keeping with its special nature as a social, cultural and educational institution, should continue to be applied to it, or whether nothing but competition law is really needed;
  - and indeed, whether one really needs public service broadcasting institutions in order to have public service broadcasting. This approach, promoting a "distributed public service" model of PSB, was once accepted also by the European Commission, seems now to be ruled out by its stress on the entrustment of clearly defined public service obligations to particular entities.
67. There is no question that the authorities, parliaments and European organisations are under considerable pressure from some quarters to answer "no" in each case. More than that, it is also bringing practical effects.

68. This points to a more profound reason for the growing opposition to PSB: the legitimacy of this typical product of the Welfare State is questioned also for purely ideological, one might even say dogmatic reasons. As a result, what is presented as an exception to the "normal" market arrangements today may easily be seen as an anomaly tomorrow, and a useless throwback to a long-gone era the day after tomorrow — all the more so if the evolution and modernization of PSB are prevented by the very people and bodies which are promoting this view of public service broadcasting. This would amount to a self-fulfilling prophecy: if PSB could be prevented from modernizing, it would become a relict of the past.

### **Media Policy and PSB**

69. The following trends can be noted in current debates and action by governments and parliaments on public service broadcasting in European countries:

- There is a growing tendency to go beyond hitherto existing forms of PSB regulation and lay down the obligations of public service broadcasters also in other documents. There are initiatives to define PSB obligations more precisely, often by contracts, and follow up with accountability reports to Parliament and/or a regulatory agency. This is the situation in at least 13 countries (Finland, Norway, Turkey, Denmark, Luxembourg, Britain, Netherlands, Portugal, Switzerland and Italy). Considerations about a "Public Service contract" or the like are topical both in countries with long traditions for PSB and rather late introduction of private competition (like Norway, Denmark, Netherlands, Switzerland);
- Public service broadcasters often see this as an additional burden, and an imposition, but it is also true that if the PSB regulatory framework is to form an exception to the general market- and competition-oriented media regulation, then there must be a clearly defined conception of such broadcasting.
- Basic discussions and structural decisions impacting on the very nature and indeed existence of PSB organisations.

70. "Contracts" take the form either of outright licences to broadcast, e.g. in the Netherlands, or as "programming licence", or indeed of contracts or authorizations of some sort (e.g. France, the Flemish Community of Belgium). One can say that the more recent legislation concerning these "contracts" is, the more attention is paid to the financial aspects of the fulfilment of programming obligations and generally of the operation of the PSB broadcaster.

71. For example, amendments to the French Freedom of Communication Act No. 86-1067 of 30 September 1986 adopted in 2000 provided for "agreements in respect of objectives and means" (contrats d'objectifs et de moyens) to be concluded by the government for 3 to 5 years with each PSB company. A financial

accountability system has also been created as concerns observance of the agreement. Another case in point is the 5-year "management contract" concluded between the Flemish Community of Belgium and the Flemish Radio and Television Company (VRT).

72. We might also mention here the Application for Licence Fee Increase of the Irish public broadcaster RTE to the Minister for Communications, Marine and Natural Resources in 2002. It amounts to a full programme of activity and business plan. Its acceptance, and adoption of the proposed Public Service Broadcasting Charter, is designed in effect to supplement broadcasting legislation and constitute something coming close to a "service contract". In addition, the Application contains a commitment to develop a new accountability system, involving very detailed reporting on programme and financial performance, as well as the establishment of an Audience Council, with effect from mid 2003, and the publication, on an annual basis, of a Statement of Commitments, promises to the audience that can be measured at year-end.
73. These solutions, while designed to offer PSB organisations financial stability and to end the debate on PSB by providing both a detailed definition of its obligations and precise accountability systems, can also — if and when used for this purpose — stifle PSB organisations or give governments strong instruments of affecting their situation. Such was the case in the Netherlands where the replacement of the licence fee system by financing via the State budget from a surcharge on the income tax was used by a subsequent government to cut funding for PSB (see para. 74). Also the finances of France Televisions were seriously affected when the government of Prime Minister Raffarin decided not to implement the decision of the previous government to provide a sizeable grant out of the state budget to FT to develop new digital services, even though that grant had been included in the contrat d'objectifs et de moyens.
74. As for structural measures, it was announced in Portugal in May 2002 that public television would be liquidated and replaced with a new entity, left with one domestic channel. It is also to launch a new regional channel and a RTP Memoria channel, drawing largely on RTP's archives. A new "civic" channel is to be established, originally operated by RTP, but later by a consortium of various partners who would also have access to RTP's production facilities. Also commercial broadcasters are to perform public service obligations. The effect of this new solution is uncertain. In Spain, draft legislation is being prepared according to which the concept of public service broadcasting as such is to be weakened. In April 2003, proposals were announced for privatisation of the news department of the regional Spanish public broadcaster in Valencia, Canal 9, and there were fears that the channel as a whole would be privatized. In the Netherlands, the government announced plans in 2003 for an annual cutback of 80 million Euros in four years. In Denmark, the lib-

eral-conservative government has announced plans to privatise TV2. In Italy, the Berlusconi government has secured adoption by Parliament of a law on the privatization of RAI, though it was later vetoed by the President of Italy.

75. In the UK, the Labour government has seemed determined to maintain the licence fee system and the BBC in its present form at the time of the Royal Charter renewal in 2006. However, on January 15, 2003, Culture Secretary Tessa Jowell was reported as warning that the BBC would have to justify the licence fee when its charter comes up for renewal in 2006. Downing Street sources are now saying that a radically new funding arrangement had not been ruled out, and that Ms. Jowell's remarks that scrapping the licence fee was improbable "have been misinterpreted". Of course, one has to wait for the results of the charter renewal process itself to see how it will affect the BBC in practice.
76. No matter how all these measures and plans — especially of a structural nature — should be interpreted, their accumulation in a short period of time seems to indicate that a certain threshold may have been crossed in policy orientations vis-a-vis public service broadcasting and that even the most radical moves, which once would have appeared unthinkable, can no longer be entirely be ruled out, now or in the foreseeable future.

## V. PSB and new technologies

### *Three Stages of Technological Development*

77. Here is one amongst many definitions given by different authors give to these stages:
- (i) the "limited channel-flow world", in which the viewer or listener is allowed a small number of programme streams or channels from which to 'catch' the programmes as they "flow" by;
  - (ii) "the multiple channel flow world" in which the viewer or listener is allowed a much larger number of channels from which to catch media as they flow by. This world is enabled by the technologies of cable, satellite, and recently, digital compression, and assisted by electronic programme guides (EPGs);
  - (iii) "the on-demand (neither channel, nor flow) world", in which the viewer or listener is now able to choose from a range of individual media offers and when he wants. The viewer or listener becomes his/her own programme scheduler, though predetermined channel flows will still be present for those who want them. Some media content will need to be available at particular times, such as sports events, so we will still have available the power of the "shared moments", but most will be there when and where we want them. The technology

of the Internet, and super-versions of today's home Internet connections — broadband networks, will finally provide this world. Internet today is the fledgling version of this full service, no waiting, and on-demand world.

78. It is important to realize that the three stages are not consecutive in the sense that one will take abruptly over from the other. In fact, some European media consumers are already today using all three ways of consumption. Moreover, the precise timescales for the transitions between the different stages is impossible to predict, and will vary in different parts of Europe, due to differences in economic climates, tastes, population sizes, and existing infrastructures. Not all parts of Europe will enjoy the same kind of channel offer or timescale for the enlargement of services. There may also be different patterns for radio and television. Still, across the new eras, the content delivered will progressively include more "multimedia". The services may also make more use of the technical capacity available for the viewer to interact with the programmes via his remote control.

#### ***PSB and Regulatory Responses to the New Technologies***

79. Despite the objections of some (see paras. 57, 59, 61), it is usually accepted, though not always formally and in legal instruments, that no principle can be opposed to public channels conducting their activities in new types of broadcasting, digital technology, and the Internet, and in the creation of new content and interactive services. In fact, that they are needed to guarantee participation by everybody in the advantages of the digital revolution and to promote widespread take-up of that technology. It is also accepted that special attention must be paid to guaranteeing the presence and visibility of the public service in digital packages, programme guides or browsing systems.
80. Though wherever digital terrestrial broadcasting is introduced PSB organisations are usually given a multiplex of their own, in a large majority of countries digital (theme) channels are not defined in the legal remit (see Marcel Betzel, Programme performance of public service broadcasting and its mission in the digital age, presented at the 17th EPRA Meeting, Naples 8-9 May 2003). Besides the UK only in Spain (including Catalonia) digital programmes/activities are explicitly mentioned in the remit. In some countries digital channels can be regarded to be part of the PSB remit because reference is made to new technological developments in which PSB should take part if necessary or desired. This is the case for Finland, the Netherlands, Flanders, and Portugal. In France, three projects in the field of digital terrestrial TV will in near future become part of the cahier des charges. In Germany public service broadcasters are authorised to transmit their (analog) programme services digitally and are also authorised to create additional programme services using digital technology. There are two digital platforms (ARD DIGITAL and ZDF.VISION) which are run by public service broadcasters.

81. In all European countries, public service broadcasters are engaged in different Internet activities. Remarkably, there is a clear absence of legal provisions concerning Internet activities by PSB in most countries. Denmark, Spain and Austria are the only countries where the current remit states explicitly the role of PSB in Internet. In some countries Internet can be regarded to be part of the PSB remit because reference is made to new technological developments in which PSB should take part. This is the case for the Netherlands, Flanders, Catalonia, Portugal.
82. As already noted, the Internet services of PSB in Germany are surrounded by controversy. ARD and ZDF may legally offer media services primarily with programme-related content, but advertising and sponsoring are not allowed. Their activities go beyond these content restrictions, however. Believing they must prepare for the future convergence of television and Internet as part of their basic broadcasting services, they offer free-of-charge services such as live chats, E-commerce, SMS services as well as a news service financed by a commercial partner (T-Online). This development is viewed as distorting competition by those outside public service broadcasting.
83. The development of the new technologies faces PSB organisations with hard choices, also because of the costs involved. According to the EBU Digital Strategy Group, they need to make a conscious and planned move to become "multimedia", rather than "single media" organisations, producing scalable media products that can be used for multiple delivery platforms. At the same time, public broadcasters must retain the basic feature of universality — of access and programming — in order to retain their relationship to the audience and to perform the cultural and social role of public broadcasting. Therefore, public service broadcasters must retain their generalist channels as their priority in the multimedia environment. Choice of media content will be greater in future, and generalist channels will inevitably have a smaller share audience. However, as already noted, willingness to continue serving the general public, including particularly late adopters of new technologies, is a fundamental test of the public service nature of PSB. Public broadcasters should, nonetheless, take advantage of new technologies to strengthen their existing programming — for example by adding new enhanced services to the existing channels and programmes.
84. For non-traditional delivery platforms (Internet, broadband, UMTS) public service broadcasters should decide which to support case by case. Some of these delivery mechanisms open useful opportunities for public service broadcasting, including for alliances.
85. In the future, media policy will face the issue of whether to reinvent PSB for the Internet age, for example as PSCP — "public service content provision". This could take the form of "public service" Internet sites, or of EPGs/navigation systems



creating "virtual channels" by offering access to "PSB content" on the great variety of programme offers.

## VI. The Debate on the Future of PSB

### *Three approaches*

86. Three main schools of thought may be distinguished in this debate:

- "Pure Public Service", combining two approaches: (i) that of supporters of what they call true, unadulterated public service broadcasting, free from any admixture of commercialism and popular, mass-appeal programming, (ii) and that of the commercial sector and of some political forces;
- The net effect of the implementation of both varieties of the "Pure Public Service" approach would be the positioning of PSB as a complement to commercial broadcasting, dedicated to redressing market failure by providing content commercial broadcasters cannot broadcast profitably;
- "New Tasks for a New Age"; a number of new functions to be performed by PSB in the 21st century.

### *The "Full Portfolio" model of PSB.*

87. The "Full Portfolio" approach calls for extending the concept of public service broadcasting:

- in a technological sense ("presence on all platforms", or "on all significant platforms");
- in terms of its relationship to its audience (e.g. provision of a "personalized public service" via on-line delivery);
- in terms of content and types of activities: in addition to terrestrial free-to-air generalist mass-audience channels performing the basic public service and to free-to-air specialised channels complementing the generalist ones by offering a thematic service or serving a particular minority or social group, PSB organisations should offer Internet portals, web-sites and on-demand services offering free public service content. The law should also allow them to offer pay-TV channels and potentially engage in other commercial activities, serving as a source of additional revenue and fully regulated by competition law and fair trading rules.

88. Many elements of the "Full Portfolio" approach have won the support of international organisations, including the Council of Europe (see the Appendix), the European Broadcasting Union (e.g. in *Media with a Purpose. Public Service Broadcasting in the Digital Era*, a 2002 report of the EBU Digital Strategy Group), and of the European Union. A vision of PSB operating in conformity with EU competition law distilled from a number of documents (Tongue Report *The Future of public service television in a multi-channel digital age*, 1996; Resolution on the role of public service television in a multi-media society, European Parliament, 1996; Amsterdam Protocol, 1997; Report from the High Level Group on Audiovisual Policy, 1998; Resolution concerning PSB, Council and representatives of Member States, 1999; Communication on the Application of State Aid Rules to Public Service Broadcasting, 2001) can be summed up as follows:

- PSB is directly related to the democratic, social and cultural needs of society and media pluralism;
- Comprehensive mission of PSB: wide range of programming in order to address society as a whole;
- Suitable balance of entertainment, culture, spectacles and education; natural overlap with commercial broadcasting in popular genres — sport, comedy, drama, news and current affairs;
- PSB can legitimately seek to reach wide audiences;
- PSB important in promoting new audiovisual and information services and the new technologies;
- PSB organisations may legitimately compete on the market as long as public funding is not used to distort competition.

### ***Quality and Distinctiveness***

89. In a recent article in the UK "Observer" Magazine, the Chairman of the independent production company Endemol UK and Director of Channel 4 Peter Bazalgette wrote: "There remain persuasive reasons for intervening with public service broadcasters such as the BBC and Channel 4 to ensure a range of interests are catered for. But technology is now putting power in the hands of viewers — they cannot and will not be dictated to ever again. Death to cultural totalitarianism. Let a thousand programmes bloom".

90. Indeed, commercial broadcasters point at the fact that with digitalisation they are now able to offer an extraordinary range of programming and cater for all tastes and needs through specialised programmes and services — in other words, there is "programme convergence" between the public and commercial sectors. An even

more serious argument working against PSB is dumbing-down of quality. It is indeed justified to use public money in order to offer programmes of the sort of "Big Brother" and "Who wants to be a millionaire?"

91. The approach which defines PSB solely in terms of the programmes genres it offers is outdated. At issue is not the mere presence of "PSB genres" in the programme schedule, but also their quality, their availability at all times of the day, ease of access to them, lack of additional payment for their reception. Other aspects of distinctiveness include a high proportion of original and first-run production and a high proportion of domestic and European works. PSB must stand out as a broadcaster which offers works produced for its own audience, resonating with issues and references familiar to members of that audience and keeping them in touch with their own country, its culture, history and tradition. By the same token, it widens choice and complements the market through the pursuit of public service purposes.
92. In short, if the values, principles and ideals which PSB originates from, and which it stands for (including also non-commercialism, service to the civil society and democratic accountability), are represented in a very clear manner in its programming, in the way it is organised and operates, then its distinctiveness will be obvious for all to see.
93. Moreover, growing competition is most likely to change the present situation of a degree of "programme convergence" between PSB and the commercial sector. As noted by the British Independent Television Commission (in ITC Consultation on Public Service Broadcasting, 2000), "neither Channel 3 nor Channel 5 in the UK would probably be able to deliver PSB in the longer term, well beyond digital switchover": "If its market position erodes significantly, ITV's commitment to fund the less popular programmes in the PSB mix may diminish and some support from other sources may be necessary. ..." Thus competitive pressures may leave the British audience, and even more so audiences in other countries, with a much narrower range of sources of "PSB content" than so far, at least as concerns generally accessible generalist channels.

## VII. Conclusions and recommendations

### *Council of Europe*

94. The Parliamentary Assembly of the Council of Europe has, over the years, adopted a number of recommendations which contained, among other things, important statements on public service broadcasting and the responsibility of the State for creating favourable legal, institutional and financial conditions needed for PSB to be able to perform its obligations. These are:

- Recommendation 748 (1975) on the role and management of national broadcasting;
  - Recommendation 1067 (1987) on the cultural dimension of broadcasting in Europe;
  - Recommendation 1147 (1991) on parliamentary responsibility for the democratic reform of broadcasting;
  - Recommendation 1407 (1999) Media and democratic culture;
  - Recommendation 1506 (2001) Freedom of expression and information in the media in Europe;
  - Recommendation 1589 (2003) Freedom of expression in the media in Europe.
95. Various bodies of the Council of Europe have produced a variety of documents (see the Appendix) bearing on the subject of PSB in the digital era and in the Information Society.
96. 10 years after the 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy in Prague, it is time for the Council of Europe to produce a new major policy document on PSB, taking stock of developments since then and defining standards to apply in the coming years. The forthcoming Ministerial Conference on Mass Media Policy in Kiev could include the preparation of such a document in its Plan of Action.
97. Council of Europe bodies should closely monitor the situation of PSB in all member states and react at an appropriate level when principles of PSB independence, autonomy and impartiality are disregarded or violated.
98. The Council of Europe should continue to work closely with the European Union so that its freedom of expression standards and human rights approach are reflected in the EU's activities. If the EU makes "stability of democratic institutions" a condition of entry, then it should specify what this means in practice in relation to PSB and require candidate and Member states to conform to this standard as closely as to any single market directive.
99. The Council of Europe should also support the ongoing work towards the preparation of an international instrument on cultural diversity, having regard to the unique contribution of PSB in promoting it. It should support the European stance in the WTO and GATS negotiations regarding audiovisual services which should not be considered purely as a commodity. Any liberalisation of the audiovisual market would intensify market pressure on PSB to a level which these organisations might not be able to withstand.
100. The Council of Europe should endeavour to ensure that the World Summit on the Information Society gives proper recognition to the issue of PSB as an im-

portant element of developing the Information Society and at the same time easing the shock of rapid change that it will involve.

### **Member States**

101. Public service broadcasting in Europe needs a clear direction and a framework for the proper implementation of its remit. Policy and the legal, institutional and financial framework should be developed on the basis of extensive analysis of contemporary circumstances. Media policy concerning PSB should serve the public and national interest, and not any sectoral political or economic interests.
102. The situation of fledgling PSB organisations in Central and Eastern European countries requires special effort. It is not enough to expect them to conform to general European standards. For instance appointment of members of a PSB supervisory body by Parliament in an established democratic country with a highly developed political culture is a different process from the same procedure in an unconsolidated democracy. Appointment or nomination of members of broadcasting regulatory authorities and of supervisory and managerial bodies of PSB should, whenever possible, be taken out of the hands of politicians and entrusted to civil society and professional bodies. Though in highly politicized societies this procedure is not without its risks, it reduces the direct power of politicians over PSB. the development of civil society and rule of law as the only elements of a democratic system capable of driving forward the consolidation of democracy and maturation of political culture. This applies to PSB as much (or even more) as to any other field of life. Equally important are efforts to assist the professionalisation of journalists and other programme makers.
103. Digital technology magnifies the possibilities of PSB to perform its obligations. There is no justification for limitations on their use. The remit of PSB should come close to the "Full Portfolio" model, though commercial activities of PSB organisations may be unnecessary if funding is adequate to their needs. There must be clear realisation that PSB cannot perform its obligations properly without appropriate and secure funding.
104. It is no longer possible to isolate PSB from the market. Digital technology changes the value chain in the audiovisual sector and requires that PSB broadcaster become involved also in elements of the value chain other than programme production and channel assembly. Also, in the digital world, more and more delivery networks and digital gateways will be controlled by commercial entities. PSB organisations will have to enter into cooperation and alliances with such entities or they may find they are cut off from important segments of the audience. As long as core programme activities of PSB organisations are properly non-commercial and devoted to implementing the remit, additional commercial

and economic activities are — assuming fair trading rules are observed — less likely to introduce the commercial logic into programming decisions than advertising or sponsorship. In order to operate on a global market dominated by a small number of global conglomerates, PSB organisations should be encouraged and facilitated in developing forms of international cooperation.

### **Public Service Broadcasters**

105. There is no public service broadcasting without public service broadcasters — i.e. staff and management dedicated to the pursuit of PSB goals. It ultimately depends on programme makers whether a PSB organization will indeed perform a public service.
106. Public service broadcasters are overwhelmed by the speed of change and by the vicissitudes of broadcasting policy, as well as the pressure of the commercial sector and indeed by twists and turns of international (especially EU) policy vis-a-vis PSB.
107. Present circumstances require them to be active: both in fighting off any attempts to impose political control on their organisations, and in developing and presenting a clear vision of how PSB should change to accommodate to new realities. This activity is less intense than it should be. As individuals and especially through their organisations and unions, broadcasters should be a very active partner in the current process of change.
108. Still, the primary responsibility rests with policy-makers and management: they cannot expect broadcasters to dedicate themselves to public service without creating conditions to make that possible and give real life to the values and principles of PSB.

*Reporting committee: Committee on Culture, Science and Education*

*Reference to committee: Doc. 9514 and Reference No 2758 of 3.09.2002*

*Draft recommendation adopted by the committee  
on 9 January 2004 with one abstention*

## **Виконання обов'язків та зобов'язань Україною**

**Резолюція № 1466 (2005)  
та Рекомендація № 1722 (2005)  
Парламентської асамблеї Ради Європи  
від 5 жовтня 2005 року;**

**Пояснювальний меморандум  
(Ганне Северинсен, Рената Вольвенд)  
від 19 вересня 2005 року (витяги)**

(...)

12. Стосовно покращення умов для функціонування плюралістичної демократії в країні, Парламентська асамблея закликає органи влади України:

(...)

12.4. перетворити державні мовні компанії на канали громадського мовлення відповідно до стандартів Ради Європи; розпочати приватизацію друкованих ЗМІ, заснованих органами влади; гарантувати прозорість медіавласності; створити рівні умови для функціонування усіх ЗМІ шляхом внесення змін до Закону України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» (1997); ратифікувати Європейську конвенцію про транскордонне телебачення (ETS № 132); забезпечити відповідність нової редакції Закону України «Про телебачення і радіомовлення» стандартам Ради Європи та рекомендаціям її експертів.

### **Рекомендація № 1722 (2005) (витяг)**

1. Парламентська асамблея Ради Європи посилається на свою Резолюцію 1466 (2005) про виконання обов'язків та зобов'язань Україною.
2. Парламентська асамблея рекомендує Комітетові міністрів:

(...)

2.4. запропонувати органам влади України:

(...)

2.4.3. подавати до експертів Ради Європи, зокрема Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) будь-які нові проекти змін до Конституції, до законодавства щодо реформування прокуратури, створення суспільного мовлення, змін до законодавства про адвокатуру, правову допомогу тощо.

## **Пояснювальний меморандум (витяг) Підготовлений пані Ганне Северинсен і пані Ренатою Вольвенд**

(...)

### **IV. Функціонування плюралістичної демократії**

(...)

### **V. Функціонування парламенту та статус опозиції**

(...)

81. На жаль, досі не існує повною мірою ефективною системи стримувань та противаг: крім слабкої парламентської опозиції, ще не достатньо незалежна судова влада; місцеве самоврядування залишається недорозвиненим та страждає від браку ресурсів; засоби масової інформації вільні, але інколи ще вдаються до самоцензури, державне телебачення не перетворено на систему суспільного мовлення. (...)

### **D. Плюралізм засобів масової інформації**

#### *Система суспільного мовлення*

100. Рада Європи завжди виступала на підтримку розвитку в державах-членах суспільного телебачення та радіомовлення (СТР) як «ключового елемента



демократії». У своїй Резолюції № 1346 (2003) про виконання Україною своїх обов'язків та зобов'язань Парламентська асамблея завважила особливе значення встановлення в Україні об'єктивної та ефективної системи суспільного мовлення. У Резолюції № 1239 (2001) про свободу слова та функціонування парламентської демократії в Україні ПАРЄ, зокрема, закликала владу України сприяти розвитку системи суспільного мовлення задля закладення підвалин стабільної та безповоротної демократизації у сфері засобів масової інформації. У Рекомендації № 1641 (2004) ПАРЄ рекомендувала Комітету міністрів розглянути конкретні заходи для забезпечення прийняття у кількох країнах, включаючи Україну, у найкоротші можливі терміни законодавства у цій сфері у відповідності з європейськими стандартами.

101. Питання створення системи суспільного телебачення та радіомовлення в Україні постало одразу після Помаранчевої революції як результат оцінки того, що попередній режим робив з державним телебаченням. Багато політиків, у тому числі Президент та інші високі посадовці, та експертів виступили за прискорене перетворення державних телерадіоканалів на суспільні. Громадські та парламентські слухання з питань СТР відбулися у квітні 2004 року. За результатами слухань, парламентський Комітет з питань свободи слова та інформації підготував відповідні рекомендації, однією з яких було негайне внесення змін до Закону України «Про систему суспільного телебачення та радіомовлення України», перетворення державних теле- та радіокомпаній на суспільні. Робоча група, до складу якої увійшли народні депутати та представники громадськості, підготувала проект нової редакції закону про систему СТР, який був ухвалений у першому читанні 8 липня 2005 року.
102. Вітаючи будь-які дії, спрямовані на створення справжньої системи суспільного мовлення в Україні, ми водночас занепокоєні нещодавніми заявами Державного секретаря Олександра Зінченка, який виступив проти створення в Україні системи суспільного мовлення з огляду на те, що «для цього не існує належних умов», та його заступника Маркіяна Лубківського, який висловив офіційну позицію Секретаріату Президента щодо необхідності посилення державного телерадіомовлення без згадки про його перетворення на суспільне мовлення. Ці ідеї були далі розвинені Президентом Віктором Ющенком, який заявив під час урядового засідання 25 липня 2005 року, що державне і суспільне мовлення мають існувати паралельно. Така ж позиція наполегливо підтримується Державним комітетом телебачення та радіомовлення в коментарях органів влади України до попереднього проекту цього звіту. Ці твердження розчаровують, оскільки в демократичному суспільстві немає місця для контрольованих державою ЗМІ і перетворенню державних мовників на суспільних не повинно бути альтернативи. На жаль, деякі представники нового керівництва продовжують розглядати ЗМІ як «ресурс» влади та захищають збереження державного контролю над медіа.

103. Ми глибоко переконані у тому, що процес дальшої демократизації в Україні буде ускладнений, якщо в найближчому майбутньому державні телевізійні канали не будуть перетворені на суспільне мовлення. Заміна персоналу державних телеканалів є недостатньою, а можливість маніпулювання їх [каналів] роботою шляхом здійснення безпосереднього контролю може спокусити будь-який уряд у країні з недостатньо розвиненими демократичними традиціями. Ми переконані, що процес створення системи СТР мав розпочатися одразу після приходу до влади нового керівництва. Стверджувалось, що нова влада, посиляючись на необхідність проведення ретельної підготовки та обговорення, затягувала процес створення суспільного мовлення до моменту завершення парламентських виборів 2006 року з метою збереження контролю над державним телебаченням під час виборчої кампанії.
104. Таким чином, ми закликаємо органи державної влади України у найкоротші можливі строки перетворити державні телерадіокомпанії на систему суспільного мовлення — у будь-якому разі, розпочати цей процес до проведення парламентських виборів у березні 2006 року — у співпраці з Радою Європи та у відповідності з *acquis* Ради Європи.

# Щодо гарантій незалежності суспільного мовлення у країнах-членах

## Декларація Комітету міністрів Ради Європи

**(Ухвалено Комітетом міністрів 27 вересня 2006 р.  
на 974-му засіданні заступників міністрів)**

Комітет міністрів Ради Європи,

виходячи із зобов'язань країн-членів щодо забезпечення основного права на свободу вираження поглядів та інформації, закріпленого у статті 10 Конвенції про захист прав людини і основних свобод (Європейської конвенції про права людини);

враховуючи, зокрема, важливість свободи вираження поглядів та інформації як наріжного каменя демократичного та плюралістичного суспільства, що зазначено у відповідних рішеннях Європейського Суду з прав людини, і, у цьому контексті, підкреслюючи важливість існування різноманітних незалежних та автономних засобів масової інформації, що дозволяє вираження відмінних думок та поглядів, як зазначено у Декларації Комітету міністрів щодо свободи вираження поглядів та інформації від 29 квітня 1982 р.;

беручи до уваги особливий характер завдань суспільного мовлення і підкреслюючи його важливу роль як ключового елемента плюралізму у ЗМІ та суспільної згуртованості, який шляхом надання загальнодоступних комплексних 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 скасування будь-якого довільного контролю або обмежень по відношенню до учасників інформаційного процесу, змістового наповнення ЗМІ або передачі та поширення інформації згідно з Декларацією щодо свободи вираження поглядів та інформації;

беручи до уваги взяті під час 4-ї Європейської конференції міністрів щодо політики у сфері засобів масової інформації (Прага, грудень 1994 р.) зобов'язання гарантувати незалежність суспільного мовлення від будь-якого політичного та

економічного втручання і особливо Рекомендацію R (96) 10 щодо гарантій незалежності суспільного мовлення;

враховуючи, що гарантією редакційної незалежності та інституційної автономії суспільного мовлення, що передбачає, зокрема, достатнє, безперервне та прозоре фінансування, мають бути послідовна політика та відповідна правова база, і забезпечуватимуться вони за рахунок ефективного впровадження цієї політики та правової бази;

позитивно оцінюючи ситуацію у тих країнах-членах, де незалежність суспільного мовлення чітко закріплена на законодавчому рівні і сумлінно дотримується на практиці, а також зусилля решти країн-членів із забезпечення такої незалежності;

враховуючи висловлене Парламентською асамблеєю Ради Європи у Рекомендації 1641 (2004) щодо суспільного мовлення занепокоєння з приводу того, що основний принцип незалежності суспільного мовлення, закріплений у Рекомендації R (96) 10, досі повною мірою не реалізовано у кількох країнах-членах;

зважаючи на документи, ухвалені на 7-й Європейській конференції міністрів щодо політики у сфері ЗМІ (Київ, березень 2005 р.), особливо заклик міністрів щодо здійснення моніторингу впровадження країнами-членами Рекомендації R (96) 10, і враховуючи, у цьому зв'язку, оцінку ситуації у країнах-членах, що міститься у Додатку;

шкодуючи з приводу останніх рішень кількох країн-членів, що послаблюють гарантії незалежності суспільного мовлення або обмежують наявний рівень незалежності, та висловлюючи занепокоєння щодо повільного або незначного поступу деяких інших країн-членів у справі забезпечення незалежності суспільного мовлення через недоліки нормативно-правової бази або неспроможність ефективної реалізації на практиці чинних нормативно-правових актів,

I. Підтверджує свою непохитну відданість завданню забезпечення редакційної незалежності та інституційної автономії організацій суспільного мовлення у країнах-членах;

II. Закликає країни-члени:

- якщо досі це не було зроблено, завершити процес впровадження Рекомендації R (96) 10 щодо гарантій незалежності суспільного мовлення з особливою увагою до керівних принципів, що містяться у ній, та враховуючи нові можливості і виклики, пов'язані з розвитком інформаційного суспільства, а також політичні, економічні та технологічні перетворення у Європі;
- забезпечити правову, політичну, фінансову, технічну та іншу підтримку, необхідну для забезпечення дійсної редакційної незалежності та інституцій-

ної автономії організацій суспільного мовлення з метою запобігання будь-якого ризику політичного або економічного втручання;

— широко оприлюднити текст цієї декларації і, зокрема, довести її до відома відповідних органів та організацій суспільного мовлення, а також інших зацікавлених сторін у професійних та промислових колах;

III. Закликає компанії суспільного мовлення відповідально поставитися до власної особливої ролі у демократичному суспільстві як невід'ємного елемента плюралізму у ЗМІ та суспільної згуртованості, що передбачає надання широкого діапазону програм та послуг для всіх верств суспільства, ретельно виконувати умови, необхідні для виконання цього завдання у цілком незалежний спосіб, і з цією метою розробити, або доопрацювати, ухвалити та дотримуватися кодексу професійної етики або внутрішніх інструкцій.

## ДОДАТОК ДО ДЕКЛАРАЦІЇ

### Вступ

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

Міністри, які брали участь у 7-й Європейській конференції міністрів щодо політики у сфері ЗМІ (Київ, березень 2005 р.), також звернулися до Ради Європи із запитом щодо здійснення «моніторингу впровадження країнами-членами Рекомендації R (96) 10 Комітету міністрів щодо гарантій незалежності суспільного мовлення з перспективою надання, за необхідності, додаткової консультативної допомоги країнам-членам для забезпечення такої незалежності».

2. У цьому додатку наведено огляд рівня незалежності організацій суспільного мовлення у країнах-членах. Тексти Декларації Комітету міністрів та додатку були підготовлені групою фахівців CDMC 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 багатьох інших джерел, зокрема міжнародних та неурядових організацій<sup>1</sup>. Його мета полягає у здійсненні аналізу складної і неоднорідної ситуації у країнах — членах Ради Європи і визначенні сфер, де державна політика щодо аудіовізуальних засобів та ЗМІ, а також правові, інституційні та фінансові засади

суспільного мовлення, що впливають з такої політики, можливо, потребують перегляду з метою приведення у відповідність зі стандартами Ради Європи.

### **Правова база**

4. Відповідно до Рекомендації R (96) 10, правові засади діяльності організацій суспільного мовлення мають чітко передбачати їх незалежність. У загальних положеннях частини I додатку до Рекомендації відзначено декілька питань, що вимагають наявності відповідних норм для забезпечення гарантій такої незалежності<sup>2</sup>. Окремо звертається увага на необхідність врегулювання відповідальності та нагляду за діяльністю організацій суспільного мовлення та їх керівних органів<sup>3</sup>, а також вимоги щодо недопущення будь-якого тиску у вигляді цензури та попереднього контролю їх діяльності.
5. Майже у всіх країнах — членах Ради Європи наявні закріплені правові засади діяльності у сфері суспільного мовлення, які у деяких випадках чітко визначені на конституційному рівні. Останнє свідчить про усвідомлення того, що правові засади діяльності у сфері суспільного мовлення мають бути предметом широкого консенсусу.

Більшість цих правових засад можуть вважатися такими, що відповідають стандартам Ради Європи, зокрема в частині, де задекларовані редакційна незалежність та інституційна автономія організацій суспільного мовлення і визначений порядок створення, членства та діяльності їх керівних та наглядових органів. Деякі з цих нормативних актів та порядок їх застосування на практиці цілком відповідають стандартам Ради Європи у цій сфері й інколи навіть можуть вважатися зразковими.

6. Натомість, у деяких країнах — членах Ради Європи правові засади діяльності організацій суспільного мовлення є недостатньо чітко визначеними або неповними. В окремих випадках відповідні норми не забезпечують гарантій редакційної незалежності та інституційної автономії організацій суспільного мовлення, виходячи зі змісту основних положень або через недоліки чи відсутність механізмів їх реалізації.

Відомі випадки, коли наявні відповідні норми є достатньо задовільними, проте на практиці вони нехтуються, внаслідок чого організації суспільного мовлення потрапляють під контроль державної влади або політичних органів чи об'єднують і служать інтересам цих органів, а не суспільства в цілому.

Інколи норми щодо керівних або наглядових органів (наприклад, щодо відбору, призначення та припинення повноважень їх членів) створюють ризик втручання у їх діяльність. У цьому зв'язку лунали скарги стосовно того, що запропоновані або

впроваджені у кількох країнах-членах зміни до законодавства обмежують незалежність керівних та/або наглядових органів організацій суспільного мовлення.

### **Завдання суспільного мовлення**

7. У Резолюції № 1 щодо майбутнього суспільного мовлення, ухваленій на 4-й Європейській конференції міністрів щодо політики у сфері ЗМІ (Прага, грудень 1994 р.), визначено головні завдання суспільного мовлення<sup>4</sup>. У цьому контексті варто нагадати, що у Рекомендації Rec (2003) 9 щодо заходів зі сприяння внеску цифрового мовлення у справу демократичного та соціального розвитку зазначено: «суспільне мовлення має зберегти своє особливе суспільне призначення, що передбачає надання основних всезагальних послуг, зокрема показ програм новин, освітніх, культурних та розважальних програм, призначених для різних категорій громадян».

Крім цього, у вищезгаданій Резолюції № 1 міститься зобов'язання «у порядку, встановленому національним законодавством і судовою практикою, та з урахуванням міжнародних зобов'язань чітко визначити роль, завдання і обов'язки організацій суспільного мовлення та забезпечити їх редакційну незалежність від політичного та економічного втручання»<sup>5</sup>.

У контексті ЗМІ надання послуг суспільного мовлення передбачає незалежність організацій, що здійснюють надання таких послуг. Воно також вимагає здатності, з точки зору законодавчого та матеріального забезпечення, до пристосування до нових обставин. Цей тісний зв'язок між завданнями суспільного мовлення та незалежністю є керівним принципом в основі Рекомендації R (96) 10.

8. Практично в усіх країнах — членах Ради Європи існують відповідні правові норми стосовно завдань суспільного мовлення послуг.

Попри значні відмінності у підходах, що використовуються (наприклад, у рівні деталізації, що відображає стратегію і політику мовлення кожної окремої країни, а також культурний, економічний або політичний контекст, переважно визначаючи їх у чіткий та вичерпний спосіб), визначення завдань суспільного мовлення можна загалом вважати задовільним. У деяких випадках завдання організацій суспільного мовлення визначені особливо ретельно з точки зору як найближчих цілей та способів їх досягнення, так і очікуваних змін у майбутньому (наприклад, з огляду на розвиток інформаційних та комунікаційних технологій).

9. Натомість, у деяких країнах-членах завдання суспільних ЗМІ недостатньо чітко визначені або важко реалізуються. Це не дозволило підготувати ґрунт для надання якісних суспільних послуг (наприклад, збалансованого/безстороннього подання новин; освітніх та навчальних програм; журналістських розслідувань; забезпечення плюралізму та різноманіття поглядів у ЗМІ; програм, призначе-

них для представників меншин та місцевих громад; якісних розважальних програм; заохочення творчого розвитку), що традиційно відрізняло суспільне мовлення від комерційного.

Останнім часом лунає критика з приводу поступового стирання в окремих країнах меж між суспільним та комерційним мовленням і так званої «конвергенції програм», що негативно позначається на якості програм суспільного мовлення. Попри те, що для компаній суспільного мовлення дуже важливим є пропонувати розважальні програми і намагатися розширити власну аудиторію, необхідно також забезпечити чітку відмінність змістового наповнення суспільного мовлення в цілому від комерційної продукції. Крім цього, компанії суспільного мовлення не завжди мають у своєму розпорядженні правові механізми та матеріальні ресурси, необхідні для забезпечення належної якості послуг, які їм було довірено надавати. Така ситуація може призвести до значного зниження якості програм або переважання масових та прибуткових програм, що не відповідає завданням суспільного мовлення.

10. Очевидно, у тих країнах, де склалася ситуація, подібна описаній вище, або має місце недостатнє усвідомлення фахівцями та суспільством в цілому сутності суспільних ЗМІ, або належному виконанню завдань суспільного мовлення заважають зовнішні чинники. У деяких з цих країн також має місце брак досвіду у сфері суспільного мовлення, що є причиною загальної байдужості до його ролі у демократичному суспільстві, або брак упевненості у створенні і забезпеченні захисту дійсно суспільних послуг у сфері аудіовізуальних засобів.

Усунення цих недоліків, відновлення або посилення легітимності суспільного мовлення, а особливо інформування суспільства про велике значення таких послуг і їх популяризація відповідно до стандартів Ради Європи є надзвичайно важливими. У цьому відношенні не слід недооцінювати роль державної влади.

11. Як було раніше зазначено, у деяких країнах-членах правові засади діяльності організацій суспільного мовлення однозначно дозволяють їм пристосовуватися до нових умов (наприклад, з огляду на розвиток нових комунікаційних технологій). У деяких країнах-членах, попри відсутність конкретних законодавчих норм, жодних перешкод для надання послуг суспільного мовлення з використанням нових форматів або платформ також немає. Прогрес у цій сфері слід лише вітати. Втім, мають місце протилежні випадки, коли чинні норми або їх тлумачення служать перешкодою для такого розвитку<sup>6</sup>.

### **Редакційна незалежність**

12. У статті 10, пункт 1 Європейської конвенції про права людини зазначено: «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 важливість цього права з точки зору свободи ЗМІ та редакційної незалежності.

13. Радою Європи було розроблено 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 необхідності скасування будь-якого довільного контролю або обмежень щодо учасників інформаційного процесу, змістового наповнення ЗМІ або передачі та поширення інформації. Крім цього, на 4-й Європейській конференції міністрів щодо політики у сфері ЗМІ країни — члени Ради Європи взяли на себе зобов'язання гарантувати незалежність компаній 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, у частині I Рекомендації R (96) 10 зазначено, що правові засади діяльності організацій суспільного мовлення мають забезпечувати їх редакційну незалежність, а також надано рекомендації щодо забезпечення гарантій редакційної незалежності<sup>7</sup> і зафіксовано заборону втручання у вигляді цензури або здійснення контролю за їх діяльністю<sup>8</sup>.

14. Як було зазначено вище, правова база багатьох країн — членів Ради Європи забезпечує редакційну незалежність організацій суспільного мовлення.

На практиці, у більшості країн-членів компанії суспільного мовлення мають редакційну незалежність та інституційну автономію. Загальновизнаним є той факт, що у таких країнах-членах порушення редакційної незалежності зустрічає потужну реакцію у відповідь з боку самих організацій суспільного мовлення, а також інших ЗМІ, громадянського суспільства та громадськості в цілому. У декількох країнах-членах було створено правові механізми для врегулювання таких ситуацій у випадку їх виникнення.

15. Втім мають місце і протилежні випадки, коли організації суспільного мовлення стають об'єктом втручання і тиску. Мова йде про випадки тісного зв'язку між компаніями суспільного мовлення та державною владою, політиками, державними чи приватними підприємствами, або тиску з боку таких установ або осіб на організації суспільного мовлення, що ставить під загрозу їх редакційну незалежність. Часто у якості прикладу наводяться ситуації, що виникають під час виборів та передвиборчих кампаній; вважається, що у такі періоди засоби впливу на компанії суспільного мовлення використовуються з метою забезпечення позитивного висвітлення у ЗМІ<sup>9</sup>.

16. У деяких країнах — членах Ради Європи процес трансформування державних мовних організацій в організації суспільного мовлення відбувається повіль-

ними темпами або досі не розпочався і в окремих випадках має швидше формальний, ніж реальний характер. У деяких країнах вплив державної влади та політиків на органи регулювання у сфері мовлення або на галузь мовлення в цілому було визначено як головну перешкоду для розвитку і забезпечення різноманітного, безстороннього і плюралістичного телерадіомовного середовища. Також є дані про окремі випадки тиску з боку приватних осіб.

17. Слід додати, що у деяких країнах-членах відсутні традиції саморегулювання або спільного регулювання, ухвалення і дотримання редакційних стандартів та культура об'єктивності і професіоналізму взагалі. У деяких з країн-членів, що мають справу з описаними вище проблемами, кодекси професійної етики та внутрішні інструкції, що мають значною мірою сприяти незалежному функціонуванню компаній суспільного мовлення, досі не ухвалено.

### **Фінансування**

18. Питання ресурсного забезпечення організацій суспільного мовлення є ключовим з точки зору їх незалежності та здатності виконувати власні завдання. Це пояснює взяті на 4-й Європейській конференції міністрів щодо політики у сфері ЗМІ зобов'язання «гарантувати безперервне забезпечення компаній суспільного мовлення достатніми ресурсами, необхідними для виконання їх завдань та «забезпечити функціонування» і, за необхідності, створити належну і надійну систему фінансування, що служитиме гарантією отримання організаціями суспільного мовлення ресурсів, необхідних для виконання їх завдань», а також увагу, приділену цьому питанню у Рекомендації R (96) 10<sup>10</sup>.

19. У деяких країнах — членах Ради Європи організації суспільного мовлення фінансуються за рахунок безпосередніх внесків з боку держави, отримання плати за надання ліцензій, прибуткових видів діяльності або поєднання цих джерел.

Будь-який із застосованих підходів може бути реалізований із врахуванням ринкових вимог. Необхідність ретельного підходу до фінансування компаній суспільного мовлення з тим, щоб воно не позначилося негативним чином на конкуренції на ринку аудіовізуальних послуг, що суперечитиме суспільним інтересам, є загальноновизнаною<sup>11, 12</sup>. При цьому, переважання прибуткових видів діяльності, що часто буває викликане браком фінансування з боку держави, може негативно позначитися на якості програмних послуг і, як наслідок, на реалізації завдань суспільного мовлення відповідними організаціями.

Часто звертається увага на існування певної кореляції між наявністю у розпорядженні організацій суспільного мовлення ресурсів та якістю послуг, що ними надаються. Втім, задовільний рівень якості послуг суспільного мовлення та ефек-

тивне управління також можуть вважатися чинниками, що сприятимуть залученню необхідних ресурсів.

20. Відомо, що в інших країнах — членах Ради Європи відсутні належні, надійні та прозорі системи фінансування, що забезпечують отримання організаціями суспільного мовлення необхідних ресурсів для виконання їх завдань. У деяких випадках фінансові зобов'язання та механізми нерідко мають лише декларативний характер і не підкріплені діями для їх реалізації на практиці.

Також часто висловлюються занепокоєння щодо загроз для безперервності діяльності організацій суспільного мовлення у зв'язку з невизначеністю короткострокових та довгострокових перспектив фінансування (наприклад, через неузгодженість фінансування з боку держави, проблеми, пов'язані з функціонуванням системи оплати послуг, неспроможність коригування розміру плати за надання ліцензій з урахуванням інфляції) або тиском з боку органів державної влади, відповідальних за фінансове забезпечення, і, як наслідок, загрозою редакційній незалежності та інституційній автономії. З метою попередження таких ризиків, особливо у випадках, коли фінансування здійснюється з державного бюджету, мають бути запроваджені відповідні запобіжні механізми.

### **Захист прав працівників**

21. Питання кадрової політики також були відзначені у Рекомендації R (96) 10, у якій йдеться про відбір та недопущення дискримінації працівників, супутні види діяльності і право на страйк, та вимоги щодо захисту працівників організації суспільного мовлення від зовнішнього впливу<sup>13</sup>.

22. Можна зробити висновок, що більшість країн — членів Ради Європи відповідають цим критеріям і загалом дотримуються стандартів захисту прав працівників.

23. Втім, відомо, що у деяких країнах — членах Ради Європи ці стандарти досі належним чином не впроваджено, зокрема у сфері ЗМІ. Така ситуація призводить до незахищеності працівників ЗМІ від політичного та економічного втручання і тиску і ускладнення дотримання професійних стандартів.

Іноді лунають скарги на дискримінацію або звільнення журналістів внаслідок тиску на керівництво з боку інших осіб або установ, а також заяви про випадки, коли у деяких країнах під приводом трансформування державних телерадіомовних організацій в організації суспільного мовлення були звільнені журналісти, відомі як особливо безкомпромісні або допитливі.

Також висловлюється занепокоєння з приводу пропозицій щодо уповноваження держави для здійснення управління персоналом компаній суспільного мовлення або органів регулювання.

### **Відкритість, прозорість та підзвітність**

24. Виходячи з власної природи, суспільне мовлення має бути підзвітне всьому суспільству, оскільки загалом покликане служити інтересам громадськості й у більшості випадків принаймні частково фінансується за рахунок суспільних ресурсів (наприклад, державних коштів) або оплати послуг їх отримувачами. Згідно з Резолюцією № 1, ухваленою на 4-й Європейській конференції міністрів щодо політики у сфері ЗМІ, «компанії суспільного мовлення мають бути безпосередньо підзвітними громадськості. З цією метою компанії суспільного мовлення мають регулярно звітувати про власну діяльність та розробити механізми для висловлення її оцінки глядачами та слухачами».

Очевидно, що підзвітність є також бажаною з точки зору ефективного управління ресурсами у розпорядженні організацій суспільного мовлення.

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

Варті уваги приклади вдалого досвіду забезпечення підзвітності пов'язані з організаціями суспільного мовлення, що активно цікавляться думкою аудиторії з метою аналізу власної діяльності і, за необхідності, покращення якості послуг, що ними надаються.

Багато компаній суспільного мовлення оприлюднюють відповідну інформацію на регулярній основі, зокрема на підставі передбачених законом зобов'язань щодо оприлюднення річних звітів або надання їх парламенту. Це дозволяє здійснення бажаного громадського контролю.

26. Втім, мають місце випадки, коли ступінь відкритості, прозорості та підзвітності організацій суспільного мовлення стосовно виконання їх завдань та використання (суспільних) ресурсів у їх розпорядженні перед суспільством в цілому є недостатнім. Також відомі приклади того, як, попри наявність норм щодо надання щорічних звітів до парламенту держави, такі звіти не стають предметом розгляду та обговорення.

## **ПРИМІТКИ**

<sup>1</sup> Варто окремо згадати наступні джерела: результати опитування країн-членів щодо ступеня впровадження 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. (док. 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 (док. 9640, доопрацьована редакція) та Рекомендацію Парламентської асамблеї 1589 (2003) щодо свободи вираження поглядів у ЗМІ в Європі; звіти та рекомендації Парламентської асамблеї для окремих країн; 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 у Європі: регулювання, політика та незалежність».

<sup>2</sup> А саме: формування програм мовлення; концепція і виробництво програм; редагування і подання програм новин та інформаційних програм; організація діяльності служби; підбір, наймання та управління персоналом служби; придбання, оренда, продаж та використання товарів та послуг; управління фінансовими ресурсами; формування та виконання бюджету; обговорення, підготовка і підписання юридичних актів щодо діяльності служби; представництво служби у суді, а також у стосунках з третіми сторонами.

<sup>3</sup> Більш детальні поради щодо керівних та наглядових органів організацій суспільного мовлення (їх повноважень, статусу та обов'язків) надані у частинах II і III Додатку до Рекомендації R (96) 10.

<sup>4</sup> Щодо розвитку завдань суспільного мовлення у майбутньому див. примітку 7.

<sup>5</sup> Можна також згадати Рекомендацію 1589 (2003) щодо свободи вираження поглядів у ЗМІ в Європі, у якій Парламентська асамблея зверталася до Комітету міністрів з проханням закликати країни-члени, за необхідності, «[...] зокрема, внести зміни до законодавства у сфері телерадіомовлення і впровадити їх з метою забезпечення дійсно суспільного мовлення». Крім цього, у Рекомендації 1641 (2004) щодо суспільного мовлення Парламентська асамблея зазначає, що «суспільне мовлення, невід'ємна складова демократії у Європі, знаходиться під загрозою через чужі політичні та економічні інтереси, загострення конкуренції з боку комерційних ЗМІ, концентрацію ЗМІ та фінансові труднощі. Перед ним також стоїть виклик, пов'язаний з необхідністю пристосуватися до глобалізації та нових технологій». Парламентська асамблея також звертає увагу на те, що «неспроможність багатьох європейських країн виконати зобов'язання щодо забезпечення функціонування і розвитку потужної системи суспільного мовлення, взяті на себе їх урядами на 4-й Європейській конференції міністрів щодо 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 країн-членів досі не реалізовано. Крім цього, уряди багатьох країн Європи здійснюють переорієнтацію власної політики у сфері ЗМІ з огляду на розвиток цифрових технологій, внаслідок чого суспільне мовлення ризикує залишитися без належної підтримки».

<sup>6</sup> Що стосується доступу організацій суспільного мовлення до нових комунікаційних технологій, див., зокрема, частину VII Додатку до Рекомендації R (96) 10, де зазначено, що «організації суспільного мовлення повинні мати можливість використовувати нові комунікаційні технології і, за наявності дозволу, розвивати нові послуги на основі таких технологій з метою виконання у незалежний спосіб власних завдань, визначених законом». У більш пізніх документах, ухвалених на 7-й Європейській конференції міністрів щодо політики у сфері ЗМІ, йдеться про «особливо важливу роль суспільного мовлення у цифровому середовищі як елемента суспільної згуртованості, відображення культурних відмінностей і невід'ємного чинника плюралізму поглядів, доступного для всіх», та «важливість забезпечення вільного і всезагального доступу до послуг суспільного мовлення на різних платформах і необхідність подальшого розширення завдань суспільного мовлення з огляду на процеси дигіталізації та конвергенції». Згідно з планом дій, ухваленим на 7-й Європейській конференції міністрів

щодо політики у сфері ЗМІ, група фахівців MC-S-PSB при CDMC здійснює роботу з «оцінювання, яким чином завдання суспільного мовлення мають, за необхідності, розвиватися і адаптуватися країнами-членами до умов нового цифрового середовища, та вивчення правових, фінансових, технічних та інших необхідних передумов виконання компаніями суспільного мовлення своїх завдань у найкращий можливий спосіб для подальшого формування законодавчих або інших пропозицій, які вважатиме за доцільні для досягнення цієї мети».

<sup>7</sup> Окремо розглядаються програми мовлення, концепція і виробництво програм та редагування і подання програм новин та інформаційних програм.

<sup>8</sup> Див. також частину VI Додатку до Рекомендації R (96) 10, присвячену конкретним аспектам політики формування програм мовлення організацій суспільного мовлення.

<sup>9</sup> У цьому контексті див. також Рекомендацію R (99) 15 щодо заходів із висвітлення виборчих кампаній у ЗМІ.

<sup>10</sup> У частині V Додатку до Рекомендації R (96) 10 йдеться, зокрема, про наступні вимоги: питання фінансування не може бути використане для здійснення будь-якого прямого або непрямого впливу на редакційну незалежність та інституційну автономію організацій суспільного мовлення; питання фінансування мають обговорюватися з організаціями суспільного мовлення; платежі мають здійснюватися у спосіб, що гарантує безперервність діяльності організації суспільного мовлення і дозволяє планування у довгостроковій перспективі; а також те, що фінансовий нагляд за організаціями суспільного мовлення не повинен впливати на їх незалежність у питаннях формування програм мовлення.

<sup>11</sup> В Амстердамському протоколі щодо системи суспільного мовлення у країнах — членах Європейського Союзу, що додається до Договору про заснування Європейської економічної спільноти, зазначено, що система суспільного мовлення у цих країнах безпосередньо пов'язана з демократичними, суспільними і культурними потребами кожної окремої країни та необхідністю забезпечення плюралізму ЗМІ. Крім цього, у ньому зазначено, що «положення Договору про заснування Європейської економічної спільноти не обмежують право країн-членів здійснювати фінансування суспільного мовлення, якщо таке фінансування призначене з метою забезпечення надання телерадіомовними організаціями послуг суспільного мовлення, доручених, визначених і організованих кожною країною-членом, і якщо таке фінансування не впливає на умови торгівлі та конкуренцію у межах Спільноти у мірі, що суперечитиме загальним інтересам, водночас враховуючи необхідність реалізації завдань суспільного мовлення».

<sup>12</sup> У цьому контексті можна згадати Конвенцію ЮНЕСКО про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження, у якій підтверджується суверенне право держав формувати і реалізувати власну культурну політику та вживати заходи з метою захисту та заохочення розмаїття форм культурного самовираження, зокрема заходи з регулювання, надання фінансової допомоги, створення і підтримки державних установ та розвитку розмаїття у ЗМІ, у тому числі у сфері суспільного мовлення.

<sup>13</sup> Що стосується останнього пункту, у частині IV Додатку до Рекомендації R (96) 10 визначена необхідність чіткої заборони для працівників організацій суспільного мовлення виконувати будь-які вказівки з боку інших осіб або установ, окрім організації, у якій вони працюють, без згоди на це керівництва організації, за винятком вимог наглядових органів у межах їх компетенції.

# Щодо місії суспільних засобів масової інформації в інформаційному суспільстві

## Рекомендація Rec (2007) 3 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам

(Ухвалено Комітетом міністрів Ради Європи  
31 січня 2007 року на 985-му засіданні заступників міністрів)

Комітет міністрів, відповідно до статті 15.b Статуту Ради Європи,

Ураховуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності серед її членів з метою захисту та підтримки ідеалів і принципів, які є їхньою спільною спадщиною;

Нагадуючи зобов'язання держав-членів по відношенню до основоположного права на свободу вираження поглядів та інформації, гарантованого статтею 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод;

Нагадуючи важливість для демократичних суспільств широкого розмаїття незалежних і автономних засобів масової інформації, здатних відображати багатоманітність ідей і думок, а також те, що нові інформаційні та комунікаційні технології та послуги повинні ефективно використовуватися для розширення можливостей для свободи вираження, як зазначено в Декларації [Комітету міністрів] про свободу вираження поглядів та інформації (квітень 1982 року);

Беручи до уваги Резолюцію № 1 про майбутнє суспільного телерадіомовлення, прийняту на 4-й Європейській міністерській конференції з питань політики засобів масової інформації (Прага, грудень 1994 року);

Нагадуючи про свою Рекомендацію № R (96) 10 щодо гарантії незалежності суспільного телерадіомовлення та Рекомендацію Rec (2003) 9 щодо заходів для сприяння демократичному та соціальному внеску з боку цифрового мовлення, а також Декларацію про гарантію незалежності суспільного телерадіомовлення в державах-членах (вересень 2006 року);

Нагадуючи про Рекомендацію № 1641 (2004) Парламентської асамблеї Ради Європи щодо суспільного телерадіомовлення, що закликає прийняти новий основний програмний документ про суспільне телерадіомовлення з огляду на останні техно-

логічні розробки, а також доповідь про суспільне телерадіомовлення Комітету Парламентської асамблеї з питань культури, науки та освіти (Документ № 10029, січень 2004 року), що відзначає потребу в розвитку та модернізації цього сектора, а також позитивну відповідь Комітету міністрів на цю рекомендацію;

Беручи до уваги програмні документи, схвалені на 7-й Європейській міністерській конференції з питань політики засобів масової інформації (Київ, березень 2005 року) та, зокрема, викладену в Плані дій мету дослідження того, яким чином суспільна місія повинна бути, де необхідно, розвинена та адаптована державами-членами до нового цифрового середовища;

Нагадуючи про Конвенцію ЮНЕСКО про захист і сприяння розмаїттю культурного вираження (жовтень 2005 року), яка надає великого значення, серед іншого, створенню умов, сприятливих для розмаїття ЗМІ, у тому числі за допомогою суспільного телерадіомовлення;

Усвідомлюючи потребу в захисті основних цілей суспільного інтересу в інформаційному суспільстві, у тому числі свободу вираження поглядів та доступ до інформації, медіа плюралізм, культурне розмаїття, а також захист неповнолітніх і людської гідності, відповідно до стандартів і норм Ради Європи;

Підкреслюючи особливу роль суспільного телерадіомовлення, яка полягає в підтримці цінностей демократичних суспільств, зокрема додержання прав людини, поваги до інших культур і політичного плюралізму; і по відношенню до його мети, що полягає в пропонуванні широкого вибору програм і послуг для всіх груп суспільства, сприяючи соціальному єднанню, культурному розмаїттю та плюралістичній комунікації, доступній для всіх;

Пам'ятаючи, що зростаюча конкуренція в телерадіомовленні ускладнює для багатьох комерційних мовників підтримку суспільної цінності своїх програм, особливо у їхніх безкоштовних послугах;

Усвідомлюючи той факт, що глобалізація та міжнародна інтеграція, так само як і зростаюча горизонтальна та вертикальна концентрація приватних ЗМІ на національному та міжнародному рівнях, мають далекосяжні наслідки для держав та їхніх медіа систем;

Відзначаючи, що в інформаційному суспільстві громадськість, і особливо молодші покоління, все частіше звертається до нових комунікаційних послуг за контентом і для задоволення своїх комунікативних потреб, за рахунок традиційних ЗМІ;

Будучи переконаним, таким чином, що суспільна місія має усе більше значення в інформаційному суспільстві і що вона може бути реалізована суспільними організаціями через різні платформи і пропозицію різних послуг, що веде в результаті до появи суспільних ЗМІ, які — для цілей цієї рекомендації — не включають друковані ЗМІ;



Визнаючи повну легітимність і конкретні цілі суспільних засобів масової інформації в інформаційному суспільстві;

Будучи переконаним, що, приділяючи увагу питанням ринку та конкуренції, спільні інтереси вимагають, щоб суспільні ЗМІ були забезпечені належним фінансуванням для реалізації суспільної місії, що покладена на них;

Визнаючи право держав-членів визначати місію окремого суспільного засобу масової інформації відповідно до їхніх власних національних обставин;

Визнаючи, що місія окремих суспільних ЗМІ може відрізнятись в кожній державі-члені і що ця місія не обов'язково повинна включати всі принципи, викладені в цій рекомендації,

Рекомендує урядам держав-членів:

- i. гарантувати основоположну роль суспільних ЗМІ в новому цифровому середовищі, встановлюючи чітку місію суспільних ЗМІ та надаючи їм можливість використовувати нові технічні засоби для кращої реалізації цієї місії та пристосування до швидких змін у сучасному медійному та технологічному середовищі, а також до змін в уподобаннях слухачів та глядачів і очікуваннях аудиторії;
- ii. включити, там, де вони цього ще не зробили, положення до свого законодавства щодо місії суспільних ЗМІ, які стосуються, зокрема, нових комунікаційних послуг, таким чином надаючи суспільним ЗМІ можливість повною мірою використати свій потенціал і, особливо, сприяти ширшій демократичній, соціальній і культурній участі, серед іншого, за допомогою нових інтерактивних технологій;
- iii. гарантувати суспільним ЗМІ через надійне та належне фінансування та організаційну структуру умови, необхідні для виконання функції, покладеної на них державами-членами, у новому цифровому середовищі, прозорим і відповідальним способом;
- iv. надати суспільним ЗМІ можливість відповідати повною мірою та ефективно на виклики інформаційного суспільства, поважаючи подвійну (державна/приватна) структуру європейського середовища електронних ЗМІ та приділяючи увагу питанням ринку і конкуренції;
- v. забезпечити, щоб універсальний доступ до суспільних ЗМІ був відкритий для всіх осіб і соціальних груп, в тому числі груп меншин і незаможних, за допомогою низки технологічних засобів;
- vi. широко розповсюдити цю рекомендацію та, зокрема, ознайомити з нею органи державної влади, суспільні ЗМІ, професійні групи і громадськість у цілому, з керівними принципами, викладеними нижче, і забезпечити існування необхідних умов для впровадження на практиці цих принципів.

## КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ СТОСОВНО МІСІЇ СУСПІЛЬНИХ ЗМІ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

### I. Суспільна місія: збереження ключових елементів

1. Держави-члени мають право визначати та наділяти суспільною місією одну чи кілька конкретних засобів масової інформації, у державному та/або приватному секторі, зберігаючи ключові елементи, що становлять традиційну суспільну місію, водночас пристосовуючи її до нових обставин. Ця місія повинна здійснюватися з використанням найсучаснішої технології, що відповідає цій меті. Ці елементи кілька разів згадувалися в документах Ради Європи, що визначають суспільне мовлення, серед іншого, як:
  - a) орієнтир для всіх членів суспільства, з наданням універсального доступу;
  - b) чинник соціального єднання та інтеграції всіх людей, груп і спільнот;
  - c) джерело об'єктивної та незалежної інформації і коментарів, а також інноваційного й різноманітного контенту, що відповідає високим етичним стандартам і стандартам якості;
  - d) форум для плюралістичних публічних дискусій і засіб сприяння ширшій демократичній участі людей;
  - e) активний контрибутор у розроблення та виробництво аудіовізуального продукту і більше визнання та ширше поширення різноманітної національної та європейської культурної спадщини.
2. В інформаційному суспільстві, що великою мірою залежить від цифрових технологій, де засоби поширення контенту урізноманітнилися та вийшли за межі традиційного телерадіомовлення, держави-члени повинні забезпечити, щоб суспільна місія була розширена та охоплювала надання належного контенту також і через нові комунікаційні платформи.

### II. Пристосування суспільної місії до інформаційного суспільства

#### *a. Орієнтир для всіх членів суспільства, з наданням універсального доступу*

3. Суспільні ЗМІ повинні пропонувати новини, інформацію, освітні, культурні, спортивні й розважальні програми та контент, які націлені на різноманітні категорії суспільства і які, якщо розглядати в цілому, становлять більшу суспільну цінність у порівнянні з тим, що пропонують інші мовники та провайдери контенту.

4. Принцип універсальності, що є основоположним для суспільних ЗМІ, повинен розглядатися з урахуванням технічних, соціальних аспектів і аспектів контенту. Держави-члени повинні, зокрема, забезпечувати, щоб суспільні мовники були присутні на важливих платформах і мали необхідні ресурси для цього.
5. З огляду на звички аудиторії, що змінюються, суспільні ЗМІ повинні бути здатними пропонувати як загальний, так і спеціалізований контент і послуги, а також індивідуалізовані інтерактивні послуги та послуги за вимогою. Вони повинні звертатися до всіх поколінь, але особливо залучати молодь до активних форм спілкування, заохочуючи надання контенту, що визначається користувачем, і створюючи інші схеми залучення.
6. Держави-члени повинні потурбуватися про те, щоб цілі та засоби для досягнення цих цілей суспільними ЗМІ були чітко визначеними, зокрема стосовно використання тематичних послуг і нових комунікаційних послуг. Це може включати регулярну оцінку та перевірку такої діяльності відповідними органами, щоб гарантувати, що всі групи аудиторії адекватно обслуговуються.

***b. Чинник соціального єднання та інтеграції всіх людей, груп і спільнот***

7. Суспільні ЗМІ повинні бути адаптовані до нового цифрового середовища, щоб мати можливість виконувати свою місію стосовно сприяння соціальної єдності на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівнях, а також сприяти розвитку відчуття спільної відповідальності суспільства для досягнення цієї мети.
8. Суспільні ЗМІ повинні об'єднувати всі спільноти, соціальні групи та покоління, в тому числі групи меншин, молодь, людей похилого віку, найбільш незаможні соціальні верстви, непрацездатних людей, водночас поважаючи їхні різні риси і потреби. У цьому контексті, необхідно звернути увагу на контент, який створюється цими групами і для них, а також їхньому доступу до суспільних ЗМІ, присутності та зображенню в цих ЗМІ. Належна увага має бути також приділена питанням гендерної рівності.
9. Суспільні ЗМІ повинні діяти як провідник суспільства, якому довіряють, приносячи конкретні корисні знання в життя окремих осіб і різних суспільних спільнот. У цьому контексті вони повинні приділяти особливу увагу потребам груп меншин і незаможних і знедолених верств населення. Ця роль заповнення прогалини на ринку, яка є важливою частиною традиційної місії суспільних ЗМІ, повинна зберігатися в новому цифровому середовищі.
10. В епоху глобалізації, міграції та інтеграції на європейському й міжнародному рівнях суспільні ЗМІ повинні сприяти кращому взаєморозумінню між народами та робити свій внесок у міжкультурний та міжрелігійний діалог.

11. Суспільні ЗМІ повинні підтримувати перехід на цифрові технології і зусилля для подолання цифрового поділу за допомогою, між іншим, збільшення доступності програм і послуг на нових платформах.

***с. Джерело об'єктивної та незалежної інформації і коментарів, а також інноваційного й різноманітного контенту, що відповідає високим етичним стандартам і стандартам якості***

12. Держави-члени повинні забезпечити, щоб суспільні ЗМІ утворювали простір довіри та надійності серед великої кількості цифрових засобів масової інформації, виконуючи свою роль об'єктивного та незалежного джерела інформації, думок і коментарів, а також широкого спектра програм і послуг, що відповідають високим етичним і якісним стандартам.
13. Визначаючи суспільну місію, держави-члени повинні враховувати роль суспільних ЗМІ в подоланні фрагментарності, зменшенні соціального й політичного відчуження та сприянні розвитку громадянського суспільства. Вимогою для цього є незалежні та безсторонні новини та контент, що стосується поточних подій, які повинні надаватися як у традиційних програмах, так і за допомогою нових комунікаційних послуг.

***д. Форум для плюралістичних публічних дискусій і засіб сприяння ширшій демократичній участі людей***

14. Суспільні ЗМІ повинні відігравати важливу роль у стимулюванні ширшої демократичної дискусії та участі за допомогою, серед іншого, нових інтерактивних технологій, пропонуючи суспільству ширше залучення до демократичних процесів. Суспільні ЗМІ повинні виконувати важливу роль у навчанні активних і відповідальних громадян, надаючи не лише якісний контент, але також простір для публічних дискусій, відкритий для різноманітних ідей і переконань у суспільстві, а також платформу для поширення демократичних цінностей.
15. Суспільні ЗМІ повинні надавати адекватну інформацію про демократичну систему та демократичні процедури, повинні заохочувати участь не лише у виборах, але також у процесах прийняття рішень і суспільному житті в цілому. Відповідно, одна з функцій суспільних ЗМІ повинна полягати в посиленні інтересу громадян до суспільних справ і їх заохоченні брати активнішу участь.
16. Суспільні ЗМІ також повинні активно підтримувати культуру терпимості та взаєморозуміння, використовуючи нові цифрові та онлайн технології.
17. Суспільні ЗМІ повинні виконувати провідну роль у суспільному контролі за національними урядами і міжнародними урядовими організаціями, посилюючи

їхню прозорість, підзвітність громадськості та легітимність, допомагаючи позбутися дефіциту демократії і роблячи внесок у розвиток європейської суспільної сфери.

18. Суспільні ЗМІ повинні покращувати свій діалог із громадськістю та зміцнювати свою підзвітність їй, також за допомогою нових інтерактивних послуг.

***е. Активний контрибутор у розроблення та виробництво аудіовізуального продукту і більше визнання та ширше поширення різноманітної національної та європейської культурної спадщини***

19. Суспільні ЗМІ повинні відігравати особливу роль у сприянні культурному розмаїттю та ідентичності, у тому числі за допомогою нових комунікаційних послуг і платформ. З цією метою суспільні ЗМІ повинні продовжувати робити інвестиції у створення нового оригінального контенту, підготовленого в форматах, придатних для нових комунікаційних послуг. Вони повинні підтримувати розроблення та виробництво національних аудіовізуальних програм, що відображають як місцеві, так і регіональні риси.
20. Суспільні ЗМІ повинні стимулювати креативність і відображати розмаїття культурних заходів, за допомогою своїх культурних програм у таких сферах, як музика, мистецтво і театр, а також вони повинні, де можливо, підтримувати культурні події та заходи.
21. Суспільні ЗМІ повинні продовжувати відігравати центральну роль в освіті, медіа освіченості та навчанні упродовж всього життя, а також повинні активно робити внесок у формування суспільства, що ґрунтується на знаннях. Суспільні ЗМІ повинні переслідувати цю мету, повною мірою використовуючи переваги нових можливостей та залучаючи всі соціальні групи й покоління.
22. Суспільні ЗМІ повинні відігравати особливу роль у збереженні культурної спадщини. Вони повинні формувати свої архіви та покладатися на них. Архіви мають бути оцифровані й, таким чином, збережені для майбутніх поколінь. Для того щоб бути відкритими для ширшої аудиторії, аудіовізуальні архіви повинні, якщо це необхідно та можливо, бути доступні в онлайн-режимі. Державам-членам слід розглянути можливі шляхи полегшення реалізації таких проектів.
23. У своєму програмуванні і контенті суспільні ЗМІ повинні відображати все більш багатоетнічні та багатокультурні суспільства, в яких вони працюють, захищаючи культурну спадщину різних меншин і спільнот, надаючи можливості для культурного вираження та обміну, а також стимулюючи тіснішу інтеграцію, не знищуючи культурного розмаїття на національному рівні.

24. Суспільні ЗМІ повинні сприяти повазі до культурного розмаїття, разом із тим знайомлячи аудиторію з культурами інших народів усього світу.

### **III. Належні умови, необхідні для виконання суспільної місії в інформаційному суспільстві**

25. Держави-члени повинні забезпечити, щоб спеціальні правові, технічні, фінансові та організаційні умови, необхідні для виконання суспільної місії, продовжували застосовуватися і були пристосовані до нового цифрового середовища. Враховуючи виклики інформаційного суспільства, держави-члени повинні мати можливість організувати свої власні національні системи суспільних ЗМІ, пристосовані до технологічних і соціальних реалій, що швидко змінюються, в той же час залишаючись вірними основним принципам суспільного служіння.

#### ***a. Правові умови***

26. Держави-члени повинні встановити чіткі правові рамки для розвитку суспільних ЗМІ та виконання їхньої місії. Вони повинні включити у своє законодавство положення, які надають суспільним ЗМІ можливість виконувати якомога ефективніше свою особливу функцію в інформаційному суспільстві та, зокрема, які дозволяють їм розвивати нові комунікаційні послуги.
27. Для того щоб узгодити потребу в чіткому визначенні місії з потребою поважати редакційну незалежність і програмну автономію та дозволити гнучкість для швидкого пристосування суспільної діяльності до нової ситуації, держави-члени повинні знайти відповідні рішення, залучаючи, якщо необхідно, суспільні ЗМІ, відповідно до своїх правових традицій.

#### ***b. Технічні умови***

28. Держави-члени повинні гарантувати, що суспільні ЗМІ мають необхідні технічні ресурси для виконання своєї місії в інформаційному суспільстві. Упровадження низки нових послуг дозволить їм охопити більше домогосподарств, створити якісніший контент, відповідаючи на очікування громадськості, і не відставати від розвитку цифрового середовища. Суспільні ЗМІ повинні відігравати активну роль у технологічних інноваціях електронних засобів масової інформації, а також у цифровому переході.

**c. Фінансові умови**

29. Держави-члени повинні забезпечити належне фінансування для суспільних ЗМІ, надаючи їм можливість виконувати свою функцію в інформаційному суспільстві, як визначено їхньою місією. Традиційні моделі фінансування, що спираються на такі джерела, як ліцензійний збір, державний бюджет і реклама, залишаються актуальними за нових умов.
30. Беручи до уваги розвиток нових цифрових технологій, держави-члени можуть розглянути питання додаткового фінансування, приділяючи належну увагу умовам ринку та конкуренції. Зокрема, у випадку нових індивідуалізованих послуг, держави-члени можуть дозволити суспільним ЗМІ стягувати плату. Держави-члени можуть також скористатися суспільними і місцевими ініціативами для створення і фінансування нових видів суспільних ЗМІ. Однак жодне з цих рішень не повинно наражати на ризик принцип універсальності суспільних ЗМІ або призвести до дискримінації між різними групами суспільства. При розробці нових систем фінансування, держави-члени повинні приділяти належну увагу характеру контенту, що надається в інтересах суспільства та в спільних інтересах.

**d. Організаційні умови**

31. Держави-члени повинні створити організаційні умови для суспільних ЗМІ, що забезпечують найбільш відповідне підґрунтя для виконання суспільної місії у цифровому середовищі. Здійснюючи це, вони повинні приділяти належну увагу гарантії редакційної незалежності та інституційної автономії суспільних ЗМІ та особливостям національних медіа систем, а також організаційним змінам, необхідним для використання переваг нових методів виробництва та поширення в цифровому середовищі.
32. Держави-члени повинні забезпечити, щоб суспільні ЗМІ мали здатність і критичну масу для того, щоб ефективно функціонувати в новому цифровому середовищі, виконувати розширену суспільну місію та зберігати свої позиції на ринку з високою концентрацією.
33. Організуюючи виконання суспільної місії, держави-члени повинні переконатися, що суспільні мовники можуть, якщо необхідно, залучитися до співпраці з іншими економічними агентами, такими як комерційні ЗМІ, правовласники, виробники аудіовізуального контенту, оператори платформ і дистриб'ютори аудіовізуального контенту.

# Фінансування суспільного мовлення

## Рекомендація 1878 (2009)

### Парламентської асамблеї Ради Європи

1. Парламентська асамблея Ради Європи відмічає, що служби суспільного мовлення існують в атмосфері, що характеризується одночасною пропозицією багатьма приватними каналами безкоштовних, створених на замовлення медіа послуг та швидким поширенням аудіовізуальних матеріалів, доступних в Інтернеті. Таке зростання конкуренції в аудіовізуальному медіа секторі викликало політичні дебати стосовно фінансування суспільного мовлення в Європі.
2. Оскільки створення та підтримка служб мовлення були дуже дорогими та залежали від обмежених інфраструктурних ресурсів спектру радіо частот, технологічний прогрес в області 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 розвинути в аудіовізуальний матеріал.
4. Відповідно, змінюється поведінка і вимоги споживачів, намічаючи майбутній відхід від лінійних програм до тематичних каналів та інтерактивних чи створених на замовлення послуг, використовуючи також Інтернет у якості платформи для подальшого надання таких послуг.
5. Служби суспільного мовлення мають бути важливим суспільним джерелом незаангажованої 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 служби; вони повинні робити суттєвий внесок у виробництво аудіовізуальних робіт високої якості; вони мають надавати громадськості в цілому безкоштовний доступ до неформальної освіти та культури; вони мають можливість та зобов'язання служити також глядачам з меншин і людей з особливими потребами, яких не будуть обслуговувати на чисто комерційному ринку; тому вони мають підтримувати некомерційні цілі, такі як соціальний прогрес, громадський інтерес у демократичних процесах, міжкультурне порозуміння та суспільна інтеграція. Коли вони виконують ці



функції, служби суспільного мовлення стають важливою публічною цінністю, яку не варто применшувати чи полишати.

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 медіа простори, культурне різноманіття певного суспільства, так само, як і географічні та інфраструктурні факти.
7. Таким чином, Асамблея самовіддано підтримує зобов'язання, висловлені п'ятнадцять років тому на 4-й Європейській конференції міністрів щодо політики у сфері ЗМІ (Прага, 1994 р.) в Резолюції про майбутнє суспільного мовлення, зокрема:
  - 7.1. гарантувати принаймні одну всеохоплюючу широкодіапазонну службу програм, що стосуватиметься інформації, освіти, культури та розваг, доступних усім членам громадянськості, при цьому визнаючи, що службам суспільного мовлення необхідно дозволяти, де можливо, надавати додаткові програмні послуги, наприклад, тематичні послуги;
  - 7.2. чітко визначити роль, місії й повноваження служб суспільного мовлення та забезпечити їхню редакційну незалежність від політичного та економічного втручання;
  - 7.3. гарантувати службам суспільного мовлення безпечні та релевантні засоби, необхідні для виконання їхніх місій.
8. Асамблея нагадує про інші стандарти суспільних медіа, визначені її Резолюцією 1636 (2008) про індикатори демократії для медіа, її Рекомендацією 1855 (2009) про управління аудіовізуальними медіа службами, так само, як Рекомендаціями Rec (1996) 10 Комітету міністрів про гарантування незалежності суспільного мовлення, Rec (2007) 3 щодо місії засобів масової інформації в інформаційному суспільстві та Rec (2007) 16 щодо заходів для просування цінності Інтернету як публічної служби, так само, як і Декларацію Комітету міністрів про гарантування незалежності суспільного мовлення у державах-членах від 27 вересня 2006 р. та її Декларацію про локалізацію та менеджмент цифрових частот і суспільного інтересу від 20 лютого 2008 р.
9. Оскільки медіа ринок розширюється і потреби споживачів змінюються, служби суспільного мовлення повинні урізноманітнювати свої послуги через тематичні канали, медіа на замовлення, друковані засоби масової інформації та медіа послуги на основі Інтернету для того, щоб пропонувати всеохоплюючий та конкурентноспроможний спектр медійних послуг для громадянськості загалом від-

повідно до місії служби суспільного мовлення. Технологічний прогрес у галузі аудіовізуальних засобів масової інформації та електронних комунікацій вимагає від служб суспільного мовлення використання нових технологій.

10. Представляючи національні парламенти в Європі, Асамблея надає особливого значення владі та відповідальності національних законодавців за визначення конкретної місії, структури та фінансування своїх служб суспільного мовлення відповідно до національних та регіональних обставин і вимог. Асамблея відмічає всередині Європейського Союзу тенденцію до обмеження такої місцевої влади внутрішньо ринковими правилами та зростаючу кількість скарг приватних операторів Європейській Комісії на держави — членів ЄС на основі того, що вони фінансували послуги, які розглядались як такі, що знаходяться поза межами суспільних служб мовлення. Застосування європейського права не має обмежувати владу держав-членів для того, щоб пристосувати місію суспільного мовлення до своїх національних потреб. У цьому відношенні Асамблея нагадує, що Амстердамський протокол 1997 р. до договору, що сформував ЄС, ясно сприяє субсидіарності і національній компетенції держав — членів ЄС у цій сфері.
11. Асамблея нагадує про Конвенцію ЮНЕСКО про захист та сприяння різноманітності культурного вираження 2005 р., яка визнає, що в рамках своєї культурної політики та меж і, беручи до уваги власні обставини й потреби, кожна сторона, що підписала цю Конвенцію, може затверджувати заходи, спрямовані на захист та сприяння різноманітності культурного вираження на своїй території, зокрема заходи, спрямовані на надання публічної фінансової допомоги та удосконалення різноманітності медіа, в тому числі через суспільне мовлення (Стаття 6, параграфи 2 (d) та (h) Конвенції). Конвенція ЮНЕСКО також була підписана ЄС.
12. Держави-члени виробили різні правила фінансування власних служб суспільного мовлення відповідно до своїх національних традицій та обставин. Менші країни, країни з декількома мовами та країни з меншим плюралізмом комерційних служб мовлення можуть потребувати особливого фінансування для свого суспільного мовлення. Однак схвалення громадськістю фінансування суспільного мовлення зменшується, приймаючи до уваги аудіовізуальний зміст, який доступний через зосередження медіа платформ та інтернету.
13. Нагадуючи, що служби суспільного мовлення мають бути незалежні від уряду і мають бути в змоззі функціонувати без політичного втручання урядом, Асамблея підкреслює, що їхня модель фінансування має відображати цю незалежність.
14. Фінансування засобів суспільного мовлення можна забезпечити через фіксований ліцензійний платіж за трансляцію, податок, державні дотації, абонент-

ську плату та спонсорський дохід, спеціалізовані послуги з оплатою за перегляд та послуги на замовлення, продаж суміжної продукції, такої як книги, відео та фільми, та використання своїх аудіовізуальних архівів. У такому випадку, засоби суспільного мовлення можуть мати змішане фінансування, схоже до того, яке існує в інших публічних культурних інституціях, таких як оркестри, театри чи музеї. Кожна з цих форм має надавати службам суспільного мовлення можливість відповідати вимогам зрозумілої та доступної для громадськості в цілому публічної служби. Однак державним службам суспільного мовлення слід уникати конкуренції та деформації таким чином комерційних ринків.

15. Оскільки фінансування суспільного мовлення лежить у сфері інтересів громадськості, служби суспільного мовлення повинні відповідати стандартам якості, що стосуються аудіовізуального змісту та послуг. Це вимагає, щоб законодавці та регуляторні органи визначали місії суспільного мовлення, так само, як і основи загальної політики щодо таких стандартів якості, але залишали щоденну редакційну та управлінську незалежність службам суспільного мовлення. Таким чином, необхідно встановити механізми публічної підзвітності, включно з оцінкою споживачів. Однак участь аудиторії не повинна бути визначальним фактором.
16. Асамблея з цікавістю відмічає дискусії, що сьогодні ведуться в національних парламентах щодо місії та фінансування своїх служб суспільного мовлення та закликає усіх членів парламенту:
  - 16.1. гарантувати своїм службам суспільного мовлення наявність чіткої місії та адекватних довготермінових фінансових можливостей для виконання своєї місії відповідно до Резолюції про майбутнє суспільного мовлення, прийнятої на 4-й Європейській конференції міністрів щодо політики у сфері ЗМІ (Прага, 1994);
  - 16.2. гарантувати стійку структуру своїх служб 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 служб суспільного мовлення, включаючи регулярний перегляд місій своїх служб суспільного мовлення та їхню відповідність цілям суспільного мовлення та потребам споживачів;
  - 16.4. забезпечити виділення адекватного радіочастотного діапазону для служб суспільного мовлення при цифровому переключенні та після відключення аналогових радіочастот відповідно до Декларації Комітету міністрів про локалізацію та менеджмент цифрових частот і суспільного інтересу 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, отримання фінансової підтримки громадськості;
- 16.6 попросити їхні уряди підписати і ратифікувати Європейську Конвенцію про захист аудіовізуального спадку (ETS № 183), якщо вони це ще не зробили, і проаналізувати можливості для збереження аудіовізуальних архівів їхніх суспільних служб мовлення, як частину культурного спадку у відповідності з конвенцією.
17. Асамблея запрошує міністрів, що беруть участь у Конференції міністрів Ради Європи з питань засобів масової інформації та нових комунікаційних послуг (Рейк'явік, травень 2009 р.) підтвердити:
  - 17.1. важливість засобів суспільного мовлення, що відповідають їхнім національним чи регіональним вимогам завдяки чіткій місії, стійкій структурі та адекватному довготерміновому фінансуванню, визначеному на національному рівні;
  - 17.2. що служби суспільного мовлення повинні, відповідно до зміни вимог споживачів, застосовувати нові технології, щоб збільшити доступність своїх послуг та запропонувати нові додаткові послуги, в тому числі інтерактивні та створені на замовлення медіа послуги;
  - 17.3. важливість узгодження своєї національної політики на загальноєвропейському рівні через регулярні міністерські зустрічі на рівні Ради Європи, так само, як і її Організаційного комітету з питань засобів масової інформації та нових комунікаційних послуг.
18. Асамблея рекомендує Комітету міністрів:
  - 18.1. передати цю Рекомендацію компетентним міністерствам, регуляторним органам теле- та радіомовлення у своїх країнах;
  - 18.2. попросити Європейську аудіовізуальну обсерваторію зібрати інформацію про фінансування засобів суспільного мовлення в Європі;
  - 18.3. проаналізувати, разом із Європейським Союзом мовлення, можливості транскордонної співпраці служб суспільного мовлення, наприклад, у спільному виробництві аудіовізуальних робіт та програм, спільному використанні архівів, технічного оснащення та людських ресурсів, так само, як і отримання прав трансляції.
  - 18.4. призвати уряди держав-членів, а також Європейську Спільноту для того, щоб підписати і ратифікувати Європейську конвенцію для захисту аудіовізуального спадку (ETS № 183), якщо вони це ще не зробили.

# **РОЗДІЛ 2.**

## **Модельні закони про суспільне мовлення**

# Типовой закон об общественном вещании

## Європейский вещательный союз

### ВВЕДЕНИЕ. ХАРАКТЕР И РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО ВЕЩАНИЯ

Вернер Румпхорст\*

Настоящий документ преследует двойную цель:

- во-первых, в нем делается попытка разъяснить характер общественного вещания, его ведущую роль в демократическом обществе, значение общественного вещания как фактора социального согласия и национального единства и как основного активизатора страны и выразителя культуры. В завтрашнем цифровом мире с практически неограниченными возможностями распространения звуковых и аудиовизуальных программ по множеству каналов, будь то в свободном эфире (наземные передатчики, спутники) и/или по кабельным или телефонным линиям (Интернет), общественное вещание станет еще более важным и необходимым. В то же время общественному вещанию придется адаптироваться к изменяющейся обстановке с тем, чтобы служить интересам общества наилучшим возможным образом;
- после одобрения концепции общественного вещания ее необходимо осуществлять на практике, и здесь главную роль начинает играть законодательство.

В связи с этим в настоящем документе предлагается конкретный Типовой закон, сопровождаемый пояснительными примечаниями.

Типовой закон — это стандартный образец; не больше, но и не меньше. Это означает, что он не может применяться дословно, без учета правовой системы и традиций конкретной страны, ее географических размеров и возможного под-

---

\* Автор типового закону — доктор права, директор Юридического департаменту Європейського мовного союзу.

разделения на (автономные) районы, этнического и религиозного состава ее населения, уровня развития и образования, экономического положения, социальных реалий и т. д. С другой стороны, этот образец включает в себя ряд фундаментальных принципов, которые действительно повсеместно и должны быть включены в любой закон в любой точке мира, предназначенный для создания правовой основы для истинно независимой системы общественного вещания. Цель настоящего документа совершенно естественным путем определяет структуру изложения материала, который подразделен на три основные части:

- Введение: Характер и роль общественного вещания;
- Текст Типового закона;
- Пояснительные примечания к отдельным статьям Типового закона;
- Дополнение, в котором рассматриваются аспекты регламентирования коммерческого вещания.

Общественное вещание — это уникальная концепция. Хотя ее легко понять, очень часто ее понимают неправильно, причем, иногда — совершенно искренне, а иногда — преднамеренно.

### **Чем оно не является?**

В некоторых языках не существует даже понятия, полностью соответствующего английскому слову *public*, и самый близкий перевод подразумевает «государственное (правительственное), официальное» вещание. В том случае, когда дело касается страны, в которой традиционно существует государственное вещание, этот лингвистический барьер представляет собой первое препятствие на пути ясного понимания действительного характера общественного вещания (которое является чем угодно, но только не государственным, не правительственным и не официальным вещанием).

В странах, имеющих давнюю традицию коммерческого вещания, под общественным вещанием часто подразумевают «финансируемое государством» вещание, полагая при этом, что оно близко связано с правительством или является его «рупором».

В бывших социалистических странах широко распространено представление об общественном вещании как о таком виде вещания, которое, хотя и остается разновидностью официального вещания, контролируется не правительством (или коммунистической партией), а демократически избранным большинством парламента. Другими словами, тот, кому принадлежит политическая власть, контро-

лирует также «общественное» вещание; разница заключается только в том, что на сегодня у власти находятся избранные по демократическим законам лица.

Другие все еще наивно считают (хотя иногда и не без скрытого умысла), что общественное вещание предназначено для обслуживания меньшинства, для заполнения тех пробелов, которые коммерческое вещание, по чисто экономическим соображениям, оставляет открытыми. Будь причиной таких представлений плохое знание вещей или желание устранить потенциально мощного конкурента, возникающая в результате концепция такого «общественного» вещания будет одинаковой, а именно: обслуживание меньшинства с упором на культуру, религию и что-то еще может быть желательным для общества, но им не будут заниматься, по меньшей мере, с надлежащей серьезностью, коммерческие вещательные компании.

В соответствии со своим названием общественное вещание — это вещание:

- предназначенное для общества,
- финансируемое обществом,
- контролируемое обществом.

Общество — это все население страны (или региона), которое обязана обслуживать конкретная вещательная организация.

Понятие «все население» имеет двойное значение, а именно:

- во-первых, чисто в техническом смысле, оно означает, что каждое домашнее хозяйство в зоне обслуживания должно иметь возможность получать обслуживание в виде передаваемых программ. Это сродни концепции универсального обслуживания, которая обычна в других, ориентированных на результат, сферах обслуживания, таких как водо-, газо-, электроснабжение, телефонная связь и общественный транспорт;
- во-вторых, оно охватывает все группы и слои общества, т. е. богатых и бедных, старых и молодых (и промежуточные категории), образованных и менее образованных, людей с особыми интересами (будь то культурные, религиозные, научные, спортивные, социальные, экономические или какие-либо еще), но также и общество в целом. Все население в этом смысле должно обслуживаться программами общественного вещания (хотя вряд ли возможно добиться, чтобы передачи нравились одновременно всем).

Если, говоря в положительном смысле, общественное вещание предназначено для всего общества, для всего населения, то, говоря в отрицательном смысле, оно не предназначено ни для правительства, ни для парламента, ни для президента, ни для каких-либо политических партий, церквей, любых других групп (частных) интересов или держателей акций. Оно должно быть полностью неза-



висимым, служа только интересам населения, людей как граждан, а не как потребителей.

### **Общественное финансирование общественного вещания**

За исключением случаев, когда компания общественного вещания занимает монопольное или квазимонопольное положение и когда, к тому же, численность населения страны довольно значительна, общественное вещание не может финансироваться из одних лишь коммерческих доходов. В качестве примера такой исключительной ситуации можно назвать Испанию, где до введения регионального вещания, а затем — национального коммерческого телевидения в 1980-х гг. национальная компания общественного вещания RTVE занимала монопольное положение в телевидении.

В некоторых случаях общественное вещание не имеет доходов от рекламы/спонсорства. Если не считать довольно незначительные «прочие доходы» (например, от продаж программ и публикаций), то единственным источником доходов является абонентная плата. В рамках этой системы абонентная плата за прием передач должна оплачиваться за каждое устройство, которое технически способно принимать программы вещания. BBC (Соединенное Королевство), вероятно, является самым известным примером организации общественного вещания, финансируемой только за счет абонентной платы.

В большинстве случаев финансирование носит смешанный характер, т. е. осуществляется из доходов от абонентной платы и из доходов от рекламы/спонсорства; при этом преобладают, как правило, первые из них. Такова ситуация в большинстве стран (Западной) Европы.

Вместо поступлений от абонентной платы для общественного финансирования могут использоваться ежегодно выделяемые средства из государственного бюджета. Однако при более подробном рассмотрении таких случаев очень часто оказывается, что вещательная организация в действительности является государственной вещательной организацией, а не полностью независимой организацией общественного вещания.

### **Финансирование за счет абонентной платы**

В сравнении с финансированием из государственного бюджета этот вид финансирования имеет ряд следующих безусловных преимуществ.

Во-первых, оно означает, что вещательная организация не зависит от политических волеизъявлений тех лиц, которые определяют размеры ассигнований из

государственного бюджета. Построение программ и особенно представление политических событий не обязательно должно соответствовать пожеланиям находящихся у власти лиц в качестве предварительного условия для действительного получения запрашиваемой суммы. Однако, поскольку величина абонентной платы, и в частности, ее периодическая корректировка (увеличение), также зависят от решения определенного официального органа (обычно парламента или правительства), необходимо с большой осторожностью стараться обеспечить с помощью надлежащих правовых средств, чтобы такое решение было, по возможности, наиболее гуманным и носило нейтральный характер, будучи основанным только на объективных потребностях организации общественного вещания для выполнения ее обязанностей перед обществом.

Во-вторых, финансирование за счет абонентной платы и ожидаемые от ее взимания доходы в течение заданного ряда лет являются в гораздо большей степени прогнозируемыми, чем ежегодные ассигнования средств из государственного бюджета. А это чрезвычайно важно для средне- и даже долгосрочного стратегического планирования и инвестирования средств.

В-третьих, до тех пор, пока финансирование будет осуществляться из государственного бюджета, вещательная организация будет, по всей вероятности, оставаться государственной организацией, со всеми вытекающими отсюда ограничениями. В частности, вещатель будет, вероятно, связан со структурой государственных зарплат, что является серьезным недостатком в системе, где существует прямая конкуренция с коммерческими вещательными компаниями. Там, где финансирование происходит за счет абонентной платы, можно предполагать, что вещательная организация обладает также правом на самоуправление (хотя, естественно, и подлежит контролю со стороны общества).

Еще одно крупное преимущество финансирования за счет абонентной платы заключается в том, что устанавливается важная психологическая связь между гражданином — плательщиком абонентной платы и общественной вещательной организацией — получателем платежей. Гражданин знает, за что он платит свои деньги и дает оценку вещанию. Вещательная организация постоянно осознает, для кого она готовит свои программы и кто должен быть в конечном итоге удовлетворен ею.

## **Общественный контроль над общественным вещанием**

Общество является не только бенефициаром общественного вещания и плательщиком за его услуги, но также и его контролером. Это абсолютно логично и не может быть в действительности по-другому.

Что же означает контроль со стороны общества?

Это означает, что представители общества гарантируют, что организация общественного вещания действительно выполняет свою миссию по обслуживанию общества и при этом — наилучшим возможным образом.

### **Совет по вещанию**

Эти представители общественности, объединенные вместе в то, что обычно называется Советом по вещанию (который может быть либо органом самой вещательной организации, либо отдельным независимым органом), играют роль, сопоставимую с ролью держателей акций в компании. Они могут назначаться различными путями, с преобладанием двух разных моделей.

Согласно первой модели, определенные институты и группы в гражданском обществе имеют право делегировать по одному представителю по их собственному выбору в Совет по вещанию на фиксированный период времени (например, на четыре года). В качестве примеров таких институтов и групп можно назвать церкви, университеты, театры, писателей, журналистов, музыкантов, фермеров, женщин, молодежь, спортивные федерации, экологические организации, работодателей, профсоюзы и т. д.

Согласно второй модели, фиксированное число членов (например, девять или двенадцать) назначается парламентом или несколькими общественными институтами (например, одна треть — парламентом, одна треть — правительством, одна треть — президентом). Поскольку члены Совета по вещанию должны представлять интересы гражданского общества, необходимы значительные усилия для обеспечения того, чтобы они в действительности не представляли политические взгляды и интересы тех, кто их назначил.

Совет по вещанию выполняет три основные функции:

- назначение генерального директора, который является главным администратором организации и несет основную ответственность за все программы;
- назначение Административного совета, обладающего полномочиями по контролю и принятию решений в административной и финансовой областях;
- постоянный контроль над программами с возможностью представления предложений и даже настоятельных требований об их изменении.

Если, суммируя в целом, можно сказать, что общественное вещание означает вещание для общества, финансируемое обществом и контролируемое обществом, то что же тогда представляют собой конкретно передачи программ организации общественного вещания?

## Передачи программ общественного телевидения

Детали передач различаются в разных странах, возможно, из-за различий в законодательных методах и традициях, а также, в частности, из-за экономических, социальных, культурных, исторических и других реальностей, преобладающих в каждой отдельной стране. Но даже при такой ситуации существует совокупность общих черт, которые носят универсальный характер.

Совет Европы (Пражская конференция в декабре 1994 г.) и Европейский парламент (Европейского Союза) определили эту совокупность общих черт в своих важных Резолюциях, цитаты из которых говорят сами за себя.

### Пражская резолюция

«Общественное вещание, как радио-, так и телевидение, поддерживает ценности, лежащие в основе политической, правовой и социальной структур демократических обществ, и в частности, соблюдение прав человека, культурный и политический плюрализм».

«Существенная функция общественного вещания является одним из чрезвычайно важных факторов плюралистической системы общения, доступной для каждого».

«Точка отсчета для всех членов общества и фактор для социальной сплоченности и интеграции всех индивидуумов, групп и сообществ».

«Отказ от любой дискриминации по признакам культуры, пола, религии или социального статуса и от любых форм социальной сегрегации».

«Форум для общественных обсуждений, в ходе которых может быть выражен как можно более широкий спектр взглядов и мнений».

«Беспристрастные и независимые новости, информация и комментарии».

«Плюралистические, новаторские и разнообразные передачи, удовлетворяющие высоким этическим нормам и стандартам качества».

«Не жертвовать стремлением к качеству ради рыночных сил».

«Расписание передач и выпуск программ в интересах широкой публики, при одновременном уделении внимания потребностям меньших групп».

«Отражать различные философские идеи и религиозные взгляды в обществе с целью углубления взаимопонимания, усиления терпимости и содействия взаимосвязям в обществах, объединяющих множество этносов и культур».

## Резолюція Європейського парламенту

«Вещание общественного сектора является вспомогательным средством для создания информированного гражданского общества, а также органом представительного плюрализма, объединяющим воедино различные группы общества в едином разговоре, формирующем общественное мнение».

«Предложение широкого диапазона качественной продукции всех видов для всего населения».

«Устанавливает стандарты качества в популярных программах, которым затем следует массовая аудитория».

«Обслуживает интересы меньшинств и служит всем различным частям населения».

«Обеспечивает беспристрастную и полностью независимую информацию, а также массовый охват и глубокие, основанные на фактах программы, способные завоевать доверие аудитории и являющиеся точкой отсчета на быстро изменяющемся информационном рынке».

«Играет одну из главных ролей в стимулировании общественных дебатов, что является чрезвычайно важным для надлежащего функционирования демократии, и обеспечивает форум для обсуждений для всех групп и организаций в обществе».

«Обеспечивает доступ всему населению к событиям, представляющим общий интерес, включая спортивные мероприятия».

В том, что касается финансирования общественного вещания, государства, принимавшие участие в Пражской конференции министров, приняли на себя обязательство «поддерживать, а где необходимо, создать надлежащую и надежную схему финансирования, которая гарантирует компаниям общественного вещания средства, необходимые для осуществления их миссий». Аналогичный язык использован и в Резолюции Европейского парламента.

## Будущая роль общественного вещания

И, наконец, будущее общественного вещания можно определить исходя из его миссии, из его роли внутри гражданского общества. Чем большей будет диверсификация и индивидуализация источников информации, чем более фрагментированными будут становиться аудитории, тем более важным явится сохранение, по меньшей мере, одной сильной службы, которая осуществляла бы функцию национальной точки отсчета и национальной идентификации, а также роль «рыночной площади» для общественного мнения. В то же время, по мере того как идет развитие технологии (преобразование в цифровую форму, сжатие информации

и т. д.), как возникают дополнительные виды доставки программ (спутники, кабельная связь, Интернет), как возрастает число предлагаемых программ (каналов), особенно благодаря созданию дополнительных тематических каналов, как развиваются новые методы финансирования (системы платного телевидения, платных изображений), организации общественного вещания в свою очередь должны прилагать усилия к тому, чтобы использовать все эти достижения в целях обслуживания своей аудитории наилучшим образом, как этого требует изменяющееся время.

### **Изменения, необходимые для его внедрения**

И в заключение реалистично было бы порассуждать о том, что если даже характер общественного вещания полностью понятен, то действительно ли оно имеет шанс быть внедренным там, где оно до сих пор не существовало? Вместо простых предположений более перспективно было бы привести, по меньшей мере, по одному политическому аргументу в пользу каждой из двух типичных ситуаций, когда речь заходит о внедрении общественного вещания, а именно: страны с государственным вещанием и страны, в которых до настоящего времени существовало только коммерческое вещание.

### **Страны с государственным вещанием**

В странах, в которых все еще сохранилась система государственного вещания, вероятно, будет нелегко убедить лиц, находящихся у власти, отказаться от контроля над ним и преобразовать его в действительно независимое общественное вещание.

Тем не менее, в таких странах демократические идеи и принципы могли развиться и окрепнуть в последние годы, благодаря чему в центр внимания во все большей степени ставится гражданин. Демократия начинается с граждан, однако без широко и объективно информированных граждан не может быть реальной демократии.

Некоторые страны в Центральной и Восточной Европе входят сегодня в эту категорию, так же как многие другие страны в остальных частях мира. Реальная трудность в данном случае может заключаться не в том, чтобы продемонстрировать достоинства общественного вещания, а в том, чтобы показать, что в сегодняшних обстоятельствах государственное вещание, вероятно, не имеет больше смысла.

По сравнению с временами, когда государственное вещание вводилось и когда оно процветало, обстановка во многих странах на сегодняшний день фундаментально изменилась:

- наблюдается глобальный отказ от регламентирования в области электросвязи;
- коммерческое вещание вводится или, по меньшей мере, допускается практически повсюду, часто при незначительном регламентировании (или вообще без него);
- спутниковое вещание, которое не признает национальных границ, является вездесущим сегодня и продолжает быстро развиваться и расширять свой охват (при отсутствии ограничений на приобретение необходимых для его приема параболических антенн);
- передача иностранных программ по кабелям (часто, включая программы на собственном языке страны или, по меньшей мере, понимаемые значительной частью населения) существует повсюду и быстро расширяется;
- технические достижения, особенно преобразование в цифровую форму и сжатие информации, обеспечивают возможности для создания многих дополнительных каналов для передачи программ;
- Интернет, который также не признает никаких национальных границ, обладает потенциалом для обеспечения в скором времени передач неограниченного количества аудио- и аудиовизуальных программ.

В такой ситуации было бы совершенно утопичным считать, что государство благодаря государственному вещанию все еще может контролировать информацию и влиять на нее и тем самым влиять на умы людей. Только сравнительно небольшая часть населения будет составлять аудиторию для государственного вещания (большинство же людей будет получать информацию для себя из других источников). При этом, однако, даже те люди, которые будут получать информацию благодаря государственному вещанию, вполне могут относиться к ней критически и скептически, причем не только на основе собственного опыта, но также и в результате сравнения с информацией из других источников.

Становится ясно, что государственное вещание больше не является жизнеспособным, и соответственно перспективы общественного вещания как демократического замещения государственного вещания не столь уж плохи.

Несомненно, для лиц, находящихся у власти, требуется мужество для того, чтобы создать у себя в стране и затем жить с действительно независимым общественным вещанием. Однако лица, избранные гражданами, должны помнить, что они были избраны с единственной целью — служить как можно лучше интересам этих граждан.

## Страны с коммерческим вещанием

В странах, в которых до сегодняшнего дня существовало только коммерческое вещание, также будет трудно получить необходимую поддержку для внедрения общественного вещания, и в частности для создания системы обязательного финансирования за счет абонентской платы — одного из столпов действительно независимого общественного вещания.

Однако в случаях, когда в течение многих лет вещание функционировало в соответствии с законами рынка, люди могут во всевозрастающей степени чувствовать потребность в чем-то еще, в чем-то большем. При предположении о том, что это именно так (как, например, это было в Соединенных Штатах, когда в 1970-х гг. было введено общественное вещание), основным препятствием можно считать получение абонентной платы, поскольку люди привыкли лишь к «свободным» радио и телевидению.

Здесь необходимо напомнить о том, что все формы вещания в конечном итоге финансируются потребителем/гражданином, будь то налогоплательщик (государственное финансирование), потребитель продуктов и услуг (реклама и спонсорство), абонент какого-либо канала (система платного ТВ) или владелец приемного устройства (поступление абонентной платы). В любом случае потребитель/гражданин не имеет выбора; он просто обязан платить.

Когда он платит как налогоплательщик, он финансирует тип программ, которые государство сочло в наибольшей степени отвечающими интересам государства.

Когда он платит при посредстве рекламы и спонсорства (покупая продукты или услуги, которые рекламируются на радио или телевидении), он финансирует тип программ, которые коммерческая вещательная компания выбрала для максимизации своей аудитории и тем самым для максимизации своей прибыли.

Когда он платит как абонент какого-либо канала для передачи программ, он платит за услугу, которую он выбрал как потребитель.

Когда он платит за передачи, внося абонентную плату, он финансирует общественное вещание, обеспечиваемое для него как для гражданина.

Поняв, что, в конце концов, все формы вещания оплачиваются потребителем/гражданином, почему гражданин должен быть против финансирования такого типа вещания, которое специально задумано и подготовлено для него, вместо того чтобы служить государству (т. е. тем, кто находится у власти) или частным экономическим интересам?

Ознакомившись с Введением, гораздо легче будет понять приведенный далее текст Типового закона. Тем не менее, при его восприятии могут оставаться воп-



росы, учитывая к тому же, что для некоторых положений даны и альтернативные варианты. Поэтому к отдельным статьям Типового закона даны пояснительные примечания.

## **ТИПОВОЙ ЗАКОН ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ ВЕЩАНИИ**

### *Статья 1. Название, юридическое лицо, место пребывания*

- § 1. Существующая национальная вещательная организация... настоящим преобразуется в независимую, некоммерческую организацию общественного вещания с правом самоуправления. Она принимает внутренний устав и подзаконные акты в соответствии с положениями настоящего Закона.
- § 2. Новая организация имеет следующее название... (далее в настоящем документе — ООВ).
- § 3. Местом пребывания ООВ является... .
- § 4. ООВ создает и эксплуатирует региональные студии в следующих городах (как минимум): ... .

### *Статья 2. Цели ООВ, сфера деятельности*

- § 1. Функция ООВ заключается в обеспечении обслуживания в виде радио-/ТВ-программ в интересах общества.
- § 2. ООВ обеспечивает:
  - а) ... (количество) национальных радиослужб,
  - б) следующие местные/региональные радиослужбы: ... (подробно),
  - в) ... (количество) национальных ТВ-служб,
  - г) следующие местные/региональные ТВ-службы: ... (подробно),
  - е) международную/вещающую на иностранном языке радио- и/или ТВ-службу... (подробно).
- § 3. Необходимые наземные сети передающих устройств эксплуатируются Национальной организацией электросвязи. Необходимо стремиться к максимальному возможному охвату всего населения внутри географического района, для которого предназначено обслуживание в виде программ. Затраты на службы передач радио- и ТВ-программ, обеспечиваемые Национальной ор-

ганизацией электросвязи, покрываются государством из бюджета, предназначенного электросвязи.

*[Альтернативный вариант:*

- § 3. Орган управления электросвязью выделяет для наземных передатчиков вышеупомянутых служб вещания программ необходимые частоты. ООВ может эксплуатировать свои собственные сети передающих устройств. Она может также поручить эту функцию отдельному экономическому объекту. Необходимо стремиться к максимальному возможному охвату всего населения внутри географического района, для которого предназначено обслуживание в виде программ.]
- § 4. ООВ имеет также право передавать программы через спутники, по кабелям или при помощи любых других технических средств. Она может обеспечивать услуги телетекста и действовать в любой новой области технологии или служб вещания в самом широком смысле этого понятия.
- § 5. ООВ может публиковать и распространять любые печатные материалы, касающиеся ее программ или вопросов вещания в целом.
- § 6. ООВ может использовать свои архивные материалы любыми возможными способами как внутри, так и вне области вещания.
- § 7. При условии одобрения Советом по вещанию ООВ может предоставлять дополнительное обслуживание в виде программ, независимо от метода передачи (например, в оперативном режиме) или способа финансирования (например, дополнительная плата за ТВ-вещание). Она может сотрудничать с третьими сторонами или приобретать в них долю участия в целях обеспечения дополнительного или дополняющего обслуживания в виде программ.
- § 8. При условии одобрения Административным советом ООВ может создавать дочерние компании и/или приобретать доли в коммерческих и в некоммерческих экономических субъектах, деятельность которых связана с функциями корпорации, особенно в областях подготовки, эксплуатации и распространения программ.

### **Статья 3. Программы**

- § 1. ООВ обеспечивает разнообразные и сбалансированные программы для всех слоев общества, включая справедливое разделение программ, предназначенных для удовлетворения специальных интересов/интересов меньшинства. Программы должны охватывать информацию, развлечения и обучение/консультации. Они должны удовлетворять стандартам высокого профессионального качества.

- § 2. Программы должны служить интересам общества. Они должны вносить активный вклад в формирование свободного и осознанного общественного мнения и в таком качестве представлять собой важный элемент демократического процесса.
- § 3. Программы ООВ в целом должны в максимально возможной степени отражать диапазон существующих мнений и тенденций в области политики, философии, религии, науки и искусства. Они не должны в одностороннем порядке служить интересам какой-либо одной партии или группы, ассоциации, корпорации, религии или идеологии.
- § 4. При составлении программ должна учитываться региональная структура конкретной страны. Программы должны отражать, насколько это возможно, национальную культуру во всем ее многообразии и богатстве и содействовать ее развитию.
- § 5. В программах следует уважать человеческое достоинство и фундаментальные права людей. Они должны способствовать проявлению уважения к мнениям и убеждениям других лиц. В частности, они не должны:
- а) носить непристойный характер, и в частности содержать порнографические материалы;
  - б) содержать неправомерную рекламу насилия или подстрекательства к расовой ненависти.
- § 6. Программы, которые могут нанести ущерб физическому, умственному или нравственному развитию детей и подростков (не подпадающие под действие § 5), могут передаваться только тогда, когда можно гарантировать, выбирая время для передачи или другие технические меры, что несовершеннолетние в зоне передачи, как правило, не увидят и не услышат такие передачи. ООВ может предполагать, что такое условие удовлетворяется в промежутки времени между 23.00 и 06.00.
- § 7. Программы должны углублять международное взаимопонимание и способствовать развитию чувства мира и социальной справедливости в обществе, защищать демократические свободы, служить защите окружающей среды, вносить вклад в реализацию концепции равенства мужчин и женщин и быть обязанными содержать только правду.
- § 8. Сообщаемые новости должны носить всеобъемлющий, беспристрастный, независимый и правдивый характер. Информационные материалы перед их распространением должны изучаться с уделением надлежащего внимания в зависимости от обстоятельств их содержанию, происхождению и правдивости. Комментарии следует четко отделять от самих новостей.

§ 9. Должно быть запрещено оказывать физическое или моральное давление любого вида или применять меры запугивания в отношении ООВ и ее персонала, которые могли бы помешать им выполнять свои обязанности на независимой и объективной основе.

#### **Статья 4. Доступ к информации; конфиденциальность журналистских источников**

§ 1. ООВ имеет право передавать парламентские обсуждения.

§ 2. ООВ должна иметь доступ к архивам, документам и информации, находящимся в распоряжении государственных органов власти. В доступе к официальной информации может быть отказано только в случае нарушения общественных или частных интересов, особенно в том, что касается национальной безопасности и защиты частной жизни.

§ 3. ООВ должна иметь разумный свободный доступ к культурным, спортивным и другим мероприятиям, которые доступны для широкой публики и представляют общий информационный интерес в целях подготовки и передачи кратких сводок новостей. Такие сводки, которые могут передаваться без какой-либо оплаты, не должны превышать по длительности период времени, необходимый для сообщения о конкретных событиях в виде новостей.

§ 4. ООВ имеет право приводить в своих регулярных запланированных программах новостей цитаты и выдержки из передач других вещательных компаний, посвященные событиям, упомянутым в § 3. Такие цитаты и выдержки могут передаваться бесплатно. Их продолжительность не должна превышать 90 сек. При этом следует должным образом указывать источник цитирования.

§ 5. Для того чтобы предотвратить такое положение, когда более или менее значительная часть населения страны не может смотреть по телевидению важные крупные события, вещательные компании, программы которых de facto не доступны в действительности для ТВ-приемника каждого национального домашнего хозяйства, не имеют права приобретать эксклюзивные права показа по ТВ следующих событий:

- Олимпийских игр;
- чемпионатов мира и континента/региона по футболу;
- чемпионатов мира и континента/региона по легкой атлетике;
- любых других чемпионатов мира и континента/региона, проходящих в... (страна ООВ);
- футбольных матчей в рамках высшей лиги;
- футбольных матчей в рамках соревнований на кубок континента/региона, если в них принимает участие команда... (страна ООВ);

- ... (любых других событий, представляющих особый интерес для национальной аудитории).

§ 6. ООВ должна иметь свободный доступ и иметь право на передачу радиосообщений о таких событиях, как упомянутые в § 3, без какой-либо оплаты.

§ 7. Конфиденциальность источников информации (включая материалы, «добытые» журналистами) гарантируется законом. Раскрытие источников может быть потребовано только в исключительных случаях, на основе постановления суда, в связи с возможным нанесением ущерба общественным интересам, например, при необходимости предотвращения преступлений против жизни.

### **Статья 5. Время в эфире для третьих сторон**

§ 1. ООВ предоставляет время в свободном эфире правительству по просьбе последнего и в наикратчайшие разумные сроки для передачи официальных сообщений. ООВ свободна предлагать представителю от оппозиции возможность для ответа.

§ 2. Политическим партиям предоставляется надлежащее время в эфире во время кампаний по подготовке к национальным выборам, в которых они участвуют. То же самое применимо к кандидатам в президенты государств. Генеральный директор может отказать в передаче политических сообщений той или иной партии, если они не отвечают цели избирательной кампании.

§ 3. Церквям предоставляется, по их просьбе, надлежащее время в эфире для передачи месс и других религиозных служб.

§ 4. Любое лицо, которому предоставлено время в эфире в соответствии с § 2 и 3, самостоятельно несет ответственность за содержание своих передач. Независимо от вышесказанного генеральный директор имеет право отказывать в передаче тех программ, содержание которых очевидным и серьезным образом нарушает применяемый закон.

§ 5. ООВ имеет право требовать возмещения своих затрат в связи с предоставлением времени в эфире в соответствии с § 2 и 3.

§ 6. Более подробные положения излагаются в подзаконных актах ООВ.

### **Статья 6. Право ответа**

§ 1. Физическое или юридическое лицо, на котором негативно отразилось какое-либо заявление в той или иной передаче, имеет право воспользоваться правом ответа.

- § 2. Право ответа исключается, если дело касается точных сообщений о публичных сессиях законодательных органов и судов.
- § 3. Ответ должен быть ограничен только соответствующими фактами и не может иметь никакого криминального содержания. Он должен быть представлен в письменной форме и подписан заинтересованной стороной или его официальным представителем.
- § 4. ООВ должна передать этот ответ бесплатно и таким образом, чтобы как можно скорее довести его до сведения публики, уже знакомой с оспариваемым фактическим заявлением (например, в следующей передаче той же самой программы или категории программ).
- § 5. ООВ может отказать в передаче ответа, если:
- а) заинтересованное лицо не имеет никакого обоснованного права на его распространение;
  - б) ответ неоправданно длинный (например, значительно более длинный, чем оспариваемое фактическое заявление);
  - в) требование о передаче ответа не было получено ООВ в течение двух месяцев со дня передачи оспариваемого фактического заявления.

### **Статья 7. Исправление ошибок, представление претензий и предложений**

- § 1. ООВ должна исправлять ошибки после ложных заявлений о тех или иных фактах, выполняя процедуру, изложенную в отношении права на ответ (статья 6, § 4).
- § 2. Каждый имеет право представить ООВ свои возражения и предложения в отношении программ.

### **Статья 8. Рекламные объявления**

- § 1. Рекламное объявление — это любое публичное объявление, направленное на содействие продаже, покупке или аренде какого-либо продукта или услуги, на продвижение какого-либо дела или идеи либо на оказание каких-либо иных видов влияния, желательных для рекламодавца, для которых ему выделяется время в эфире против выплаты им вознаграждения.
- § 2. Все рекламные объявления должны носить добросовестный и честный характер.
- § 3. Рекламные объявления не должны вводить в заблуждение и не должны наносить ущерба интересам потребителей.

§ 4. В рекламных объявлениях, адресованных детям или использующих образы детей, следует избегать чего бы то ни было, способного нанести ущерб их интересам, а также следует учитывать их особую восприимчивость.

§ 5. Рекламодатель не должен оказывать никакого редакторского влияния на содержание программ.

§ 6. Передача рекламных объявлений по телевидению должна быть ограничена следующим образом.

На (первом) телевизионном канале общее количество телевизионных рекламных объявлений не должно превышать по времени ... % от ежедневного времени передач, на (втором) телевизионном канале — ... . Общее количество рекламных вставок в течение заданного одночасового периода не должно превышать ... минут.

Такие формы телевизионной рекламы, как прямые предложения публике о продаже, покупке или аренде продуктов или предоставлении услуг не должны превышать полчаса в день.

§ 7. Общее количество рекламных объявлений на радио должно быть ограничено в целом до ... минут в день во всех программах на всех национальных каналах.

§ 8. Специальные правила (где это применимо) в отношении местных/региональных служб передачи программ: ... .

§ 9. Рекламные объявления должны быть легко различимы как таковые и узнаваемо отделяться от других частей программ с помощью оптических или акустических средств. В принципе они должны передаваться блоками.

§ 10. Рекламные объявления, действующие на подсознание, не разрешаются.

§ 11. Тайное рекламирование и, в частности, представление в программах продуктов или услуг с рекламными целями не разрешается.

§ 12. В рекламных объявлениях нельзя использовать образы визуальные или речевые, лиц, регулярно ведущих программы новостей и текущих событий.

§ 13. В телевизионных передачах рекламные объявления следует вставлять между программами. В случае, когда выполняются условия, содержащиеся в § 14–17, рекламные объявления могут передаваться также в ходе программ таким образом, чтобы не были нарушены целостность и значение программы и интересы правладельцев.

§ 14. В программах, состоящих из автономных частей, или в спортивных программах и имеющих аналогичное построение программам, посвященных ка-

ким-то событиям или показам спектаклей, в которых имеются перерывы, рекламные объявления следует вставлять только между отдельными частями или в перерывах.

- § 15. Передача аудиовизуальных работ, таких как полнометражные фильмы и фильмы, снятые для телевидения (исключая серии, сериалы, легкие развлекательные программы и документальные фильмы) может, при условии, что ее продолжительность превышает сорок пять минут, прерываться один раз в каждый полный период в сорок пять минут. Следующее прерывание передачи разрешается, если ее продолжительность, по меньшей мере, на двадцать минут превышает два или больше полных периодов в сорок пять минут.
- § 16. В тех случаях, когда программы, иные, чем перечисленные в § 14, прерываются рекламными объявлениями, между каждыми последующими перерывами для рекламных объявлений внутри программы должны проходить периоды времени, по меньшей мере, в двадцать минут.
- § 17. Рекламные объявления не должны быть размещены в каких бы то ни было передачах религиозных служб. Программы новостей и текущих событий, документальные передачи, религиозные программы и программы для детей, если их продолжительность составляет менее тридцати минут, не должны прерываться рекламными объявлениями. Если они продолжаются в течение тридцати минут или дольше, применяются положения предыдущего параграфа.
- § 18. Рекламные объявления о табачных продуктах не разрешаются.
- § 19. Рекламные объявления об алкогольных напитках (содержащих свыше ... % алкоголя) не разрешаются.

*[Альтернативный вариант (если реклама алкогольных напитков разрешается в принципе):*

- § 19. При передаче рекламных объявлений, касающихся алкогольных напитков, должны соблюдаться следующие правила:
- а) они не должны быть конкретно адресованы несовершеннолетним, и никто, потребляющий алкогольные напитки в рекламных объявлениях, не должен казаться несовершеннолетним;
  - б) в них не должна отражаться связь между потреблением алкоголя и физическими свершениями или стимулированием;
  - в) в них не должно быть заявлено о том, что алкоголь обладает терапевтическими свойствами или что он является стимулятором, успокаивающим средством или средством для решения личных проблем;



г) они не должны поощрять неумеренное потребление алкоголя или представлять воздержание от алкоголя или его умеренное потребление в негативном свете;

д) в них не должно делаться чрезмерного упора на алкогольное содержание напитков.]

§ 20. Рекламные объявления о лекарствах и медицинских средствах, которые можно получить только по выписанным врачом рецептам, не разрешаются.

§ 21. Рекламные объявления о всех других лекарствах и медицинских средствах должны быть ясно различимы как таковые, должны носить честный и правдивый характер, подлежать проверке на достоверность и соответствовать требованию о защите индивидуумов от вреда.

§ 22. Подзаконные акты должны содержать руководящие правила по выполнению настоящей статьи.

## **Статья 9. Спонсорство**

§ 1. Спонсорство означает участие физического или юридического лица, не занимающегося радио- и телевидением или производством аудиовизуальных работ, в прямом или косвенном финансировании какой-либо программы с целью содействия признанию имени, торговой марки или имиджа этого лица.

§ 2. В случае, когда какая-либо программа или серия программ спонсируются в целом или частично, следует четко указывать на это с помощью надлежащих сообщений в начале и/или конце таких программ. В спортивных программах такие сообщения могут также появляться в начале и конце естественных перерывов.

§ 3. Спонсор ни при каких обстоятельствах не может оказывать влияние на содержание и время передач спонсируемых программ таким образом, который мог бы негативно сказаться на ответственности и издательской независимости ведущей передачи организации в отношении соответствующих программ.

§ 4. Спонсируемые программы не должны стимулировать продажи, покупки или аренду продуктов или услуг спонсора или третьей стороны, в частности делая специальные рекламные ссылки на такие продукты или услуги в таких программах.

§ 5. Программы не могут спонсироваться теми физическими или юридическими лицами, основная деятельность которых заключается в производстве или продаже продуктов, или предоставлении услуг, реклама которых запрещена в силу действия § 18–21 статьи 8.

§ 6. Спонсорство програм новостей и текущих событий не разрешается.

§ 7. Подзаконные акты должны содержать руководящие правила по выполнению настоящей статьи.

### **Статья 10. Органы ООВ**

Органами ООВ являются:

- Совет по вещанию,
- Административный совет,
- генеральный директор.

### **Статья 11. Совет по вещанию**

§ 1. Совет по вещанию в том, что касается программ, представляет интересы всего общества.

§ 2. В Совет по вещанию входят двенадцать членов, представляющих в максимально возможной степени различные группы гражданского общества.

§ 3. Члены Совета избираются парламентом (нижней палатой парламента) большинством в три четверти голосов после заслушивания выдвинутых кандидатов в открытом заседании.

§ 4. Каждый член Совета назначается на фиксированный период в шесть лет. Однако в том, что касается первоначального состава Совета, четыре члена назначаются на период в два года, четыре члена — на период в четыре года и четыре члена — на период в шесть лет.

§ 5. Стартовым моментом первоначального периода является дата учредительного совещания Совета. Возможно повторное назначение того или иного члена Совета в конце его срока полномочий.

§ 6. Члены Совета не могут быть членами национального правительства или работать в нем или в самой ООВ, или быть членами парламента.

§ 7. Члены Совета не могут быть отозваны в течение срока их полномочий. Однако, если по каким-либо причинам тот или иной член не может выполнять своих обязанностей, или, если он (или она) не посещает совещания Совета в течение более чем шести месяцев, этот член отзывается и заменяется другим лицом, которое работает до завершения срока полномочий отозванного члена. При этом применяются положения § 3 и 6, настоящей статьи.

§ 8. Совет избирает своего собственного председателя.

- § 9. Совет самостоятельно устанавливает свой регламент.
- § 10. За исключением случаев, когда в настоящем Законе предусмотрено иное, Совет принимает решения на основе большинства голосов присутствующих членов. В случае разделения голосов поровну решающим является голос председателя.
- § 11. Совет проводит свои совещания как минимум один раз в два месяца. Он также собирается на чрезвычайные сессии в случаях, когда, по меньшей мере, три из его членов попросят об этом.
- § 12. Генеральный директор и председатель Административного совета имеют право принимать участие в совещаниях Совета, за исключением случаев, когда Совет лишает их такого права по особым причинам. Директора и другие члены персонала или третьи стороны могут приглашаться для участия в совещаниях, если на это есть особые причины.
- § 13. Члены Совета не получают за свою работу никакого финансового вознаграждения. Тем не менее, они имеют право на бесплатный комплект радио- и ТВ-аппаратуры и на ежегодную общую компенсацию их расходов в размере, не превышающем половины месячной зарплаты генерального директора.
- § 14. Совет по вещанию:
- а) назначает генерального директора; при этом за него должны проголосовать как минимум восемь его членов;
  - б) одобряет назначение директоров и главных редакторов на радио и телевидении, предлагаемых генеральным директором. За исключением случаев, когда, по меньшей мере, шесть членов Совета проголосовали против, а также в случае, когда не было проведено никакого голосования в течение трех месяцев со дня получения извещения от генерального директора, такие назначения считаются одобренными;
  - в) назначает членов Административного совета; при этом за них должны проголосовать как минимум семь его членов;
  - г) принимает устав ООВ после консультаций с генеральным директором и Административным советом. В уставе, в частности, должна быть подробно представлена внутренняя организация ООВ. В нем должны быть также определены обязанности персонала, составляющего программы;
  - д) принимает внутренние подзаконные акты ООВ после консультаций с генеральным директором и Административным советом. Эти внутренние подзаконные акты, в частности, должны регулировать вопросы, четко определенные в настоящем Законе, а также любые другие вопросы, требующие подробного внутреннего регулирования обязательного характера;

е) консультирует генерального директора по общим вопросам составления программ и оказывает ему помощь в выполнении его обязанностей в области составления и реализации программ;

ж) контролирует соблюдение ООВ своих обязанностей в области программ для вещания, как они изложены в настоящем Законе. Он может заявить, указав причины для этого в письменном виде, что определенные передачи нарушают принципы составления программ, изложенные в настоящем Законе, и может предписать генеральному директору после заслушивания его позиции прекратить такие нарушения или принять меры к тому, чтобы такие нарушения не происходили в будущем. Совету не обязательно просматривать индивидуальные программы до их передачи в эфир.

§ 15. Заключение со стороны ООВ контрактов относительно программ на общую сумму платежей, превышающую ... , требует предварительного согласия Совета.

## **Статья 12. Административный совет**

§ 1. Административный совет контролирует деловую деятельность ООВ, как внутреннюю, так и внешнюю, за исключением вопросов, относящихся к составлению программ.

§ 2. В Административный совет входят семь членов. Члены Совета должны быть специалистами в области администрирования и финансов и не могут, выполняя свои функции, представлять интересы третьих сторон.

§ 3. Члены Административного совета не должны быть членами правительства, или работать в правительстве или в самом ООВ, или быть членами парламента или членами Совета по вещанию.

§ 4. Члена Административного совета назначают на срок в четыре года. Возможно повторное назначение, но не больше, чем на два последующих срока.

§ 5. Если по каким-либо причинам тот или иной член Административного совета не может выполнять своих обязанностей или если он не посещает совещания Совета в течение более чем трех месяцев и если, по меньшей мере, семь членов Совета по вещанию убеждены, что он или она не возобновят выполнение его или ее обязанностей в разумный период времени, Совет по вещанию отзывает его и заменяет другим лицом, которое работает до завершения срока полномочий отозванного члена. При этом применяются положения § 2, приведенного выше, и статья 11, § 14 в.

§ 6. Административный совет избирает своего председателя и устанавливает свой регламент.

- § 7. Административный совет устанавливает, при консультации с генеральным директором, обязательные правила по финансовым вопросам.
- § 8. Административный совет принимает решения большинством голосов присутствующих членов. В случае разделения голосов поровну решающим является голос председателя.
- § 9. Административный совет проводит свои совещания как минимум ежемесячно. Он также собирается на чрезвычайные сессии в случаях, когда, по меньшей мере, два из его членов попросят об этом.
- § 10. Члены Административного совета получают ежегодную общую компенсацию своих расходов, размер которой не превышает одной месячной заработной платы генерального директора.
- § 11. Административный совет:
- а) представляет ООВ во всех деловых контактах с генеральным директором;
  - б) заключает договор об обслуживании с генеральным директором;
  - в) консультирует генерального директора по деловым вопросам, не относящимся к подготовке программ;
  - г) одобряет бюджеты и ежегодную отчетность ООВ.
- § 12. Согласие Административного совета необходимо для:
- а) заключения контрактов об услугах с директорами и другими служащими, заработная плата которых превышает шкалу заработной платы персонала наивысшей категории;
  - б) заключения соглашений с профсоюзами;
  - в) приобретения и продажи компаний или их долей;
  - г) приобретения, продажи и залога собственности;
  - д) получения банковских кредитов и предоставления финансовых гарантий и обязательств;
  - е) заключения контрактов относительно капиталовложений, иных, чем вложение средств в подготовку программ, в случаях, когда общая сумма, которая должна быть выплачена со стороны ООВ, превышает ...;
  - ж) расходования любых денежных сумм, не предусмотренных в одобренных бюджетах.

### **Статья 13. Генеральный директор**

- § 1. Генеральный директор несет основную ответственность за составление программ и обеспечивает, чтобы программы соответствовали принципам подготовки программ, изложенным в настоящем Законе, и не нарушали никаких других законов.
- § 2. Генеральный директор управляет ООВ на независимой основе и несет ответственность за все ее операции и виды деятельности.
- § 3. Генеральный директор представляет ООВ как в суде, так и за пределами суда.
- § 4. Генеральный директор назначается на срок в пять лет. Возможно повторное назначение. В случае, когда по истечении срока его полномочий не назначено никакого преемника, генеральный директор продолжает выполнять свои полномочия, если он готов к этому; в противном случае его обязанности переходят к заместителю.
- § 5. Генеральный директор не должен быть членом парламента.
- § 6. Генеральный директор не может быть освобожден от должности, если только по меньшей мере восемь членов Совета по вещанию не примут решение заменить его другим лицом, которое они между собой согласовали. В таком случае это другое лицо работает до завершения срока полномочий освобожденного от должности генерального директора.
- § 7. Генеральный директор назначает одного из директоров в качестве своего заместителя на срок, не превышающий его собственного мандата.

### **Статья 14. Общественное финансирование**

- § 1. Основным источником финансирования ООВ является абонентная плата за прием передач, дополняемая, в частности, доходами от рекламы и спонсорства.
- § 2. Абонентная плата за прием передач должна выплачиваться за радио- и телевизионные приемники, техническое состояние которых позволяет принимать радио- или телевизионные программы, будь то с помощью индивидуального средства приема, общей коммунальной антенны или кабельной системы, и независимо от того, является ли приемник переносным (учитываются и приемники, встроенные в автомобили).
- § 3. На одно домашнее хозяйство засчитывается только один приемник каждого вида.

- § 4. Домашние хозяйства, в которых установлены только радиоприемники (один или несколько), обязаны оплачивать прием только радиопередач.
- § 5. Домашние хозяйства, в которых установлены только телевизионные приемники (один или несколько), обязаны оплачивать прием только телепередач.
- § 6. Домашние хозяйства, в которых установлены, по меньшей мере, один радиоприемник и один телевизионный приемник, обязаны оплачивать оба вида передач.
- § 7. Домашние хозяйства, объединенный общий годовой доход которых не превышает в расчете на одного взрослого минимального размера годовой государственной пенсии и в расчете на одного ребенка 50 % от этого минимального размера, имеют право обратиться с просьбой о 50 %-ном уменьшении причитающихся с них платежей, представив ООВ необходимые доказательства.
- § 8. Гостиницы обязаны выплачивать суммы в размере одной абонентной платы за каждые десять комнат, оборудованных приемниками.
- § 9. Любое другое предприятие обязано выплачивать суммы в размере одной абонентной платы за каждых 20 работников или других лиц, имеющих обычно возможность принимать радио- и/или телевизионные программы в своих помещениях. Однако предприятия, занимающиеся производством, ремонтом, установкой, продажей или сдачей в наем радио- и/или телевизионных приемников, обязаны выплачивать только одну абонентную плату за мастерскую или цех.
- § 10. В том, что касается любого домашнего хозяйства, гостиницы или другого предприятия, подсоединенного к электрической сети, подразумевается, что в нем имеется хотя бы один радио- и один телевизионный приемник, техническое состояние которого позволяет принимать радио- и телевизионные программы. В тех случаях, когда это не так, следует подать в ООВ письменное заявление. Такое заявление в случае, когда оно больше не соответствует действительности, следует отменить также в письменной форме.
- § 11. Любое лицо, которое представило ложное заявление в рамках § 10 или которое не предприняло действий по отмене заявления в рамках того же параграфа в течение одного месяца после начала несения обязательства, подвергается взысканию платежа с применением принципа обратной силы в отношении всего периода, о котором идет речь.
- § 12. Подлежащая взысканию сумма прибавляется автоматически к счету за электроэнергию и должна оплачиваться вместе с ним.

- § 13. Электроэнергетическая компания должна сразу же переводить соответствующие собранные деньги ООВ, вычитая 1 % от них в качестве общей компенсации своих собственных расходов.
- § 14. Месячная абонентная плата за прием радио- и телевизионных передач устанавливается парламентом при надлежащем учете финансовых потребностей ООВ с тем, чтобы позволить ей полностью выполнять свои установленные законом задачи, как это изложено в статье 2, а также с учетом любых доходов из других источников (таких как реклама/спонсорство), на которые ООВ может обоснованно рассчитывать. Установленная плата действительна в течение как минимум пяти лет и подлежит автоматической индексации с учетом инфляции.
- § 15. До тех пор, пока парламент не изменит абонентную плату, она автоматически продлевается на период в один год при автоматической индексации с учетом инфляции.
- § 16. ООВ имеет право запрашивать соответствующую информацию, если она подозревает, что может быть применен § 11 настоящей статьи. Любое решение, принятое ООВ в контексте § 11 настоящей статьи, может быть обжаловано в компетентном (административном) суде.
- § 17. Следующие действия считаются мисдиминором (судебно наказуемым поступком) и наказываются как таковые штрафом в размере, эквивалентном от 6 до 24 месячных абонентных плат:
- а) если подается ложное заявление в рамках § 10 настоящей статьи или если действия по отмене заявления в рамках того же параграфа не предпринимаются в течение одного месяца от начала несения обязательства;
  - б) если платеж не производится в течение более чем трех месяцев, хотя продолжается владение приемником для приема передач.

*[Альтернативный вариант:*

#### **Статья 14. Общественное финансирование**

§ 1. Парламент после консультаций с Административным советом устанавливает сумму ежегодных ассигнований ООВ из государственного бюджета при надлежащем учете финансовых потребностей ООВ с тем, чтобы позволить ей полностью выполнять свои установленные законом задачи, как это изложено в статье 2, а также с учетом любых доходов из других источников (таких как реклама/спонсорство), на которые ООВ может обоснованно рассчитывать.



§ 2. Выплата средств проводится двумя равными частями 1 апреля и 1 октября.

§ 3. До тех пор, пока парламент не примет никакого другого решения, ООВ должна получать в даты, указанные в § 2 настоящей статьи, те же самые суммы, что и из предыдущего бюджета, с учетом процентного показателя инфляции за предшествующий год.]

### **Статья 15. Обеспечение сохранности доказательств**

§ 1. ООВ осуществляет полную звукозапись и видеозапись всех радио- и телепрограмм, передаваемых ею. Такие записи должны сохраняться в течение как минимум трех месяцев. Если в течение этого периода времени Советом по вещанию получен запрос на право ответа, требование об исправлении ошибки или запрос о пересмотре, то соответствующие записи должны сохраняться до того момента, пока возникший вопрос не будет полностью решен.

§ 2. Любое лицо, которое может обоснованно в письменной форме доказать, что его права могут быть нарушены какой-либо передачей, может запросить у ООВ копию этой передачи за свой собственный счет.

### **Статья 16. Правовой надзор**

§ 1. Правовой надзор за деятельностью ООВ осуществляет правительство.

§ 2. Правительство может запросить у любого органа ООВ информацию в письменной форме о любых действиях или отсутствии действий, которые, по мнению правительства, нарушают настоящий Закон.

§ 3. Правительство может предписать ООВ принять необходимые меры для прекращения этого нарушения.

§ 4. ООВ может обращаться непосредственно в административный суд с исками против любых таких предписаний.

§ 5. Принятие мер во исполнение § 2 и 3 настоящей статьи разрешается только в случае, когда компетентный орган ООВ не сможет осуществлять свои функции надзора в течение соответствующего периода времени или когда правительство требует принятия более активных мер по надзору. Правительство имеет право установить разумные временные пределы, в рамках которых соответствующие органы должны выполнять свои обязанности по надзору.

§ 6. Любые меры, принимаемые во исполнение этих положений, не должны нарушать прав ООВ на свободу информации и свободу выражения.

*Статья 17. Положения на переходный период*

.....

*Статья 18. Вступление в силу*

## **ПРИМЕЧАНИЯ К СТАТЬЯМ ТИПОВОГО ЗАКОНА**

Как указано во Введении к настоящему Документу, Типовой закон следует воспринимать в его истинном значении. В идеальном случае он должен охватывать ту сферу, которая нуждается в регламентировании, и предлагать конкретные формулировки, обладающие наибольшими шансами быть принятыми. В любом случае Типовой закон должен служить источником вдохновения и руководящим материалом для законодателя.

Было бы целесообразно, если Типовой закон служил большому ряду стран мира, имеющих весьма различные правовые системы и законодательные традиции, однако такой идеал не всегда легко воплотить в жизнь. В качестве всего лишь одного примера можно напомнить о следующем. В рамках некоторых правовых систем законы предваряются конкретными определениями наиболее важных понятий, содержащихся в статьях. В рамках других правовых систем такая традиция отсутствует или может проявляться в гораздо меньшей степени. В настоящем Типовом законе не содержится никаких определений (хотя следует отметить, что во многие статьи включены формулировки, которые очень близки к определениям и иногда действительно надлежащим образом определяют ключевое понятие) по следующим трем основным причинам:

- во-первых, вполне обоснованно можно предположить, что страны, намеревающиеся принять Закон об общественном вещании, уже имеют тот или иной закон о вещании, содержащий многие из определений, которые предположительно должны содержаться в Законе об общественном вещании и которые поэтому легко могут быть перенесены в последний;
- во-вторых, чем более точным и подробным является определение того или иного соответствующего понятия (таких, как «вещание», «реклама», «национальный охват», «кабельная система распределения», «насилие», «порнография» или «независимый продюсер»), тем больше оно отражает национальные черты и особенности;
- в-третьих, чем в большей степени тот или иной закон ограничивает права индивидуума или регулирует конфликты между интересами, тем большей в

целом является потребность в точных определениях. И наоборот, когда Закон ставит своей целью создание некоммерческой организации, миссия которой заключается в служении интересам общества в области радио и/или телевидения, потребность в определениях является гораздо меньшей.

Еще один важный факт, который с самого начала следует иметь в виду, заключается в том, что Закон об общественном вещании никогда не будет являться чем-то изолированным, а будет входить в качестве составной части в общую сферу законодательства, где все законы частично пересекаются и дополняют друг друга. Так, кроме общего закона о вещании могут существовать законы о прессе, избирательных кампаниях, защите личного достоинства и репутации, отказе давать свидетельские показания, доступе к общественной информации и т. д. В любом Законе об общественном вещании должно учитываться такое законодательство, возможно, путем заявления, что оно (полностью или частично) применимо, или путем его видоизменения и приспособления к конкретному случаю общественного вещания. И вновь — все это чисто национальные вопросы, которые не могут быть точно определены в Типовом законе.

И наконец, культура национального законодательства в разных странах весьма различается (и иногда очень значительно) не только в отношении степени подробностей регламентирования, но также в отношении практики, или, говоря другими словами, в делегировании регламентирования некоторых деталей на более низкий уровень, который, как правило, в большей степени знаком с существом вопроса, чем сам парламент.

Путь, выбранный в настоящем Типовом законе, заключается, с одной стороны, в отказе от делегирования законодательных/регламентирующих полномочий (например, правительству), а с другой стороны, в наделении Совета по вещанию (который представляет общество, все население) правом более подробно регламентировать некоторые конкретные вопросы с помощью подзаконных актов.

Ниже приведены примечания к отдельным статьям Типового закона.

### **Статья 1**

1. В случаях, когда задача законодателя заключается не в преобразовании уже существующей государственной вещательной организации в независимую организацию общественного вещания, а в создании такой организации с самого начала, формулировку § 1 следует адаптировать соответствующим образом.
2. То же самое применимо в случае, когда намерение законодателя заключается в разделении существующей государственной вещательной организации на два отдельных объекта, один — для радио и один — для телевидения (или еще

один — для обеспечения технической передачи программ вещания). Как представляется, не существует никаких универсально действующих критериев, позволяющих считать, что то или иное решение лучше других. Тем не менее, когда государственное радио или государственное телевидение уже существовало в виде двух более или менее отдельных компаний (каждая со своим собственным зданием, своим собственным персоналом, своим собственным управлением), очевидно, весьма разумным было бы предусмотреть продолжение их существования в виде двух отдельных организаций.

3. Точная правовая форма новой (новых) организации (организаций) является вопросом национального выбора в соответствии с возможностями, предлагаемыми в рамках национальной правовой системы в отношении юридических лиц.

Наиболее приемлемой там, где она существует, является, несомненно, форма корпорации в рамках государственного права. В других же случаях необходимо выбирать наиболее подходящую из имеющихся форм в рамках гражданского права (например, ассоциацию с правами юридического лица или акционерную компанию). Это может потребовать определенных адаптаций во внутренней структуре организации, предлагаемой в настоящем Типовом законе.

4. В отношении региональных студий (§ 4), при их наличии, этот параграф требует детальной дополнительной доработки, если только не имеется в виду простое упоминание о возможности создания таких региональных студий — с одобрения Совета по вещанию (и Административного совета).

## Статья 2

1. В § 2 основные службы (т. е. тот минимум предлагаемого обслуживания в виде программ, который должен выполнять функцию программ общественного вещания) должны быть детализированы и должны по возможности включать минимум ежедневного времени вещания (продолжительность), выделяемого для каждой такой службы.
2. Вместо того, чтобы предложить обслуживание в виде региональных или даже местных программ, организация может быть вынуждена открыть «окна» в своей общенациональной программе (например, два часа в день между, например, 17.00 и 19.00), отведенные специально для трансляции региональной/местной программы.
3. В зависимости от обстоятельств организация, кроме того, может быть вынуждена предложить обслуживание в виде иностранных радио- и/или телепрограмм. Такое обслуживание необходимо в определенной степени отрегулировать законодательно, предпочтительно также в статье 2.

В этом контексте важно четко отделить такое обслуживание (а особенно финансирование) от основной деятельности организации, которая должна обеспечивать программы для общенациональной аудитории, т. е. для привлечения плательщиков абонентной платы.

Обслуживание в виде иностранных программ предназначается для правительства как часть внешней политики последнего и оплачивается им, в отличие от других платежей, из средств, выделенных в бюджете страны на внешнюю политику.

4. Что касается технических возможностей обеспечения трансляции (§ 3), в частности, когда организация в основном финансируется непосредственно из государственного бюджета, очевидно, имеет смысл, чтобы государственное финансирование было прямым, без отражения в финансовых документах организации.

В других случаях, особенно когда организация в основном финансируется за счет абонентной платы, организация должна иметь право выбирать свои собственные частоты вещания и работать на них, если она того хочет.

5. Поскольку общественное вещание со временем будет развиваться, организация должна иметь возможность предоставлять дополнительное обслуживание в виде программ (например, тематического канала) независимо от метода передачи (например, в оперативном режиме) или способа финансирования (например, дополнительной платы за ТВ-вещание). Однако и это особенно относится к тому случаю, когда требуется дополнительное общественное финансирование, необходимо обязательное предварительное разрешение на это Административного совета (§ 7).

### Статья 3

1. В случае, когда это считается необходимым или желательным или когда необходимость в этом возникает из-за обязательства в рамках какой-либо международной конвенции (такой, как Европейская конвенция о трансграничном телевидении), законодатель может добавить здесь параграф, устанавливающий квоту на передачу национальных или региональных программных материалов. Это может быть также ограничено конкретными категориями работ (например, художественные фильмы на ТВ или музыка на радио).

2. Аналогичным образом в случае, когда желательно укрепить сектор независимого производства, следует здесь добавить параграф, устанавливающий минимальную процентную долю от общего объема программ, которая должна приобретаться у независимых производителей. Однако при этом цифры должны быть реалистичными, и, возможно, следовало бы предусмотреть их постепенное увеличение в течение ряда лет.

#### Статья 4

1. Существует право, но не обязательство, передавать парламентские обсуждения (§ 1). В противном случае такое вещание будет парламентским (еще одна форма государственного вещания), но, конечно, не общественным, как оно предлагается настоящим Типовым законом.
2. § 5 защищает зрителя, гражданина, который с самого начала эры телевидения привык смотреть прямые репортажи об основных событиях (спортивных или других), представляющих большой интерес для населения в целом, без какой-либо специальной (дополнительной) платы за это. Такой интерес должен признаваться автоматически, особенно в случаях, когда участвует национальная команда, когда исполняют национальный гимн или демонстрируют национальный флаг.

При окончательной доработке и завершении перечня спортивных событий, приведенного в § 5, законодателю следует предусматривать правовые меры для предотвращения нарушений этого положения вещательными компаниями, учрежденными в соседней стране, но направляющими свои программы (через спутник или по кабелям) национальной аудитории. В дополнение к заключению международных (региональных) конвенций или двусторонних соглашений с соседними странами, удовлетворительные результаты можно получить благодаря регламентированию распространения программ по кабелям. Так, § 5 может быть дополнен следующим пунктом:

«Распространение иностранных (спортивных) программ по кабелям, которое может привести в результате *de facto* к нарушению настоящего § 5, запрещается. В случаях нарушения взимается штраф за каждый час нарушения в размере как минимум ...».

#### Статья 5

1. Некоторые национальные законы наделяют правительство правом делать заявления по радио и телевидению в случаях катастроф или других обстоятельств, представляющих серьезную опасность для населения. В статье 5 такая оговорка отсутствует по двум следующим причинам.

Во-первых, обычно правительство само узнает о таких событиях из передач радио и телевидения, а не наоборот.

Во-вторых, в таких случаях существует явная заинтересованность журналистов в получении в максимально возможной степени информации (комментариев) или рекомендаций от правительства.

Соответственно, в таких случаях нет необходимости во вмешательстве закона.

2. Тем не менее, если представляется желательным для правительства иметь возможность сделать «официальное заявление», вещательная организация должна иметь возможность предоставить представителю от оппозиции возможность прореагировать (§ 1). Это обеспечит определенную сдержанность со стороны правительства и, в частности, исключит риск одностороннего освещения событий.

Если важные государственные официальные лица (в частности, президент или монарх) просят предоставить им возможность выступить с официальным заявлением по радио или по телевидению (например, с новогодним поздравлением народу), то сама миссия общественного вещания обычно предполагает, что такая просьба будет автоматически удовлетворена. И вновь в случае, когда такое заявление содержит явные политические высказывания, вещательная организация должна не только иметь право, но, возможно, быть даже обязанной восстановить баланс, предложив и другим возможность выразить отличающиеся (оппозиционные) взгляды.

3. Необходимо, чтобы существовал отдельный закон, регламентирующий участие радио и телевидения в избирательных кампаниях. Необходимо обеспечивать общую беспристрастность и равенство шансов, а также регламентировать такие моменты, как:

- первый и последний дни передач программ для избирательной кампании;
- количество политических передач различных партий в расчете на одну партию в день отдельно для радио и для телевидения;
- продолжительность политических передач партий;
- наличие или отсутствие платежей за предоставление возможности для политических передач партий;
- максимальное количество/процентная доля времени, которое может быть предоставлено какой-либо партии или кандидату в рамках общего количества времени, отведенного для политических передач партий;
- те периоды суток, когда должны передаваться такие передачи отдельных партий или кандидатов (при этом следует избегать какой бы то ни было дискриминации);
- общие программы (новости, развлекательные программы, текущие события, спорт и т. д.), в которые могут включаться материалы, связанные с избирательной кампанией того или иного политика, для ознакомления общественности.

Несмотря на содержание и подробности регламентирования, установленные в таком законе, организация общественного вещания должна разработать

дальнейшие, более подробные правила, а также практические процедуры в отношении своего собственного участия тем или иным образом в процессе избирательной кампании. Эти правила должны быть изложены в подзаконных актах организации (§ 6). Это должно быть сделано заранее.

Более того, организации рекомендуется объявить как можно раньше о своих намерениях в области программ (например, в отношении дебатов, в которых участвуют основные кандидаты; обсуждаемых тем; времени, предоставляемом каждому участнику; времени записи и/или вещания и т. д.).

## Статья 6

1. Право ответа — это специальное правовое средство для противодействия средствам массовой информации (прессе и вещанию). Оно касается только заявлений о фактах. Лицо, в отношении которого было сделано «ложное» заявление о факте, имеет право на распространение в наикратчайшие возможные сроки «правильного» варианта. В отличие от случая исправления ошибок (который рассматривается в статье 7) нет никакой необходимости доказывать, что заявление было действительно «ложным», и еще меньше, что собственное опровержение лица, его ответ, является действительно правильным. Это читатель (зритель, слушатель) должен оценивать сам. Преимущество права ответа заключается в том, что оно позволяет «сражаться с одинаковым оружием в руках», причем практически в то же самое время суток. В противоположность этому получение права на исправление ошибки (когда вещательная организация должна официально признать, что сделанное ею заявление было неправильным) может растянуться на месяцы, если не на годы, и все дело может оказаться фактически забытым к моменту, когда будет передано исправление.
2. В соответствии с целью права на ответ, как это описано выше, может оказаться целесообразным добавить еще один параграф, определяющий, что вещательная организация может не давать комментариев относительно ответа (например, заявляя, что «согласно закону мы обязаны передать этот ответ. Однако, мы четко придерживаемся нашего первоначального заявления о соответствующих фактах»). С другой стороны, публика может не понять разницы между ответом и исправлением ошибки и поэтому может ошибочно заключить, что собственное заявление вещательной организации о фактах было в действительности ложным. Поэтому компромиссное решение для вещательной организации будет заключаться в предварении ответного заявления краткой ссылкой на правовое обязательство передать его, «независимо от того, является ответ действительно правильным или нет». Однако представляется, что нет никакой необходимости излагать это в самом Законе.



### Статья 7

1. Что касается различия между правом на исправление ошибки и правом на ответ, смотри примечания к статье 6.
2. § 2 не требует разъяснений. Тем не менее, поскольку общественное вещание финансируется из общественных средств и программы подготавливаются для общества, целесообразно четко указать на право общества представлять свои возражения в отношении программ или вносить предложения относительно будущих программ. Хотя было бы явно излишним оговаривать официальную обязанность вещательной организации давать более или менее подробные ответы на любые такие возражения или предложения. Совершенно очевидно, что вещательная организация должна изучать все такие представления и в случаях, когда она сочтет это оправданным или полезным, принимать их во внимание или реализовывать их.

### Статья 8

1. На первый взгляд может показаться удивительным, что самая обширная статья Закона об общественном вещании посвящена вопросам рекламы. Однако это связано со сложностью данного вопроса, который должен регламентироваться Законом и который включает такие важные моменты, как защита общества (в разных отношениях), предотвращение влияния рекламодателей на программы, предотвращение любого раздражающего людей прерывания программ, предотвращение сверхзависимости организации общественного вещания от доходов от рекламы или вновь желание исключить рекламу вообще из определенных видов программ или в определенные часы суток и в целом обеспечить, чтобы продолжала сохраняться ощутимая разница между общественным вещанием и коммерческим вещанием и в этой области.
2. В свете вышесказанного и с учетом общего экономического положения в целом и рынка рекламы в частности, а также той общей суммы финансовых средств, которые необходимы организации общественного вещания в дополнение к предполагаемым поступлениям от общественного финансирования для выполнения ее миссии по обслуживанию общества, законодатель должен будет сделать необходимый выбор, особенно в рамках § 6, 7, 8 и 19, обеспечивающий достижение общей цели. В этом контексте важным элементом будет рыночная доля современной аудитории государственной вещательной организации (и в особенности вероятная доля будущей аудитории).
3. В том, что касается количества телевизионной рекламы (§ 6), первым решающим фактором здесь должно быть количество программ, обеспечиваемых вещательной организацией.

Там, где существует только один национальный канал, выбора практически нет. Все запросы о рекламе концентрируются на этом канале. Тем не менее, абсолютный максимум должен составлять 10 % от ежесуточного времени передач, причем не более девяти минут в любой час. Более того, если это возможно, необходимо предусмотреть дальнейшие разграничения с тем, чтобы провести различие между программами общественного вещания и коммерческими программами. Соответственно перечень категорий программ, приведенный в § 17, может быть расширен. Еще одна возможность может заключаться в запрещении передачи рекламных объявлений после 20.30, за исключением спортивных программ, когда рекламные объявления могут передаваться блоками перед началом спортивных программ, непосредственно после таких программ и в естественные перерывы внутри них. Такая схема может быть оправдана тем фактом, что, во-первых, люди уже привыкли к рекламе, связанной со спортом, и поэтому она не будет ощущаться как слишком навязчивая, и, во-вторых, все время возрастающие выплаты за право передачи, которые требуют организаторы спортивных мероприятий, делают эти дополнительные доходы от рекламы просто необходимыми; в ином случае организация общественного вещания не сможет реально конкурировать с соперниками из коммерческого сектора, что приведет в результате к невозможности выполнения ею своей обязанности по обеспечению программ, представляющих интерес для всего населения.

4. В том, что касается радио (§ 7), может оказаться целесообразным ограничить передачу рекламных объявлений одним каналом; при этом максимум может составлять, например, 150 мин в сутки (24 ч) и 9 мин в любой час. Совершенно естественно, что вещательная организация сконцентрирует программы, обращенные к массовому слушателю, на этом канале, в то время как культурные, образовательные и другие аналогичные программы будут преобладать на другом канале (на других каналах).
5. В том, что касается местных/региональных программ (§ 8), законодатель должен будет разработать надлежащие правила с учетом общей философской концепции, изложенной в п. п. 1–4.
6. В отношении рекламы алкогольных напитков (§ 19) альтернативный вариант, предложенный в рамках § 19, представляется ясным. Сюда входит возможность для законодателя запретить, например, рекламу только крепких напитков, разрешив в то же время рекламу пива, вина и подобных напитков с содержанием алкоголя ниже определенного процента.
7. В той или иной стране законодатель может пожелать запретить рекламу определенных видов продуктов или услуг. Такие запреты существуют во многих странах и введены они по самым разным причинам. Так, запрет, четко изложенный

в статье 8, может быть распространен на рекламу брачных агентств, отделов спичек в магазинах (для защиты газетной рекламы), рекламу презервативов и чего угодно еще.

8. § 22 касается регламентирования дальнейших деталей с помощью подзаконных актов. Особой областью, где необходимо такое регламентирование, является так называемое размещение продукции (которое входит в сферу действия § 11). При этом иногда нелегко провести разделительную линию между продукцией, которая появляется в качестве естественной части действия (например, автомобиль или рекламный плакат на улице), и при этом камера не останавливается специально на фирменном названии или торговой марке, и продукцией, которая преднамеренно (без особой надобности) помещается в поле действия и которой камера уделяет особое внимание.

### **Статья 9**

В подзаконных актах, которые должны включать руководящие правила по выполнению данной статьи, следует оговорить, в частности, что такое надлежащие кредиты (§ 2).

### **Статья 10**

С одной стороны, организация общественного вещания является некоммерческой организацией, которая служит обществу, а не акционерам и использует деньги для создания программ, а не программы для получения денег.

С другой стороны, организация общественного вещания существует в мире, где царит сильнейшая конкуренция (за эксклюзивные права на показ спортивных событий или пакетов фильмов, за право приглашать популярных звезд или комментаторов новостей, за квалифицированный персонал в целом), где способность принимать очень быстрые решения может означать возможность получения значительных сумм денег. Поэтому организация должна иметь такие внутренние структуры, которые позволяли бы ей конкурировать на «игровом поле» со своими коммерческими конкурентами. Предварительным условием для этого является, без сомнения, право на самоуправление (статья 1, § 1).

При наличии главного администратора (генерального директора), обладающего полномочиями принимать далеко идущие решения, вместе с обычным Административным советом и Советом по вещанию предлагаемая внутренняя структура организации будет соответствовать этой потребности.

## Статья 11

1. Совет по вещанию, как предлагается в настоящем Типовом законе, является одним из органов самой организации по вещанию. Определенным образом он играет роль общего собрания акционеров в акционерной компании, и их компетенция сопоставима.

Согласно другой, довольно отличной от первой, концепции Совет по вещанию может существовать за пределами вещательной организации в качестве независимого органа, обладающего полномочиями по осуществлению функций надзора и регламентирования деятельности всех вещательных компаний и организаций (общественных и коммерческих). В случае, если будет принят этот подход, следует перефразировать § 1 и 2 следующим образом:

«§ 1. Настоящим учреждается Управление по вещанию в качестве независимого юридического объекта, обладающего правом на самоуправление и имеющего своей целью регламентирование вещания и осуществление контроля над ним.

§ 2. Управление по вещанию состоит из двенадцати членов, обладающих опытом в области средств массовой информации или в других областях, имеющих отношение к сфере деятельности Управления». Кроме того, необходимо будет пересмотреть функции, оговоренные в § 14. В частности, нужно будет изъять § 14 в, г и е. В то же самое время необходимо будет создать другой орган, который бы принял на себя выполнение этих функций и, возможно, некоторых других функций, связанных с программами. Этот орган (Консультационный совет по программам) мог бы иметь такой же состав и порядок назначения членов, как и Совет по вещанию, предлагаемый в Типовом законе. Что касается подзаконных актов (§ 14 д), то области, подлежащие регламентированию, перешли бы, возможно, в сферу компетенции Управления по вещанию.

В дополнение к этому Закон, несомненно, должен будет определить роль и полномочия этого Управления в отношении коммерческого вещания (предоставление лицензий, надзор, реализация мер принуждения, регламентирование), и сделать это нужно будет очень подробно. В действительности необходимо будет либо разработать отдельный закон, посвященный исключительно Управлению по вещанию, либо представить Управление по вещанию в Законе о коммерческом вещании, посвятив одну главу роли и полномочиям этого Управления по отношению к общественному вещанию.

Однако по причинам, изложенным в Введении к настоящему Документу, предполагается, что решение, предложенное в настоящем Типовом законе, а именно что Совет по вещанию, представляющий в отношении программ интересы всего общества, должен быть одним из органов самой организации общественного вещания, является более приемлемым, и поэтому должно быть принято именно оно.

2. Многочисленные положения, объединенные в общем перечне, приведенном ниже, гарантируют Совету по вещанию независимость: 1. Совет представляет в том, что касается программ, интересы всего общества (§ 1); 2. Члены Совета должны быть представителями различных групп, составляющих гражданское общество (§ 2); 3. Члены Совета не могут быть членами правительства или работать в нем или в самой организации общественного вещания и быть членами парламента (§ 6); 4. Члены Совета избираются парламентом большинством голосов в три четверти (§ 3); каждые два года одна треть состава Совета обновляется (§ 4); 5. Члены Совета не могут быть отозваны в период выполнения ими своих полномочий (§ 7).

3. Требование о большинстве в три четверти голосов (§ 3) означает, что внутри парламента необходимо стремиться к консенсусу, невзирая на политические расхождения; при этом кандидаты с сильно выраженными политическими пристрастиями не будут иметь большого шанса быть выбранными.

В данном контексте следует напомнить о том, что, назначая членов Совета по вещанию, парламента не действует в своей конституционной роли как законодательный орган. Поэтому любое правило о том, что парламента принимает решение простым большинством голосов, здесь неприменимо. Закон об общественном вещании должен быть одобрен большинством, необходимым согласно Конституции. Благодаря этому большинству парламента свободен оговаривать все, что он сочтет необходимым, включая конкретные методы по обеспечению независимости Совета по вещанию.

4. Тот факт, что каждые два года четыре из 12 членов Совета заменяются (с возможным повторным назначением), не только обеспечивает сбалансированный состав Совета и таким образом его политическую независимость, но также обеспечивает непрерывность и преемственность в его деятельности, что является чрезвычайно важной предпосылкой успешного функционирования любого коллективного органа.

## Статья 12

1. Функции и полномочия Административного совета соответствуют тому, что обычно от него и ожидается, и поэтому не нуждаются ни в каких особых комментариях.

2. Тем не менее, здесь хотелось бы подчеркнуть особую важность § 12 а. С одной стороны, чрезвычайно важно, чтобы генеральный директор (§ 11 б), директора и некоторые другие служащие, занимающие ключевые посты, получали реалистичные, ориентированные на рыночные условия, зарплаты. Иначе для организации будет невозможно удерживать или привлекать высококвалифицированный персонал, наличие которого является не только

обязательной предпосылкой для надлежащей работы любой организации, но также абсолютно необходимым условием существования организации в обстановке, где она сталкивается с активной конкуренцией со стороны мощных коммерческих вещательных компаний. Кроме того, ориентированная на рыночные условия зарплата для ключевых исполнителей является наилучшим средством против коррупции.

С другой стороны, общество должно строго контролировать этот аспект с тем, чтобы предотвратить излишества. Отсюда четко выражено требование о согласии Совета на заключение таких контрактов.

### Статья 13

1. Генеральный директор является ключевой фигурой организации. Он выполняет роль главного администратора, несет основную ответственность за все и единственный обладает полномочием принимать решения. Хотя на практике большая часть полномочий по принятию решений будет делегироваться или субделегироваться на более низкие уровни (вопросы, которые следует оговорить в Уставе организации), генеральный директор единственный несет конечную ответственность.

Такая функция и роль определяют те качества, которыми должны обладать кандидаты на этот важный пост.

2. Будучи назначенным на пятилетний срок, генеральный директор должен чувствовать себя свободным в своих действиях на благо своей организации и не ощущать страха, что он может быть смещен со своей должности.

В частности, такие обоснования для увольнения, как «нарушение закона», «действия, противоречащие интересам организации» или «серьезная профессиональная ошибка», могут использоваться злоумышленно. Поэтому принцип должен заключаться в том, что генеральный директор не может быть смещен со своего поста в течение срока его полномочий (§ 6).

С другой стороны, в исключительных случаях могут возникать действительно объективные причины для увольнения генерального директора. Какими бы при этом ни были причины, они не должны раскрываться, и соответственно генеральный директор не может их оспаривать в суде. Если две трети членов Совета по вещанию сочтут желательным уволить генерального директора по каким бы то ни было причинам, они могут сделать это в любое время, назначив одновременно нового генерального директора таким же количественным большинством.

## Статья 14

1. В то время, как получение средств за счет абонентной платы является простой и легко понятной концепцией, когда дело доходит до деталей, возникает множество вариантов, из которых можно сделать выбор. Поэтому несколько параграфов, содержащихся в статье 14, необходимо будет изменять в зависимости от экономических реалий конкретной страны.

2. Так, § 3 может быть расширен в двух направлениях.

Во-первых, можно оговорить, что в случае, когда два или более человека, каждый со своим собственным индивидуальным доходом, проживают в одном домашнем хозяйстве, то каждое такое лицо, имеющее свой собственный приемник, должно платить отдельно абонентную плату (однако супружеские пары в этом случае следует считать как одно лицо).

Во-вторых, отдельная абонентная плата (возможно, по сниженному тарифу) может вводиться для второго дома и для автомобиля.

3. Формулировки об уменьшении абонентной платы или даже полном освобождении от нее могут быть самыми разнообразными. В § 7 приведен всего лишь один пример. Однако какой бы ни была выбранная формулировка, компенсировать вещательной организации возникающие в результате этого потери в доходах должно будет государство. Если государство выплачивает бедным людям субсидии для погашения квартирной платы, страхования здоровья, покупки одежды или чего-то еще или субсидирует их в целом, выплачивая ежемесячное социальное пособие (которое идет также на покупку радио- или ТВ-приемника), то те же соображения следует применять и для обоснования субсидий на оплату удовольствия от радио- или телепрограмм.

4. Предложение о том, чтобы абонентная плата собиралась вместе с платой за электричество (§ 12), представляется прагматичным, однако существуют и другие решения (включая действия самой вещательной организации по составлению собственных счетов и сбору платежей).

5. В § 13 предполагается, что электроэнергетическая компания является государственной компанией. В ином случае представляется трудным обосновать установление фиксированной суммы за услугу по сбору и передаче абонентной платы.

6. Автоматическое индексирование с учетом инфляции (§ 14, а также § 3 альтернативной статьи 14) не является достаточным само по себе, по меньшей мере в течение продолжительного периода, поскольку затраты в области вещания растут быстрее, чем инфляция. Одним из более подходящих индексов может

быть повышение цены труда в частном секторе обслуживания или индекс повышения национальных розничных цен, например 0,5 % в год.

7. Представляется, что альтернативный вариант статьи 14, который предусматривает общественное финансирование через государственный бюджет, не требует никаких пояснений.

### **Статья 15**

Статья не требует пояснений.

### **Статья 16**

1. Существуют два внутренних контролирующих органа (а именно Совет по вещанию и Административный совет), каждый с определенными полномочиями в области надзора и контроля. Эти два контрольных органа являются органами самой вещательной организации. Предполагается, что как таковые они представляют и защищают наиболее важные интересы организации. Теоретически нельзя исключить, что, выполняя такую миссию, Совет по вещанию и Административный совет не нарушают каких-либо других положений Закона о вещании. Соответственно необходим какой-то контрольный механизм, позволяющий прекратить такие нарушения Закона. Этот контроль над контролерами, строго ограниченный правовым надзором, осуществляется правительством.
2. То, что подразумевается под понятием «правовой надзор», специально сформулировано в § 2, а именно — что любые меры по надзору со стороны правительства не должны нарушать прав организации на свободу информации и свободу выражения. Иными словами, правительство не может вмешиваться в вопросы подготовки программ или может вмешиваться таким образом, что в результате будет оказано прямое влияние на программы.

### **Статья 17**

В зависимости от обстоятельств положения на переходный период будут касаться таких вопросов, как передача прав и обязанностей, собственности, персонала, архивов, технического оборудования и средств, и т. д.



# Типовий закон про суспільне мовлення<sup>1</sup>

Типовий закон про суспільне мовлення розроблений Тобі Менделем, директором правових програм організації «АРТИКЛЬ 19». Появі цього тексту передували довгий період досліджень, аналітичної роботи і консультацій під егідою міжнародної організації «АРТИКЛЬ 19». В основу Типового закону покладений великий досвід роботи і спільної діяльності з партнерськими організаціями у всьому світі. Коментарі до проекту закону були надані багатьма експертами та іншими зацікавленими людьми, які внесли свій вагомий внесок в його остаточний варіант.

«АРТИКЛЬ 19» дякує британському Міністерству закордонних справ та зі прав Співдружності за надання фінансової підтримки робіт із підготовки і публікації Типового закону.

## ВСТУПНЕ СЛОВО

Для більшості країн світу, за рядом добре відомих винятків, характерне функціонування національного мовлення, що фінансується за рахунок бюджетних коштів. Такого типу мовні організації значно сприяють забезпеченню прав громадян на отримання різноманітної інформації і ознайомлення з різними точками зору, на вільний рух інформації, ідей і думок. При цьому ступінь впливу подібних мовних організацій залежить від певних факторів, включаючи нормативно-правове поле їх діяльності. Типовий закон про суспільне мовлення покликаний підказати, яке саме законодавство зможе допомогти у формуванні і розвитку справді суспільного телебачення.

Типовий закон про суспільне мовлення передбачає існування незалежного національного суспільного мовника — при тому, що цілком можливі й інші моделі забезпечення суспільного мовлення. В основу Типового закону покладена передова міжнародна практика (якій, зокрема, присвячена публікація організації «АРТИКЛЬ 19» «Доступ до ефіру: Принципи свободи слова і регулювання мовлення»<sup>2</sup>), рішення міжнародних і національних судових органів, положення договорів та

---

<sup>1</sup> Переклад Інституту Медіа Права.

<sup>2</sup> (London: ARTICLE 19, 2002). Див. на <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/accessairwaves.pdf>.

інші визнані суспільством положення міжнародного права<sup>3</sup>, а також закони про суспільне мовлення, які прийняті в різних країнах світу.

Такі міжнародні стандарти відіграють велику роль для організацій суспільного мовлення. Передусім необхідно захистити суспільного мовника від політичного чи комерційного втручання у його діяльність; іншими словами, організація суспільного мовлення повинна бути справді незалежною, а її редакційна свобода підлягає повному дотриманню. Більше того, програми такої мовної організації повинні відповідати суспільним інтересам і завжди вирізнятися рівновагою і неупередженістю. Саме ті мовні організації, які відповідають таким вимогам незалежності і об'єктивності, називаються суспільними мовниками.

Основна мета Типового закону — формулювання декількох ключових принципів здійснення суспільного мовлення. Ці принципи належать до чотирьох нерозривно пов'язаних тем: види програм мовлення, засоби забезпечення незалежності, джерела фінансування і, нарешті, підзвітність мовника суспільству. Усі ці теми коротко розкриті нижче.

У Типовому законі містяться конкретні вказівки щодо очікуваних від суспільного мовлення видів і категорій програм. Окреме положення стосується придбання ефірних матеріалів у незалежних виробників задля забезпечення різностороннього висвітлення широкого діапазону суджень і думок. Питання про точну кількість каналів суспільного теле- і радіомовлення залишається відкритим, оскільки відповідь на нього значно залежить від конкретного національного контексту. Разом з тим, в законах кожної країни повинна бути визначена певна кількість подібних каналів, з обов'язковим наданням для суспільного мовлення хоча б по одному національному теле- і радіоканалу і з можливим наданням для цих же цілей інших регіональних і/ або місцевих каналів.

Управління діяльністю організації суспільного мовлення повинно здійснюватися Правлінням, що призначається нижньою палатою парламенту (чи подібним органом) із числа кандидатів, висунутих інститутами громадянського суспільства та професіональними об'єднаннями; цей процес повинен бути прозорим і передбачати участь громадськості. У Типовому законі містяться окремі положення, які гарантують незалежність членів Правління протягом усього відведеного їм терміну; при цьому у законі є і положення, що чітко визначають підстави для звільнення членів Правління від займаної посади. Окрім цього, закон забороняє призначення в склад Правління суспільного мовлення осіб з усталеними політичними зв'язками або з визначеними економічними інтересами. Правління двома

---

<sup>3</sup> Наприклад, Рекомендація No. R (96) 10 Комітету міністрів Ради Європи державам-учасницям про гарантії незалежності суспільного мовлення від 11.09.96 і Декларація принципів свободи слова в Африці, прийнята на 32-й сесії Африканської комісії з прав людини, 17–23 жовтня 2002 р.

третинами голосів призначає Виконавчого директора і розробляє власний регламент, який містить правила, передбачені напряму в Типовому законі.

Основним джерелом фінансування організації суспільного мовлення є державний бюджет і, зокрема, збір на суспільне мовлення, який стягується разом з оплатою за електроенергію<sup>4</sup>. У Типовому законі також передбачені інші джерела надходження фінансових засобів, включаючи рекламу, надходження від спонсорів і прямі субсидії з боку держави; при цьому на використання останніх встановлюються певні обмеження з метою зменшення ризику зловживань і впливу на зміст програм.

Підзвітність мовлення громадськості в першу чергу забезпечується діяльністю Правління організації. Ключовим механізмом звітності є публічний річний звіт, який подається, поряд з результатами аудиторських перевірок, парламенту країни (або його нижній палати). У Типовому законі окремо зазначені деякі відомості, які підлягають внесенню у річний звіт. При цьому Закон також передбачає прямий нагляд з боку громадськості — шляхом неперервного моніторингу роботи суспільного мовника та існування внутрішнього механізму подачі і розгляду скарг (звичайно, в доповнення до будь-яких існуючих зовнішніх подібних механізмів).

Типовий закон охоплює далеко не всі питання. Наприклад, у ньому немає того, що регулюється іншими законами загального характеру: у ньому відсутні положення про авторські права, про право журналістів не розголошувати джерела інформації, про мовлення під час виборів. Інші аспекти мовлення — наприклад, особливе право суспільного мовника на трансляцію деяких спортивних змагань чи розповсюдження на них кодексів етики, обов'язкових для інших мовників, — незважаючи на їх значимість для суспільного мовлення, не включені до Типового закону з тієї причини, що, напевне, підлягають регулюванню в більш загальному законі про мовлення. У Типовому законі також нічого не сказано про те, чи повинен суспільний мовник засновуватися як державна мовна організація, або замінити таку, уже існуючу, чи виникати внаслідок її перетворення. Іноді заснування суспільної мовної організації дійсно є спробою подібного перетворення, проте основною метою Типового закону, як вже зазначалось вище, є розробка загальних принципів, а не конкретики, яка, зі зрозумілих причин, відрізняється від держави до держави.

Слово «типовий» ніяк не означає, що запропонована модель закону претендує на те, щоб стати універсальним шаблоном, і що викладений тут підхід неодмінно стане найкращим для будь-якої країни. Багато питань суспільного мовлення — зокрема, призначення членів Правління організації суспільного мовлення чи структура фінансування — мають здебільшого прагматичний характер і за визна-

---

<sup>4</sup> Це лише один із можливих варіантів; наступні згадування про цей збір ніяк не означають, що цей варіант кращий за інші.

ченням передбачають велику кількість вірних рішень. Конкретне рішення, краще для тієї чи іншої країни, залежатиме від її історії, наявних у ній політичних структур, середовища, в якому працюють мовники та інші ЗМІ, і багатьох інших факторів. Більш того — не можна не зазначити, що імплементація кожного закону і його подальша доля також різноманітні в різних країнах. Отже, термін «типовий» щодо наведеного нижче тексту означає, що закон містить положення, покликані захищати вищезазначені принципи, в першу чергу за рахунок забезпечення незалежності суспільного мовника в рамках його підзвітності народу країни й за допомогою подачі в ефір тих програм, які служать суспільним інтересам і сприяють вільному поширенню інформації і думок.

Як зазначалося вище, ключовими моментами для суспільного мовлення є забезпечення незалежності і, виходячи з цього, порядок призначення членів Правління мовної організації. Використовуваних моделей чимало; дві основні — парламентський процес призначення членів Правління, із залученням усіх гарантій незалежності, і, як альтернатива, безпосереднє призначення чи висування різними секторами громадянського суспільства. У Типовому законі пропонується варіант, що враховує і перше, і друге: члени правління висуваються громадянським суспільством, але затверджуються законодавчим органом.

Обидві можливі системи мають свої сильні і слабкі сторони; як наслідок, вибір відповідної системи у конкретній країні повинен враховувати два фактори. По-перше, жоден закон не функціонує у вакуумі. Навіть самий чудовий закон про суспільне мовлення не досягне бажаних результатів і не забезпечить трансляцію якісних і об'єктивних передач в умовах відсутності демократії чи через неможливість громадянського суспільства притягти уряд до відповіді. З іншого боку, є приклади, коли закони в країні заледве стоять на варті незалежності й начебто не вимагають якісного ефірного продукту, але при цьому — під впливом інших факторів — в цій країні прекрасно працює суспільне мовлення. По-друге, при всій важливості незалежності вона не повинна обмежувати звітність перед громадськістю, а належне поєднання незалежності з підзвітністю є непростю справою навіть для світових лідерів суспільного мовлення.

## ТИПОВИЙ ЗАКОН ПРО СУСПІЛЬНЕ МОВЛЕННЯ

Цей Закон спрямований на забезпечення якісного суспільного мовлення і вільного обігу інформації в інтересах громадськості.

Цей Закон прийнятий [зазначити назву законодавчого органу і т. п.] і стверджує нижчезазначене:

### Розділ I: Дефініції і цілі

#### Дефініції

1. У цьому Законі у всіх випадках, окрім тих, коли із контексту випливає інше, подані нижче терміни означають:

- a. **«реклама»** — будь-яке публічне повідомлення, спрямоване сприяти продажу, купівлі або оренді товару чи послуги, поширювати будь-яку ідею чи погляд або досягати певного ефекту, бажаного для рекламодавців, і для якого виділений ефірний час за оплату від рекламодавця чи з іншої подібної причини;
- b. **«послуга мовлення»** — певна послуга, що надається шляхом публічної трансляції телевізійного чи звукового матеріалу для населення, груп населення або передплатників такої послуги;
- c. **«кодекс практики мовлення»** — ряд стандартів, що стосуються змісту програм і практики мовлення;
- d. **«незалежний виробник»** — фізична чи юридична особа, яка виробляє програми для радіо чи телебачення і є незалежною від будь-якого конкретного мовника;
- e. **«служби програм для етнічних меншин»** — підрозділи мовників, які працюють для етнічних груп на їх мовах, надаючи для них новинні та інші програми, що відображають культуру та інтереси аудиторії;
- f. **«сітка мовлення»** — план, який містить загальні види запропонованих для мовлення програм, із зазначенням виділеного кожній програмі проценту ефірного часу, а також рекламного часу і цільової аудиторії;
- д. **«збір на суспільне мовлення»** — збір, який стягується разом з оплатою за електроенергію з метою забезпечення фінансування суспільного мовлення;
- h. **«спонсорвання»** — участь фізичної або юридичної особи, яка не займається мовною діяльністю чи виробництвом матеріалів для мовлення, у пря-

тому або опосередкованому фінансуванні якої-небудь програми з метою просування свого імені, торгової марки чи іміджу.

### **Цілі**

2. Цілями цього Закону є:

- a. сприяння наданню високоякісних продуктів мовлення населенню загалом;
- b. забезпечення і гарантування незалежності суспільного мовника від політичного чи економічного втручання за умови його підзвітності населенню;
- c. забезпечення стабільного фінансування суспільного мовника.

## **Розділ II: Заснування мовника і основні принципи його діяльності**

### **Заснування мовника**

3. (1) Компанія [назва] (названа нижче організацією суспільного мовлення, чи ОСМ) засновується як неприбуткова організація суспільного мовлення [назва країни], що здійснює свою діяльність в [назва міста — зазвичай столиці держави] та інтересах усього населення [назва країни]. ОСМ підзвітна населенню країни і звітується перед ним через [назва законодавчого органу або його нижньої палати].
- (2) ОСМ організаційно і функціонально незалежна від будь-яких осіб чи органів, включаючи державні й відомчі, і жодна фізична або юридична особа не може впливати на членів і співробітників ОСМ під час виконання ними службових обов'язків або ж втручатися у діяльність ОСМ, за винятком випадків, безпосередньо передбачених законом. Незалежність ОСМ підлягає дотриманню повсякчасно.
- (3) ОСМ наділяється усіма безпосередніми і супутніми повноваженнями, які необхідні їй для належного функціонування відповідно до цього Закону. Зокрема, ОСМ є юридичною особою, наділеною правами придбання, володіння й розпорядження майном.

### **Основні принципи діяльності суспільного мовника**

4. (1) ОСМ наділена повними повноваженнями із надання широкого спектру інформаційних, просвітницьких і розважальних мовних програм на всій території [назва країни], в інтересах усього населення [назва країни], з урахуванням всього її етнічного, культурного і конфесійного різноманіття.

- (2) ОСМ здійснює сучасне і високоякісне мовлення, відображаючи увесь діапазон наявних у суспільстві думок і поглядів, задовольняє інформаційні інтереси і потреби широкого загалу і служить доповненням до мовлення, яке здійснюється приватними мовниками.
- (3) Задля належного виконання функцій суспільного мовлення ОСМ слід надавати послуги мовлення, які:
- a) не підконтрольні уряду, політичним або економічним силам, відображають сумлінну редакційну політику і не відображають погляди чи думки ОСМ;
  - b) передбачають трансляцію, у тому числі в прайм-тайм, усесторонніх, об'єктивних та збалансованих випусків новин і програм про поточні події всередині країни і за її межами, які складають загальний інтерес;
  - c) сприяють розвитку національної самосвідомості з одночасним відображенням і визнанням культурної різноманітності країни;
  - d) надають слово всім етнічним групам і меншинам, в тому числі шляхом заснування спеціальної служби мовлення для етнічних та інших меншин їхніми мовами;
  - e) розумно поєднують програми широкого попиту і спеціальні програми, розраховані на різні аудиторії;
  - f) в достатній мірі висвітлюють діяльність основних державних органів, включаючи парламент;
  - g) пропонують програми, що містять інтерес для різних регіонів;
  - h) забезпечують поширенню повідомлень, які мають загальну значимість;
  - i) транслюють належну кількість освітніх програм і програм, орієнтованих на дітей;
  - j) сприяють розвитку теле- і радіовиробництва в [назва країни],
  - k) сприяють поінформованим дебатам всередині суспільства і критичному осмисленню того, що відбувається.
- (4) З метою розвитку і просування теле- і радіовиробництва в [назва країни] і відображення в трансльованих програмах широкого діапазону думок і точок зору ефір ОСМ повинен на 20 % складатися із передач, зроблених незалежними виробниками [назва країни<sup>5</sup>].

---

<sup>5</sup> Показник у 20 % є індикативним та не відбиває передовий досвід. Ця величина буде залежати від ряду факторів, включаючи рівень розвитку незалежного теле- і радіовиробництва та кількості інших наявних каналів.

### Розділ III: Структура суспільного мовника

#### Правління

5. (1) Керівництво ОСМ здійснюється його Правлінням, яке звітується про діяльність ОСМ перед [назва парламенту або його нижньої палати] та народом [назва країни].
- (2) Правління складається з 9 (дев'яти) членів, які мають відповідний рівень освіти та досвід діяльності — зокрема в таких сферах, як мовлення, політика, право, технології, журналістика та бізнес.

#### Призначення Правління

6. (1) Члени Правління призначаються [назва парламенту або його нижньої палати]:
- a. шляхом відкритої та прозорої процедури;
  - b. лише із числа кандидатів, висунутих інститутами громадянського суспільства або професійними організаціями<sup>6</sup>;
  - c. після обов'язкового попереднього опублікування кінцевого списку кандидатів, із забезпеченням надходження думок спільноти про кандидатів;
  - d. за умови отримання двох третин від загальної кількості поданих голосів;
  - e. за умови максимально можливого відображення складом Правління в цілому широкого зрізу суспільства [назва країни].
- (2) Членом Правління не може бути особа:
- a. що перебуває на державній службі або працює в іншій гілці влади;
  - b. що займає офіційну посаду чи перебуває у штаті політичної партії;
  - c. що займає виборну посаду в органі державного управління будь-якого рівня;
  - d. що займає посаду в сфері мовлення чи телекомунікацій, отримує виплати із цієї сфери чи має в цій сфері пряму або опосередковану фінансову зацікавленість,

---

<sup>6</sup> Власне, закон має бути більш детальним у цьому відношенні. Проте, ступінь деталізації буде залежати від специфіки інститутів громадянського суспільства та професійних організацій у кожній окремій країні; стосовно типового закону, не пов'язаний ні з яким конкретним національним контекстом, він не може бути настільки детальним.



- е. засуджена раніше в законному порядку та у відповідності з визнаними міжнародними принципами права за злочин із застосуванням насильства, безчесні дії або крадіжку, якщо пізніше ця особа не була помилувана або з моменту винесення вироку не минуло п'ять років;
- ф. за умови, що всі особи, які потрапили у кінцевий список кандидатів згідно з п. (1) (с), отримують адекватні можливості для усунення будь-яких бар'єрів, що перешкоджають їх призначенню.

#### Незалежність членів Правління

- 7. (1) Всі члени Правління незалежно та неупереджено виконують свої обов'язки. їм завжди належить сприяти дотриманню основних принципів, викладених у розділі 4 Закону.
- (2) Члени Правління при виконанні службових обов'язків не повинні воліти отримання чи отримувати вказівки від будь-яких осіб чи органів, за винятком випадків, передбачених законом.
- (3) Членам Правління завжди належить діяти у загальних інтересах та не використовувати займану посаду для досягнення особистих цілей або цілей будь-якої партії чи організації.

#### Термін виконання обов'язків

- 8. (1) Член Правління займає цю посаду протягом 6 (шести) років з можливістю переобрання не більш ніж іще на один такий термін.
- (2) При цьому, незважаючи на зазначене вище в п. 1, за допомогою жеребкування із членів Правління, призначених у його перший склад, визначаються троє, чий термін виконання обов'язків буде складати лише 2 (два) роки, і ще троє, чий термін виконання обов'язків складатиме лише 4 (чотири) роки; для кожного із вказаних осіб відповідний термін буде вважатися повним першим строком виконання обов'язків у Правлінні.
- (3) [назва парламенту або його нижньої палати] може звільнити члена Правління із займаної посади після відповідних слухань, якщо така особа
  - а. втратила право бути членом Правління відповідно до п. 6 (2),
  - б. більше не здатна ефективно виконувати свої обов'язки, або
  - с. без об'єктивної причини більше 6 (шести) місяців не відвідує засідання Правління.
- (4) У випадку звільнення члена Правління від його обов'язків відповідно до п. 3, така особа має право оскаржити таке рішення в судовому порядку.

### **Винагорода для членів Правління**

9. (1) Члени Правління виконують свої обов'язки на безоплатній основі.
- (2) Членам Правління компенсуються витрати, включно з транспортними, витратами на житло та добовими, які вони понесли у зв'язку з виконанням службових обов'язків.

### **Функції Правління**

10. (1) Правління в цілому відповідає за визначення внутрішньої політики ОСМ, за дотримання курсу та основних принципів, викладених у Розділі 4, за досягнення найвищих стандартів діяльності, що проводиться, враховуючи й економічні міркування, за призначення керівних кадрів, включно з Виконавчим директором, і за розробку загальної стратегії ОСМ.
- (2) Правління не втручається у повсякденну діяльність керівництва ОСМ і у редакційну незалежність Виконавчого директора та його штату; при цьому Правління несе відповідальність за відповідність редакційної політики в цілому основним принципам, що викладені у Розділі 4.
- (3) Правління, після консультацій з Виконавчим директором, затверджує статут ОСМ, в якому, у відповідності до цього закону та інших нормативно-правових актів, встановлюється загальна стратегія, процедури і правила ОСМ.
- (4) Правління, після консультацій з Виконавчим директором, готує річний звіт і бюджет ОСМ, які подаються до (назва парламенту чи його нижньої палати) на затвердження.

### **Регламент**

11. (1) Правління призначає свого Голову і його заступника, а також затверджує регламент проведення власних засідань та інші правила на власний розсуд і, якщо вважає за потрібне, для виконання своїх обов'язків.
- (2) Правління проводить свої засідання за необхідністю, але не менше ніж один раз на місяць. Засідання Правління скликаються його Головою на вимогу не менш як 3 (трьох) членів Правління. На засіданні Правління кворум складають 5 (п'ять) присутніх членів Правління.
- (3) Виконавчий директор присутній на засіданнях Правління без права голосу, якщо Правління не ухвалить іншого рішення.

- (4) Крім окремо передбачених випадків, Правління ухвалює рішення більшістю голосів присутніх членів. У разі рівного розподілу голосів членів Правління його Голова має право вирішального голосу.

### **Призначення керівного складу**

12. (1) Правління, у максимально короткий розумний термін після свого затвердження, не менш як двома третинами голосів присутніх членів Правління та тих членів Правління, що проголосували, призначає Виконавчого директора ОСМ, якого може бути усунуто з посади таким самим голосуванням за умови одночасного затвердження Правлінням на цю посаду іншої особи.
- (2) Положення п. 6 (2) і розділу 7 розповсюджуються, *mutatis mutandis*, на Виконавчого директора ОСМ.
- (3) Правління не реалізує своїх повноважень по усуненню Виконавчого директора з посади (згідно з п. 1 вище), якщо Виконавчий директор не порушив пункт 6 (2) чи не здійснив серйозного порушення обов'язків, передбачених цим Законом, включно з недотриманням основних принципів, що викладені у Розділі 4, або ж інтересів ОСМ.
- (4) Виконавчий директор має право у судовому порядку оскаржити рішення про усунення його з посади згідно з положеннями цього Розділу Закону.
- (5) Виконавчий директор призначається на термін у 5 (п'ять) років і може бути призначений і на наступний термін. У випадку, якщо вказаний термін збіг, і Виконавчому директору не призначено наступника, Виконавчий директор виконує свої обов'язки протягом ще 3 (трих) місяців, до призначення нового Виконавчого директора.
- (6) Виконавчий директор, відповідно до розділу 10, здійснює повсякденне керівництво ОСМ і відповідає, разом зі своїм редакційним штатом, за редакційну політику ОСМ.
- (7) Правління призначає інших керівних працівників ОСМ відповідно до порядку, вказаного у її статуті та на пропозицію Виконавчого директора.

### **Штат**

13. (1) Виконавчий директор, згідно із затвердженим бюджетом, призначає необхідний штат ОСМ.
- (2) Виконавчий директор і штатні співробітники ОСМ під час виконання службових обов'язків не повинні прагнути отримати інструкції чи отримувати їх

від якихось інших органів, крім Правління, поза іншими випадками, що передбачені законом.

- (3) Виконавчий директор і штатні співробітники ОСМ не повинні використовувати посадове становище в особистих цілях чи в інтересах інших партій або організацій, відмінних від ОСМ.

## **Розділ IV: Послуги суспільного мовлення**

### ***Канали суспільного мовлення***

14. (1) ОСМ, як мінімум, здійснює мовлення на (вказати кількість і покриття — національний, регіональний, місцевий) безкоштовних наземних суспільних телеканалах і (вказати кількість і покриття — національний, регіональний, місцевий) безкоштовних суспільних радіоканалах.
- (2) ОСМ гарантуються частоти у відповідності до вимог його мовлення згідно з викладеним у пункті 1.

### ***Додаткові канали***

15. ОСМ має право здійснювати мовлення на інших, ніж вказані у розділі 14, додаткових телеканалах, з використанням наземних, супутникових, кабельних чи інших систем, незалежно від того, чи є ці канали каналами суспільного мовлення, за умови отримання ОСМ необхідних ліцензій відповідно до передбаченої процедури у випадках, коли вказане мовлення ліцензується.

### ***Інші послуги***

16. ОСМ має право провадити іншу діяльність, включно з видавничою, виробництвом відеофільмів і послугою телетексту, чи іншими способами, в тому числі через Інтернет, розповсюджувати матеріали своєї передбаченої законом діяльності, якщо ці види діяльності відповідають основним принципам, що викладені у Розділі 4 Закону.

### ***Конкуренція***

17. ОСМ не може використовувати своє бюджетне фінансування для субсидування будь-яких послуг, що надаються на комерційній основі, хоча може субсидувати своє суспільне мовлення з прибутку, отриманого від комерційної діяльності.

## Розділ V: Фінансування

### Механізми фінансування

18. (1) Фінансування ОСМ здійснюється за рахунок збору, що стягується на суспільне мовлення, прямих бюджетних субсидій, реклами, спонсорства, іншої комерційної діяльності та подарованих засобів.
- (2) Правління офіційно подає проект бюджету ОСМ на наступний рік, разом з річним звітом і результатами аудиторської перевірки, до (назва парламенту чи його нижньої палати) на затвердження.

### Збір на суспільне мовлення<sup>7</sup>

19. (1) Кожен споживач електроенергії, побутовий, корпоративний чи державний, сплачує, поряд з рахунком за спожиту електроенергію, додатковий збір на суспільне мовлення.
- (2) Пропозиція про розмір збору на суспільне мовлення подається Правлінням ОСМ до (назва парламенту чи його нижньої палати), який, в свою чергу, затверджує відповідний тариф. Збори надходять до (назва енергокомпанії) і перераховуються ОСМ відповідно до укладеного між ними договору; у випадку неможливості досягнення згоди між ними, повноваження визначати відповідні умови належать (назва незалежного органа, що регулює мовлення).
- (3) Збір може стягуватись у фіксованій сумі, що підлягає сплаті споживачами електроенергії, або ж розраховуватися у відсотках від суми до сплати за спожиту електроенергію.

### Прямі субсидії

20. (1) У випадках, коли затверджений бюджет ОСМ включає прямі субсидії, вони виплачуються із загальних бюджетних фондів.
- (2) Жодна пряма субсидія не може використовуватися для фінансування виробництва програм; всі такі субсидії використовуються для розвитку інфраструктури і покриття інших технічних витрат.

---

<sup>7</sup> У цьому Типовому законі передбачено додатковий збір, що стягується разом з платою за електроенергію. Можливі й інші варіанти: збір за кожний теле- і радіоприймач, чи збір за послуги водопостачання, чи за послуги мобільного зв'язку. Вибір варіанту залежить від багатьох обставин. Перевагою пропонованого збору є те, що плата за електроенергію вже стягується, що мінімізує додаткові затрати на збір платежів.

## Реклама

21. (1) ОСМ має право транслювати рекламу за таких умов:

- а) тривалість реклами не перевищує 7,5 % ефірного часу протягом доби або 10 % години ефіру чи певної програми<sup>8</sup>;
- б) надходження від реклами не перевищують 25 % загальних прибутків від реклами та іншої комерційної діяльності<sup>9</sup>, або
- в) збір на суспільне мовлення чи інші бюджетні кошти не використовуються для прямого субсидіювання реклами або її просування у порушення прийнятих правил.

(2) Усі рекламні матеріали легко розпізнаються як такі.

(3) Усі рекламні матеріали мають бути чесними й правдивими та не повинні вводити споживачів в оману або загрожувати їхнім інтересам.

(4) Рекламодавці не повинні впливати на програми мовлення.

## Спонсорювання

22. (1) Спонсоровані програми мають легко розпізнаватися як такі за рахунок відповідних позначок на початку і в кінці передачі.

(2) Спонсорювання жодним чином не повинно впливати на зміст або розклад програм.

(3) Випуски новин і програми про поточні події спонсорюванню не підлягають.

---

<sup>8</sup> Ці показники індикативні; реальні ж залежатимуть від низки чинників, таких, як обсяг ринку реклами, конкуренція в боротьбі за рекламодавців, збір коштів для суспільного мовлення і т. ін. Суть полягає в тому, щоб в ОСМ було менше доступу до реклами, ніж у комерційних компаній. Це пояснюється кількома причинами: надмірна кількість реклами шкодить створенню й трансляції програм, що відповідають інтересам суспільства; ОСМ одержує гроші від держави, і тому буде справедливо, якщо основна реклама надійде до комерційних мовників; до того ж ОСМ не повинна залежати від надходжень за рахунок трансляції реклами.

<sup>9</sup> Цей показник, як і попередні, узято як приклад. Головне — зменшити загальний вплив рекламних коштів, щоб ринок не мав домінуючого впливу на програми, що виходять в ефірі.

## Розділ VI: Звітність

### Річний звіт

23. (1) Правління опублікує й поширює річний звіт ОСМ поряд із результатами зовнішньої аудиторської перевірки. Щорічний звіт має містити таку інформацію:
- а) зведені результати зовнішнього аудиту, із загальними даними щодо прибутків і витрат за попередній рік;
  - б) відомості про будь-яку компанію або підприємство, які повністю або частково, безпосередньо чи посередньо належать ОСМ;
  - в) бюджет на наступний рік;
  - г) відомості про фінансування і керівництво;
  - д) цілі, які ставила ОСМ в минулому році, ступінь їх досягнення і завдання на наступний рік;
  - е) редакційна політика ОСМ;
  - ж) опис діяльності, здійсненої ОСМ протягом попереднього року;
  - з) сітка програм і заплановані зміни в ній;
  - и) список трансльованих ОСМ програм, що були вироблені незалежними виробниками, а також імена/назви таких виробників чи компаній;
  - й) рекомендації стосовно суспільного мовлення;
  - к) відомості про скарги споживачів.
- (2) Правління офіційно подає річний звіт і результати зовнішньої аудиторської перевірки в [назва парламенту або його нижньої палати] для затвердження.

### Звіт про роботу Виконавчого директора

24. (1) Правління щорічно розглядає питання про роботу Виконавчого директора з метою оцінювання його діяльності та надання власних висновків.
- (2) Результати щорічного розгляду питання про роботу Виконавчого директора оприлюднюються та опубліковуються.

### **Суспільний нагляд**

25. Для забезпечення прозорості своєї діяльності й поліпшення послуг, які надають у суспільних інтересах, ОСМ уживає всіх заходів із метою реалізації суспільного нагляду за її діяльністю, зокрема шляхом проведення громадських слухань і семінарів, присвячених оптимізації діяльності ОСМ.

### **Порядок подання і розгляду скарг**

26. (1) ОСМ повинна розробити кодекс практики мовлення в ході консультацій із зацікавленими сторонами. Такий кодекс регулюватиме мовлення ОСМ та зміст програм.

(2) У вищезазначеному кодексі слід висвітлити наступне:

- a) питання точності, збалансованості й правдивості повідомлюваної інформації;
- b) питання захисту від втручання в приватне життя, переслідувань і виправдань;
- c) питання захисту інтересів дітей і відповідні вимоги до часу трансляції програм;
- d) питання зображення сексу й насилля, а також використання нецензурної лексики;
- e) питання ставлення до потерпілих та осіб, що потерпають від страждань;
- f) питання зображення злочинної та іншої антисуспільної діяльності;
- д) питання реклами;
- h) фінансові питання, зокрема плата за інформацію й конфлікт інтересів;
- i) питання дискримінації; і
- j) питання витоку інформації та захисту джерел інформації.

(3) Фізичні особи мають право подавати скарги на ОСМ за порушення положень кодексу, що стосуються питань, перерахованих вище у п. 1. ОСМ повинна забезпечити справедливий і неупереджений розгляд таких скарг.

(4) Для дотримання вимог п. 3 ОСМ ухвалює внутрішній порядок розгляду скарг.

(5) Порядок розгляду скарг, зазначений у п. 4, повинен передбачати спектр заходів, які слід ужити як відповідь, зокрема спростування будь-яких неправдиво повідомлених фактів, право на відповідь і висловлення вибачень.



- (6) Подання скарги, згідно з внутрішньою процедурою, не перешкоджає скаржникові використовувати інші засоби правового захисту, що можуть бути в його розпорядженні.

## **Розділ VII: Інші положення**

### **Архіви**

27. (1) ОСМ зберігає майстер-копії всіх переданих в ефір програм протягом не менше ніж 28 (двадцяти восьми) днів із моменту трансляції.
- (2) У разі, якщо матеріал, який вийшов в ефір, є об'єктом суперечки чи скарги, ОСМ зберігає майстер-копію запису передачі аж до остаточного вирішення проблеми.
- (3) ОСМ повинна створити архів власного мовлення, зберігаючи в ньому матеріали, які можуть мати історичний інтерес для народу [назва країни].
- (4) ОСМ прагнучиме, відповідно до наявних ресурсів, надати максимально можливу кількість архівних матеріалів через мережу Інтернет.

### **Політична реклама**

28. ОСМ не транслює реклами будь-яких політичних партій і кандидатів на виборні посади чи рекламних матеріалів від їхнього імені, за винятком випадків, передбачених у [назва відповідного закону про вибори або положення органу, що відповідає за проведення виборів].

### **Регулювання мовлення**

29. (1) [назва незалежного органу, що регулює мовлення] здійснює нагляд за дотриманням ОСМ вимог:
- a) п. 4 (4) про програми, підготовлені незалежними виробниками;
  - b) п. 17 про несправедливу конкуренцію;
  - c) п. 21 про рекламу;
  - d) п. 22 про спонсорвання;
  - e) п. 25 про суспільний нагляд за діяльністю ОСМ;
  - f) п. 26 про скарги;
  - g) п. 27 про архіви;

h) п. 28 про політичну рекламу.

- (2) У разі, якщо [назва незалежного органу, що регулює мовлення] має підстави вважати, що ОСМ порушила одну з вимог, перерахованих вище у п. 1, цей орган передає питання на розгляд Правління, повідомляючи йому про власну позицію стосовно шляхів усунення порушення.
- (3) У разі закінчення терміну понад три місяці з моменту передачі [назва незалежного органу, що регулює мовлення] питання на розгляд Правління, згідно з п. 2, і невжиття ним заходів для усунення зазначеного, регулюючий орган має право передати справу до суду.

## **Розділ VIII: Перехідні і прикінцеві положення**

### ***Застосовувана правова база***

30. Набуття цим Законом чинності не впливає на інші закони та нормативно-правові акти, що стосуються мовлення або закладів, причетних до мовлення, за умови, якщо ці закони й нормативно-правові акти вважаються виправленими, скасованими або такими, що не є чинними в тій їхній частині, де положення цього Закону переважають над їхніми положеннями, замінюють їх або суперечать їм.

### ***Організаційні зміни***

31. (1) Правління призначають, згідно з положенням Закону, протягом 6 (шести) місяців із моменту набуття ним чинності.
- (2) Усі інші організаційні зміни, відповідно до Закону, можуть бути здійснені впродовж 6 (шести) місяців із моменту набуття чинності.

### ***Коротка назва Закону й набуття ним чинності***

32. (1) Цей Закон надалі коротко називається Законом про суспільне мовлення — ... року.
- (2) Закон набуває чинності з моменту [підписання його президентом і т. ін. — зазначити потрібне]; при цьому Закон автоматично вважається таким, що набув чинності, через шість місяців, якщо він [не підписаний і т. ін. — зазначити потрібне]<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> У кожній країні — особливий порядок набуття законом чинності.

**РОЗДІЛ 3.**  
**Європейський досвід**  
**організації суспільного**  
**мовлення**

# Особенности развития общественного вещания

Крэг Л. Ламэй, Элен Мицкевич, Чарлз Файрстоун\*

## Проблема финансирования

*Комиссия по политике в области радио и телевидения дает две общие рекомендации в отношении повышения качества программ. Обе рекомендации касаются вопроса финансирования и, в конечном счете, производства, приобретения и распространения программ:*

*«Получение правительственных дотаций и других субсидий для покупки высококачественных зарубежных программ и содействия производству программ в государствах-членах [Совета Европы] ... предусматривает их поступление как на вещательные станции, так и к производителям программ.*

Следует внимательно рассматривать вопрос воздействия рекламы на качество программ. Реклама создавала преимущества и определяла стоимость качественных программ в странах с рыночно ориентированными системами вещания... [Исходя из этого] государства-члены должны провести тщательные исследования с целью установления баланса между коммерческими императивами и качественными программами, уделяя особое внимание вопросу размещения коммерческих сообщений и общему количеству времени, отводимого на рекламу» (том 5, № 1, 1993).

Эти рекомендации следует рассматривать как часть одной экономической проблемы. Радио и телевидение, будь то частное или общественное, являются индустриями, на примере которых хорошо видны трудности в финансировании того, что, по существу, представляет собой общественное благо. Процесс производства и распространения программ таков, что дополнительные издержки на обслуживание дополнительных слушателей или зрителей в сущности равны нулю, а

---

\* Авторы статті — співробітники Центру Д. Уоллеса з дослідження ЗМІ та журналістики Університету Дюка (США). Стаття опублікована у збірці «Общественное телерадиовещание: Документы, комментарии, рекомендации», Санкт-Петербург, 2000 рік.

ограничение доступа потребителей является дорогостоящим делом, хотя оно и не невозможно. В результате, вещание исторически финансировалось одним из двух общих способов — из бюджетных средств (за счет налогов) или средств, полученных за рекламу.

Финансирование большинства систем общественного вещания осуществляется на основе налогообложения. Основным преимуществом этого способа финансирования теоретически является то, что он позволяет вещательным организациям создавать высококачественные новостные, общественно значимые и развлекательные программы независимо от спроса рынка на такие программы. Поэтому финансирование на основе налогообложения оправдывается вкладом вещания в образование, культуру и демократический процесс. Поддержка со стороны рекламодателей не устраняет общественно полезный характер программ, но теоретически и не способствует ему. Там, где реклама является единственным источником доходов вещания, рекламодатели, по определению, являются покупателями, которые платят за привлечение аудитории с помощью программ, а зрители и слушатели являются продуктом, который покупают рекламодатели. Программы таким образом становятся, в сущности, приманкой для максимального увеличения аудитории и, следовательно, повышения доходов. Отсюда следует, что программы ориентируются больше на общие вкусы масс, а общественно значимым и образовательным программам, как правило, не придается особого значения.

Следует отметить, что выбор между вещанием, поддерживаемым на основе налогообложения, и вещанием, поддерживаемым рекламодателями, не такой уж однозначный, как описано выше. Например, большинство общественных вещательных организаций принимает в какой-то мере рекламные объявления или повышает доходы посредством сбыта продуктов и услуг. В то же время вещание, поддерживаемое исключительно рекламодателями, часто выпускает отличные программы общественного значения, и, в любом случае, реклама не является абсолютно несовместимой с общественным обслуживанием. Ведущие газеты и журналы мира почти все без исключений существуют, в основном, за счет рекламы, а не за счет подписки или правительственной помощи. Кроме того, вещание, поддерживаемое с помощью налогообложения, подвержено критике, потому что финансовые связи с правительством ограничивают возможности такого вещания критически оценивать работу государственных деятелей и их политику. Общий экономический принцип, однако, заключается в том, что характер производимых услуг и успех вещателя в добывании средств для финансирования этих услуг тесно взаимосвязаны.

## **Обзор потенциальных источников дохода для общественного вещания**

Общественно полезный характер радио- и телевещания в принципе мешает широкой продаже услуг слушателям и зрителям. Взыскание платежей (лицензионных сборов) с пользователей возможно, но зачастую связано с трудностями и становится политически непопулярным мероприятием. Остальные возможности включают в себя: 1) субсидии от правительства; 2) снабжение из частных источников; 3) коммерческие доходы в форме платы за размещение рекламы; 4) доходы от продажи других дополнительных услуг, которые могут принести прибыль.

**Правительственные субсидии** являются главным источником финансирования общественного радио и телевидения во всем мире, хотя сегодня наличие финансовых проблем, вследствие сокращений правительственных бюджетов, также является довольно распространенным явлением. В Канаде, например, в 1994 г., перед очередным этапом сокращения бюджета, около 80 % средств Канадской вещательной системы (СВС) поступало от федерального правительства. Остальная часть поступала в основном от продажи времени для коммерческой рекламы. В 1996 г. правительство урезало бюджет еще на 12 % (127 млн. долларов), а к 1998 г. — примерно на 25 %, в то время как расходы на производство и распространение программ постоянно возрастают. В Соединенных Штатах поддержка общественного вещания на основе налогообложения постоянно убывала с 1980 г. В 1996 г. федеральные ассигнования составляли 14 % от валового дохода общественного вещания в размере 1,95 млрд. долларов.

Другой потенциальный источник средств — частные пожертвования — имеет ограниченную перспективу. Хорошо известно, как трудно получить что-либо на общественные цели из частных источников. Поскольку доступ к программам вещания возможен без сбора с пользователей, частные пожертвования подразумевают некий акт альтруизма, которое стремительно переходит в иждивенческое поведение. В Соединенных Штатах, например, считается, что только 10 % зрителей и слушателей вносят пожертвования на нужды общественного вещания.

**Продажа эфирного времени** частным фирмам для коммерческих объявлений является основным источником дохода частных вещательных организаций, и этот способ предоставляет наибольшие финансовые возможности для общественных вещательных организаций, нуждающихся в компенсации потерь от сокращающихся правительственных субсидий. Однако, как отмечалось выше, этот источник дохода также проблематичен. Чем больше финансовых средств в общественные вещательные организации будет поступать от частных фирм, тем, скорее всего, в меньшей степени общественные вещатели будут выполнять свою уникальную социальную роль и, следовательно, оправдывать особое к себе отношение, вы-

ражающееся в виде правительственных дотаций, частных пожертвований или налоговых льгот и субсидий.

Наконец, помимо продажи эфирного времени, источником повышения доходов может стать продажа дополнительных товаров и услуг. Такие товары и услуги могут включать видео- и аудиозаписи, продукцию, связанную с программами, технологические и производственные возможности.

### **Создание и поддержка программ общественного телерадиовещания**

Для поддержки программ общественного телерадиовещания Комиссия по политике в области радио и телевидения рекомендует как принятие регулирующих мер, так и применение новых схем финансирования. В частности, Комиссия считает, что:

*«... особое внимание следует уделять поиску инновационных способов финансирования одного или более каналов "общественных интересов". Последние не должны финансироваться ни государством, ни за счет рекламы, и должны быть свободны как от политического принуждения, обязательно оказываемого государством, так и от коммерческого принуждения, обязательно оказываемого коммерческими структурами. Такие каналы общественных интересов могут значительно повысить гражданское воспитание и политическую культуру в обществе» (том 5, № 1, 1993).*

Достижение обеих этих целей проблематично в системах вещания, которые поддерживаются преимущественно либо на основе налогообложения, либо за счет рекламодателей. Лучше всего эти задачи, вероятно, может выполнить система вещания, объединяющая механизмы финансирования обеих вышеуказанных систем.

### **Механизмы финансирования**

**Лицензионный сбор.** В большинстве действующих в мире вещательных систем основой налогообложения является лицензионный сбор — налог, взимаемый с владельцев приемников и используемый для финансовой поддержки программ. Комиссия по политике в области радио и телевидения, признавая универсальность и недостатки этого механизма, рекомендует:

*«... средства от налога на приемную аппаратуру или от применения другой прямой схемы финансирования должны поступать на нужды программ общественного обслуживания. Любые денежные средства, проходящие через правительство, не*

*должны создавать возможности для государственных служащих оказывать нежелательное влияние на программы» (том 5, № 1, 1993).*

Лицензионный сбор, в сущности, является способом решения описанной выше проблемы иждивенчества. Самым известным примером использования лицензионных сборов является Британская вещательная корпорация (BBC), которая до недавнего времени получала почти 100 % своего бюджета на работу телевидения и радио исключительно от лицензионных сборов. В настоящее время ее доходы от лицензионных сборов составляют около 80 % бюджета (около 2,5 млрд. долларов). В других странах вещательные организации в меньшей степени полагаются на средства от лицензионных сборов, но, тем не менее, они также значительны. Каналы общественного телевидения во Франции, например, получают от лицензионных сборов от 55 до 70 % своих доходов, а общественные вещательные организации в Австрии — 45 %. В число других стран, использующих лицензионные сборы, входят Германия, Бельгия, Ирландия и Нидерланды. Чем больше в бюджете процент средств, получаемых от сборов, тем более энергично занимаются этим вопросом вещательные организации. BBC, например, содержит подразделение, отвечающее за электронное обнаружение незарегистрированных телевизоров, составляющих, как считается, 13 % от общего числа телеприемников в стране. В некоторых странах компании кабельного телевидения также выплачивают лицензионный сбор. В Ирландии, например, этот сбор составляет 15 % от доходов фирмы-оператора кабельной системы.

Одна из проблем, связанных с лицензионным сбором, заключается в том, что этот способ финансирования становится все более неадекватным как источник доходов. Экономика глобального производства и распространения телевизионных программ, связанная с большим увеличением числа каналов, повысила цены на таланты, фильмы и права на освещение спортивных и других крупнейших событий, значительно превысив уровень инфляции. Как правило, размер лицензионного сбора привязан к колебаниям инфляции, но чаще всего он не поспевает за ростом цен. В условиях конкуренции с частными вещателями это означает, что общественные вещательные организации в меньшей степени способны выполнять свои социальные задачи без использования других источников дохода.

Другой потенциальной проблемой, связанной с лицензионным сбором, является простая неприязнь публики к нему. В Великобритании, например, этот сбор установлен в настоящее время в размере 80 долларов в год на телевизор. Те, кто не платит этот сбор, подлежат штрафам и даже аресту. В 1995–1996 гг. в Великобритании были заключены в тюрьму 1555 человек, из них одна треть — женщины, которые не выплатили сбор и не смогли потом уплатить штраф.

**Реклама.** В действительности все системы общественного вещания получают значительную часть своих средств от рекламы. В Ирландии, например, общест-



венное вещание получает таким образом около 50 % дохода. На рекламу приходится от 19 до 41 % дохода, получаемого двумя общественными телевизионными каналами Франции. В Соединенных Штатах, наоборот, в общественном вещании рекламная деятельность запрещена по закону, хотя она, тем не менее, существует в форме объявлений о спонсорской поддержке, для приличия называемых в законе «повышенным признанием за размещение». На долю такого признания приходится лишь небольшой процент доходов отдельных станций, вероятно, менее 5 % (точная сумма не сообщается, и ее почти невозможно установить по налоговым документам).

Имеются две проблемы получения доходов от рекламной деятельности в системах общественного вещания. Во-первых, когда рекламодатели оценивают качество и цель программы, они сосредоточивают свое внимание только на масштабах и составе аудитории, лишь немного заботясь или полностью устраняясь от целей общественного обслуживания. В результате, рекламная деятельность может воспрепятствовать многообразию программ, благоприятствуя вместо этого вкусам массового рынка. Тем не менее, есть и примеры инновационного использования рекламы для поддержки целей общественного обслуживания. В Великобритании, например, независимая вещательная организация «Канал 4» передает рекламные объявления, а доходы направляет на производство программ, соответствующих его уставным задачам общественного обслуживания.

В некоторой степени похожая схема была предложена (но не воплощена в жизнь) в отношении финансирования общественного вещания в Соединенных Штатах. Согласно этому предложению предусматривалось создание второй системы общественного вещания, отличающейся от нынешней системы в двух ключевых отношениях: она должна была существовать за счет рекламодателей и должна была функционировать как подлинно национальная сеть в отличие от нынешней системы, которая таковой не является. Доходы от рекламы предполагалось использовать для финансирования программ обеих систем общественного вещания.

Большой объем доходов общественного вещания США (53 %) зависит от частных пожертвований, вносимых, в основном, зрителями, компаниями и фондами. Повышенное внимание к фирмам за предоставление средств является фактически формой рекламы, используемой в настоящее время общественными вещательными организациями. По сути дела, оно представляет собой финансирование спонсорами, при котором фирмы (как коммерческие, так и некоммерческие) оплачивают часть затрат на производство программ в обмен на их идентификацию в передаче. В некоторых случаях корпоративные гаранты размещения оплачивают львиную долю затрат на производство в обмен на их единоличную идентификацию в конкретной программе. На долю доходов от такой деятельности приходится около 17 % общего бюджета общественного вещания США. Рек-

лагодателі часто полагали, що пропонувані їм можливості є в даному випадку неефективними, в першу чергу тому, що вони підлягають строгим обмеженням Федеральної комісії зв'язу (FCC), стосуються показу продуктів і цін.

Наконець, громадське мовлення США провело експеримент з прямим рекламуванням, і він мав позитивні результати. В 1981 г. FCC провела 18-місячний експеримент, в час якого десяти громадським телевізійним станціям в Сполучених Штатах було дозволено транслювати рекламу на обмежених умовах. Реклама повинна була з'являтися тільки між програмами (і тільки в час двох хвилин) і ні в якому випадку в час програм або разом з програмами для дітей. В звіті FCC, випущеному після експерименту, відзначалося, що глядачі громадського мовлення майже не помітили ніякого шкідливого впливу обмеженої реклами, і, якщо рекламні вставки не переривають програми, глядачі в принципі не протестують проти них. Глядачі також заявили, що краще будуть дивитися рекламу, ніж кампанії збору коштів, якими відомо громадське мовлення США. Незважаючи на ці факти, FCC висловила занепокоєність тим, що будь-яку вигоду, яку можна отримати від трансляцій реклами, може переважити її можливе небажане вплив на виконання завдань громадського мовлення. FCC також попередила, що трансляція реклами призведе до чистого програву в грошах, оскільки це вимагало б додаткових витрат на виробництво програм, перегляд трудових угод, податків на доходи, не вважаних благодійною допомогою, а також призвело б до втрати підтримки з боку слухачів.

**Продаж додаткових товарів і послуг.** В цій області громадські мовельні організації США входять в число найбільш підприємливих, і не без причини. Фінансова підтримка на основі оподаткування, і так уже дуже слабка в порівнянні з провідними громадськими мовельними системами світу, скорочувалася в США в час більш ніж десяти років, в той час як загальні річні витрати на утримання громадського мовлення збільшувалися. Тому окремі станції громадського мовлення навчилися бути підприємливими. Вони здають в оренду приміщення своїх студій, вставляють рекламу в друковані матеріали своїх програм, продають книги, музичні записи, копії програм і навчальні матеріали на основі програм. Деякі громадські мовельні організації в США створили комерційні підприємства, наприклад, службу консультацій і навчання бізнесу в мережі Інтернет, а також електронні видавничі компанії, магазини розничної торгівлі і поштові торгові фірми з замовленням по каталогу.

Діяльність такого роду ведеться не тільки на громадському мовленні США. ВВС, отримуюча прибуток з своєї торгової марки, в 1995 г. відкрила службу

BBC Worldwide для получения новых источников дохода. Эти источники теперь включают BBC World, глобальный канал новостей, и BBC Prime, развлекательный канал, поддерживаемый рекламодателями. В конце 1997 г. BBC объявила о том, что она создаст кабельный канал в США в партнерстве с американской фирмой-оператором кабельных систем Telecommunications Inc. и кабельным каналом Discovery. Австралийская вещательная корпорация (о которой написано ниже) также является эффективно действующим торговцем и сбытовиком.

**Сборы за использование частот как альтернативный источник дохода.** Одним из наиболее часто предлагаемых источников средств для программ общественного вещания, особенно в Соединенных Штатах, является сбор за использование частот. В Соединенных Штатах этот сбор обычно предлагался в размере небольшого процента от доходов частной вещательной организации, скажем, 2 %. Общие доходы вещания (радио и телевидения) в Соединенных Штатах в 1995 г. составляли 34 млрд. долларов, что позволило бы получить сбор за использование частот в размере 680 млн. долларов. Эта сумма более чем вдвое превышает нынешние субсидии федерального правительства общественному вещанию в США.

Разумное объяснение введения сбора за использование частот очень простое: предполагается, что частные вещательные организации используют общественную собственность — электромагнитный радиодиапазон частот и потому должны платить за это. В Соединенных Штатах сейчас вещательные организации пользуются выделенными им каналами бесплатно. Взамен им предлагается передавать программы общественного вещания, что находится в противоречии с их полной ориентацией на рекламную деятельность ради получения прибыли и с запретом в США осуществлять правительственное регулирование содержания передач. Многие наблюдатели полагают, что если бы частные вещательные организации были освобождены от требований к содержанию передач и вместо этого вносили вклад в национальный фонд программ общественного обслуживания, это послужило бы больше общественным интересам и американским принципам свободы слова.

Сбор за использование частот является менее жизнеспособным вариантом в тех странах, где основной вещательной организацией является правительство, например, в Канаде или Англии. Но в тех странах, где частное вещание развивалось вместе с общественным или, может быть, даже обогнало его, сбор за использование частот является хорошим практическим механизмом для финансирования программ общественного обслуживания.

## Безусловные требования к программам общественного вещания

От частных вещательных организаций, особенно от тех из них, которые полностью зависят от рекламных доходов, часто требуют трансляций некоторого количества программ общественного обслуживания в качестве условия предоставления лицензии. Комиссия по политике в области радио и телевидения подтверждает значимость такого требования в своей рекомендации:

*«... регулирующий орган должен обязать коммерческие вещательные организации передавать определенное количество программ общественного обслуживания, например, установить минимальный процент новостных, информационных и детских программ» (том 5, № 1, 1993).*

Выполнение этого требования может быть достаточно далеко идущим и детализированным, как, например, относительно частных каналов в Великобритании (см. ниже), или оно может быть весьма ограниченным и неопределенным, как в случае частного вещания в США. Третья альтернатива заключается в том, чтобы направить регулирование на конкретную категорию программ общественного обслуживания, как это сделала Австралия с вещанием для детей и в отношении своей системы общественного вещания в целом.

## Британская модель регулирования

Британское вещание было полностью монополизировано BBC с 1922 по 1955 гг., когда в стране впервые появилось коммерческое вещание. В 1990 г. Закон о вещании поставил коммерческое вещание под покровительство Комиссии по независимому вещанию (ITC), которая состоит из председателя, заместителя председателя и от восьми до десяти членов, назначаемых министром внутренних дел на срок до пяти лет. ITC несет ответственность за предоставление лицензий и регулирование деятельности двух национальных коммерческих систем («Канала 3», который вышел в эфир в 1993 г., и «Канала 5», который вышел в эфир в 1994 г.), а также за регулирование кабельных, спутниковых и других телевизионных систем в Великобритании. Деятельность учрежденной в 1982 г. коммерческой телевизионной системы «Канал 4» регулируется отдельной корпорацией, члены которой назначаются ITC.

**Безусловные требования к программам.** Оба новых коммерческих канала должны удовлетворять специфическим требованиям к программам. К ним относятся требования бесплатно «осуществлять трансляции передач политических партий», когда они запланированы, и выделять «достаточное количество времени» для новостей, общественно-политических и документальных программ, посвященных «как национальным, так и международным вопросам». Должно быть

также предоставлено «достаточное количество времени» для трансляций образовательных программ и программ социальных действий, а также для «региональных программ, ... представляющих особый интерес для людей, проживающих в зоне охвата данной службы вещания». Все эти программы общественного вещания должны транслироваться в часы, удобные для предназначенной аудитории, а новости должны показываться, в частности, в прайм-тайм. Наконец, определенная часть программ должна быть европейского производства, и «ежегодно не менее 25 %» программ должны производиться независимыми продюсерами (т. е. не самими владельцами лицензий на вещание).

Британский Закон о вещании 1990 г. упоминает также две другие общие категории программ, которыми должны заниматься коммерческие вещательные организации. Это образовательные и религиозные программы. Требование об образовательных программах связано с длительной традицией британского вещания по обслуживанию школ. Поэтому закон предписывает ИТС «обеспечить, чтобы соответствующую долю программ составляли программы для школ». Они должны быть высокого качества, отвечать потребностям обслуживаемых школ, разрабатываться с помощью специалистов по образованию и сопровождаться соответствующими печатными материалами. «Канал 3» и «Канал 5» должны обеспечивать субтитры для глухих зрителей.

Религиозные программы должны разрабатываться с «должной ответственностью». Недопустимы «эксплуатация восприимчивости зрителей и оскорбительное освещение любых религиозных взглядов».

**«Канал 4».** По мнению правительства, ясно определенной задачей «Канала 4» является показ программ для меньшинств и дополнение работы остальной части независимой телевизионной системы. Закон о вещании 1990 г. говорит о том, что программы «Канала 4» должны «содержать соответствующую долю материала, рассчитанную на обращение к вкусам и интересам, как правило, не удовлетворяемым "Каналом 3"». В других отношениях «Канал 4» руководствуется соглашениями, весьма схожими с соглашениями для «Канала 3» и «Канала 5». Поскольку программы «Канала 4» не обслуживают широкую, общую аудиторию, поступления на канал от рекламы могут быть дополнены путем взимания сбора с владельцев лицензии на «Канал 3».

**Нормы регулирования содержания.** На ИТС возложена функция разработки и применения кодекса правил показа насилия в коммерческих программах, обращая при этом особое внимание на программы для детей и «на другие вопросы, которые Комиссия сочтет необходимыми для включения в данный кодекс». ИТС советуется с государственным секретарем при составлении и применении достаточно обширного кодекса рекламной деятельности. Среди положений кодекса можно выделить следующие:

- 1) Не должно быть политической рекламы. Закон специально запрещает рекламу, «вставляемую кем-либо или по поручению какой-либо организации, чьи цели полностью или по большей части носят политический характер», и рекламу, «преследующую какую-либо политическую цель, или ... относящуюся к какому-либо промышленному спору».
- 2) Комиссия имеет полномочия определять «максимальное количество времени, отводимого на рекламу», «минимальный интервал» между рекламными сообщениями и количество рекламных вставок, разрешаемых «в каждой программе или в каждый час, или в каждые сутки».
- 3) Комиссия имеет полномочия полностью исключать рекламу из «определенной части лицензированного обслуживания». Реклама запрещена в религиозных и школьных программах и в трансляциях государственных событий, подобных открытию парламентской сессии или королевским мероприятиям.
- 4) Спонсирование программ, т. е. создание и передача программ от имени одного рекламодателя, разрешается, но регулируется строгими нормами. Рекламное объявление должно быть четко отделено от содержания программы.

Одним из элементов британской регулирующей системы, не вызывающим восторга критиков, считается ее патерналистский и потенциально цензорский характер. Правительство имеет законодательно оформленное право вето в отношении BBC, ИТС и Управления по радиовещанию (RA), а также право инициировать трансляцию программ. Эта прерогатива на практике редко использовалась, хотя вещательные организации скорее согласятся на давление, мягкое или иное, с тем, чтобы избежать прямого вмешательства государства. Вероятно, самый известный случай такого вмешательства имел место в 1988 г., когда правительство запретило передавать голоса лидеров нескольких террористических групп из Северной Ирландии, одновременно позволив показать на телевизионных экранах их лица. Вместо прямой передачи заявлений голос за кадром зачитывал высказывания лидеров.

Этот эпизод хорошо иллюстрирует склонность правительства вмешиваться в редакторские оценки вещательных организаций, особенно по вопросам, касающимся национальной безопасности. Трудность, обсуждавшаяся в начале этого материала, состоит в принятии решения о том, где находится баланс между свободой и принуждением.

Похожий случай произошел в Соединенных Штатах. В 1980 г. государственный департамент США попросил общественные вещательные организации воздержаться от показа «документальной драмы», представляющей подлинную историю любви между саудовской принцессой и человеком незначительного происхождения, которые были обезглавлены за свое неблагоразумие. Саудовское правительство заявило протест по поводу показа этого фильма и реально угрожало прекра-

тять все поставки нефти в Соединенные Штаты сразу же после презентации программы. Несмотря на свои значительно меньшие размеры, меньшую влияние и большую подверженность прямому финансовому возмездию, чем у ее британского коллеги, компания Public Broadcasting Service (PBS), тем не менее, устояла против давления государственного департамента и показала фильм. На давление со стороны правительства она ответила предложением о предоставлении времени после показа фильма для выражения противоположных точек зрения и дискуссии. Никакого эмбарго на поставки нефти со стороны Саудовской Аравии не последовало, но высказанная угроза, несомненно, была серьезным вопросом национальной безопасности. Только принятая в США решительная позиция в отношении запретов на свободу слова позволила PBS поступить так, как она это сделала.

Американская точка зрения на независимость вещательных организаций от государства вызывает положительные оценки, но она также, по иронии судьбы, является самым большим недостатком в подходе к осуществлению задач общественного обслуживания на телевидении и радио США. Эта проблема обсуждается ниже.

### **Подход к программам общественного обслуживания в США**

В результате решительного противодействия положений Первой поправки к Конституции США какому-либо регулированию свободы слова, вещательная система США имеет относительно немного норм регулирования содержания передач, как разрешительных, так и запретительных. В 1920–30-х гг. вещание США развивалось как преимущественно частный бизнес, поддерживаемый рекламодателями. Вещательные организации бесплатно получали от правительства лицензии на использование радиочастот, взамен чего они давали обязательство служить «общественным интересам, удобству и необходимости». Исторически значение этого определения оставалось расплывчатым, но юридические действия, которые последовали за его принятием, свидетельствуют о том, что в то время, когда в 1920–30-х гг. закон готовился, было принято считать, что программы, служащие общественным интересам, должны быть по своему характеру образовательными, политическими или религиозными. Коммерческие вещательные организации обещали производить и передавать в эфир подобную духовную пищу, оплачивая ее из доходов, полученных от размещения рекламы в других программах. Эта система, известная как «поддерживающая программную политику», просуществовала недолго. В середине 1950-х гг., когда телевидение вошло в большинство американских домов, обязательства коммерческих вещательных организаций по общественному обслуживанию были такими расплывчатыми и неосуществимыми, а получение телевизионной лицензии сулило такие прибыли, что один из руководителей телевидения в шутку охарактеризовал выделение

ему правительством канала, как предоставление «лицензии на право печатать деньги».

**Безусловные требования к программам.** Сегодня к вещательным организациям США предъявляются три общих требования по общественному обслуживанию: предоставление «равного времени» зарегистрированным кандидатам на государственные посты, производство программ местного обслуживания и создание «образовательных и информационных» программ для детей. Четвертым таким требованием, и, вероятно, самым спорным, является соблюдение Доктрины справедливости, которая уже не применяется. Действовавшая с 1949 по 1987 гг. доктрина требовала две вещи: вещательные организации должны были выделять достаточное время на освещение общественно важных вопросов, и такое освещение должно было быть справедливым в том смысле, что вещательные организации должны были предоставлять эфирное время на изложение противоположных точек зрения. Доктрина справедливости не применялась в отношении программ новостей, но, тем не менее, американские вещательные организации резко сопротивлялись ее действию. По их мнению, доктрина подвергала их необоснованным требованиям (и потенциальным судебным тяжбам) фактически со стороны любого лица, имеющего политические устремления и ресурсы для достижения своей цели. Как следствие, по мнению вещательных организаций, непредусмотренным результатом применения доктрины оказалось нежелание вообще заниматься программами, посвященными общественным делам, поскольку, с точки зрения вещательных организаций, лучшая стратегия, для того чтобы избежать конфликта, — это полностью избегать спорных предметов обсуждения. Таким образом, утверждали вещатели, доктрина нарушала их права свободного выражения как путем ограничения свободы слова, так и путем посягательств на их возможность принимать независимые редакторские решения.

**Равное время.** Наиболее подробно прописанными обязательствами по общественному обслуживанию, налагаемыми на вещательные организации США, являются обязательства, связанные с информацией о кандидатах на государственные посты. Параграф 315 Закона о коммуникациях 1934 г. устанавливает, что вещательная станция, разрешившая кандидату на государственный пост использовать свое оборудование для обращения к аудитории, должна предоставить равноценные возможности оппонентам этого кандидата. «Использование» возможностей в данном случае не затрагивает присутствие в «беспристрастных» последних известиях, документальных материалах и интервью в программах новостей. Практически дело сводится к оплаченным сообщениям о кандидатах и к их показу в программах, не связанных с новостями, как, например, в развлекательных программах или в разговорных шоу. По закону, вещательные организации должны продавать время кандидатам по минимальному тарифу, предлагаемому рекламодателям. На основании параграфа 315 Закона о коммуникациях 1934 г. кан-



дидат должен удовлетворять трем критериям для получения права доступа к эфирному времени:

- он или она должны иметь право быть избранными на должность, которой они добиваются;
- он или она должны быть объявленными кандидатами;
- он или она должны предпринять требуемые законом шаги для получения права на включение в список для голосования. Кандидаты, которые добиваются голосов, подаваемых за кандидатов, дополнительно внесенных избирателями в бюллетени, должны показать, что они проводят избирательную кампанию.

Эти критерии применяются в равной степени к предварительным и к всеобщим выборам. В параграфе 312 упомянутого закона есть положение о «достаточном времени», связанное с положением о равном времени для кандидатов. Это положение требует от вещательных организаций продавать «разумное количество времени» кандидатам на выборные федеральные посты. Другим важным требованием относительно предоставления времени политикам является то, что независимо от характера рекламы вещательным организациям не разрешается отклонять сообщение утвержденного кандидата или не выделять желаемое им время в эфире. Например, в ходе национальных выборов в 1992 и 1996 гг. несколько кандидатов на федеральный пост передавали в эфир спорные рекламные сообщения, показывающие абортированных эмбрионов. В 1992 г. Федеральный суд постановил, что вещательным организациям не разрешено отказывать в показе этих рекламных сообщений. В 1996 г. Федеральный суд постановил, что FCC не разрешено определять рекламные сообщения как «непристойные» (и тем самым определять часы, когда можно показывать рекламные сообщения).

**Местное обслуживание.** Оно является неопределенным понятием, хотя, как правило, означает трансляцию новостных и общественно-политических программ для зрительской аудитории в пределах досягаемости сигнала вещательной станции. Однако в Соединенных Штатах, как правило, из пяти коммерческих вещательных станций одна вообще не передает местные новости. Термин «местное обслуживание» используется настолько вольно, что в последние годы он применялся к программам типа «магазин на дому» с теоретическим обоснованием, что такие программы обслуживают людей, остающихся дома.

**Требования к телепрограммам для детей.** Эти требования были узаконены в 1990 г. Уважая права вещательных организаций, вытекающих из Первой поправки к Конституции США, закон устанавливает только, что обслуживание детей является частью лицензионного обязательства по общественному обслуживанию, и поэтому каждая коммерческая вещательная организация должна передавать

«некоторое» количество «образовательных и информационных» программ для детей. Последние решения FCC определили «некоторое» количество как регулярную трансляцию программ для детей в объеме 3 часа в неделю. Эти программы должны «специально предназначаться для обучения и информирования детей», их длительность должна составлять не менее 30 минут, а время передачи должно выбираться в промежутке с 7.00 до 22.00.

В качестве альтернативы вещательным организациям допускается передавать такие программы в «несколько меньшем» объеме, чем 3 часа в неделю, при условии, что они дополняют свои программы передач другими программами, «которые продемонстрируют уровень обязательств по отношению к образованию и информированию детей».

Необходимо заметить, что последние правила FCC были составлены в ответ на преднамеренный до недавних пор обход вещателями требований Закона 1990 г. из-за отсутствия или слабого контроля FCC за соответствием вещательных организаций установленным критериям. Вещатели просто отмечали в качестве «образовательной и информационной» любую программу, которая могла внешне правдоподобно соответствовать необходимому описанию (а многие совсем не были таковыми), а FCC принимала эти заявления без замечаний или проверки. Группы защиты общественных интересов и защитники детей с успехом обратили общественное и политическое внимание на такую практику вещательных организаций и FCC, вследствие чего начала осуществляться новая политика. Однако новые требования оказались лишь немного более строгими, несколько более определенными, но столь же подверженными забвению со стороны политиков. Более того, они не касаются волнующих вещателей вопросов стоимости трансляций таких программ или той роли, которую должно играть правительство в определении содержания программ.

**Дополнительные требования к программам, посвященным общественным интересам.** Программы общественного обслуживания в Соединенных Штатах не пользуются теми конституционными, правовыми или финансовыми преимуществами, которые предоставляются таким передачам во многих других демократических государствах, но они регулируются в отношении их трансляции по кабельным системам и спутникам прямого вещания.

Федеральный закон требует от фирм-операторов кабельных систем трансляции сигнала местных эфирных вещательных станций, обратившихся с просьбой о такой трансляции. Кроме того, федеральный закон позволяет муниципалитетам, предоставляющим разрешение на работу кабельных систем, требовать от фирм-операторов выделить каналы для общественного, образовательного и правительственного использования (PEG-каналы). При надлежащем использовании эти каналы могут принести значительную общественную пользу. Каналы общественного доступа, например, бесплатно открыты для каждого, кто хочет обратиться

ся к публике с некоммерческим сообщением. Оператор кабельной системы обязан предоставить студию, видеокамеру и другую помощь, необходимую для передачи сообщений в эфир. Некоторые фирмы-операторы кабельных систем транслируют передачи этих каналов или каналов местного происхождения под своим собственным контролем в отношении освещения местных событий, таких как, например, спортивные мероприятия, школьные концерты и клубные события. В Соединенных Штатах каналы общественного доступа иногда используются группами, разжигающими ненависть, такими как крайние расисты или нацисты. По закону цензура программ таких каналов фирмой-оператором кабельной системы или даже общиной, организовавшей ее, запрещена, за исключением случаев трансляций непристойных передач.

В 1996 г. Федеральный суд подтвердил принятое Конгрессом США распространение принципов работы PEG-каналов на спутники прямого вещания. Каждый поставщик услуг прямого спутникового вещания должен «зарезервировать часть каналов связи... для некоммерческих программ образовательного или информационного характера». Такое резервирование составляет от 4 до 7 % общей пропускной способности каналов спутника связи.

### **Регулирование и финансирование программ общественного вещания в Австралии**

Система вещания Австралии уникальна сочетанием частного вещания с нормами общественного обслуживания. В качестве конкретного примера Австралия хорошо иллюстрирует общую рекомендацию Комиссии по политике в области радио и телевидения о том, что:

*«... система вещания в каждой стране [должна] иметь достаточную жизнеспособность, для того чтобы предложить своей аудитории, по меньшей мере, некоторое количество высококачественных программ общественного обслуживания, которые способствовали бы экономическому, культурному и политическому благополучию ее граждан» (том 5, № 1, 1993).*

Если термин «достаточная жизнеспособность» рассматривать как указание на озабоченность Комиссии в отношении установления баланса между правительственным регулированием и субсидиями, с одной стороны, и частными инновациями и финансированием, с другой, то Австралия представляет собой полезный пример для изучения. Как и Соединенные Штаты, Австралия взяла за основу своей системы вещания скорее частное, чем государственное вещание. И подобно Соединенным Штатам Австралия по большей части предоставила право решать, что такое общественный интерес, рыночным отношениям, а не правительственным регуляторам. Однако в отличие от Соединенных Штатов Австралия твердо

решила сохранить ответственность за регулирование и финансирование в одной сфере — в отношении программ для детей. Как часть этой взятой на себя ответственности Австралийское управление вещания (Australian Broadcasting Authority) ввело ограничения на программы для взрослых и потребовало от частных вещательных организаций ежегодно передавать значительный объем высококачественных программ для детей.

**Программы телевидения для детей.** За составление детских программ отвечает Австралийский фонд телевидения для детей (ACTF). Этот фонд является хорошей иллюстрацией к рекомендации Комиссии по политике в области радио и телевидения, что «особое внимание следует уделить поиску инновационных способов финансирования одного или нескольких общественно полезных каналов». ACTF был создан в 1982 г. в ответ на ощутимую нехватку качественных детских передач и явный избыток импортных американских мультфильмов и приключенческих программ. ACTF поддерживает создание высококачественных детских программ путем предоставления финансовых средств и исследований независимым продюсерам. Финансирование самого ACTF осуществляется главным образом Австралийским сообществом, правительствами штатов и территорий, которые используют фонд как совместное предприятие. В свою очередь, фонд старается возместить издержки на производство программ посредством лицензирования и продажи сопутствующих товаров, издательских услуг и международных программ. Хотя правительственное финансирование является основным для деятельности ACTF, эта организация стремится быть самоокупаемой. Она также принимает пожертвования от частных лиц, корпораций и благотворительных организаций.

Детские программы ACTF находят рынок сбыта на австралийском телевидении, поскольку правительство обеспечило существование этого рынка. Каждая коммерческая вещательная организация должна передавать детские программы в объеме 406 часов в год. Из этого количества 260 часов должны представлять интерес для детей всех возрастов (программы категории С, показываемые в среднем около 5 часов в неделю), 130 часов должны быть предназначены для дошкольников (программы категории Р) и 16 часов должны составлять детские театральные программы (программы категории С-драма, основанные на оригинальных сценариях). Эта классификация установлена Австралийским управлением по вещанию (АВА), которое также просматривает программы и определяет категорию программ. Вещательная организация может показать любую программу, которую отклонило АВА, но она не будет включена в годовую квоту вещания для детей.

По сравнению с нормами регулирования передач для детей в США австралийские нормы являются довольно специфическими. В соответствии со стандартами АВА, детской программой является программа, которая «сделана специально

для детей или для группы детей в пределах дошкольного или начального школьного возраста, которая является развлекательной и качественно подготовленной, с использованием достаточных ресурсов для обеспечения высокого уровня сценариев, состава исполнителей, режиссуры, редактирования, киносъёмки, звука и других производственных элементов и которая расширяет понимание и знания ребенка и соответствует интересам австралийских детей».

**Австралийская вещательная корпорация.** Как и в случае с АСТФ, общественное вещание в Австралии было организовано специально для устранения недостатков рыночного регулирования, связываемых с частным вещанием. В соответствии с Уставом 1983 г., Австралийская вещательная корпорация (Australian Broadcasting Corporation) выполняет три основные функции. Среди них: создание программ, которые «вносят вклад в осознание национальной самобытности» путем отражения культурного своеобразия нации и производства программ «образовательного характера», «передача на страны за пределами Австралии» программ, которые способствуют «международному пониманию политики Австралии на мировой арене» и позволяют австралийским гражданам, выезжающим за границу, получать информацию о событиях в Австралии, и «содействие и поощрение музыкального, драматического и других видов исполнительского искусства в Австралии».

# Общественное вещание: современное состояние и перспективы регулирования в Германии

Вольфганг Хоффман-Рим\*

## Задачи и правовая основа свободы вещания

Идея служения обществу. В современных государствах на СМИ возлагается решение ряда общественнозначимых задач, таких как, например, индивидуальное развитие граждан, то есть подготовка их к жизни в обществе и определенной культурной среде. Коммуникация, как путь и способ такого развития, имеет значение не только для построения действенной демократии. Способность к коммуникации и участие в ней — неотъемлемые элементы любого цивилизованного государства. Другим важнейшим элементом являются также социокультурные установки граждан в постоянно усложняющемся обществе.

В основе идеи о том, что теле- и радиовещание должно быть поставлено на службу общественным интересам, лежит осознание роли вещания как посредника и участника в процессе коммуникации в обществе. Эта идея закреплена конституциями многих, в частности, европейских стран<sup>1</sup>. Особая роль, согласно этой идее, должна быть поручена государству — на том основании, что способность вещания встать на службу обществу не возникает сама по себе, исключительно под действием рыночных сил. Примером такого подхода служит практика Федерального конституционного суда Германии, многие решения которого направлены на конкретизацию основополагающего понятия свободы коммуникации и средств массовой информации, изложенного в ст. 5 Основного закона<sup>2</sup>, дабы свобода коммуникации не оставалась законодательной фикцией, но приобрела бы реальную значимость для всех граждан: распространителей и пользователей коммуникации<sup>3</sup>.

---

\* Автор статті — суддя Федерального Конституційного Суду Німеччини. Стаття опублікована у збірці «Общественное телерадиовещание: Документы, комментарии, рекомендации», Санкт-Петербург, 2000 рік.

**Конституционные гарантии свободы вещания.** Данные гарантии явились отправной точкой для создания правовой основы, детализации организационной структуры электронных СМИ и формулировки некоторых аспектов профессиональной этики журналистов и медиа-компаний. С течением времени Федеральный конституционный суд выработал свой подход к толкованию ст. 5 Основного закона: свобода мнения и свобода СМИ есть не лишь субъективное право (т. е. право отдельного человека претендовать на невмешательство со стороны государства), но и объективно гарантированная законом возможность функционирования средств массовой информации<sup>4</sup>. Чтобы граждане могли свободно формировать свое мнение, государство обязано в законодательном порядке принять надлежащие меры для защиты этой свободы. Такие меры могут иметь форму профессионально-этических обязательств, а также структурных гарантий плюрализма. Именно они, по мнению Конституционного суда, делают государство гарантом свободы. Конкуренция вещателей не дает сама по себе реальной возможности высказаться достаточному числу социальных и интеллектуальных групп. Она таит в себе угрозу сосредоточения власти над мнением в одних руках и злоупотреблений этой властью с целью одностороннего воздействия на общественное мнение. Поэтому телерадиовещание, в отличие от прессы, не должно быть отдано на произвол рыночных сил<sup>5</sup>.

Имеется единство двух элементов: вещание действует по поручению общества, а государство путем конструктивной предосторожности создает вещанию все условия для этого. Однако государство не может вмешиваться в содержание вещания; его задача лишь обеспечить структуру, гарантирующую независимость и плюрализм. Позиция Суда соответствует пониманию общественной роли вещания в остальной Европе, в частности, в Великобритании, а также в раннем прецедентном праве США<sup>6</sup>. Однако эта позиция противоречит идеям дерегулирования, приватизации и веры в экономический рынок, получающим в последнее время все большее признание в других странах Запада, а сейчас уже и в Германии.

Сегодня вещание уже не является делом одной страны. В эпоху появления больших международных медиа-рынков, коммерциализации всей системы вещания и широкого распространения новейшей техники и программного обеспечения коммуникации, поддержание общественных электронных СМИ на национальном и региональном уровне не представляется возможным. Так, определенные экономические и политические группы (в Германии изначально это были большие издательские дома, теперь преимущественно международные мультимедийные концерны, а также ряд не вещательных компаний) настаивают на полной отмене или жестком ограничении общественного вещания. Они находят поддержку среди политиков, исповедующих дерегулирование. Все это ставит под угрозу немецкую традицию свободы вещания.

## Двуетадна система вещання

Защита общественного вещания. Общественное вещание продолжает быть предметом заботы Федерального Конституционного Суда, усилия которого всегда были направлены на максимальное сохранение общественной роли вещания<sup>7</sup>. Для этого Суд отказался от философии дерегулирования и не раз подчеркивал, что возможности рынка принадлежат сфере экономической свободы, но не свободы мнения<sup>8</sup>. Государство продолжает быть гарантом существования системы радио и телевидения: наряду с общественным вещанием, отличительными чертами которого являются внутренний плюрализм и независимость, оно может разрешать частное вещание.

Частное вещание также обязуется служить обществу, хоть и не в той мере как вещание общественное. Частное вещание, по мнению Суда, в силу жестких экономических причин стремится привлечь массы и проявляет равнодушие к интересам меньшинств<sup>9</sup>. Тем не менее, Суд считает, что с этим можно примириться при условии функционирования общественного вещания и соблюдения «базовой нормы» (Grundversorgung). Все слои населения должны получать от общественных вещателей полный набор информационных и развлекательных программ<sup>10</sup>.

Формулировка ст. 5 Основного закона не содержит упоминания о «базовой норме» и об отношениях между частным и общественным вещанием. Однако Суд «истолковал» норму данной статьи, т. е. подобно законодательной власти придал ей конкретное значение. Причина этого проста: Суд попытался максимально использовать потенциал изложенного в Основном законе «классического» статуса вещания. Так как свои надежды Суд при этом возлагает на общественное, а не на частное вещание, была сделана попытка укрепить положение общественного вещания, сделать его работоспособным в условиях конкурентной борьбы. Была выработана следующая ключевая формула: по конституционному праву общественное вещание «имеет гарантию существования и развития»<sup>11</sup>. Оно должно сохранять способность предлагать всесторонний спектр программ и пользоваться новыми технологическими возможностями. Для этого общественное вещание должно быть обеспечено и достаточными финансовыми ресурсами.

Оплотом общественно ориентированного вещания являются каналы ARD (Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Deutschlands) и ZDF (Zweites Deutsches Fernsehen). Оба эти вещателя юридически независимы от правительства и финансируются за счет так называемых лицензионных сборов (абонентской платы с теле- и радиоприемников — примеч. перев.) и доходов от рекламы<sup>12</sup>. Их программная политика должна быть «комплексной» и основанной на внутреннем плюрализме. Это означает, что диапазон программ, предлагаемых вещателем, должен быть достаточно широк. Для целей контроля законы о вещании предусматривают существование специальных органов вещателей, а



именно Совета по вещанию (Rundfunkrat) и Административного совета (Verwaltungsrat). Совет по вещанию формируется на принципах плюрализма и обеспечивает независимый контроль за разнообразием программ. Административный совет контролирует соответствие управления и финансового обеспечения вещателей существующим правилам. Поскольку таким образом имеет место внутренний контроль, т. е. контроль со стороны органа самого вещателя, то отпадает потребность в дополнительном внешнем органе контроля. Кроме того, правительство каждой земли ставит себе задачу наблюдать за выполнением обязательств, налагаемых на вещателя законом. Правда, контрольные полномочия правительства несколько ограничены (так называемый «ограниченный государственный контроль за соблюдением закона»). В частности, правительствам земель запрещается вмешиваться в программную политику вещателей<sup>13</sup>.

**Правовая основа коммерческого вещания.** Понимая ст. 5 Основного закона как требование правовых гарантий работы системы средств коммуникации, Конституционный суд также заявил о необходимости эффективного регулирования коммерческого вещания. Основная задача такого регулирования — гарантирование разнообразия информации и коммуникации как неотъемлемой составляющей свободы мнения граждан. В соответствии с этим, немецкое законодательство о вещании<sup>14</sup> обеспечивает гарантии структурного характера и содержит положения, регулирующие программную политику вещателей. Меры структурного характера направлены на противодействие концентрации СМИ в одних руках и содействие лицензированию вещательных компаний, обеспечивающее максимальное разнообразие. Также предпринимаются шаги для обеспечения доступа в СМИ представителям различных культурных течений, а также региональным и местным программам, в основном с помощью так называемых «окон» регионального или местного вещания, на общегосударственных каналах.

Среди обязательств вещателей, касающихся программной политики, — добросовестность, справедливость и специальный запрет на одностороннее влияние. Ограничения на рекламу и меры по защите несовершеннолетних оговариваются Соглашением между землями о вещании<sup>15</sup>. Ряд законов о средствах массовой информации формулирует особые требования к программам, например, содействие международному пониманию. Кроме того, имеются меры регулирования, направленные на защиту частной жизни и некоторых аспектов прав потребителей.

С точки зрения вещателей, такие правовые меры предосторожности и проистекающие из них комплексные обязательства неоднозначны. В ряде случаев вещатели находят их обременительными и стремятся преодолеть, апеллируя к высоким идеалам свободы. В других случаях вещатели осознают, что эти нормы служат щитом, защищающим их самих. Даже коммерческие вещатели научились считаться с этими нормами, поняв, что они не дают возможным конкурентам получить лицензию и возобладавать на рынке.

**Законодательство о вещании и законодательство о конкуренции.** После того как Федеральным конституционным судом и законодателями была заложена основа системы двуединого вещания и начало развиваться частное вещание, изменилась суть некоторых политических и правовых противоречий. Особое значение сейчас имеет спор о том, должно ли общественное вещание в условиях двуединой системы вещания подчиняться тем же правилам конкуренции, что и частное<sup>16</sup>. В основе общественного вещания лежит идея о том, что оно не может быть прибыльным и оно не должно определять свою политику факторами рыночной экономики. Соревнуясь в сфере коммуникации с другими общественными и частными вещателями за зрительскую аудиторию и качество журналистской работы, частный вещатель, тем не менее, не вступает с ними в экономическую конкуренцию<sup>17</sup>. Вместе с тем, ультралиберальные практики и теоретики не согласны с отрицанием роли экономической конкуренции как регулирующего фактора. По их мнению экономическая конкуренция — наилучший залог конкуренции программ и, следовательно, их разнообразия. Поэтому наилучший порядок в сфере вещания гарантируется там, где действует экономическая конкуренция<sup>18</sup>. Несмотря на то, что такие заявления не поддерживаются Федеральным конституционным судом, они поддерживаются судами, имеющими дело с Законом о нечестной конкуренции и с антимонопольным законодательством<sup>19</sup>, а также Федеральным антимонопольным бюро, отслеживающим ситуацию на экономическом рынке. Им содействует и Комиссия ЕС, которая стремится распространить действие Закона ЕС о конкуренции на общественное вещание<sup>20</sup>. При этом признается, что программы общественного вещания не являются рыночным товаром, предназначенным для экономического обмена, однако заявляется, что в отношении рекламы, купли-продажи прав на вещание и выдачи подрядов на производство программ общественные вещатели должны руководствоваться теми же правилами, что и остальные участники рынка. Вещатели возражают на это, говоря, что для выполнения обязательств по обеспечению разнообразия программ им необходимы особые права<sup>21</sup>, даже противоречащие законодательству о конкуренции.

Появление этого нового фронта юридической борьбы свидетельствует об изменении основной проблематики регулирования: изначально на повестке дня стояли вопросы политического диалога, обеспечение действия основополагающих свобод мнения и коммуникации в условиях демократии, затем гарантирование служения общественным интересам; при этом регулирование рассматривалось в рамках закона о вещании. Теперь, когда основной темой стало обеспечение экономического обмена, внимание переместилось в сферу закона о конкуренции. Действительно, наблюдается отход от представления об особом культурном статусе вещания; к вещанию стали относиться в основном как к субъекту рыночных процессов<sup>22</sup>. За исключением Федерального конституционного суда, большинство судов Германии активно способствуют этой тенденции. Многие правовые обязательства, инициированные в рамках старой «культурной» традиции

вещания продолжают действовать только на бумаге. Возможности сделать их реально значимыми крайне ограничены. Вещанию приходится бороться за выживание: за рейтинг, привлекательность программ, возможность продавать свои программы и т.п. Во многих странах мира политика вещателей диктуется в основном экономическими интересами; влияние закона, предписывающего другие ориентиры, снижается<sup>23</sup>. Этого, кажется, не избегает и общественное вещание. Даже не стремясь к получению прибыли, вещатель оказывается втянут в экономическую конкуренцию и пытается к ней приспособиться.

Второй общественный канал Германии (ZDF) уже однажды был признан нарушившим закон за совмещение трансляции программ с рекламой<sup>24</sup>. В программной политике общественных вещателей все больше прослеживается стремление приспособиться к частному коммерческому вещанию, несмотря на то, что в их программной политике, в отличие от конкурентов, все еще преобладает общественная направленность<sup>25</sup>.

### **Историческое развитие вещания и современные проблемы**

Для того, чтобы понять современные проблемы регулирования вещания, следует взглянуть на историю вещания и его регулирования в Германии.

**Истоки.** Регулярное радиовещание началось в германском государстве 29 октября 1923 г.<sup>26</sup> Благодаря влиянию электротехнической промышленности и государственной почты (которая также ведала и вещанием) радио имело в основном развлекательный характер. Новостные и общественно значимые программы были ограничены и строго контролировались правительством. После прихода к власти национал-социалистов в 1933 г. радио, благодаря такой структуре, быстро становится орудием пропаганды<sup>27</sup>.

После второй мировой войны вещание создается в качестве общественной службы, призванной предоставлять программы независимого и плюралистического характера<sup>28</sup>. Моделью вновь организуемого вещания, особенно на севере Германии, была выбрана Британская вещательная корпорация (BBC), от нее были в точности заимствованы обязательства вещателей. Так как это не соответствовало традициям вещания, сложившимся в Германии, предстояло выработать гарантии независимости и плюрализма. Законодатели (парламенты каждой земли) попытались изложить такие гарантии в форме законов<sup>29</sup>. С течением времени были выработаны два вида правовых норм. С одной стороны, были выработаны обязательства, составляющие этический кодекс деятельности вещателя. Общественные вещатели (частное вещание отсутствовало) обязывались добросовестно и правдиво освещать события и поддерживать баланс программного репертуара; запрещалось отдавать одностороннее предпочтение интересам какой-либо стороны. Организационно общественные вещатели создавались как независимые корпорации, чьи доходы в основном состояли из лицензионных сборов. Трансли-

рование рекламы было разрешено позже, но с ограничениями по времени и содержанию и запретом передавать рекламу для получения прибыли.

С другой стороны, структура вещательных организаций регулировалась изнутри через присутствие представителей важных общественных интересов: церквей, спортивных объединений, профсоюзов, объединений работодателей, культурных организаций, а также политических партий. Из них формировался внутренний орган вещательной организации, уже упомянутый совет по вещанию, влияющий на бюджетную, кадровую политику и отчасти на сетку вещания. В основе советов по вещанию лежала идея о том, что различные группы будут уравнивать друг друга и, если необходимо, блокировать попытки захвата программной политики одной группировкой, что обеспечит сбалансированный диапазон программ и удовлетворение интересов всех сторон.

Изначально созданные в регионах по инициативе своих земель, вещатели в 1950 г. объединились в сеть, известную как ARD. Поначалу ARD занималась исключительно радио. Телевизионное вещание было начато в Германии в 1935 г., но запрещено союзниками сразу после войны. В послевоенной Германии оно существует с 1952 г. Второй общегерманский телеканал ZDF появился в результате соглашений между землями в 1963 г.

Частные предприятия, а особенно пресса, не раз стремились изменить закон и получить лицензию на вещание. В 70-е и 80-е гг. по этому поводу в Германии возникали оживленные дискуссии и политические конфликты<sup>30</sup>.

До 1984 г. попытки основать коммерческое вещание не увенчались успехом. Однако впоследствии целый ряд частных организаций получили вещательные лицензии. Были приняты специальные законы, а также подписано Соглашение между землями о вещании. Они образовали правовую основу коммерческого вещания и определили статус государственных контрольных органов (Landesmedienanstalten). С 1984 г. общественным вещателям приходится конкурировать с коммерческими предприятиями, существующими в основном на доходы от рекламы.

Картина практически не изменилась с объединением Германии. Орган, ведающий в ГДР подконтрольным государству телевидением<sup>31</sup>, был распущен 31 декабря 1991 г. Все восточные земли выработали новые нормы вещания и перешли на систему двуединого вещания, созданную на Западе<sup>32</sup>. Были организованы новые органы ответственные за вещание. При этом обязанности частных вещателей зачастую были сформулированы законом слабее, чем в землях западной части Германии<sup>33</sup>.

**Современный этап.** Произошла значительная консолидация частных вещателей. Компания RTL-plus, наиболее успешная из частных телевизионных компаний, стала впервые работать с прибылью в 1990 г. Сейчас она имеет больше зрителей, чем ARD или ZDF. Второй крайне успешный коммерческий телевещатель SAT I по

доле зрительской аудитории сопоставим с ARD и ZDF. Имеется ряд весьма успешных частных вещателей меньшего масштаба (например, PRO 7 или RTL 2). Таким образом, отличительной чертой современных электронных СМИ стала конкуренция — как между двумя системами вещания, так и внутри этих систем<sup>34</sup>. Она осложняет позиции общественного телевидения, которому приходится бороться за показатели аудитории, чтобы политически оправдать свое существование, а также потому, что оно тоже частично финансируется за счет рекламы. Кроме того, рыночная конкуренция до непомерного уровня подняла цены на программы, и выбор программ стал диктоваться экономической целесообразностью и возможностью перепродать программу.

С другой стороны, служба общественного телевидения должна согласиться с упреками в том, что она сознательно переходит на коммерческие правила игры и в своей программной политике все больше сближается с частными вещательными компаниями, нарушая тем самым собственные обещания<sup>35</sup>. Общественное телевидение также испытывает трудности, связанные с давлением правительств земель и политических партий и повсеместными попытками установить пропорциональное представительство политических сил во внутренних органах. Стагнация в сфере кадров и организации не только блокирует коренное реформирование, но и препятствует рассмотрению любых предложений, направленных на адаптацию к новой конъюнктуре. Развитие новых технологий (переход на цифровой формат, сжатие данных) и успехи коммерческого вещания ставят общественное вещание в крайне трудное положение. Поэтому уже началась дискуссия о его будущем<sup>36</sup>. Угрозы самому существованию общественного вещания нет, но есть давление со стороны конкурентов и многих влиятельных политиков, надеющихся на то, что общественное вещание откажется от рекламы и будет целиком существовать на доходы от лицензионных сборов.

В ответ на это утверждается, что средств, получаемых за счет лицензионных сборов, недостаточно для существования общественных СМИ. Кроме того, сочетание лицензионных сборов и доходов от рекламы предохраняет вещателя от зависимости от одного источника финансирования и от тех, кто решает, в каком объеме оно будет выделяться. Небольшие же размеры доходов, получаемых от рекламы, служили важным напоминанием вещателям о том, что они также должны обращаться к широкой аудитории, а не к узкой группе потребителей. Тем временем Федеральный конституционный суд признал конституционной практику смешанного финансирования<sup>37</sup>. Одновременно была высказана критика по поводу чрезмерного влияния государства на порядок определения размера лицензионного сбора. Новый порядок должен, с одной стороны, гарантировать эффективное расходование финансовых средств, а с другой стороны, учитывать автономию вещателей в выборе программ. В частности, политики не должны использовать процедуру назначения лицензионного сбора в качестве способа косвенного влияния на программную политику общественных вещателей.

## Регулирование в эпоху мультимедиа

Как известно, цифровые технологии и технологий сжатия данных позволят значительно увеличить количество и качество аудиовизуальных услуг, разработать новые услуги массовой информации и способы их доставки, увеличить количество и спектр поставщиков таких услуг.

Еще не устоявшееся понятие «мультимедиа» означает совокупность новых возможностей, появившихся в результате изменения исходных условий коммуникации: создания новой инфраструктуры доставки услуг, сочетания новых технологий хранения данных, возможностей конвертировать изображения в компьютерный код, а также сочетания в компьютере возможностей телевидения и видео. Использование традиционного телевизора в качестве средства для обработки данных и средства массового общения уже становятся реальностью<sup>38</sup>.

Реальностью становится и возможность по выбору потребителя модифицировать предлагаемое содержание (контент), хотя для СМИ этот выбор пока ограничен несколькими альтернативными модулями. Возможность самостоятельного определения последовательной смены планов изображения в фильме уже сейчас не является утопией. В этой связи следует особо выделить и новые направления в сфере виртуальной реальности.

Глобальная/национальная информационная инфраструктура и высокоскоростные информационные тракты<sup>39</sup> — вот лишь два расхожих понятия, говорящих о неосвоенном потенциале развития этой области. Будущее окажет решающее влияние на существующих вещателей и систему электронных СМИ вообще. Оно также потребует адекватной реакции со стороны законодательства о средствах коммуникации. Существует мнение, что большая свобода планирования потребителями своего времени, а также возможность интерактивно воздействовать на выбор программ сближает индивидуальную и массовую коммуникации и что в дальнейшем регулирование средств коммуникации (особенно вещательных) станет пережитком прошлого<sup>40</sup>. Утверждается, что экономический рынок является достаточно эффективным регулятором. Вопрос лишь в том, так это или нет.

**Перспективы обоснования регулирования.** Рассматривая вышеуказанное утверждение, вспомним о причинах регулирования СМИ, выдвигавшихся ранее. В Германии, в частности, государственное регулирование вещания никогда не оправдывалось исключительно нехваткой частот. Конституционный суд ссылался, кроме того, и на особый статус вещания, вытекающий из того, что оно требует больших финансовых расходов, а также имеет большую силу воздействия на граждан<sup>41</sup>.

Довод о том, что СМИ как средство общения таит в себе опасность «несвободы» граждан в формировании мнения — опасность, имеющую значение для конституционной законности, — и в будущем останется важным основанием для регу-

лирования СМИ. Определенный риск существует и применительно к вещанию в связи с его особым способом производства и получения сообщений, а также с избирательным характером его финансирования (особенно это касается воздействия рекламы, а также платного телевидения Pay-TV на качество программ). В будущем в связи с новыми техническими возможностями следует ожидать не уменьшения, а скорее увеличения числа способов влиять и манипулировать мнением потребителей информации. В свете многочисленных рыночных неудач и высокого потенциала явлений концентрации в секторе СМИ, надежды избежать этого риска исключительно путем увеличения объема предлагаемого контента, если необходимо, числа поставщиков контента, кажется такой же нереалистичной, как и утверждение, что контент и его влияние на потребителя перестают носить массовый характер с появлением возможностей индивидуального доступа и ограниченной интерактивности.

**Мультимедиа и понятие массовой коммуникации.** Ссылки на «массовость» коммуникации, приводимые в оправдание особого порядка регулирования СМИ как формы общения, адресованной неопределенной публичной аудитории, основаны на предполагаемой важности и одновременно рискованности такого общения. Ориентация производства, распространения и потребительских качеств сообщений на общество вообще, независимо от того, сколько членов общества реально воспользуются ими, является характерным признаком массовой коммуникации и делает ее благодаря такой особой структуре объектом особого внимания со стороны государства. Коммуникация, нацеленная на «массы» характеризуется особым способом порождения и распространения сообщений, определяющим их содержание. Обычно она осуществляется предприятиями, работающими на квазипромышленной основе. Элементы стандартизованного массового производства обнаруживаются не только в компьютерных методах производства современной поп-музыки и в том, как она используется редакторами музыкальных радиостанций, — но и в конвейерной атмосфере современного телевизионного производства и в том, как при помощи банков данных готовятся импровизации для телевизионных ток-шоу и викторин. Во многом содержание таких программ повторяет некогда успешные решения; оно существует с опорой на беспроблемные ходы и шаблонные упрощения. Нет оснований утверждать, что на раздробленном на сегменты медиа рынке будущего массовые методы станут использоваться меньше, тем более, что увеличение спроса на программы будет только провоцировать их более широкое употребление<sup>42</sup>. Более того, ввиду острой нехватки программ способы использования одних и тех же материалов будут все более изощренно варьироваться и практически бесконечно повторяться. Программы будут заново распространяться вещателями — держателями сложно, иерархически организованных авторских прав. Такие формы использования контента на массовых рынках вероятно будут все более активно использоваться в обозримом будущем.

Квазіпромисленне виробництво і розповсюдження в якій-то мірі збільшують кількість пропозицій програм. Але це, в кінці кінців, заплутує споживача. В цьому випадку йому можна запропонувати допомогу в орієнтації і виборі програм, і, ймовірно, подібні послуги стануть пропонуватися в майбутньому мовцями або спеціалізованими компаніями. Також ймовірно, що в роботі цих компаній будуть брати участь і самі постачальники контенту в зв'язці з підприємствами мовної галузі для спільного збільшення прибутку. Все це, очевидно, збільшує можливості для маніпулювання. Уже зараз на початку реалізації таких можливостей свідчить беглий перегляд публікуваних телепрограм, що містять рекомендації глядачеві. Далі, можна використовувати комп'ютерні програми для отримання картини смаків і переваг споживачів на основі їх вибору програм в минулому і на основі цього розробити індивідуальні рекомендації і підбірки для кожного. «Прозрачним» і легкоуправляємим споживачам інформації, яких ми маємо в результаті, можна, між іншим, підсовувати рекламу, пристроєну під їх індивідуальні характеристики. Іншими словами, можна незаметно «виправити» згоду споживача. Цей приклад ілюструє, як нові технології здатні породити нові загрози процесу вільного формування думки.

Система інтерактивних запитів менш жорстко прив'язує споживача до встановленого порядку трансляції (ср. так наз. *video-on-demand*, відео за запитом). Крім того, інтерактивні системи дозволяють зробити ролі відправителя і отримувача інформації більш гнучкими, хоча і незначними. Вони, тим не менше, не усувають залежність споживача від товару, виробленого масовим способом. Як правило, споживач залишається обмежений набором попередньо вироблених змістовних блоків, а також специфічними технічними можливостями засобу зв'язку. Збільшення свободи споживача при плануванні отримуваної інформації в найближчому майбутньому не стане загальною тенденцією, а буде, скоріше за все, носити маргінальний характер.

**Общественная потребность в регулировании.** Незалежно від того, як будуть змінюватися способи виробництва, розповсюдження і прийому програм, аудіовізуальна масова комунікація збереже своє вплив на інформаційний бюджет, світогляд, установки і орієнтації споживачів і залишиться вирішальним фактором при формуванні громадської думки<sup>43</sup>. Сьогоднішня потреба в регулюванні не зміниться суттєво, особливо до тих пір, поки зберігаються і мають значення традиційні типи пропозицій програм і форм прийому. В доповнення до них будуть з'являтися нові формальні і змістовні аспекти комунікації, а потреба в їх регулюванні потребує переосмислення. Особливу увагу слід звернути на те, що до вже спостережуваного недатку знань і орієнтації може додати недаток умінь, що виникає від нерівномірної технічної і інтелектуальної підготовки споживачів до реакції на нові пропозиції. Компе-



тентность в использовании средств коммуникации (компьютерная грамотность, грамотность в использовании других СМИ) у всех разная<sup>44</sup>. Вышеупомянутые недостатки нельзя устранить исключительно путем увеличения числа предложений или возможностей для участия в интерактивном или последовательно выборочном доступе пользователей к предоставляемым программам. Таким образом, гарантия свободного формирования мнения продолжает оправдывать меры, направленные на поддержание системы реально свободных и независимых СМИ; насущной потребностью остается правовая конкретизация таких мер.

С юридической точки зрения важно, что аудиовизуальная коммуникация подпадает под понятие массовой коммуникации, даже если речь идет об индивидуальном контенте (например, фильмах), доступ к которому обеспечивается по запросу в любое время или на основании последовательного выбора из ряда альтернативных возможностей (системы «аудио/видео по запросу»). Действительно, ни у кого не возникает сомнений в том, что газета — средство массовой информации, хотя газета может «потребляться» в любое время в соответствии с индивидуальными предпочтениями. При этом она так же состоит в конкуренции с другими газетами (например, за то, чтобы стать утренним чтением гражданина) и так же может быть «запрошена» (прочитана) спустя несколько дней после выхода. Потребность в регулировании и характер регулирования отдельных средств массовой информации должны определяться не на основании концептуального разделения их на категории, а исходя из характерных особенностей и факторов риска, имеющих значение для каждого из них.

В свете тенденций последнего времени очевидно, что факторы риска скорее всего не будут устранены в сфере вещания. Поэтому при обсуждении необходимости и правовых перспектив регулирования неуместно ссылаться на устоявшееся, узкое понятие вещания, отвергая возможность регулятивных мер за пределами традиционного вещания. Необходимость регулирования обусловлена не устоявшимися понятиями, такими как «традиционное вещание». Анализ функционирования так называемых «квазивещательных» служб, заменяющих и дополняющих традиционное вещание и расширяющих его возможности, показывает, что регулирование применимо и к ним<sup>45</sup>. Однако при этом следует иметь в виду, что потребность в регулировании должна определяться применительно к каждому фактору риска. Следует различать, например, факторы риска, имеющие значение для печатных СМИ, аудиовизуальных СМИ, программ обычного формата, программ специального формата и электронных видеотек.

### **Регулирование коммерческого вещания**

Основной вопрос состоит не в оправдании регулирования, а в адекватном его планировании, обеспечении его гибкости, адаптируемости и эффективности. Следовательно, необходимо не обосновывать регулирование как таковое, а делать

его более конкретным и дифференцированным, что обеспечит возможность повышения эффективности регулирования в будущем.

**Обязательства перед обществом.** Данный обзор будет посвящен коммерческому вещанию и, в основном, телевидению. В соответствии с решениями Конституционного суда, не только общественные, но и коммерческие вещатели имеют обязательства перед обществом<sup>46</sup>. Эти обязательства регламентируются каждой землей, несмотря на то, что Соглашение между землями о вещании, а также решения Конституционного суда были направлены на их упорядочение. В отличие от общественного вещания в коммерческом вещании допускается трансляция тенденциозных программ при условии, что весь диапазон программ вещателя имеет достаточное разнообразие и баланс. Вещатели свободны в выборе форматов в границах тех форматов, которые оговорены лицензией. Все станции, имеющие лицензии, должны проводить, по необходимости, добросовестные внутренние расследования, демонстрировать справедливость и соблюдать закон. Специальные правила семейного просмотра защищают несовершеннолетних, устанавливая запрет на показ порнографических передач и передач, содержащих насилие, до определенного позднего часа. Ряд подобных программных ограничений практически совпадает у общественных и коммерческих вещателей.

**Контроль.** Важнейшим вопросом является то, насколько коммерческие вещатели признают и соблюдают свои обязательства перед обществом. Отсюда возникает проблема эффективного контроля за вещанием. Контроль за частным вещанием строго отделен от контроля за общественным вещанием. Функции контроля за частным вещанием делегированы независимым органам, финансируемым частично из лицензионных сборов общественных вещателей<sup>47</sup>. Их названия различны в каждой земле. Обычно они состоят из двух органов. Исполнительный орган единолично возглавляется директором, который отвечает за повседневное административное руководство работой. Директор также входит в коллегию, называемую Советом по СМИ (Medienrat), Земельный комитет по вещанию (Landesrundfunk-ausschuss), Исполнительный отдел (Vorstand) или Комиссию по вещанию (Rundfunkkommission). В большинстве земель такая коллегия крупнее исполнительного органа. Она создана по образцу советов по вещанию, то есть основана на принципе представительства всех кругов общества и в ее компетенцию входят основные стратегические вопросы<sup>48</sup>. В некоторых контрольных органах есть еще малые исполнительные отделы<sup>49</sup>.

Историю контроля над вещанием в Германии нельзя назвать успешной, особенно в том, как вещатели соблюдают свои общественные обязательства<sup>50</sup>. Получение информации об интеграции крайне затруднено из-за использования все более изощренных методов перекрестного владения, подставных лиц и т. п. Немецкое законодательство о вещании содержит очень слабый механизм противодействия концентрации<sup>51</sup>, что подрывает понятие рыночной конкуренции как гаранта качественного разнообразия.

Претенденты на вещательную лицензию должны соответствовать набору минимальных экономических и журналистских критериев<sup>52</sup>, а также доказать свою способность соответствовать ряду законных требований в будущем. Лицензия выдается на конкурсной основе, что позволяет государственным регулирующим органам выбирать «наилучшего претендента» и диктовать свои условия. Это наиболее важная предпосылка для контроля над порядком в сфере вещания, особенно для превентивного контроля за соблюдением принципа разнообразия<sup>53</sup>. Обычно ведомство призывает конкурсантов достичь соглашения между собой, например, договориться о создании совместной вещательной ассоциации или о разделе частоты (совместном использовании одной частоты несколькими вещателями согласно графику очередности). Если претенденты не могут достичь согласия или достигают его лишь частично, ведомство должно сделать выбор в пользу одного из претендентов. Очень часто выбор падает на финансово более сильного претендента<sup>54</sup>. Тем не менее, ожидается, что ведомство примет во внимание целый ряд критериев помимо экономического. Критерии индивидуальны для каждой земли, но центральный критерий — обеспечение разнообразия программ. В этом смысле предлагаемый диапазон программ и состав компании, т. е. степень разнообразия интересов участвующих в ней сторон, факт участия культурных объединений, может иметь такое же значение для благоприятного решения, как и меры, принятые компанией для обеспечения плюрализма в программных советах или гарантии защиты автономии журналистов от давления со стороны акционеров<sup>55</sup>.

Кроме лицензирования, вещательные ведомства обязаны контролировать повседневную профессиональную деятельность вещателей<sup>56</sup>. За исключением Баварии, они не имеют права предварительного просмотра/прослушивания программ, но могут заявлять свой протест после трансляции. Контроль сводится к слежению за соблюдением требований, установленных законом. Меры контроля и санкции могут быть различными: от простого замечания по поводу нарушения закона до протеста и, наконец, указания воздерживаться от таких нарушений в будущем<sup>57</sup>. Нарушения закона могут привести к аннулированию лицензии (хотя такая мера возможна лишь после ряда повторных протестов), а в некоторых землях и к временной приостановке лицензии или запрету определенных программ. Также разрешается внесение дополнительных директив с целью конкретизации условий лицензии. Несмотря на наличие формальных инструментов контроля и пресечения, ведомства часто прибегают к неформальному сотрудничеству со СМИ<sup>58</sup>. Неформальные процедуры позволяют в процессе общения устранять непонимание, гибко реагировать и устанавливать долговременные партнерские отношения, избегая конфликтов в суде и связанных с этим рисков. При чрезмерном применении такие формальные санкции как административные требования и запреты и даже обязательные меры наказания (например, штрафы) быстро теряют свою силу. Оно может привести к избыточному регули-

рованию и формализации отношений, что большинство сторон расценивает как препятствие для исполнения журналистских задач. С другой стороны, «политика намека», неформальные указания обычно находят положительный отклик у вещателей. Неформальные отношения часто провоцируют вещателей на проверку границ терпимости государственных органов. В общем же можно сказать, что история применения нормативных требований свидетельствует о частом их смягчении и толковании в пользу вещателей, нежели об ужесточении.

**Политическая зависимость.** Несмотря на ряд практических преимуществ, с точки зрения требований законности неформальные соглашения имеют недостатки. Они обычно закрыты для общественности; неформальные решения не могут быть предметом пересмотра в суде. Существует также опасность того, что в ситуациях закрытого неофициального торга решающий голос будет иметь та сторона, которая имеет влияние в других областях общественной жизни, и что потенциал закона как корректирующей силы не будет использован. Особого внимания заслуживают в этой связи утверждения, что многие крупные компании в настоящее время, например, издательские дома и влиятельные медиа структуры, получают хороший доступ к власти предрешающим. По всей видимости этот доступ был использован ими не только при составлении законодательства, но и на всех стадиях процедуры лицензирования. Нельзя быть уверенным в том, что в силу своей официальной независимости представители органов лицензирования и контроля абсолютно беспристрастны к властным структурам.

Личные связи директоров компаний и отношения между членами контрольных органов, представителями государственной политики и индустрии СМИ делают такие опасения еще более оправданными. По крайней мере, практика лицензирования и контроля еще не предоставила примеров обратного. Таким образом, нельзя исключать того, что фактор неформальных связей и даже «сговора»<sup>59</sup> играет определенную роль в процессах, происходящих в ФРГ.

Несмотря на эту опасность, можно констатировать, что возможность гибкого и неформального взаимодействия зарекомендовала себя важным инструментом контроля<sup>60</sup>. Поскольку в рыночной экономике приоритет отдается интересам подконтрольной стороны и контрольные органы имеют ограниченный доступ к информации о деятельности вещателей<sup>61</sup>, они должны всячески стремиться пробудить интерес к сотрудничеству со стороны своих подопечных.

И все же повторим: неформальный контроль таит в себе ряд опасностей. Активное вмешательство общественности ненамного уменьшает эти опасности; будучи внешней, третьей стороной, она не вправе принимать участие в процессе контроля. Ряд земельных органов по СМИ по своей инициативе привлекали общественность, используя ее в качестве дополнительной угрозы и инструмента санкций. Но стремление сделать вещателей объектом общественной дискуссии, а тем более выставить на всеобщее обозрение их нарушения не встречает пони-

мания у самих вещателей. Поэтому государственные органы воздерживаются от апелляции к общественному мнению. Их пресс-релизы, уведомления и пр. обычно сформулированы крайне корректно. Общественность, как правило, не приглашается на собрания контрольных органов или комитетов. Немецкая традиция не имеет института, в рамках которого общественность могла бы осуществлять свою деятельность в сфере СМИ, поэтому даже контрольные органы не предпринимают особых попыток упростить доступ общественности. Сейчас, после того как утихли споры о политике государства по отношению к средствам массовой коммуникации, вещание перестало быть излюбленным объектом публичной критики и соответствующей деятельности.

В коммерческом вещании политические, особенно партийные предпочтения контрольных органов имеют, вероятно, меньшее значение, чем в сфере общественного вещания<sup>62</sup>. Скорее всего, это связано с тем, что здесь полномочия контрольных органов ограничены и еще менее эффективны, чем в общественном вещании. В частности, они не могут участвовать в принятии решений по вопросам финансирования, бюджетным и кадровым, а также организационным вопросам. С другой стороны, правительства земель оказывают давление на контрольные органы, особенно при выборе регистрации вещательных компаний. Они неоднократно оказывали неофициальный нажим на вещателей и государственные органы с целью обеспечить присутствие определенных вещателей в своих землях. Поскольку в Германии нет единого центра культурной жизни, большие города соревнуются за звание медиа-столицы, а малые города изо всех сил стремятся привлечь на свою территорию престижные и доходные предприятия медиа-индустрии. Такого рода «местничество» становится главным фактором политики в отношении масс-медиа. Ради нее органы государственного контроля зачастую готовы пожертвовать общественной ролью вещания. Очень часто государственные органы не выдают лицензию компании до тех пор, пока она не предоставит им гарантию того, что штаб компании и ее производственные мощности будут располагаться в определенном месте. Иногда от вещательной компании даже требуют обещаний производить определенное количество продукции в том в месте, в котором выдана лицензия. Впрочем, свод законов о средствах массовой коммуникации допускает, что такие заверения могут служить критерием при конкурсном лицензировании.

Конкуренция между землями дает медиа компаниям ряд преимуществ. Например, они могут подавать заявку на лицензию в той земле, которая с их точки зрения имеет менее жесткие требования к вещанию. При попытках ужесточения вещательного законодательства или контроля над его соблюдением компании могут заявить о перемещении в другую землю. В части общенационального вещания согласно Соглашению между землями о вещании все земли обязаны уважать решения, принятые соответствующим органом той земли, где была выдана первая вещательная лицензия.

**Практические препятствия на пути эффективного регулирования.** Препятствия на пути регулирования и контроля могут быть следствием, например, расширения профиля программной деятельности, подмены типов программ, связей и интеграции различных (часто мультимедийных) компаний, работающих на рынке СМИ, транснациональных рыночных структур и международных отраслей деятельности. Возможности правового регулирования ограничены особенностями самой структуры коммуникации. Вскоре у этой проблемы наметится ряд дополнительных аспектов. Яркой иллюстрацией тому является такая система коммуникации, как Интернет<sup>63</sup>. Несмотря на то, что изначально Интернет не был предназначен для массового общения, с его помощью можно обмениваться информацией. Уже сейчас по всемирной паутине можно транслировать видеофильмы и тому подобную продукцию, хотя и на очень низких скоростях. Разработка этой «сети сетей» велась изначально при поддержке государства (например, Министерства обороны США, учебных заведений и др.). Со временем Интернет превратился в структуру со «спонтанным» саморегулированием. Регулятивное вмешательство внешнего учреждения, например, государства, в такую структуру практически обречено на неуспех.

Неуспех в регулировании и контроле СМИ порождается не только неспособностью адекватно учитывать особые технические характеристики определенной системы массовой информации. Наибольшая опасность появляется тогда, когда интересы регулирующей и регулируемой сторон находятся в затяжном конфликте. Регулируемая сторона (коммерческие предприятия), с другой стороны, имеет определенную заинтересованность в государственном регулировании (см. выше), например, если оно помогает укрепить инвестиционную стабильность и сохранить существующие структуры, в частности, путем предотвращения агрессивной конкуренции. Тем не менее, коммерческие структуры готовы поддержать меры по регулированию лишь постольку, поскольку их содержание согласовано с их собственными интересами. Облегчить такое согласование призваны неокорпоративистские структуры, занимающиеся выработкой совместных решений в современных демократиях, наличие которых в некоторых странах, например, в Германии, стало почти хрестоматийным, благодаря поразительной близости некоторых СМИ к политике, и наоборот.

В такой ситуации государство может извлечь пользу из заинтересованности компаний в ограниченном регулировании для того, чтобы побудить их к учету противоположных общественных интересов. В частности, оно может учредить институциональную основу саморегулирования, например, для рыночных СМИ, как дополнение к институтам добровольного самоконтроля<sup>64</sup> и ограничительным мерам. Государственный контроль будет играть роль «страховки», которая натянется, если не сработает саморегулирование. Регулирование неизбежно будет балансировать между двумя крайностями: чрезмерно сильным регулированием, которое подавляет свободу и творческий потенциал частной автономии и личной

выгоды, и слишком слабым регулированием, которое может легко превратиться в лишенный смысла политический жест.

### **Основные направления регулирования вещания**

Данный обзор уже продемонстрировал, что важнейшая проблема состоит не в обосновании регулирования как такового, а в его конкретизации и дифференциации. Во всем мире вещание, особенно ориентированное на рынок, может регулироваться только в очень ограниченных пределах<sup>65</sup>. Понимание этого особенно важно для рынка аудиовизуальной коммуникации, который в ближайшем будущем станет еще более раздробленным и разделенным на сегменты. Чтобы определить в каких областях, для защиты чего и от каких опасностей государственное регулирование целесообразно и даже обязательно и какие инструменты должны быть для этого задействованы, требуется индивидуальное рассмотрение и прогнозирование каждой ситуации, а в случае ошибок — твердое намерение изменять или улучшать положение дел. Ниже приведен ряд областей, в которых, как правило, сохраняется потребность в регулировании.

**Защита ценностей, обычно требующих защиты.** Как и раньше, регулирование отдельных программ будет едва ли оправданным. Оно представляет собой опасность для свободы коммуникации и допустимо только в рамках конституционного поля и лишь в тех случаях, когда под угрозой находятся объекты, защищенные общими законами. Это объекты, защиту которых обеспечивают ограничения, содержащиеся в общих законах (например, защита чести, защита от ограничений на торговлю, защита детей и молодежи). Опасности, им угрожающие, не исчезнут в век мультимедиа, но, возможно, примут новые формы.

**Функционирование системы вещания.** Положения, защищающие функционирование сложившегося порядка коммуникации, представляют собой иной вид регулирования. Чтобы осуществлять его, соблюдая принципы свободы как источников, так и потребителей информации (предотвращение предвзятости, свобода от манипулирования, разнообразие содержания), регулирование системы вещания не должно быть сосредоточено исключительно на том, как организована программная политика вещателя. В этом случае игнорируются важные факторы, воздействующие на средства коммуникации на более низких или более высоких уровнях: на стадиях производства, покупки прав, перепродажи, рекламного («финансового») продвижения продукции и т. д. Попытки влияния, отбора, манипуляции и т. д., имеющие место на этих уровнях, упускаются из виду, когда объектом внимания является лишь программная политика. Важным обстоятельством здесь является и то, что вещательные компании все меньше производят собственной продукции и все больше напоминают агентства по отбору и распространению программ, их редакторские обязанности, соответственно, уменьша-

ются (издательская концепция). Это, как правило, подтверждается тенденциями рынка, которые наблюдаются в настоящее время.

Однако разделение труда в медиа-секторе, не мешает существованию диагональной, вертикальной и горизонтальной интеграции компаний, занимающихся производством, трансляцией, перепродажей и т. д. В будущем возможно появление новых видов интеграции, в частности, между владельцами передающих сетей и компаниями, ответственными за содержание вещания<sup>66</sup>. В США, например, наблюдается рост количества связей, которые до недавнего времени частично ограничивались Федеральной комиссией связи. Это связи между кабельными и телефонными компаниями, производителями программ, агентствами авторских прав, вещателями, рекламными компаниями и т. д. В Европе их количество также будет расти благодаря приходу либерализации в сферу телекоммуникаций. Это приведет к появлению на рынке новых сил: например, в Германии в настоящее время это большие энергетические компании.

Многоуровневые связи между компаниями различного профиля — реакция на новые возможности рынка и на риски, связанные с конкуренцией. Так как конкуренция особенно опасна в эпоху роста и накопления избыточных мощностей в секторе коммуникаций, особую заинтересованность в ограничении конкуренции или, по крайней мере, контроле опасных тенденций имеют фирмы, уже закрепившиеся на рынке. Для сохранения саморегулирующегося потенциала конкуренции должно быть задействовано антимонопольное законодательство. Это необходимо, но недостаточно, так как закон не может служить адекватной защитой от специфических опасностей, подстерегающих СМИ и коммуникации<sup>67</sup>.

**Условия доступа.** В будущем важной областью регулирования будет гарантирование надлежащего (и равного для всех) доступа к различным уровням производства, трансляции, распространения и перепродажи программ. Особенно важен доступ к производству и приобретению программ, а также доступ к авторским правам. Имея преимущества в деятельности на рынке производства и программных прав, отдельные распространители (вещатели и кабельные компании) могут получать все большие возможности для отсева и вытеснения конкурентов, до тех пор пока государство не предпримет шаги для того, чтобы пути доступа были открыты для всех. Элементы такого регулирования содержатся в Законе о защите потребителей кабельного телевидения и конкуренции, принятом в США в 1992 г.<sup>68</sup> Закон ограничивает возможность продавцов программ и операторов кабельных сетей, вступивших в вертикальную интеграцию, препятствовать входу конкурентов на рынки поставки и распространения программ<sup>69</sup>. Для США потребность в таком законе стала очевидна на примере спутниковых вещателей Хьюза и Хаббарда, которые лишь в 1994 г. «осмелились» начать конкурировать с вещателями, уже закрепившимися на этом рынке.



Государственная поддержка необходима и в сфере доступа вещателей к сетям распространения программ. Должны быть созданы условия (а если необходимо, и ценовые привилегии), позволяющие менее влиятельным, но более ценным с точки зрения общественной пользы вещателям распространять свои программы. Один из подходов заключается в том, чтобы передача данных по кабельным сетям осуществлялась на основе единых требований к средствам доставки сигнала. Такая структура, вероятно, не будет устойчива в долгосрочной перспективе ввиду конкуренции сетей<sup>70</sup>, но наличие минимальных требований к передаче будет необходимо и достаточно. При отсутствии правового регулирования, облегчающего доступ к технологиям распространения, практически любые культурные программы не будут иметь шансов дойти до потребителя, за исключением программ, ориентированных на элитные круги, имеющие желание и возможность их покупать.

**Защита потребителей.** Проблемы с доступом могут возникнуть также и у потребителей программ. Помимо права на отсутствие дискриминации, регулирование должно также обеспечивать защиту от чрезмерных расценок за доступ и защиту прав потребителя, включая защиту данных. Обеспечение доступа является частью комплексной задачи по оказанию «базового набора» коммуникационных/информационных услуг в рамках концепции универсальной службы, уже принятой в сфере коммуникаций<sup>71</sup>. В отличие от предыдущего периода развития вещания и телекоммуникационных монополий, имевших, среди прочего, разнообразные возможности внутреннего субсидирования, единое для всех качество доступа перестало быть неизбежной данностью, благодаря дифференциации услуг и рыночному способу создания инфраструктуры (влияние географических и классовых различий на качество доступа). Поэтому регулирование масс-медиа все больше увязывается со справедливым регулированием потребительского доступа.

В этой связи можно рекомендовать создание институтов, задачей которых будет систематическое наблюдение и контроль потребителей за качеством услуг и предлагаемых программ с последующей разработкой способов ориентации потребителей масс-медиа. Подобные предложения уже выдвигались в Германии (например, предложение о создании фонда информации потребителей масс-медиа Stiftung Mittdienst), в частности, так называемой Комиссией Вайцзеккера<sup>72</sup>. Предложенное Комиссией участие потребительских организаций в процедурах принятия решений о регулировании позволяет, кроме всего прочего, достичь лучшего равновесия интересов компаний, потребителей и регулирующих институтов.

**Помощь в реализации регулирования.** Провозглашение принципов регулирования не означает его эффективного внедрения. Тем не менее, оно может поддержать и усилить общественные ожидания, что, в свою очередь, облегчит реализацию. Коммуникационные компании, успешно действующие на рынке и стремящиеся предложить рекламной индустрии высокорейтинговую програм-

мную среду, обычно более чутко реагируют на публичную критику или угрозу ущерба. Как показывает опыт, наибольшие шансы на успех регулирования и контроль СМИ имеет тогда, когда его поддерживает несколько заинтересованных сторон — включая функционеров-политиков, представителей широкой общественности — особенно если они обладают возможностью заставить контрольные органы более эффективно исполнять свои функции.

Таким образом, важнейшим дополнением к государственному контролю за вещанием является заинтересованность критически настроенного общественного мнения в его действенности. Однако контроль со стороны общества предполагает доступ к информации о структурах компаний, их программной политике и т. п. В этом смысле внутренняя секретность приобретает второстепенное значение по сравнению с желанием общественности эффективно контролировать компании, которые оказывают решающее влияние на общественное мнение и на информационный и ценностный выбор граждан. Следовательно, может и должен существовать законный порядок, обеспечивающий большую прозрачность и наделаящий контрольные органы более действенными полномочиями для создания такой прозрачности<sup>73</sup>. Действующее немецкое законодательство в этом смысле имеет пробелы.

Такие доводы позволяют заключить, что увеличение передаточных мощностей и объемов, затрудняющее ориентирование среди поставщиков, программ и т. п., требует перестройки всей системы регулирования и контроля средств коммуникации. При этом заведомо нереально делегировать государству основную ответственность за регулирование. Это, скорее всего, не оправдает ожиданий по причине слишком большой нагрузки, лежащей на государстве. Функционирование системы СМИ вполне может опираться на негосударственные силы саморегулирования. Ожидается, что государство будет лишь устанавливать основные параметры и правила игры, отслеживать баланс действующих сил и предоставит всем заинтересованным лицам возможности равноправного участия. Действенность такого «регулируемого саморегулирования»<sup>74</sup> сектора массовой коммуникации также предполагает постоянный общественный диалог и поощрение уравнивающих друг друга сил.

**Отстаивание идеи служения обществу в условиях двойной системы вещания.** Для обеспечения гарантий функционирования существующей системы средств массовой информации существуют различные способы, позволяющие использовать или наоборот, нейтрализовать преимущества или недостатки сходных или различных структур. Моделью, построенной на сочетании разнородных структур, является двуединая система телерадиовещания: общественное вещание плюс коммерческое вещание. Можно надеяться, что структурные недостатки одной опоры такого двойственного устройства будут максимально эффективно уравновешиваться достоинствами другой, а их преимущества послужат взаимными сти-

мулами и критериями совершенствования. Конкуренция в журналистике должна помогать достижению разнообразия и вследствие этого повышать качество программ. Относительно независимое от рыночного финансирования и необходимости учитывать желания клиентов-рекламодателей общественное вещание может и должно устанавливать стандарты качества и влиять на ожидания аудитории по отношению к коммерческому вещанию.

Сейчас трудно предугадать, каким образом и как долго концепция двуединой системы будет оставаться в силе. Так как она предполагает сохранение общественного вещания, которое требует правового структурирования, имеется необходимость создать такие условия, в которых общественное вещание будет не только сохранять внутреннюю жизнеспособность, но и сможет получать политическую поддержку извне. В конечном счете этого можно добиться исключительно качеством программ. Чтобы иметь успех, общественное вещание должно больше внимания уделять конкретным целевым группам населения в программах обычного формата, разрабатывать собственные форматы, стремиться к большей индивидуализации использования массовой коммуникации, применяя для этого в том числе и интерактивные возможности. Оно также может получить дополнительное финансирование, работая как платное телевидение (Pay-TV)<sup>75</sup>.

По мере раздробления и сегментации СМИ для реализации идеи служения обществу потребуются новые, более дифференцированные способы. Это касается как общественного, так и коммерческого вещания. В основе конституционных требований к коммерческому вещанию должны будут лежать не только экономические мотивы. Если коммерческие вещатели пожертвуют служением общественным интересам ради прибыли, то оправдания привилегий, которыми они пользуются сейчас и которые будут отстаивать в будущем, потеряют свою силу. Если предложения коммерческого вещания не могут удовлетворить всех потребностей общества в коммуникации, то это вовсе не означает, что такие потребности должны автоматически удовлетворяться общественным вещанием. В этом случае с прибыли коммерческих вещателей вполне возможно взимать специальные отчисления (скажем, в форме «компенсирующих выплат») для финансовой поддержки производства программ, которыми они пренебрегают. Они же и будут эти программы распространять<sup>76</sup>.

### **Заключительные замечания**

Несомненно, поставить вещание на службу обществу в условиях сегодняшнего дня представляется крайне трудной задачей. Мы не можем быть уверены в том, что ситуация изменится в эпоху мультимедиа или после создания глобальной коммуникационной структуры. Правовые акты не могут эффективно гарантировать того, что общественное и тем более коммерческое вещание будут выполнять свои

обязательства перед обществом при составлении программ. Здесь закон может лишь помогать, особенно если положения закона отвечают этическим воззрениям и интересам ответственных лиц. Однако если положения закона идут вразрез с экономическими или журналистскими интересами, они перестают быть эффективными, за исключением ситуаций, когда в пользу закона действуют иные мощные силы. Владелец готов встать на страже общественных интересов тогда, когда он может рассчитывать на поддержку обычно критично настроенного общественного мнения и если персонал вещательной компании имеет достаточную свободу противостоять возможному давлению коммерческих интересов. В то же время, заинтересованность вещательной компании в коммерческом успехе — это в какой-то мере заинтересованность в нем каждого сотрудника этой компании. В общественном вещании зависимость от экономического успеха выражена не так отчетливо. Это означает, что именно там интересы общества имеют больше шансов прочнее утвердиться.

В будущем экономическое давление на вещателей будет скорее усиливаться, нежели ослабевать. Выход на международные рынки и глобализация вещания уже сточили конкуренцию и поставили во главу угла экономические факторы. Общественное вещание едва ли может избежать создавшихся реалий, тем более что при покупке программ, прав и услуг известных профессионалов («звезд») ему также придется выходить на рынок.

Экономическая конкуренция осложнится с многократным увеличением передающих мощностей, благодаря использованию цифровых технологий, сжатия данных и других технических достижений. Это едва ли вызовет активную конкуренцию за качество журналистской работы и отказ от таких стимулов, как зрительский рейтинг и доходы от рекламы или платного вещания.

Установление связей и стратегических альянсов между компаниями на уровнях производства, продажи прав, вещания, перепродажи, продвижения программ, покупки рекламы и владения сетями ретрансляции может привести к сосредоточению влияния в одних руках. В таких условиях творческие работники будут обладать все меньшим «пространством для маневра». Конечно, всегда будут появляться новые рыночные ниши, облегчающие маневрирование, но тот, кто желает добиться успеха внутри самих ниш, будет вынужден считаться с рядом ограничений.

Изменение условий рынка никоим образом не устранил того обстоятельства, что вещательные программы являются преимущественно промышленным товаром<sup>77</sup>. Новые технологии будут все жестче ограничивать индивидуальное производство, несмотря на новые возможности, предоставляемые ограниченной интеракцией. Прежде всего, технические изменения не ослабят экономическую зависимость. Наоборот, экономическая конкуренция из-за доходов от рекламы (объем которых ограничен) и из-за денег потребителей вещания станет до того

жесткой, что программные стратегии будут еще больше нацелены на рост доходов или даже на элементарное выживание вещателей.

Уже начавшиеся сегментация и раздробление аудитории, а следовательно и программ, скорее всего продолжатся. Они будут сопровождаться значительной дифференциацией программ по интересам. Это не мешает вещанию продолжать служение обществу. Однако до сих пор идея служения обществу в основном реализовалась посредством программ общего формата и имела целью социальную интеграцию зрителя. Теперь эта цель должна быть переосмыслена в соответствии с новыми программными реалиями и новыми привычками зрителей<sup>78</sup>. В этом направлении все еще ощущается недостаток идей.

С помощью новых технологий станут возможны нетрадиционные формы интерактивного общения, исчезновение границ между индивидуальной и массовой коммуникацией и обмен между ними. Можно ожидать, что большинство потребителей будут использовать эти новые интерактивные возможности в крайне ограниченных пределах: в основном, для индивидуализированного доступа к программам массового производства. Важнейшей предпосылкой, определяющей качество программы и, таким образом, вклад вещателя в развитие общества, станет способ производства программы. Именно производители программ, а не вещатели, будут определять общественную направленность СМИ. В своей деятельности производителям придется все больше ориентироваться на силы рынка и через рыночные механизмы получать отклик от потребителя. Однако крайнее разнообразие программ и трудность ориентирования в них, а также увеличивающиеся вследствие раздробления рынка возможности манипулирования выбором потребителя крайне затрудняют механизм обратной связи, при котором общественные устремления преобладают, если рынок этому благоприятствует.

Конечно, наблюдаемая сейчас бессодержательность многих программных сегментов может вызвать настойчивую потребность в улучшении качества содержания и более полном информировании потребителя и в результате заставить предприятия массовой коммуникации более четко осознать свою ответственность перед обществом. Устойчивое существование общественной идеи в будущем возможно только в том случае, если такие тенденции будут разными способами поощряться. В этом смысле значительный вклад может внести правовое регулирование. Однако правовое регулирование не имеет силы в изоляции, в отрыве от общественной поддержки.

В плюралистическом обществе идея общественной направленности вещания означает признание и усвоение многообразия способов использования новаторского потенциала, порождаемого соприкосновением разнообразных интересов и структур. Будущее законодательство о СМИ должно поощрять такой новаторский потенциал. Традиционные инструменты регулирования СМИ многократно терпели неудачу в прошлом и для будущего они подходят в лучшем случае

лишь отчасти. Поэтому для адекватного правового регулирования вещания в будущем крайне необходимы новые идеи. Однако для того, чтобы в будущем развивать способность к законодательному новаторству, система должна научиться воспринимать уроки прошлого.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> В. Holznel. Rundfunkrecht in Europa — das Gemeinrecht europäischer Rundfunkordnungen, 1996.

<sup>2</sup> Статья 5, п. 1: «Каждый имеет право на свободное выражение и распространение собственного мнения, — устно, письменно или графически, — и на свободное получение информации из общедоступных источников. Гарантируется свобода прессы и свобода распространения сообщений через средства вещания и фильмы. Цензура не допускается».

<sup>3</sup> См.: Решение Федерального конституционного суда, BVerfGE 57, p. 295 ff. (1981).

<sup>4</sup> BVerfGE 57, p. 295, 320 (1981); 74, p. 297, 324 (1987).

<sup>5</sup> BVerfGE 57, p. 295, 323.

<sup>6</sup> Т. е. решение Верховного Суда по делу Red Lion Broadcasting Co. v. FCC, 395 U.S. 367 (1969). Общую проблематику см.: Сб. J. Blumler (ed.). Television and the Public Interest. — London/Newbury Park/New Delhi, 1992.

<sup>7</sup> В этом отношении показательно недавнее решение касательно конституционности лицензионных сборов, см.: BVerfGE 90, p. 60 ff. (1994).

<sup>8</sup> BVerfGE 74, p. 297, 335 (1987).

<sup>9</sup> Например, BVerfGE 73, p. 118, 157 f. (1986).

<sup>10</sup> BVerfGE 74, p. 297, 325 (1987), а также 73, p. 118, 157 f. (1986).

<sup>11</sup> BVerfGE 73, p. 118, 157 ff. (1986); 74, p. 297, 325 f. (1987).

<sup>12</sup> Подробнее см.: A. Hesse, Rundfunkrecht: (die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland. — München, 1990, p. 337 ff.; G. Herrmann, Rundfunkrecht. — München, 1994, p. 337 ff.

<sup>13</sup> Подробнее см.: K. Berendes, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, Berlin 1973; A. Hesse (Fn. 12), p. 130 ff.; G. Herrmann (Fn. 12), p. 358 ff.

<sup>14</sup> Текущая информация о немецком законодательстве о средствах массовой информации отражена в: Medienrecht. — München, 1979. Изложение Закона см.: A. Hesse (Fn. 12); G. Herrmann (Fn. 12).

<sup>15</sup> Соглашение между землями о вещании (Interstate Treaty on Broadcasting) в редакции от 31.08.1991.

<sup>16</sup> Подробнее в: W. Hoffmann-Riem, Rundfunkrecht neben Wirtschaftsrecht. — Baden-Baden, 1991.

<sup>17</sup> M.-L. Kiefer, Wettbewerb im dualen Rundfunksystem? Betrachtungen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Media Perspektiven, 1994, 430.

<sup>18</sup> Cf. E. Hoppmann, Meinungswettbewerb als Entdeckungsverfahren, в: E.-J. Mestmäcker (ed.), Offene Rundfunkordnung, 1988, p. 163 ff.

- <sup>19</sup> Подробнее см.: Kammergericht 1989 Archiv für Presserecht 466 (1988); Bundesgerichtshof, 1990, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 519 (1990).
- <sup>20</sup> См. постановление Комиссии от 15.09.1989: O. J. Eur., Comm. (No. L 284) 286 о приобретении фильмов немецкими телестанциями, а также постановление Комиссии от 21.12.1988: O. J. Eur. Comm. (No. L 78) 43, McGill TV Guide/ETP BBC and RTE.
- <sup>21</sup> См., например: M. Wittig-Terhardt, Rundfunk und Kartellrecht. 1986 Archiv für Presserecht 298.
- <sup>22</sup> W. Hoffmann-Riem, Erosionen des Rundfunkrechts. — München, 1990; W. Hoffmann-Riem, Regulating Media: The Licensing and Supervision of Broadcasting in Six Countries, Chapter 12. — New York, 1996. Особое значение имеет также деятельность Европейского совета. См.: Television without Frontiers, Green Paper on the Establishment of the Common Market for Broadcasting, especially by Satellite and Cable, 14 June 1984, Eur. Comm. Doc. Com. (84 ) 300 final.
- <sup>23</sup> См. W. Hoffmann-Riem (1990) (Fn. 22); W. Hoffmann-Riem, 1996 (Fn. 22).
- <sup>24</sup> Bundesgerichtshof, 1990 Neue Juristische Wochenschrift 3199 (1990). По поводу ARD см. также: Bundesgerichtshof 1993 Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 92 (1992).
- <sup>25</sup> U. M. Krüger, Trends im Informationsangebot des Fernsehens. Programmanalyse 1994 von ARD, ZDF, RTL, SAT 1 und PRO SIEBEN, 1995, Media Perspektiven, 69; U. M. Krüger, Programmprofile kleinerer öffentlich-rechtlicher und privater Sender 1994, Programmanalyse von 3 sat, Arte, Kabel 1, RTL 2 und VOX, 1995, Media Perspektiven, 194. См. также примечание 35.
- <sup>26</sup> W. B. Lerg, Rundfunk in Deutschland, Vol. 1. — München, 1980.
- <sup>27</sup> A. Diller, Rundfunk in Deutschland. Vol. 2. — München, 1980.
- <sup>28</sup> H. Bausch, Rundfunk in Deutschland. Vol. 3, part 1 and part 2. — München, 1980.
- <sup>29</sup> Более подробно см. W. Hoffmann-Riem, 1990 (Fn. 22), p. 17 ff.
- <sup>30</sup> H. Bausch (Fn. 28); P. Humphreys, Media and Media Policy in Germany. — New York, 1990.
- <sup>31</sup> H. Riedel. Hörfunk und Fernsehen in der DDR. — Köln, 1977.
- <sup>32</sup> Hans-Bredow-Institut (ed.), Das Rundfunkrecht der neuen Bundesländer. — Baden-Baden, 1992.
- <sup>33</sup> Hans-Bredow-Institut (Fn. 32).
- <sup>34</sup> M.-I. Kiefer (Fn. 17).
- <sup>35</sup> H. Schatz et al., Der Vielfalt eine Chance?, 1989 Rundfunk und Fernsehen, 29, а также U. M. Krüger, Zur Konvergenz der deutschen Fernsehprogramme. — Münster, 1991.
- <sup>36</sup> Например, R. Weib (ed.), Aufgaben und Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. — Baden-Baden, 1991.
- <sup>37</sup> BVerfGE 87, p. 181, 200 (1992).
- <sup>38</sup> F. Müller-Römer, Entwicklungslinien digitaler Rundfunksysteme (Hörfunk und Fernsehen) und neuer Rundfunkdienste. — München, 1993.
- <sup>39</sup> Последний термин активно используется в области телекоммуникаций в США, например: Information Infrastructure Task Force — ITTF, The National Information Infrastructure, Agenda for Action. National Telecommunications and Information Administration (NTIA). — Washington, 1993.
- <sup>40</sup> M. Bullinger, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation. — Baden-Baden, 1980. Критический анализ данной точки зрения изложен в: W. Hoffmann-Riem, T. Vesting, Media Perspektiven. 1994, 382.

<sup>41</sup> Данное обоснование регулирования содержится в следующих решениях Конституционного суда: BVerfGE 12, p. 205, 261 (1961); 31, p. 314, 326 (1971); 57, p. 295, 322 (1981); 73, p. 118, 154 (1986); 83, p. 238, 295 ff. (1991).

<sup>42</sup> W. Hoffmann-Riem/T. Vesting (Fn.40), p. 386 f.; T. Vesting, *Prozedurales Rundfunkrecht*, 1996.

<sup>43</sup> M. Schenk, *Medienwirkungsforschung*. — Tübingen, 1987; J. Bryant, D. Zillmann, *Media Effects*. — New Jersey, 1994.

<sup>44</sup> H. Bonfadelli, *Die Wissensluft-Perspektive*. — Konstanz, 1994.

<sup>45</sup> Значение «вещания» как юридического термина, используемого в Конституции, является в Германии предметом многочисленных споров. См., например: H. Gersdorf, *Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation*. — Berlin, 1995, а также W. Hoffmann-Riem, *Pay TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk*. — Baden-Baden, 1996.

<sup>46</sup> A. Hesse (Fn. 12), p. 160 f.

<sup>47</sup> R. Merznicht, *Der "Aufsichtsgroschen"*. — München, 1992; W. Hoffmann-Riem, *Finanzierung und Finanzkontrolle der Landesmedienanstalten*. — Berlin, 1993.

<sup>48</sup> C. Wagner, *Die Landesmedienanstalten*. — Baden-Baden, 1990; U. Bumke, *Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten*. — München, 1995, p. 307 ff.

<sup>49</sup> W. Hoffmann-Riem, 1996 (Fn.22), chapter 3.

<sup>50</sup> О степени концентрации на настоящий день см.: H. Roper, *Formationen deutscher Medienmultis, 1994/95*. — *Media Perspektiven*, 1995.

<sup>51</sup> Europäisches Medieninstitut-EMI, *Bericht über die Entwicklung der Meinungsvielfalt und der Konzentration im privaten Rundfunk gem. § 26 Abs. 6 Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland*, в: *Die Landesmedienanstalten* (ed.), *Die Sicherung der Meinungsvielfalt*. — Berlin, 1995, p. 127.

<sup>52</sup> Подробнее о вопросах, затронутых в предыдущем абзаце, см.: A. Hesse (Fn.12), p. 183 ff.

<sup>53</sup> C. Wagner (Fn. 48), p. 177.

<sup>54</sup> C. Wagner (Fn. 48), p. 182; W. Hoffmann-Riem/M. P. Ziethen, *Hamburgische Anstalt für Neue Medien*, в: G.-M. Hellstern. W. Hoffmann-Riem, J. Reese (eds.), *Rundfunkaufsicht — Vol. 16/I Begleitforschung des Landes Nordrhein-Westfalen zum Kabelpilotprojekt Dortmund*. — Düsseldorf, 1989, p. 215, 247 ff.

<sup>55</sup> C. Wagner (Fn. 48). p. 187 ff.

<sup>56</sup> C. Wagner (Fn. 48), p. 219 ff.; S. Holgersson, *Programmkontrolle der Landesmedienanstalten: Anspruch und Umsetzung*, в: O. Jarren, F. Marzinkowski, H. Schatz (eds.), *Landesmedienanstalten-Steuerung der Rundfunkentwicklung?* — Münster, Hamburg, 1993, p. 153, 157 ff.

<sup>57</sup> C. Wagner (Fn. 48), p. 230 ff.; S. Holgersson (Fn. 56), p. 160 ff.

<sup>58</sup> W. Hoffmann-Riem, 1996 (Fn. 22), chapter 3, 4.6.

<sup>59</sup> M. H. Bernstein, *Regulating Business by Independent Commissions*. — Princeton, 1959.

<sup>60</sup> См. также T. Grothe/W. Schulz, *Reflexives Recht—ein innovatives Steuerungskonzept für den Rundfunk?* в: O. Jarren et al. (Fn.56), p. 63, 72 ff.; S. Holgersson (Fn. 56), p. 102.

<sup>61</sup> См. также W. Thaenert, *Programm- und Konzentrationskontrolle privater Rundfunkveranstalter*, в: *Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten-DLM* (ed.), *DLM Jahrbuch 1989/90*. — München, 1990, p. 31, 47 ff.; J. Groebel et al., *Bericht zur Lage des Fernsehens*. — Gutersloh, 1995.



<sup>62</sup> Изначально рассматриваемые в качестве гарантов независимости вещания от государства и других сил советы по вещанию и административные советы на деле превратились в факторы политического влияния. Компетентные мнения по этому поводу можно найти в: W. Menningen, *Rundfunkarbeit als politisches Mandat?*, *Rundfunk und Fernsehen*, 1981, 185; P. O. Vogel, *Tödliches Ende auf Parteisohlen*, 1983; *Evangelischer Pressedienst/Kirche und Rundfunk* 1; J. Plog, *Organisation und gesellschaftliche Kontrolle des Rundfunks*, в: J. Aufermann, W. Scharf, O. Schlie (eds.), *Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie*, 2nd ed., Opladen, 1981, p. 52, 55 ff. Также см.: F. Ronneberger, *Kommunikationspolitik: Kommunikationspolitik als Medienpolitik*. — Mainz, 1986.

<sup>63</sup> D. Wisebrod, *Controlling the Uncontrollable: Regulating the Internet*, 4 *Media and Communications Law Review* 331; L. K. Grossman, *Reflections on Life along the Electronic Super-highway*, *Media Studies Journal*, 1994, 27.

<sup>64</sup> Для защиты несовершеннолетних немецкими коммерческими вещателями был создан специальный орган, исполняющий функции самоконтроля. Он называется "Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen". Подробнее см.: H. Rossen, *Selbststeuerung im Rundfunk-Modell FSK für Kommerzielles Fernsehen*, 1994; *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* 224.

<sup>65</sup> Обзор см. в: Hoffmann-Riem, 1996 (Fn. 22).

<sup>66</sup> Deutsche Telecom владеет и управляет почти всеми передающими мощностями. В ходе политики дерегулирования, проводимой Европейским Союзом, данное положение должно в скором времени измениться.

<sup>67</sup> BVerfGE 73, p. 118, 172 ff. (1986).

<sup>68</sup> M. Esser-Wellié, *Das Verfassungs- und Wirtschaftsrecht der Breitbandkommunikation in den Vereinigten Staaten von Amerika*. — Baden-Baden, 1995, p. 123 ff.

<sup>69</sup> В частности, Закон позволяет регулирование «которое не позволяет распространителям видеопродукции по множественным каналам проводить политику, приводящую к неразумному ограничению возможностей отдельных продавцов программ участвовать в честной конкуренции через разграничение возможностей сбыта по признаку принадлежности или непринадлежности к определенной группе или по условиям и требованиям доставки программ».

<sup>70</sup> E. M. Noam, *Beyond Liberalization: From the Network of Networks to the System of Systems*, в: W. Hoffmann-Riem/T. Vesting (eds.), *Perspektiven der Informationsgesellschaft*. — Baden-Baden, 1995, p. 49.

<sup>71</sup> Art. 87 f. para. 1 Basic Law.

<sup>72</sup> J. Groebel et al. (Fn. 61), p. 187 ff.

<sup>73</sup> Groebel et al. (Fn. 61), p. 187 ff.; W. Hoffmann-Riem, *Multimedia-Politik vor neuen Herausforderungen*, в: *Rundfunk und Fernsehen*, 1995, 125, 137.

<sup>75</sup> W. Hoffmann-Riem, 1996 (Fn. 45).

<sup>76</sup> G. F. Schuppert, *Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Zwangsabgaben privater Sender*, *Zeitschrift für Medien- und Urheberrecht*, 1995, 1.

<sup>77</sup> См. параграф «Историческое развитие вещания и современные проблемы».

<sup>78</sup> T. Vesting (Fn. 42).

# Финансирование путем лицензионного сбора: краеугольный камень общественного вещания

Вернер Румпхорст\*

## Краеугольный камень общественного вещания

*Вернер Румпхорст. Что нужно, чтобы превратить государственное радио или телевидение в по-настоящему общественное? Многие восточноевропейские страны испытывают в этом вопросе большие затруднения...*

Любую форму вещания кто-то должен финансировать. В конце концов выясняется, что «кто-то» — это потребитель, т. е. зритель или слушатель. Более всего это очевидно на примере таких телеуслуг, как pay-per-view (т. е. наличия возможности платного показа конкретной программы или платного повременного просмотра) или Pay-TV (платного телеканала). Здесь зритель может сам выбирать, купить ему эти услуги или не купить. Во всех других ситуациях граждане обязаны финансировать радио и телевидение, несмотря на то, нравится им это или нет.

Когда финансирование вещания идет из госбюджета, за это платит налогоплательщик. При этом никого не интересует, есть у него телевизор или радиоприемник. Когда финансирование вещания осуществляется из рекламных/спонсорских источников, за него опять же платит гражданин, но уже в качестве потребителя. И здесь снова граждане обязаны платить, есть у них дома радиоприемники и телевизоры или нет, слушают они коммерческие радиостанции, смотрят они частные телеканалы или нет. Когда потребитель покупает рекламируемые по телевидению/радио товары или услуги, он не может заплатить за них меньше, вычитая таким образом ту часть цены, которая ушла на теле- или радиорекламу этого товара. Получается, что в Германии, например, потребители обязаны ежегодно вносить около 10 трлн. марок на финансирование коммерческого радио и телевидения.

Когда финансирование осуществляется путем лицензионного сбора, за это опять же платит потребитель. Но в отличие от двух рассмотренных выше ситуаций в дан-

---

\* Автор статті — доктор права, директор Юридичного департаменту Європейського мовного союзу. Стаття опублікована у збірці «Общественное телерадиовещание: Документы, комментарии, рекомендации», Санкт-Петербург, 2000 рік.

ном случае оплата производится напрямую. Кроме того, если у потребителя нет телевизора или радиоприемника, он платить не обязан. (Оба этих аргумента также применяются к Pay-TV и к pay-per-view).

Заканчивая эти сравнения, хочу сказать, что средства, полученные из госбюджета или путем лицензионного сбора полностью (т. е. на 100 %) используются для финансирования радио- или телевидения. В то время как деньги из рекламных/спонсорских источников полностью на финансирование радио или ТВ не идут; часть средств совершенно законно и в соответствии с самой задачей существования коммерческого вещания, т. е. с получением прибыли, остается в карманах владельцев или держателей акций.

**Нам это не по карману.** Когда описанные выше аргументы будут хорошо поняты и осознаны, на выбор метода финансирования общественного теле- и радиовещания не будут влиять аргументы типа «нашим гражданам это не карману». Поскольку гражданин платит за все национальные радио- и телепрограммы, единственным логическим ответом на аргумент о бедности граждан может быть сокращение количества программ. Тем не менее, когда заходит речь о финансировании общественного вещания путем введения лицензионного сбора, нужно принять во внимание как количество владельцев телевизоров и радиоприемников в стране, так и общую экономическую обстановку.

Существует потолок, выше которого ежемесячная сумма лицензионного сбора становится нереалистичной и потому непрактичной с политической точки зрения. В таких случаях поступления от лицензионного сбора могут быть дополнены доходами от рекламы/спонсоров. Общий доход должен обеспечить «гарантии общественным вещателям достаточных средств для выполнения их задач», в соответствии с резолюцией 4-й Европейской конференции министров по политике в области средств массовой коммуникации (Прага, 7–8 декабря 1994 г.). Действительно, смешанное финансирование общественного вещания таким образом применяется в подавляющем большинстве стран Западной Европы.

**Независимость гарантирована.** Все сказанное выше касалось лишь метода финансирования общественного вещания. До рассмотрения некоторых практических деталей хотелось бы коротко напомнить читателю о том, почему лицензионный сбор предпочтительнее финансирования из госбюджета. А именно по причинам как финансовой, так и журналистской независимости от государства (без которой общественное вещание — по определению — не может существовать). Хочу еще раз процитировать Пражскую резолюцию: «Государства-участники обязуются гарантировать независимость общественного вещания от политического и экономического вмешательства».

Вмешательство такого рода редко бывает прямым или публичным. Однако соблазн использовать возможное увеличение размера лицензионного платежа

как средство косвенного давления на процесс составления или создания программ слишком велик. Поэтому необходимо внести в систему как можно более эффективный защитный механизм предотвращения этой угрозы журналистской независимости общественного вещателя. Это можно сделать, в частности, путем:

- а) создания независимой комиссии экспертов для оценки объективных потребностей вещателя (при этом комиссии не должно быть дано право каким-либо образом касаться содержания или качества программ). Также необходимо, чтобы принимающие формальное решение (скорее всего парламент) были бы обязаны основывать свое решение на заключениях комиссии и не могли бы изменять предложения комиссии, кроме как по исключительно важным политическим причинам);
- б) фиксации размера лицензионного сбора на определенный период (например, на пять лет) с автоматической регулярной индексацией на инфляцию.

**Юридическое предположение.** Еще одна деталь касается регистрации всех, кто должен платить лицензионный сбор. Поскольку практически все семьи, в домах которых проведено электричество, владеют радиоприемником или телевизором, можно предположить, что они должны быть зарегистрированы в целях уплаты лицензионного сбора. Таким образом те, кто в противоположность этому юридическому предположению, не владеют радиоприемником или телевизором, должны будут зарегистрировать этот факт. В завершение (хотя список описанных выше деталей далеко не полон) хочу сказать, что по практическим соображениям самым удобным будет автоматическое добавление лицензионного сбора к счету за электричество для того, чтобы можно было вместе собирать оба этих платежа.

## **Засади функціонування суспільного телебачення**

**Валерій Іванов,  
професор, доктор філологічних наук,  
Академія української преси**

В Україні досить гостро стоїть питання про те, коли відбудуться демократичні перетворення. Відповідь на це питання має дати цілий комплекс дій нової влади, в тому числі вирішення питання щодо створення суспільного телерадіомовлення. Увага до цього питання обумовлюється не тільки тим, що цей інститут присутній в усіх демократичних країнах, а і тим, що він є гарантією неупередженого якісного інформування населення України про події та явища дійсності, обмеження потоку пустих отупляючих передач, повернення телебаченню освітніх та розвиваючих функцій, наданню трибуни для вираження своїх поглядів всім основним соціальним групам (створеним не тільки за політичною, а і за релігійною, культурною, національною, професійною ознаками).

Суспільне телерадіомовлення має будуватися на принципово інших засадах, ніж державні чи комерційні телерадіоорганізації. По-перше, стратегічне керівництво та контроль над ними має бути покладено на Наглядові ради, Адміністративну раду, що будуть формуватися за прозорими та чіткими принципами. По-друге, джерела фінансування, порядок їх формування та надання мають унеможливити тиск з боку як державних органів, так і будь-яких фінансово-політичних груп. По-третє, утвердження принципів редакційної політики, які ґрунтуються на пріоритеті інтересів Людини та Суспільства, а не Держави та Капіталу. По-четверте, програмна політика, яка спрямована на представлення інтересів основних груп суспільства, включаючи національні меншини та складається з інформаційного, освітнього, культурного та розважального компонентів.

Таким чином, суспільне мовлення має бути фактором становлення соціальної згоди та національної єдності країни, виразником ментальності та культури її населення. Прийнято вважати, що суспільне мовлення має бути призначеним для суспільства, бути під контролем суспільства і фінансуватися суспільством. Розглянемо ці положення детальніше.

Суспільне мовлення має обслуговувати все населення країни (або регіону, якщо воно має регіональний характер). Це означає, що кожна родина, кожен мешканець повинен мати можливість отримувати програми цього мовлення. Крім того,

програми суспільного мовлення мають бути спрямовані на всі групи та прошарки населення, незалежно від їхнього майнового, вікового, статевого, освітнього, релігійного статусу чи інших інтересів. Звичайно, окрема програма не може бути спрямована на все населення та подобатися всім, але кожна передача має задовольняти інформаційні потреби конкретних груп суспільства. Звичайно, суспільне мовлення буде мати менший рейтинг, ніж комерційне. В усьому світі це пояснюється тим, що комунікатор тут не «спускається» до рівня аудиторії (як це, в основному, роблять комерційні канали), а «підтягує» її до свого рівня.

Важливим є питання фінансування діяльності суспільного мовлення. У більшості країн — це абонентна платня (в Німеччині, Великій Британії, Данії, Нідерландах, Норвегії, Бельгії, Швеції, Швейцарії, Туреччині, Чехії, Японії вона складає від 59 до 100 % прибутків компаній суспільного мовлення). Винятками є Іспанія, Португалія, Канада, Нова Зеландія, Австралія, ПАР, де основними джерелами прибутків є пряма державна підтримка і реклама. У Польщі та Франції, окрім абонентної плати, кошти у значній кількості надходять також від держави, реклами та продажу власного продукту. 45 % отримують громадські мовники в Австрії від ліцензійних зборів. Є ліцензійні збори у Німеччині, Бельгії, Ірландії, Нідерландах. В Ірландії 15 % прибутків громадський мовник отримує від ліцензійних зборів від кабельних операторів. А 50 % йде від реклами.

Абонентна плата має кілька переваг. Вона унеможливорює вплив як державних органів, так і фінансово-політичних угруповань, який може здійснюватися при прямому державному фінансуванні чи залежності від рекламних надходжень. У деяких країнах телебачення взагалі не має надходжень від реклами або вони мінімізовані. Абонентна плата має ще й психологічну перевагу, бо громадянин усвідомлює, що оплачує це мовлення, а компанія постійно має на увазі того, кого у кінцевому підсумку має задовольнити її продукція, хто є Головним Глядачем.

Видаються не зовсім доречними побоювання, що населення не сприйме ідеї абонементної плати, бо будь-які форми мовлення все одно фінансуються громадянами. Різниця в тому, що за державне телебачення він платить як податкоплатник, за комерційне — як споживач товарів та послуг, за кабельні канали — як абонент, а за суспільне мовлення — як громадянин. При цьому він оплачує послуги мовника не опосередковано, а прямо.

При такому типі фінансування цілком природним виглядає контроль з боку суспільства за діяльністю суспільного мовника. Це не означає дріб'язковий нагляд за його поточною діяльністю, а тільки стратегічний контроль за місією обслуговування інтересів суспільства. Шляхи такого контролю різні, але, перш за все, це підзвітність головного менеджера компанії та право Наглядової ради змінити його. У принципі, така Рада (як її не називати) — це орган по саморегуляції. До нього мають входити представники різних соціальних рухів і груп. При прогресивній моделі формування Ради своїх представників до неї делегують церкви, універси-

тети, творчі спілки, громадські об'єднання (наприклад, жіночі, екологічні, спортивні), профспілки та об'єднання працедавців. В деяких країнах існує інша модель, за якою Наглядову раду призначають представницькі органи влади, що є менш оптимальним варіантом, бо мовник має відбивати інтереси всього громадянського суспільства, а не конкретної конфігурації політичних сил. Окрім призначення головного менеджера, Рада має також призначати Адміністративну раду, що має контролювати фінансову політику, а також слідкувати, щоб програмне наповнення відповідало інтересам суспільства.

У європейському міжнародному законодавстві основою для розвитку суспільного телерадіомовлення є ст. 10 Європейської Конвенції про права людини. Саме там розглядаються питання свободи преси і доступу до інформації. Ст. 10 обмежує гарантії свободи самовияву свободою від «втручання державної влади». Подальший розвиток ці ідеї отримали при розробці Міжнародного Пакту про громадянські та політичні права. Ряд делегацій, які брали участь у розробці Пакту, висловили свою стурбованість тим, що контроль над пресою з боку приватних груп може являти таку ж загрозу свободі слова, як і втручання з боку держави. У Загальному коментарі Комітету з прав людини до ст. 19 Пакту (там розглядалися питання свободи слова) сказано, що «у зв'язку з розвитком сучасних засобів масової інформації необхідно вжити ефективні заходи для запобігання контролю над пресою, котрий міг би втручатися у здійснення права на свободу самовираження таким чином, який не передбачений у параграфі 3 статті 19» (нагадаємо, що п. 3 ст. 19 Міжнародного Пакту про громадянські та політичні права передбачає тільки два випадки обмежень: «а) для поваги прав чи репутації інших осіб; б) для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення»).

Крім того, було прийнято ряд міжнародних угод, які стосувалися безпосередньо громадського телебачення і радіомовлення. Так, у «Віденській декларації про громадське теле- і радіомовлення» говориться про «безумовну підтримку незалежної громадської служби теле- і радіомовлення, котра має замінити інформаційні структури, що контролюються державою і продовжують існувати в державах Східної Європи». У декларації також наголошується на тому, що «головним завданням громадського мовлення має бути інформування людей про предмети — у минулому, сучасному і майбутньому, — які їх безпосередньо торкаються. Громадське мовлення повинно також служити засобом вираження та обговорення основних цінностей». А найвищою метою має служити «вільне і чесне інформування громадськості». Автори Декларації пропонують, щоб журналісти самі, без втручання уряду чи політичних партій виробили принципи своєї діяльності у засобах громадського мовлення. Основним джерелом фінансування (але не єдиним) має бути абонентна платня телеглядачів і радіослухачів. Крім того, треба залучати інші форми громадського фінансування, а також рекламу у тій мірі, в якій вона відбиває конкурентне середовище. Обумовлюється вільний доступ громадських ЗМІ

до інформації, матеріалів і обладнання нарівні з державними мас-медіа. Творці документа вважали громадське телерадіомовлення дійовим засобом для знищення монополії держави в інформаційному просторі та інструментом побудови вільного та демократичного суспільства.

На початку 2004 р. спеціальну рекомендацію (№ 1641 (2004)) з проблем Суспільного мовлення прийняла Парламентська асамблея Ради Європи. Асамблея визнала, що «Суспільне мовлення є життєво необхідним елементом демократії в Європі, але йому загрожують політичні та економічні інтереси, підвищена конкуренція з боку комерційних засобів масової інформації, концентрація у сфері медіа та фінансові складнощі». Були висловлені претензії до України з приводу того, що відсутній прогрес у прийнятті законодавства щодо такого мовлення. З цього приводу Рада Європи рекомендувала Кабінету міністрів вжити спеціальних заходів для прийняття Україною та деякими іншими країнами такого законодавства.

У 2001 р. Європейська комісія прийняла Звернення про правила здійснення державної підтримки сектора громадського мовлення. У цьому зверненні вимагається від усіх держав дати чітке та ясне визначення обов'язків громадського мовлення, концепцію його фінансування та загальної організації. Усі ці положення мають бути прозорими.

Визначена увага приділена питанням громадського мовлення в рекомендації № R (99) 1 Комітету міністрів держав — членів Ради Європи. Там міститься заклик до держав-учасниць підтримувати і розвивати громадське мовлення, визначити шляхи його надійного функціонування. Але підтримка має надаватися на прозорій основі і підлягати незалежному контролю, щоб запобігти процесу концентрації чи занадто великого збагачення. Кабельні оператори мають транслювати канали громадського мовлення. Заходи підтримки медіа поділяються на дві категорії: прямі субсидії та непряме стимулювання, наприклад, зниження податків.

Ще до цього, у 1996 р. Кабінет міністрів держав-членів Ради Європи прийняв рекомендацію № R (96) 10 «Про гарантії незалежності суспільних засобів масового мовлення», де особливо відзначив їх роль як фактора плюралізму в комунікаціях та порекомендував будувати такі організації на принципах, що гарантують їх незалежність.

Спеціальну кампанію за громадське мовлення проводить Міжнародна федерація журналістів. Ця організація концентрує свої зусилля на таких моментах: служіння суспільству і якість, демократія та незалежність, умови праці та права співробітників, підвищення професійної солідарності та зв'язок із громадянським суспільством, ефективне втручання у діяльність Всесвітнього банку, ЮНЕСКО, ЄС, регіональних груп (запобігання процесам тотальної приватизації мовлення).



Цікавими є також рекомендації, вироблені міжнародною організацією «Артикль 19» Міжнародний центр проти цензури. Ось вони: 1. Незалежність керівної ради громадського телерадіомовлення повинна бути гарантована законом. 2. Принцип редакторської незалежності повинен бути гарантований законом. 3. Громадське телерадіомовлення повинно отримувати відповідне фінансування, що захистить орган телерадіомовлення від свавільного втручання в його бюджет. 4. Процес розподілу ліцензій на телерадіомовлення повинен бути незалежним та недискримінаційним. 5. Ліцензії має розподіляти орган, незалежний від уряду. 6. Анулювання ліцензії допускається лише за надзвичайних обставин. 7. Необхідно впроваджувати заходи проти концентрації та одночасного володіння для забезпечення плюралізму джерел інформації. 8. Уряд повинен створювати правове поле, сприятливе для свободи вираження поглядів. 9. Уряд повинен створювати сприятливі економічні умови для телерадіомовлення. 10. Уряд повинен протистояти впливові «промов ненависті», забезпечуючи максимальний плюралізм поглядів. 11. Уряд повинен забезпечувати достатню поінформованість громадськості щодо всіх справ, які стосуються виборчого права. Слід створити незалежний механізм для забезпечення рівного доступу усіх партій до громадського телерадіомовлення і для неупередженого висвітлення під час виборів. 12. Необхідно створити незалежний механізм реагування на скарги телерадіомовних організацій.

На мій погляд, особливо цікавим для України є досвід створення та функціонування публічно-правового мовлення в Німеччині. З початку 80-х рр. у Німеччині була введена дуальна система телерадіомовлення. Це означало, що поруч з публічно-правовими телерадіоорганізаціями починали діяти приватні. Але на функції та структуру публічно-правових компаній це майже не вплинуло. Вони, як і раніше об'єднані у Робоче співтовариство телерадіокомпаній Німеччини (ARD), котре формує з їх матеріалів Першу програму загальнонімецького телебачення, яка транслюється наземним шляхом і по кабелю. Крім того, земельні компанії ведуть свої трансляції у межах свого ареалу на так званій 3-й програмі. Крім того, компанії, які входять до ARD, транслюють у своїх землях ще до п'яти телерадіопрограм. Більшість програм доступні також через супутниковий зв'язок. Керує діяльністю директор спільної програми, який призначається на посаду на термін не менше двох років. Будь-яка земельна компанія може вийти з ARD, але треба повідомити про це за два роки. Дії ARD відбуваються на підставі Адміністративних угод. Наприклад, на підставі «Угоди студій мовлення країни про співробітництво у галузі телебачення» від 26–27 листопада 1991 р. формується спільна програма німецького телебачення (вона так і називається — «Германське телебачення»). За цією угодою безпосереднє керівництво здійснюють директор спільної програми і головні адміністратори студій мовлення. Вони об'єднуються в постійну конференцію програми. Для підготовки її засідань створюється Телевізійна рада. Кожна земельна студія робить свій внесок у загальну телевізійну

програму: Баварське мовлення — 14,5%; Гессенське мовлення — 7,5 %; Середньогерманське мовлення — 8,5 %; Північногерманське мовлення — 16,5 %; Східногерманське мовлення Бранденбург — 2,0 %; Мовлення Бремена — 2,75 %; Саарландське мовлення — 2,75 %; Мовлення Вільного Берліну — 6,5 %; Південно-Західне мовлення — 9,5 %; Західногерманське мовлення — 22,0 %. На противагу організованому на федеральній основі ARD Друга програма (ZDF) побудована за принципом централізму. Її передачі транслюються з Майнца. ZDF існує на: свою частку прибутків з абонентної плати (вона отримує 30 % прибутків, що складає приблизно половину всього бюджету ZDF), на прибутки від реклами (третина бюджету), з інших джерел, наприклад, прибутків від процентів і використання прав. Взагалі ZDF виникла 6 червня 1961 р. у результаті укладення договору між землями. Телевізійна рада ZDF складається з 66 представників урядів земель і федерації, основних політичних партій та громадських організацій загальнодержавного рівня. Треба особливо відзначити той факт, що незадовго до тієї події відбулася спроба канцлера ФРН К. Аденауера створити урядове телебачення шляхом організації приватно-правової компанії «Німецьке телебачення». Однак ця спроба зазнала краху після того, як Федеральний конституційний суд визнав, що існування подібного телебачення суперечить Конституції. Всі громадські телерадіокомпанії є публічно-правовими організаціями, створеними на основі земельних законів та державних договорів, завдання та структура цих організацій визначається законодавством земель. У цілому структура таких компаній відповідає певній схемі. На чолі її знаходиться інтендант, який відповідає за всі програми, що транслюються. Його діяльність контролюється двома органами: адміністративною радою, яка наглядає за адміністративними і фінансовими справами, і телерадіомовною радою, яка контролює зміст програм. Остання рада служить гарантією «внутрішнього» плюралізму думок, бо складається з представників різних партій, профспілок, церкви, інших громадських об'єднань. Головне завдання телерадіомовної ради не цензурувати зміст повідомлень, а стежити за тим, щоб програми не висловлювали точку зору тільки якоїсь одної групи населення чи партії. Єдиною телерадіокомпанією, яка знаходиться у розпорядженні федерації і фінансується урядом, є «Німецька хвиля». Але за законом вона здійснює мовлення тільки за кордон, щоб давати ненімецькій аудиторії уявлення про реальність німецького життя і роз'яснювати точку зору німецького уряду з тих чи інших питань.

Основна відмінність між публічно-правовими і приватними телерадіокомпаніями — це різниця в їх фінансуванні. Приватні компанії фінансуються в основному за рахунок прибутків від реклами. Тільки одна з них, «Прем'єре», фінансується за рахунок її передплати глядачами. На відмінність від цього публічно-правові компанії фінансуються і від реклами, і від частини зборів за користування телерадіоприймачами. Але реклама на публічно-правовому телерадіомовленні підлягає набагато більшим обмеженням, ніж на приватному. Також особливо слід звернути увагу на той факт, що система публічно-правового телерадіомовлення не стоїть

на місці. Останні поправки були внесені Третім Державним договором про зміни у Державному договорі про телебачення і радіомовлення і набрали чинності з 1 січня 1997 р.

Розвивалося громадське мовлення і в інших країнах, зокрема в США. Але у Сполучених Штатах розвиток отримало в основному некомерційне радіомовлення. Перші некомерційні радіостанції з'явилися там ще у 20-х рр. Вони виникали в багатьох університетах. У 30-ті рр. більшість таких радіостанцій закрилася через фінансові труднощі, так що у 1945 р. в США було лише 25 освітніх радіостанцій. Тоді Федеральна комісія зв'язку, яка розподіляє у США частоти, прийняла важливе рішення. Вона зарезервувала для некомерційного радіо 20 каналів на коротких хвилях. Крім того, після 1963 р. фінансову допомогу некомерційним радіостанціям став надавати федеральний уряд. Багато грошей також надавали різноманітні фонди, особливо Фонд Форда. В 1967 р. Президент США Л. Джонсон підписав Акт про Громадське мовлення. У цьому ж році була створена Корпорація публічного мовлення, а у 1968 р. Національне публічне радіо (в його склад входять 650 місцевих радіостанцій). Все це призвело до бурхливого зростання некомерційного радіомовлення. Корпорація публічного мовлення — це недержавна організація, яка розподіляє кошти, що виділені Конгресом для розвитку публічного мовлення.

Більш повільно, але теж зростає система некомерційного телебачення. Воно виникло у середині 50-х рр. Поштовх до її розвитку дало створення Служби публічного мовлення у 1969 р. Її утворили 348 телестанцій.

На кабельному телебаченні теж є своєрідна суспільна служба — Кабельно-супутникова мережа суспільних заходів (C-SPAN). Вона не транслює рекламу і є безоплатною для користувачів. Зокрема, саме C-SPAN транслює засідання конгресу США.

Німецьке суспільне мовлення робилося за прикладом однієї з найбільших публічних телерадіокорпорацій у світі — BBC. В основному, гроші до BBC надходять як абонентська плата. Вона вноситься до бюджету у вигляді ліцензії, яку має раз на рік придбати кожен власник теле-, радіоприймача. Крім того, BBC заснувала комерційні компанії BBC Worldwide, BBC World, BBC Prime. Частина грошей інвестується у розвиток цифрових технологій, в комерційну діяльність BBC, продаж її програм, виробництво телефільмів, видавничу діяльність. У BBC існує спеціальний підрозділ, який виявляє незареєстровані телеприймачі. Треба особливо відзначити той факт, що BBC активно конкурує з комерційними телерадіоорганізаціями і постійно впроваджує новітні технології у свою діяльність. У квітні 2001 р. громадські мовники, які мали ліцензію на канали «ITV», «Channel 4», «Channel 5», «GMTV», «Channel 3», опублікували свої програмні концепції (також відомі як «контракти з глядачами»). Вони зробили це відповідно до пропозицій «Білої книги» уряду «Нові горизонти комунікацій». Ці концепції визначають, як мовники

будуть виконувати свої обов'язки протягом наступного року. Вони мають стати постійним елементом діяльності громадських мовників у Великобританії. За виконанням цих концепцій будуть слідкувати як самі мовники, так і Комісія незалежного телебачення.

У Швеції є три громадських мовника — Шведське телебачення, Шведське радіо, Освітнє мовлення. Всі вони є незалежними компаніями. З точки зору юридичної вони зорганізовані як товариства з обмеженою відповідальністю. До 90-х років минулого століття їх співвласниками були так звані «народні рухи», тобто профспілки, освітні організації, медіа-об'єднання тощо. Але із виникненням приватного мовлення багато з цих організацій стали займатися ним і, таким чином, не могли залишатися співвласниками мовлення громадського. За рішенням парламенту в 1994 р. система була реформована. Уряд створив фонд, який володіє та керує акціями усіх трьох громадських мовників. Завдання фонду — забезпечувати незалежність та некорумпованість мовлення. Правління фонду призначається урядом у відповідності до процентного співвідношення місць у парламенті між різними політичними силами. Цікавими є джерела фінансування громадського мовлення в Швеції. Це не прибутки від реклами (її на громадському мовленні майже немає), ні державні дотації, а ліцензійний податок, який щорічно збирається з населення. Невеличкі кошти надходять також від спонсорства.

29 червня 2002 р. у Франції був прийнятий закон, що реформує аудіовізуальний сектор. Він укріплює громадське мовлення, створюючи холдінг «France Television», який володіє і визначає стратегію трьох національних каналів: «France 2», «France 3» та «La Cinquieme». Голова холдінгу обирається Вищою аудіовізуальною радою на 5 років. Обсяг реклами на громадському мовленні знижений до 8 хвилин на годину. Крім того, цей закон визначає правові рамки розвитку наземного цифрового ефірного телебачення. Пізніше були визначені робочі завдання для громадського сектора наземного телебачення. Громадські служби мають пропонувати споживачеві від 8 до 33 каналів, причому канали «France 2», «France 3», «La Cinquieme», «ARTE», парламентський канал, 8 регіональних каналів «France 3», спеціальний канал новин, канал повторів передач трьох загальнонаціональних каналів мають передаватися безкоштовно і в незакодованому вигляді. Від 55 до 70 % прибутків громадське мовлення у Франції отримує від ліцензійних зборів. Від 19 до 41 % отримують різні громадські канали у Франції від рекламних надходжень.

Цікаво проаналізувати досвід, що був накопичений у країнах Східної Європи. Наприклад, у Польщі перші недержавні радіостанції були створені у 1990 р. Вони були створені за рішенням Римсько-католицького костюлу. В цілому ж радикальних змін система телерадіомовлення у Польщі зазнала після того, як у грудні 1992 р. Сейм прийняв Закон про радіомовлення і телебачення. Згідно з цим Законом державне об'єднання «Польське радіо і телебачення» було перетворено в одне загальнонаціональне і 17 регіональних акціонерних товариств для радіо-

мовлення, а також одне — для телебачення. Всі акції в цих товариствах належать державі в особі Міністра фінансів. Фінансуються публічні телерадіостанції з абонентських оплат, а розподілом коштів займається Національна Рада з питань радіомовлення і телебачення. Додаткові кошти польські телерадіоорганізації отримують за рахунок реклами.

Розглядаючи досвід створення та роботи громадських телерадіооб'єднань за кордоном не можна обминути діяльність колишнього першого каналу СРСР, який один час так і називався Громадське Російське телебачення. Треба констатувати, що громадським цей канал був тільки за назвою. Вся влада у ньому належала не суспільству, а вищим чиновникам та банківському капіталу. Держава нібито зберігала контрольний пакет акцій ГРТ (45 % — Міндержмайно, 3 % — ІТАР-ТАРС, 3 % — Телевізійний технічний центр). Фактично всі інші акції зосереджувалися в руках трьох приватних власників: 38 % — у консорціуму банків «Столичний», «Менатеп», «Альфа-банк», «Об'єднаний банк», 8 % — у «ЛогоВАЗу», 3 % — у Газпрому (потім акції банку «Столичний» перейшли до СБС-АГРО, а Газпрому — до АО «ЛогоВАЗ»). Таким чином, не можна навіть було вести мову про незалежність від державних та приватних структур, що є найпершою ознакою громадського телерадіооб'єднання. Крім того, був відсутній громадський контроль за діяльністю ГРТ. Наглядова рада, яку очолював Президент Росії, так жодного разу не збиралася. Політику ГРТ визначала Рада директорів, куди входили найвищі державні чиновники і банкіри. Джерелом прибутків для ГРТ, судячи з непрямих даних, були не державні кошти (з 1997р. держава не виділяла коштів для ГРТ), не реклама (вона покривала тоді тільки близько 30 % витрат), не інша комерційна діяльність (наприклад, випуск відеокасет), а кошти акціонерів. Отже, Громадське Російське телебачення навіть з натяжкою не можна було визнати незалежною телевізійною організацією.

Взагалі, в багатьох країнах плутають поняття «громадське» і «державне». Причина тут зрозуміла. Влада намагається приховати під прикриттям громадського телерадіомовлення власну пропаганду. Наприклад, в ч. 1 ст. 2 «Закону про Литовське національне радіо і телебачення» говориться «Литовське національне радіо і телебачення — громадська неприбуткова організація, що належить державі на основі права власності». Зрозуміло, що ця організація, тим більш, що вона на 3/4 має фінансуватися з державного бюджету, буде знаходитися під контролем уряду, а не суспільства.

Хоча є й інші приклади. В Естонії спочатку були створені окремі громадські радіо і телебачення. Але у серпні 2001 р. рішенням уряду вони були об'єднані в одну юридичну особу — Естонське національне мовлення. Фінансування відбувається за рахунок платних ліцензій на приватне мовлення.

В Хорватії у лютому 2001 р. був прийнятий закон «Про хорватське радіо і телебачення». Згідно з ним третій канал громадського мовника NRT буде приватизова-

ний, мовник розділиться на «Хорватське телебачення» і «Хорватське радіо», правова форма буде змінена з «громадської компанії» (ця форма характерна для акціонерних товариств у Хорватії) на «громадську організацію». Але ця організація буде повністю державною і підзвітною парламенту. Керувати NRT будуть рада, правління та директор. Рада у кількості 25 чол. буде складатися з представників суспільних інституцій (навчальні, наукові установи, профспілки тощо). Президент, прем'єр-міністр та голова парламенту призначають трьох членів ради. Причому серед членів ради не має бути жодного депутата чи посадовця. Рада матиме консультативні функції. Комерційними питаннями займатиметься правління, 7 членів якого будуть призначатися палатою представників парламенту. Директор має виконавчі функції і призначається на 4 роки. 10 % продукції будуть замовлятися у незалежних мовників. Реклама складатиме до 9 хв. на годину, а телеторгівля заборонена. Окрім передвиборчого періоду не буде демонструватися політична реклама. Надходження на фінансування компанії йдуть з плати власників теле-, радіоприймачів. Розмір плати складає 1,5 % середньомісячного прибутку, виходячи зі статистичних даних попереднього року.

У травні 2002 р. був прийнятий закон про основи системи громадського мовлення Боснії та Герцеговини, закон про телерадіомовлення Федерації Боснія і Герцеговина та закон про телерадіомовлення Республіки Сербської. Згідно зі ст. 3 першого з цих законів, система громадського мовлення цієї країни складається зі Служби громадського мовлення Боснії та Герцеговини, Телерадіомовлення Федерації Боснія і Герцеговина та Телерадіомовлення Республіки Сербської. Всі три організації повинні мати громадський характер.

Україна має негативний досвід створення Суспільного телебачення і радіомовлення. Закон про нього, прийнятий ще у 1997 р., носив декларативний характер і не призвів до жодних зрушень. А Постанова Верховної Ради про створення акціонерного товариства «Громадське Українське радіо і телебачення (ГУРТ)» взагалі могла дискредитувати саму ідею такого мовлення.

Наша країна має давні традиції державного мовлення, і правлячій еліті буде складно відмовитися від цього неефективного, але привабливого своєю керуваністю медіа. Таким чином, організація суспільного телерадіомовлення — це своєрідний тест на демократію, який має пройти Україна. Протягом часу президентства Віктора Ющенка розмови про суспільне мовлення так і не матеріалізувалися у прийнятий закон. Обраний у лютому 2010 року новий Президент Віктор Янукович також оголосив, що створення суспільного мовлення є його пріоритетом, але досі реальних зрушень не відбулося. Продовжується робота над законопроектами, але залишається питання, чи буде ухвалений закон.

## ВИКОРИСТАНА ЛІТЕРАТУРА:

- Актуальные проблемы права СМИ. — М., 1997.
- Актуальные проблемы правового регулирования телекоммуникаций. — М., 1998.
- Вільна преса. — Вашингтон, 1996.
- Государственный договор о телевидении и радиовещании. — Бонн, 1997.
- Дэннис Э., Мэррилл Д. Беседы о масс-медиа. — М., 1997.
- Європейські стандарти в галузі свободи слова. — К., 2002.
- Законодательный бюллетень для средств массовой информации. — Киев, 1997–2002.
- Законодательство и практика масс-медиа. — М., 1995-2005.
- Законы и практика средств массовой информации в Европе, Америке и Австралии. — М., 1996.
- Законы и практика средств массовой информации в странах СНГ и Балтии. — М., 1999.
- Кін Д. Мас-медіа і демократія. — К., 1999.
- Майн Х. Средства массовой информации в Федеративной Республике Германии. — Берлин, 1995.
- Медіа і право. — К., 1996–1999.
- Общественное телерадиовещание: Документы, комментарии, рекомендации. — СПб., 2000.
- Посібник з питань свободи вираження. — К., 1999.
- Правничі аспекти діяльності журналіста в Україні. — К., 1998.
- Право знать: Бюллетень. — М., 1995–2002.
- Преса і влада. — К., 2001.
- Российский медиа бюллетень. — Дюссельдорф, 2000–2003.
- Слісаренко І. Ю. Засади громадського мовлення: Світовий досвід та перспективи для України. — Київ, 1998.
- Современное право средств массовой информации в США. — М., 1997.
- Український медіа-бюлетень. — К., 1996–1999.

# Стандарти суспільного телерадіомовлення та шляхи їх запровадження в Україні

**Тарас Шевченко,  
директор Інституту Медіа Права**

Україна вже другий десяток років після отримання незалежності не може провести реформу державного телебачення. Старе радянське телебачення, яке використовувалося виключно для державної пропаганди, залишається на службі в української влади. Особливо яскраво це проявлялося під час президентської виборчої кампанії 2004 року: саме державний телеканал передавав найбільш брудну інформацію, спрямовану проти опозиційного кандидата. Держава завжди мотивувала необхідність збереження державних ЗМІ захистом національних інтересів, тоді як, насправді, використовувала їх у інтересах правлячої верхівки.

Відповідно до європейських стандартів державне телерадіомовлення має бути трансформоване у суспільне. Про це точиться багато розмов як в Україні, так і в міжнародних організаціях. Так, на міжнародному рівні тема створення суспільного мовлення в Україні регулярно порушується в Раді Європи, зокрема у Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи № 1466 від 5 жовтня 2005 року «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» вчергове наголошувалося на необхідності створення суспільного мовлення.

Однак дуже мало уваги приділяється тому, щоб роз'яснити, що ж являє собою суспільне мовлення. Саме тому, для більшості населення України питання, що таке суспільне телебачення і чим воно відрізняється від державного, на нашу думку, залишається зовсім незрозумілим. У нашій державі побутує дуже багато міфів, які виникли саме через нерозуміння завдань та змісту суспільного мовлення. Наприклад, можна почути думки про те, що, оскільки мовлення суспільне, то і суспільство саме має його створювати чи дорости до його створення.

Проблем із розумінням додає ще й складність точного й одноманітного перекладу англійського терміну «public service broadcasting» або російського «общественное вещание» українською мовою. Ці терміни в одному випадку перекладають як «суспільне мовлення», а в другому — як «громадське», що створює додаткові непорозуміння. Багато людей будують своє розуміння лише на лінгвістичному значенні слова. Так, на одному з обговорень представник громадської організації



щиро цікавився, як громадські організації почергово матимуть право мовити на громадському телебаченні? Щоб не ускладнювати принаймні мовне питання, у цій статті ми використаємо термін «суспільне мовлення», оскільки такий термін зараз визначений українським законодавством.

То що ж все-таки таке суспільне телебачення та радіомовлення? Основою суспільного мовлення є те, що воно має здійснюватися в інтересах усього суспільства, а не в інтересах окремих його груп чи в інтересах держави. Це означає, що таке телебачення та радіо має бути максимально орієнтованим на інтереси своїх глядачів та слухачів, у його програмах має бути відображено всі точки зору, які є у суспільстві, обов'язковим є забезпечення максимального плюралізму політичних думок, у якому рівною мірою мають бути представлені і позиція більшості, і позиція меншості.

На каналах суспільного мовлення мають приділяти увагу не лише домінуючим групам та домінуючим ідеям, а й меншинам, зокрема національним меншинам. З іншого боку, саме суспільне мовлення бере на себе обов'язок з випуску комерційно мало привабливих, але суспільно важливих програм освітньої, культурологічної, дитячої тематики. Ще однією характерною рисою та вимогою до суспільного мовлення є особливо високі стандарти професійної етики, які гарантують максимальну об'єктивність, забезпечення права на відповідь та перевірку інформації.

Суспільне мовлення незалежне і від інститутів держави, і від бізнесу. Саме держава зобов'язується дбати про таку незалежність. Це здійснюється і шляхом законодавчого закріплення принципів незалежності, і через особливості механізму управління та фінансування організацій суспільного мовлення. Як результат, суспільне мовлення для більшості країн Європи є важливим інститутом, який сприяє не лише забезпеченню інтересів суспільства, а й демократичному розвитку держави загалом.

Після помаранчевої революції в Україні відбулося багато змін, у тому числі і збільшився плюралізм засобів масової інформації. Однак не вдалося гарантувати незворотності цих змін. Ризик повернення до минулого, зокрема на державному телебаченні, залишається високим. В цілому державне телебачення останніх років характеризується дуже поганими показниками. Відсутність плюралізму була і є однією з головних проблем. На жаль, державне телебачення, яке існує більшою мірою за кошти українських громадян — платників податків, використовувалося для маніпулювання суспільною думкою та державної пропаганди. Пропаганди, яка здійснювалася тільки в інтересах окремих політичних сил, що перебували при владі. Яскравою ознакою заангажованості є й те, що на УТ-1 не було політичних дискусійних програм, які виходять у прямому ефірі. Результати моніторингу політичних новин Академії української преси та Інституту соціології НАН України за 2004 рік вказують на те, що на державному телеканалі найгірший

баланс представлення різних думок, а в понад 90 відсотків випадків на подію подається тільки одна точка зору.

Усе це яскраво вказує на відмінність між українським державним телебаченням та тими стандартами суспільного мовлення, які характерні для демократичних країн. Це також дає можливість зрозуміти, що суспільне мовлення — це передусім концепція, котра конкурує з державним мовленням, яка має прийти на заміну і в жодному разі не може втілюватися паралельно, як дехто пропонує в Україні. Додатковим аргументом на користь цієї думки може бути й історія створення та розвитку суспільного мовлення в Європі.

Суспільне мовлення — не нове явище. Воно отримало значне поширення в Європі ще після другої світової війни, хоча перші його форми з'явилися навіть раніше — на початку 20-х років минулого сторіччя у Великобританії. Одразу після падіння фашистської Німеччини союзні війська заборонили діяльність німецької телерадіокомпанії, оскільки останню активно використовували фашисти у своїй пропагандистській кампанії. Існувала серйозна загроза, що майбутні уряди знову захочуть використовувати радіо та телебачення для власної пропаганди, що буде несумісним з демократичним розвитком. Так само, на той час вважалося неефективним віддавати мовлення приватним компаніям, які не могли б забезпечити найбільш оптимального використання обмеженого частотного ресурсу (державна монополія на мовлення у Німеччині зберігалася аж до 80-х років).

Наприкінці 40-х було вирішено запровадити британську модель організації BBC, яка максимально унеможлиблювала контроль над мовленням з боку держави. На рівні закону створювалися гарантії незалежності та невтручання у творчу та редакційну діяльність журналістів. Також закон чітко встановлював механізм окремого фінансування організацій суспільного мовлення, відповідно до якого отримання коштів гарантується законом і не може залежати від рішення когось із державних посадовців. Згодом таку систему організації мовлення було запроваджено практично по всій Європі.

Суспільне мовлення є одним зі стандартів Ради Європи. На думку цієї організації, державним ЗМІ не місце в демократичному суспільстві. Держава має бути під контролем мас-медіа, а не керувати останніми. Саме тому, після розширення Ради Європи на початку 90-х державне мовлення нових членів було реформоване у суспільне. Суспільні мовники не так давно з'явилися у Молдові та Вірменії (хоча є серйозні питання щодо реальної незалежності цих мовників), тоді як Україна залишається однією з останніх країн, яка не виконала рекомендацій Ради Європи.

Якщо розглядати організації суспільного мовлення з точки зору власності, то часто вони є підприємствами державної власності, хоча у частини країн це приватні корпорації. В останньому випадку суспільні мовники все одно мають істотну відмінність від комерційних (приватних) мовників. Було би помилкою вважати,

що основна відмінність полягає у відсутності реклами на каналах суспільного мовлення. Це, по-перше, не є основним, а по-друге, у багатьох випадках не є й відмінністю взагалі, оскільки багато суспільних мовників розміщують рекламу, хоча і в зменшеному обсязі.

Основна різниця — те, що комерційні канали повністю залежать від реклами, а отже створюють лише ті програми, які привертають максимальну увагу аудиторії — як правило, це програми розважального спрямування. Водночас, створення освітніх, культурологічних чи дитячих програм, як правило, комерційно не вигідне, і тому приватними мовниками, якщо і здійснюється, то лише у незначних обсягах. Приватне телебачення так само має великий ризик стати залежним від великих рекламодавців та спонсорів, щодо яких воно не зможе дозволити собі поширити компромат.

Суспільне мовлення, яке використовує декілька джерел фінансування, навіть якщо серед них є реклама, менш залежне від рекламних надходжень, а тому може більше відповідати інтересам всіх груп у суспільстві, а не лише більшості. Виконання суспільної функції означає й просвітницьку та культурну роль суспільного мовлення, яку не можуть виконувати комерційні мовники. Отже суспільне мовлення має переваги і над державним мовленням, і над приватним. Саме це гарантувало суспільному мовленню провідну роль в Європейському теле- та радіопросторі протягом понад півстоліття.

Реформування державного мовлення у суспільне в Україні залишається на порядку денному. В який спосіб це може бути зроблено? Існує дуже багато різних концепцій. В Україні ще 1997-го року було прийнято Закон України «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України», однак цей закон не діє. Недоліком закону було те, що для його імплементації потрібно було приймати ще один закон, підписувати який Президент відмовився. Влада не прагнула запроваджувати стандарти суспільне мовлення, а тим більше не хотіла позбутися контролю над державними каналами. У такій ситуації можна піти іншим шляхом.

Одним із підходів до запровадження стандартів суспільного мовлення є законодавче регламентування діяльності Національної телекомпанії України та Національної радіокомпанії України на рівні окремого закону. Це може бути, наприклад, Закон України «Про національне телебачення і радіо», яким мають бути закріплені всі стандарти суспільного мовлення. Зовсім не важливо, щоб телекомпанія називалася Суспільним телебаченням чи Суспільним радіо, достатньо в законі вказати, що ця компанія здійснює суспільне мовлення та, найголовніше, закласти в законі всі ключові принципи суспільного мовлення. Щодо назви, то як раз для Європи не характерно слово «суспільний» виносити у назву.

Для того щоб державне телебачення перетворилося на суспільне, потрібно на рівні закону (а потім і на практиці), по-перше, реформувати систему управління

та підзвітності організацій мовлення, по друге, законодавчо закріпити вимоги щодо програмної політики й концепції мовлення та, по-третє, встановити механізм достатнього та незалежного фінансування. Розглянемо кожен з цих аспектів окремо, звертаючи увагу на європейський досвід організації суспільного мовлення.

Відповідно до стандартів Ради Європи контроль за діяльністю організацій суспільного мовлення здійснює колегіальний наглядовий орган, до якого входять представники різних організацій та сил. Відповідно до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № (96) 10 «Про гарантії незалежності громадського телерадіомовлення», норми закону, які регламентують створення такого наглядового органу, повинні «гарантувати, щоб члени контролюючих органів: призначалися за допомогою відкритої і плюралістичної процедури; колективно представляли інтереси суспільства в цілому; не мали б права безпосередньо чи опосередковано виконувати свої функції, отримувати зарплату чи мати частку в підприємствах або інших організаціях медіасектора або суміжних секторів». Члени наглядового органу мають діяти лише в інтересах організацій суспільного мовлення.

Створення незалежного органу управління, який підпорядковується насамперед закону, — обов'язкова передумова забезпечення незалежності всього суспільного мовлення. Саме на наглядовий орган мають покладатися основні обов'язки з контролю за діяльністю організації, з призначення адміністративного органу чи керівника. Наглядовий орган не здійснює попередньої цензури програм, однак безпосередньо відповідальний за формування політики мовлення організації та контролю за тим, як політика дотримується.

Основні вимоги до програмної політики та концепції мовлення мають бути також зазначені у законі. Наприклад, відповідно до Резолюції Європейської конференції міністрів з питань політики у галузі ЗМІ (Прага, 7–8 грудня 1994 року) на організації суспільного мовлення мають покладатися такі вимоги: неупереджено й незалежно подавати новини, інформацію та коментарі; створювати різноманітні плюралістичні й новаторські програми, які відповідають високим стандартам моралі та якості; відображати різноманітні філософські ідеї та релігійні вірування в суспільстві з метою зміцнення взаєморозуміння й терпимості; стати форумом для громадських обговорень, у рамках яких можна було б висловлювати якомога ширший спектр поглядів і думок; стати за допомогою своїх програм точкою відліку для всіх членів суспільства й чинником соціального єднання та інтеграції всіх людей, груп і громад.

На рівні закону мають закріплюватися основні принципи та вимоги до організації суспільного мовлення. Окрім цього, наглядова рада повинна мати повноваження встановлювати детальніші та додаткові правила та політики. Це, по-перше, сприятиме редакційній незалежності організацій суспільного мовлення, а по-дру-

ге, даватиме можливість швидше та оперативніше реагувати на зміни у суспільстві та змінювати відповідно політику мовлення. За умови незалежної діяльності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, деякі повноваження щодо затвердження принципів редакційної політики організацій суспільного мовлення можуть покладатися і на Національну раду.

Одне з найскладніших питань, яке стосується суспільного мовлення — забезпечення фінансування. Існує міф, що суспільне мовлення має фінансуватися лише за рахунок абонентської плати, яку сплачують користувачі теле- та радіоприймачів. Хоча користувачі радіоприймачів сплачують за користування дротовим радіо, важко уявити, що українці погодяться на додатковий податок з телевізорів. Однак складність зі встановленням плати за користування телевізорами не має ставати на перешкоді для створення суспільного мовлення, оскільки є досить багато інших способів організації фінансування, на що вказує практика інших країн.

Заборона для суспільних мовників отримувати кошти від реклами — ні що інше як ще один міф. Як правило, є певні обмеження на кількість реклами на каналах суспільного мовлення, однак багато каналів суспільного мовлення мають рекламу, а також надходження від спонсорів.

Так, наприклад, бюджет компанії суспільного мовлення в Ірландії наполовину складається з надходжень від реклами, у Франції надходження від реклами становлять 20–40 відсотків фінансування суспільного мовлення. Як правило, встановлюються обмеження на рекламу за обсягом — наприклад, удвічі менша квота, а також за видами реклами — наприклад, цілковита заборона на рекламу та спонсорування алкоголю. Деякі експерти вважають, що певний обсяг реклами не тільки не шкодить якості програм, а й сприяє тому, щоб автори намагалися зробити їх привабливими для аудиторії.

Звичайно, реклама для суспільного мовлення не може бути єдиним чи навіть основним джерелом надходжень. Є й інші способи організації фінансування суспільного мовлення, які, як правило, використовуються в поєднанні. У тих країнах, де розвинуті приватні мовники, як, наприклад, в Україні, плата за отримання ними ліцензії та за використання частот частково може використовуватися на пряму для фінансування суспільного мовлення. У деяких країнах, як, наприклад, у Канаді, суспільне мовлення взагалі фінансується переважно з державного бюджету, однак за такої організації фінансування є великий ризик, що держава прямо впливатиме на програмну політику суспільного мовника. Особливо такий ризик великий у країнах, які тільки будують демократію. Для зменшення залежності при визначенні бюджетного фінансування закон може встановлювати розмір фінансування у відсотках до ВВП, як це зроблено у Грузії. Серед інших джерел доходів суспільних мовників можна назвати доходи від продажу авторських прав на програми, а також доходи від інших суміжних видів діяльності.

Отже, якщо проаналізувати українські реалії, найкращим варіантом забезпечення незалежного фінансування суспільного мовлення може бути поєднання кількох видів фінансування, серед яких основне місце займатимуть відрахування від плати за отримання ліцензії та використання частот і доходи від реклами. Пряме державне фінансування та фінансування за державними замовленнями може залишатися частковим джерелом фінансування лише на перехідному етапі.

Функціонування телебачення в режимі суспільного мовлення має дуже багато переваг порівняно із сьогоdnішнім державним телебаченням. До того ж важко навести якісь аргументи, котрі вказували б на те, що державне телебачення — більш ефективне. Передусім організації телебачення та радіо, які фінансуються за кошти платників податків, мають слугувати народу, всьому суспільству, а саме це і є наріжним каменем організації суспільного мовлення. Держава нарешті повинна реформувати державне мовлення; українські громадяни заслуговують на краще телебачення.

# ІНСТИТУТ МЕДІА ПРАВА

Інститут Медіа Права є аналітичним центром, що об'єднує юристів, які спеціалізуються у медіа праві. Основною метою діяльності Інституту є розвиток законодавства у галузі мас-медіа, гарантування принципів свободи слова та інформації, захист прав журналістів та засобів масової інформації, сприяння вільному поширенню інформації.

## Напрями діяльності:

- розвиток законодавства: аналіз чинних законів та законопроектів; розробка пропозицій до законодавчих актів; участь експертів Інституту в робочих групах із розробки законопроектів; участь експертів організації в Громадських радах при Комітеті з питань свободи слова та інформації, Національній раді України з питань телебачення та радіомовлення, Державному комітеті з питань телебачення та радіомовлення, Міністерстві юстиції України.
- пропагування стандартів свободи слова та свободи інформації: підготовка аналітичних статей, публікацій, збірників; участь у конференціях та семінарах; видання щотижневого електронного вісника про розвиток медіа права; поширення актуальної інформації на спеціалізованому веб-сайті з медіа права: [www.medialaw.kiev.ua](http://www.medialaw.kiev.ua).
- сприяння виробленню державної політики: розробка пропозицій щодо компетенції органів влади в інформаційній сфері, щодо розподілу повноважень між різними органами влади, щодо концепцій інформаційної політики, концепцій розвитку телерадіопростору та ін.; проведення громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади.
- якісна правова освіта журналістів та юристів: проведення щорічної Міжнародної літньої школи медіа права для юристів; проведення щорічного дистанційного курсу із медіа права для журналістів; викладання для журналістів у вищих навчальних закладах.

## Контакти:

вул. Старонаводницька, 8, оф. 24, Київ, 01015, Україна

Тел./факс: +380(44) 284-6164

[www.medialaw.kiev.ua](http://www.medialaw.kiev.ua)

[info@medialaw.kiev.ua](mailto:info@medialaw.kiev.ua)

## Директор Інституту Медіа Права:

Тарас Шевченко

[taras@medialaw.kiev.ua](mailto:taras@medialaw.kiev.ua)

# Європейські стандарти у галузі суспільного мовлення

за редакцією  
Тараса Шевченка, Ольги Сушко

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 16,5.  
Наклад 1000 прим. Зам. № 18-11.

## **Видавництво ТЮТЮКІН**

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців,  
виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції № 3558 від 27.08.2009 р.  
тел./факс: +38050 583-64-10, +38044 453-35-61, [www.knigadruk.com.ua](http://www.knigadruk.com.ua)  
м. Київ, вул. С. Руданського 4–6, оф. 210

## Надруковано у видавництві «Фенікс»

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців,  
виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції № 271 від 07.12.2000 р.  
м. Київ, вул. Шутова 13-Б