

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ МЕДИА-ПОЛИТИКИ В ЕВРОПЕ И МИРЕ

Андрей Рихтер,
Университет имени Коменского, Братислава (Словакия)

Аннотация: В статье раскрываются основные направления современной политики в сфере медиа и информации в мире путем документального анализа актов, принимаемых межгосударственными организациями и национальными парламентами. Особое внимание уделяется рекомендациям европейских институтов и ООН, а также практике их применения в конкретных государствах. Автор указывает на общие тенденции: поддержка так называемых «качественных медиа», включая общественные и общинные медиа; укрепление независимости регулирующих органов, которым передаются все новые функции; широкое распространение доступа граждан к информации, а также реформа законодательства о телерадиовещании в сторону технологически нейтрального регулирования доступа (распространения) программ в любой среде. В статье используются данные аналитического документа, подготовленного автором для Центра ОБСЕ в Ашхабаде в 2023 г.

Ключевые слова: медиа право и медиа политика, свобода СМИ, доступ к информации, новое понимание медиа, качественные медиа, аудиовизуальные медиа, общественные медиа, медиа сообщество

1. Введение

В статье раскрывается повсеместное стремление к расширению доступа к информации и знаниям в рамках достижения недавно определенных целей глобального устойчивого развития. Представляет интерес и формирующийся в Европе интерес к развитию и поддержке независимости и экономического процветания так называемой «качественной журналистики» как выхода из кризиса профессии, в которую ее завела повсеместная пост-правда и дезинформация вкупе с экономическим спадом традиционных СМИ. Полагаем, что локомотивом прогресса здесь должны стать общественные и общинные медиа.

Заметим, что межгосударственные организации стали уделять особое внимание независимости национальных регулирующих органов в области медиа, которым передаются новые функции контроля содержания медиа. В Европе такие органы формирует Правление по свободе медиа при Европейском Союзе с широкими полномочиями.

Интернетизация показала, что всё более важную роль в осуществлении права на свободу слова, а также в обеспечении доступа к информации играют не столько органы государственной власти, сколько частные организации, например Интернет-провайдеры и платформы социальных сетей. Соответствующие рекомендации последним определены в Ру-

DOI:

<https://doi.org/10.62499/>

ijmcc.vi.35

Цитировать:

Рихтер, Андрей. 2024. Современные тенденции медиа-политики в европе и мире. Международный журнал медиа и коммуникаций в Центральной Азии. 5: 25-44.

ководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, которые были приняты в ООН (Руководящие, 2011). В них сказано, что всем компаниям и организациям следует соблюдать перечисленные в них права человека, как онлайн, так и офлайн. Государствам также рекомендовано принимать необходимые меры для того, чтобы предупредить случаи монополизации и ненадлежащее доминирование в СМИ частных медиагрупп, которое может негативно сказаться на разнообразии источников информации и взглядов (Статья 19, 2011, п. 40).

Современные принципы политики в сфере медиа и коммуникаций используют механизмы правового регулирования, которое направлено на сохранение и развитие плюрализма СМИ и обеспечение экономической устойчивости профессиональной журналистики. Они включают обеспечение максимально открытого доступа к медиарынку, обеспечение экономической конкуренции и ограничение концентрации медиа собственности. Кроме того, эти механизмы предполагают институционализацию независимых и адекватно финансируемых общественных медиа, субсидирование образования в сфере профессиональной журналистики, поддержку некоммерческих общественных медиапроектов и продвижение медиаконтента, отражающего социальное разнообразие, в том числе гендерное и национальное (Recommendation, 2022).

2. Методы и материалы

В данной статье делается попытка раскрыть основные направления современной политики в сфере медиа и информации в мире с использованием основного теоретического метода исследования — путем сравнительного документального анализа актов, принимаемых межгосударственными организациями и национальными парламентами. Прежде всего выясняется, насколько важным для законодателей и представителей государств в международных организациях остается необходимость следовать обязательству защищать право на свободу мнения и его свободное выражение офлайн и онлайн. Что в нынешнее время бурной цифровизации информации и информационных процессов признается медиа на практике, как гарантируется безопасность журналистов?

Поскольку настоящее исследование сосредоточено на анализе международных наднациональных и национальных актов, регулирующих деятельность масс-медиа и журналистов, а также требования к их безопасности, постольку основными используемыми здесь материалами наднационального мирового уровня стали такие важные документы, как План действий Организации Объединенных Наций по обеспечению

нию безопасности журналистов и проблеме безнаказанности (План, 2012); Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека «Свобода мнений и их свободное выражение», от 2022 г. (Свобода, 2022); Совместная Декларация «О свободе СМИ и демократии» (Joint, 2023), и другие документы.

Кроме того, в настоящем исследовании используются важнейшие акты наднационального регионального уровня, такие, как Резолюция Европейского парламента «О общественных СМИ в Европе» 2008 г., (On Community, 2008); Рекомендация Комитета министров государствам-членам о создании благоприятной среды для качественной журналистики в эпоху цифровых технологий (Recommendation, 2022); Ташкентская декларация по случаю Международного дня всеобщего доступа к информации 2022 г., которая была включена в повестку дня 217-й сессии Исполнительного совета UNESCO по просьбе Узбекистана, и др.

В документальном анализе актов национального, странового уровня используются такие документы, как Национальный план действий (НПД) по безопасности журналистов, принятый в Швейцарии (National, 2023); Национальный план действий по безопасности журналистов: Руководство, принятое в Соединенном Королевстве (NAP-UK, 2023); План действий: Защита свободы слова — меры по защите журналистов, избранных представителей и деятелей искусства от угроз и ненависти (Action, 2018), принятый в Швеции, и др.

Значительное внимание в настоящей работе уделяется анализу авторских материалов, посвященных исследованию текущего положения масс-медиа и журналистов в различных частях света и в отдельных странах. Например, такой документ странового уровня, как Правовой анализ проекта закона Республики Казахстан о масс-медиа, был подготовлен Бегаим Усеновой, экспертом в области медиа права (Кыргызстан), магистром наук в области регулирования медиа и коммуникаций (Лондонская школа экономики), по заказу Офиса Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ в октябре 2023 г. (Усенова, 2023); новое понимание термина «журналист» обсуждается в материале Д. Новаторовой (Новаторова, 2014); базовая структура германских СМИ обсуждается в материале Э. Штайнляйна (Штайнляйн, 2022); лучшим приемам и методам работы службы общественного вещания посвящена также важная авторская публикация ЮНЕСКО (Банерджи и Сеневирагне, 2006).

3. Обсуждение

3.1. «Качественные медиа»

Необходимость подтверждения принципов свободы выражения мнения, свободы, независимости и плюрализма СМИ и защиты журналистов исходит в том числе из контекста популярной сегодня политики создания условий для поддержки так называемых «качественных медиа» и для противодействия лживой информации. В связи с этим следует обратить внимание на принятый в 2024 г. Европейским Союзом (ЕС) закон о свободе медиа (Regulation (EU), 2024) и рекомендацию Совета Европы (СЕ) «О развитии благоприятных условия качественной журналистики в цифровую эпоху» (Recommendation, 2022(4)). Указанная рекомендация СЕ основана на декларации 2019 г. и полагает, что качественная журналистика основана на такой журналистской практике, которая «служит общественным интересам и основана на добросовестности и профессиональной этике», независимо от того, осуществляется она профессиональными журналистами или же другими авторами. Эта деятельность направлена на предоставление точной и достоверной информации, соответствующей принципам справедливости, независимости и прозрачности, подотчетности перед обществом и гуманности. Качественная журналистика, верная этим принципам, должна признаваться общественным благом. Декларация и закон побуждают широкий круг заинтересованных сторон, включая государства-члены СЕ и ЕС, объединить усилия для обеспечения ее распространения и поддержки, в том числе финансовой (Recommendation, 2022).

Эти меры могут включать поддержку журналистских расследований, инновационных журналистских проектов, разработку жизнеспособных бизнес-моделей для гиперлокальной журналистики и журналистов-фрилансеров, поддержку перехода печатных изданий в цифровую среду, помощь в создании цифровых версий небольших, особенно местных СМИ, развитие программ повышения квалификации и медиаграмотности для редакций, укрепление журналистской этики и таких ее принципов, как проверка фактов и отражение плюрализма мнений, развитие механизмов измерения и анализа аудиторией и т.д. (Recommendation, 2022).

То, что это не исключительно европейский процесс, подчеркнули докладчики межгосударственных организаций в сфере свободы слова в своей Совместной декларации «О политиках и должностных лицах и свободе выражения мнений» (О политиках, 2021). Ее логика заключается в том, что поскольку разнообразие источников информации важно для обеспече-

ния доступа граждан к обсуждению широкого спектра идей, включая вопросы, затрагивающие общественные интересы, всем государствам следует рассмотреть возможность учреждения справедливых, прозрачных и независимых субсидий или другой формы финансовой поддержки для средств массовой информации, основанной на идее о том, что доступность разнообразного и высококачественного новостного контента представляет собой общественное благо (О политиках, 2021). При этом разумеется, как заявил Комитет ООН по правам человека, крайне необходимо «следить за тем, чтобы системы государственного субсидирования СМИ и размещение государственной рекламы не использовались для ограничения права на свободное выражение мнений» (Статья 19, 2011, п.41).

3.2. Безопасность журналистов

Существующий уже более 10 лет План действий Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности журналистов и проблеме безнаказанности (План, 2012) предполагает создание сети полномочных национальных координаторов для повышения безопасности журналистов и работников средств массовой информации. В 50-ти государствах мира создали или укрепили национальные механизмы безопасности для защиты, предотвращения и расследования нападений на журналистов на основе резолюций ООН. Некоторые из этих механизмов (например, в Сербии и Черногории) уже добились определенного прогресса благодаря своему многостороннему характеру, объединяющему представителей органов государственной власти, гражданского общества, правоохранительных органов и организаций СМИ. На международном уровне работу по этому направлению координирует ЮНЕСКО, которая разработала методiku и инструментарий, в том числе в правовой среде, для достижения целей этого Плана.

Государства-члены ООН принимают национальные планы по обеспечению безопасности журналистов и проблеме безнаказанности и назначают национальных координаторов (и/или национальные комитеты) по этой работе. Национальный план был принят в Великобритании (NAP-UK, 2023) и Швейцарии (National, 2023), в 2018 году – в Швеции (Action, 2018) и т.д. Методологической основой такого плана может служить доклад, подготовленный к недавней встрече министров стран Совета Европы по вопросам медиа (Noorlander, 2020).

Кроме того, Европейский Закон о свободе медиа прямо требует, чтобы журналисты (в том числе, фрилансеры) имели возможность рассчитывать на надежную правовую защиту своих конфиденциальных источников информации и своей

переписки, в том числе от использования властями технологий наблюдения и слежки, поскольку без такой защиты их источники могут воздержаться от оказания помощи СМИ в информировании общественности по вопросам, представляющим общественный интерес (Regulation, 2024).

В связи с этим следует также обратить внимание на Закон об искусственном интеллекте, который вступил в силу в странах ЕС в 2024 г. В нем вводится общий запрет на удаленную биометрическую идентификацию в режиме реального времени для правоохранительных целей в общественных местах; его теперь можно будет использовать лишь для расследования конкретно оговоренных здесь же тяжких и особо тяжких преступлений, но только в том случае, если другие меры окажутся недостаточными (Artificial, 2024). Эти правовые меры также нацелены на защиту журналистов от слежки за ними.

В рамках контроля за соблюдением Решения Совета министров ОБСЕ о безопасности журналистов (Безопасность, 2018), существенную роль играют рекомендации Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ (Безопасность, 2024). На протяжении многих лет безопасность журналистов была важнейшим приоритетом в работе Представителя.

Основываясь на этих и других ключевых документах последнего времени, эксперты обнаруживают переход к функциональному подходу понимания термина «журналист»: ООН (в том числе ЮНЕСКО) и Совет Европы склонны определять журналиста через его профессиональную деятельность, а не через формальную принадлежность (договор) к той или иной редакции СМИ или исходя из его зависимости от профессиональных доходов от журналистской практики. Таким образом эти организации пытаются распространить журналистские привилегии и особую защиту на блогеров и т.п., подчеркивая их неоспоримую важность в осуществлении свободы информации и свободы выражения мнения (Новаторова, 2014).

3.3. Доступ к информации и устойчивое развитие

Свобода искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи как онлайн, так и офлайн с помощью любых средств и вне зависимости от государственных границ становится одним из центральных компонентов права на свободу мнения и его свободное выражение, а препятствия на пути доступа к информации могут подрывать осуществление как гражданских и политических, так и экономических, социальных и культурных прав человека (Свобода, 2020).

Как было подтверждено в Ташкентской декларации

(Tashkent, 2022), принятой участниками Международного дня всеобщего доступа к информации и одобренной Исполнительным советом ЮНЕСКО (Резолюция, 2023), право на доступ к информации необходимо не только для полного осуществления свободы выражения мнения и других прав человека, но и для прозрачного и подотчетного управления и устойчивого развития, а также для всеобщего, открытого и достижимого доступа к знаниям.

Действительно, доступ к информации признан ключевым элементом устойчивого развития, по крайней мере с момента принятия Рио-де-Жанейрской декларации (Рио-де-Жанейрская, 1992) на так называемом «саммите Земли». Несколько позже, в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., принятой в 2015 г., ООН признала доступ к информации необходимым механизмом, обеспечивающим прозрачное, подотчетное и основанное на широком участии управление, верховенство закона и процветающее общество. Это положение отражено в Цели № 16 в области устойчивого развития (ЦУР): «Мир, правосудие и эффективные институты». В рамках этой цели задача 16.10 призывает государства «обеспечить доступ общественности к информации и защитить основные свободы в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями» (Цели, 2015).

В рамках Повестки дня ООН на период до 2030 г. доступ к информации признается критически важным для предоставления общественности возможности принимать обоснованные решения, обеспечения подотчетности органов государственной власти, оценки государственных чиновников в реализации и мониторинге ЦУР, а также содействия эффективному участию общественности в жизни страны. Ежегодные отчеты ЮНЕСКО, основанные на стандартном вопроснике, распространяемом среди государств-участников ООН, обобщают мировую практику обеспечения этого права (Monitoring, 2024).

Совет ООН по правам человека в своей резолюции 2020 г. о свободе мнений и их свободном выражении признает, что «государственным органам необходимо стремиться к обеспечению доступности информации независимо от того, публикуется ли она в упреждающем порядке в электронном виде или предоставляется по запросу» (Свобода, 2020). Доступ к информации как онлайн, так и офлайн необходим журналистам и другим работникам средств массовой информации для эффективного и полноценного выполнения своей работы, а любое ограничение свободы искать, получать и распространять информацию должно соответствовать применимому

международному праву (Свобода, 2020).

Первый в мире договор об общем праве на доступ к информации—Конвенция о доступе к официальным документам был принят Советом Европы (О доступе, 2009), он вступил в силу в 2020 г. В свою очередь, Европейский Союз принял Директиву об открытых данных (Директива, 2019), которая призвана стимулировать публикацию имеющейся у государственных органов информации в форматах открытых данных. Другие договоры регулируют право доступа к информации по конкретным вопросам, например, Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды — Орхусская конвенция (О доступе, 1998).

Важнейшим прогрессом в сфере обеспечения свободы слова в мире является, пожалуй, то, что за последние три десятилетия доступ к информации был включен в качестве права в международные соглашения, национальные конституции и многочисленные законы. Действительно, законы, обеспечивающие право граждан на доступ к информации, сегодня имеются в 138 государствах-членах ООН (Richter, 2024). Передовая практика в сфере международного, регионального и национального законодательства в этой сфере была обобщена в первом в истории докладе Управления Верховного комиссара ООН по правам человека на эту тему. Доклад даёт конкретные рекомендации и представляет собой авторитетное руководство для национальных органов по разработке законов и политики по вопросам, затрагивающим это право (Свобода, 2022).

3.4. Новое понимание СМИ (медиа)

При учете международного опыта регулирования СМИ в новых технологических условиях необходимо понимать, что термин «СМИ» является чужеродным для современного права стран региона ОБСЕ, за исключением РФ, Беларуси, и государств Центральной Азии. Большинство национальных законов использует понятие «медиа». Речь здесь идет не о трудностях перевода терминов, а о концептуальном расширении и переосмыслении понятия «СМИ» в цифровую эпоху.

Важным международным руководством здесь является Рекомендация Комитета министров Совета Европы «О новом понятии медиа» (О новом, 2011). Именно она стала наиболее полным и подробным международно-правовым документом, отражающим позицию международных организаций по вопросу регулирования СМИ в Интернете, в том числе, позицию, подтвержденную в документах ОБСЕ в области свободы

СМИ (Шерстобоева, 2017). Согласно этой Рекомендации, государственное регулирование в медийной сфере должно учитывать трансформацию медиа-ландшафта и многомерность его преобразований. В первую очередь это необходимо для того, чтобы обеспечить адекватную защиту прав и привилегий как традиционных, так и новых медиа, а также чётко и ясно определить их обязанности и ответственность. Для этого, в частности, рекомендуется закрепить в национальных законодательствах такое понятие медиа, «которое включает всех лиц, вовлеченных в производство и распространение, среди потенциально большого количества людей, контента (например, информации, анализа, комментариев, мнений, образования, культуры, искусства и досуга в печатной, аудио-, визуальной, аудиовизуальной или иной форме)» (Шерстобоева, 2017).

Хотя Рекомендация не содержит модельного определения понятия СМИ, она предлагает национальным законодателям, судам и регуляторам — при определении того, является ли тот или иной ресурс «СМИ» («медиа») или чем-то иным, должен ли он регулироваться общими положениями национального права о свободе слова или специальным медийным законодательством, — использовать набор критериев, у которых есть свои определенные индикаторы. Главные критерии СМИ (как традиционных, так и новых медиа) — это наличие редакционного контроля, журналистских целей и задач, а также сферы охвата и распространения материалов. Иные критерии, такие как намерение действовать в качестве медиа, соблюдение профессиональных стандартов и ожидания общества, которые не всегда очевидны, выступают в качестве дополнительных критериев (Шерстобоева, 2017).

В Директиве ЕС «Об аудиовизуальных медиауслугах» — главном акте в Европе, определяющем правовой статус аудиовизуальных медиа (см. ниже) — в правовое понятие «медиауслуг» в Интернете также были инкорпорированы ключевые критерии, предлагаемые Рекомендацией Совета Европы: редакционная ответственность, цель (предоставление программ) и влияние на общественное мнение, однако она также не содержит формального определения медиа или СМИ.

На практике, в национальном законодательстве Германии, все медиа подразделяются на прессу (Press), радио (Rundfunk) и телемедиа (Telemedia). При этом, термин «пресса» в немецком праве понимается довольно широко и включает в себя «публичное распространение мнений в виде печатных и электронных публикаций». Понятие «радио» охватывает и телевидение, это — «линейное предоставление в рамках медиа-услуг информации и коммуникации по рас-

пространению продукции с помощью электромагнитных волн для одновременного приема широкой аудиторией движущихся изображений и звука», ну а телемедиа — это ресурсы, существующие исключительно в телекоммуникационном пространстве (Ерофеев, 2018).

3.5. *Аудиовизуальные медиа*

В подавляющем числе стран региона ОБСЕ имеются национальные законы для единого регулирования аудиовизуальных медиа-услуг (именно так, а не телерадиовещания) — вне зависимости от того, какая технологическая платформа (технология) используется для распространения программ.

Более того, законы о прессе, там, где они ранее некогда были приняты, в последние годы отменяются как не отвечающие новому уровню технологического развития, при котором печатные СМИ потребляются преимущественно онлайн. Так, например, произошло в Армении (2003), Грузии (2004), Словакии (2022), и Украине (2023).

Кардинальные качественные изменения произошли в специфике потребления телевизионной продукции в регионе ОБСЕ. Стал популярным «нелинейный» — отложенный и заказной — способ телесмотрения, важной характеристикой которого является не только расширившиеся возможности технологического доступа к цифровой инфокоммуникационной среде, но и увеличившееся предложение цифрового содержания и цифровых услуг. Произошел глобальный переход от массовой модели ТВ к кросс-платформенному вещанию, при котором зритель может смотреть любую передачу в любое время и в любом месте по его выбору.

Это неизбежно привело к формированию соответствующего правового поля, который потребовал принципиально иной терминологии. В Европе, включая страны Европейского Союза, а также Албанию, Армению, Грузию, Молдову, Турцию, Украину и другие страны, на смену законов о телерадиовещании пришли законы «об аудиовизуальных медиа». Они соответствуют или стремятся соответствовать положениям Директивы ЕС об «Об аудиовизуальных медиауслугах» — АВМУ (Directive, 2010), которая разграничивает требования для медиауслуг в зависимости от того, являются ли они линейными (вещательными) и нелинейными (предоставляются пользователю по индивидуальному запросу), устанавливая менее строгие требования для последних (Шерстобова, 2017).

Линейные АВМУ определяются в Директиве об АВМУ как предоставляемые для одновременного просмотра программ на основе программы передач (сетки вещания). Ключ-

чевой их характеристикой является то, что посредством линейных АВМУ программы принимаются аудиторией одновременно, и еще существующие традиционные вещатели сами определяют, когда зритель будет смотреть ту или иную передачу (Шерстобоева, 2012).

В целом же под действие Директивы об АВМУ попадают аудиовизуальные медиауслуги, основной целью которых является предоставление обществу программ для информирования, развлечения или образования посредством телекоммуникационных сетей.

3.6. Национальный регулирующий орган

Важное место в Директиве об АВМУ (в редакции 2018 г.) занимают требования к независимости национальных регулирующих органов (НРО) в сфере аудиовизуальных медиа. Традиционно, именно эти органы занимаются лицензированием (авторизацией) телерадиоорганизаций (вещателей) и контролем за соблюдением лицензионных требований в отношении содержания программ и международным сотрудничеством в этой сфере. Разработкой национальной политики в области медиа может заниматься орган исполнительной власти (например, министерство культуры или министерство телекоммуникаций), однако он не берет на себя надзорные и контрольные функции. Тем более не создается несколько органов исполнительной власти для разработки национальной политики в области отраслей медиа (ТВР, печать, кино и т.п.).

Говоря о лицензировании, следует заметить, что в силу широкого распространения и доступности интернет-услуг по распространению аудиовизуальных программ, традиционное деление лицензий на национальное, региональное и местное вещание отмирает и заменяется признанием любой лицензии в стране национальной (за исключением общинного радио). Этот процесс, например, сегодня происходит в законодательстве Албании. Также теряет смысл норма национального закона учитывать (регистрировать) так называемые «Интернет-СМИ», так как практически все медиа сегодня доступны в Интернете.

Директива об АВМУ требует от национального права и политики обеспечить следующие гарантии независимости НРО от исполнительной власти с целью подчинения их интересам всего общества, плюрализма мнений и обеспечения доверия населения к телерадиовещанию (Directive, 2010):

— НРО юридически отделен от органов исполнительной власти и функционально независим от них и любых других государственных или частных органов;

— НРО осуществляет свои полномочия беспристрастно

и гласно, и в соответствии с целями Директивы, в частности, с плюрализмом массовой информации, культурным и языковым разнообразием, защитой потребителей вещания, доступностью, недискриминацией, надлежащим функционированием внутреннего рынка и содействием честной конкуренции;

— НРО не вправе запрашивать или получать указания от какого-либо другого органа в отношении выполнения задач, возложенных на него в соответствии с национальным законодательством, реализующим законодательство Евросоюза;

— его компетенция и полномочия, способы привлечения к ответственности четко определены в законе;

— НРО имеет достаточные финансовые (годовой бюджет), человеческие ресурсы и правоприменительные полномочия для эффективного выполнения своих функций и внесения вклада в межгосударственное сотрудничество;

— процедуры назначения и увольнения членов НРА предусмотрены законом, прозрачны, недискриминационны и гарантируют необходимую степень независимости;

— на национальном уровне существуют эффективные независимые механизмы обжалования решений НРО.

В этом смысле политика Евросоюза вновь перекликается с политикой Совета Европы, который еще раньше разработал декларацию о функциях НРО. В ней к одобряемой национальной практике относится система назначения членов регулирующих органов парламентом или главой государства по предложению парламента страны. В некоторых государствах — членах Совета Европы, чтобы гарантировать, что состав регулирующего органа отражает социальное и политическое многообразие страны, часть или все его члены предлагаются неправительственными организациями, которые считаются представителями широких слоев общества. Кроме того, в некоторых государствах-членах закон предусматривает конкретные объективные критерии отбора для участия в конкурсе при назначении членов (квалификация, образование, профессиональный и жизненный опыт, отсутствие конфликта интересов и пр.) (О независимости, 2008).

На практике недавнее исследование показало, что, например, в Боснии и Герцеговине, несмотря на высокую функциональную независимость НРО, она может быть подорвана из-за политизированного характера назначения в него. Некоторые страны, в том числе Нидерланды и Швеция, не имеют гарантированного законом высокого уровня независимости НРО, но имеют высокий уровень независимости де-факто. В других случаях отсутствие специального законодательства, касающегося независимости регулирующего органа, может

подвергнуть его политическому давлению, как это происходит в Польше, Словакии или Венгрии, где регулирующий орган испытывает проблемы в своем независимом функционировании (Capello, 2019).

В Германии такой НРО, Совет по телерадиовещанию, призван отражать срез различных слоев населения: членов этой организации делегируют общественные организации, такие, как например профсоюзы, церкви и политические партии (Штайнляйн, 2022).

В ряде стран, например, в Великобритании, Нидерландах и Испании, НРО являются «конвергентными органами», то есть их компетенции объединяют аудиовизуальные медиа-услуги во всех сферах (включая телерадиовещание и Интернет) с другими услугами (обычно касающимися связи и телекоммуникаций). Большинство НРО, например в Ирландии, Венгрии и в Боснии и Герцеговине, обладают широкими полномочиями, которые четко определены законом. Некоторые регулирующие органы получают часть своих бюджетов от правительства, другие финансируются в основном за счет лицензионных сборов и иных своих доходов (Capello, 2019).

В Великобритании Управление по коммуникациям (Офком) было реорганизовано в 2011 г. Его работа направлена на реализацию задач в сфере мобильной связи, телекоммуникаций и интернета; телевидения, радиовещания и видеосервисов по запросу; почтовых услуг; радиочастот, используемых для передачи сигналов беспроводных устройств (Кумылганова, 2018).

В другом исследовании (Richter, 2023), степень независимости НРО иллюстрируется следующей таблицей:

3.7. Общественные медиа

В своей Совместной декларации 2023 г. международные специальные докладчики по свободе слова вновь подчеркнули, что государства должны поддерживать адекватно финансируемые общественные медиа и обеспечить их независимость от политического или финансового вмешательства в условиях подотчетности обществу (Joint, 2023).

Европейский Закон о свободе медиа (ст. 5) устанавливает строгие обязанности по невмешательству органов государственной власти в редакционную независимость общественных медиа, гарантии их устойчивого финансирования, реализацию на практике принципов прозрачности, объективности, недискриминационности и пропорциональности при назначении исполнительного директора и наблюдательного совета такого медиа (Regulation, 2024). Национальное законодательство таких стран, как Армения, Грузия, Молдова, Укра-

Профиль НПО

Страна	Название	Состав (чел.)	Назначается:	Срок службы (лет)	Публикует ли годовой отчет?
Армения	Комиссия по телевидению и радио	7	Парламентом	6 (до двух сроков)	Да
Грузия	Комиссия по коммуникациям	5	Парламентом (но отбирается Президентом)	6 (до двух сроков)	Да
Молдова	Аудиовизуальный совет	7	Парламентом	6 (только один срок)	Да
Турция	Высший совет по радио и телевидению	9	Парламентом	6	Да
Украина	Национальный совет по телерадиовещанию	8	Президентом (4) и Парламентом (4)	5 (до двух сроков)	Да

ина, прямо запрещает политикам и должностным лицам госорганов занимать места в органах управления и надзора за деятельностью общественного вещателя (Richter, 2023).

На сегодняшний день в регионе ОБСЕ общественного вещания нет только в Ватикане, Беларуси и в пяти государствах Центральной Азии. Следует понимать, что общественные медиа не равнозначны государственным СМИ. Учитывая институциональную практику политического влияния, государственные СМИ скорее склонны выступать в роли проводников власти, не ставя своей целью защиту общественных интересов. Причиной этого положения является то обстоятельство, что государственные СМИ ни в законодательстве, ни на практике не являются независимыми от государства, что приводит к использованию институтов власти для контроля над их редакционной политикой и независимостью (Усенова, 2023). Государственное телерадиовещание сохранилось лишь в тех же странах, где нет общественного ТВР, а также в Азербайджане и в России.

К общественным медиа можно отнести и быстро развивающийся сектор «общинных медиа», управляемых НПО и удовлетворяющих информационные и рекреационные запросы небольших населенных пунктов и районов. Они создаются чаще всего в форме радиопрограмм в онлайн и офлайн форме. При их регулировании стоит руководствоваться положениями документов Совета Европы (Community Media, 2024), а также резолюцией Европейского Парламента «Об общинных (местных) медиа» (On Community Media, 2008).

4. Выводы

Полагаем, что основными направлениями современной политики в сфере медиа и информации в мире являются следующие. Во-первых, на практике подтверждается принцип свободы медиа онлайн в тех же рамках, в каких он является стандартом оффлайн. Технологически новые медиа признаются таковыми в целях правоприменения и защиты их свободы, а также безопасности журналистов.

Во-вторых, повсеместное расширение доступа к информации и знаниям происходит в рамках достижения целей глобального устойчивого развития.

В-третьих, особо подчеркивается роль «качественной журналистики», определяются ее характеристики и меры поддержки. К таковой должна относиться продукция общественных и общинных медиа.

В-четвертых, государство создает условия для обеспечения независимости национальных регулирующих органов в области медиа — гаранта поступательного развития компонентов свободы СМИ, столь необходимой для развития демократии в обществе.

Список литературы:

Банерджи, И. & Сеневиратне, К. 2006. Служба общественного вещания: Справочник лучших приемов и методов работы. Москва-Париж. ЮНЕСКО, Центр медиа-информации и коммуникации в Азии (Сингапур). URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000141584_rus Date of the application: 26.05.2024.

Безопасность журналистов. 2018. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совет министров. Милан. Решение № 3/18. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/c/462187.pdf> Date of the application: 26.05.2024.

Безопасность журналистов. 2024. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Представитель по вопросам свободы СМИ, URL: <https://www.osce.org/ru/representative-on-freedom-of-media/123467> Date of the application: 26.05.2024.

Ерофеев, И. 2018. Правовое регулирование деятельности средств массовой информации на территории Германии». Общество и право. 3:65. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-deyatelnosti-sredstv-massovoy-informatsii-na-territorii-germanii/viewer> Date of the application: 26.05.2024.

Кумылганова, И. 2018. Становление и развитие британского института медийного сорегулирования. Коммуникация в современном мире. Воронеж. Воронежский госуниверситет. I. URL: http://jour.vsu.ru/editions/thesis/05_18_part1.pdf Date of the application: 26.05.2024.

О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Орхусская конвенция ООН. 1998. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml Date of the application: 26.05.2024.

О доступе к официальным документам. 2009. Конвенция Совета Европы. CETS № 205. URL: <https://rm.coe.int/16805a937b> Date of the application: 26.05.2024.

О независимости и функциях регулирующих органов в сфере вещания/ 2008/ Декларация Комитета министров/ 26 марта. URL: <https://studfile.net/preview/13520995/page:20/> Date of the application: 26.05.2024.

О новом понятии СМИ. 2011. Рекомендация CM/Rec(2011)7 Комитета министров государствам — членам Совета Европы. Принята Комитетом министров 21 сентября 2011 г. на 1121-ом заседании постоянных представителей министров. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cc4d7 Date of the application: 26.05.2024.

О политиках и должностных лицах и свободе выражения мнения. 2021. Совместная Декларация. Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнения Африканской комиссии по правам человека и народов. URL: <https://www.osce.org/ru/representative-on-freedom-of-media/506377> Date of the application: 26.05.2024.

Об открытых данных и повторном использовании информации государственного сектора. 2019. Директива 2019/1024 Европейского парламента и Совета Европы. URL: <https://base.garant.ru/73751702/> Date of the application: 26.05.2024.

Новаторова Д. 2014. О новом понимании термина «журналист» в нормативных актах. Медиаскоп. 4. URL: <http://www.mediascope.ru/1647> Date of the application: 26.05.2024.

План действий Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности журналистов и проблеме безнаказанности. 2012. URL: <https://www.unesco.org/ru/safety-journalists/un-plan-action> Date of the application: 26.05.2024.

Ташкентская декларация по случаю Международного дня всеобщего доступа к информации 2022 г. 2023. Исполнительный Совет ЮНЕСКО. URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387013_rus Date of the application: 26.05.2024.

Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию. 1992. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml Date of the application: 26.05.2024.

Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций в отношении «защиты, соблюдения и средств правовой защиты». 2011. Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. HR/PUB/11/04, URL: <https://www.refworld.org.ru/docid/5225c6554>.

html Date of the application: 26.05.2024.

Свобода мнений и их свободное выражение. 2020. Резолюция, принятая Советом по правам человека ООН 16 июля 2020 г. 44/12. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/190/72/PDF/G2019072.pdf?OpenElement> Date of the application: 26.05.2024.

Свобода мнений и их свободное выражение. 2022. Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Совет по правам человека. Сорок девятая сессия. 28 февраля — 1 апреля. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3956409> Date of the application: 26.05.2024.

Свобода мнений и их выражения. 2011. Комитет ООН по правам человека. Замечание общего порядка 34. Женева. URL: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsrdB0H115979OVGGB%2BWPAXiks7ivEzdmLQdosDnCG8FaGzYH6OnzWb2RXT7yJopp6wnueK3xDIZpJtsnQ4NnehKxA27tv6yxSEu56OqU0tVD> Date of the application: 26.05.2024.

Усенова, Б. 2023. Правовой анализ проекта закона Республики Казахстан о масс-медиа. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Представитель по вопросам свободы СМИ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/557946.pdf> Date of the application: 26.05.2024.

Хан, А. 2023. Устойчивое развитие и свобода выражения мнений: почему выражение мнения имеет значение. Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Совет по правам человека ООН. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/4011273?ln=en> Date of the application: 26.05.2024.

Цели в области устойчивого развития. 2015. ООН. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/> Date of the application: 26.05.2024.
Шерстобоева, Е. 2012. Правовое регулирование аудиовизуальных медиаслужб в странах Евросоюза. Медиаскоп. 2. URL: <http://www.mediascope.ru/node/1080#10> Date of the application: 26.05.2024.

Шерстобоева, Е. 2017. Рекомендации по приведению понимания СМИ в соответствие с международными стандартами в области свободы выражения мнения в цифровую эпоху. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе/ Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ. Вена. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/2/358706.pdf> Date of the application: 26.05.2024.

Штайнляйн, Э. 2022. Базовая структура немецких СМИ, <https://www.deutschland.de/ru/topic/kultura/obschaya-informaciya-o-svobode-pressy-i-smi-v-germanii>. Date of the application: 26.05.2024.

Action plan: Defending Free Speech. Issued by the Government of Sweden. 2018. URL: <https://www.government.se/information-material/2018/05/action-plan-defending-free-speech/> Date of the application: 26.05.2024.

Artificial Intelligence Act (EU). 2024. URL: <https://artificialintelligenceact.eu/the-act/>. Date of the application: 26.05.2024.

Capello, M. 2019. The independence of media regulatory authorities in Europe, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, URL: <https://>

rm.coe.int/the-independence-of-media-regulatory-authorities-in-europe/168097e504. Date of the application: 26.05.2024.

Community Media. 2024. Council of Europe, URL: <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/community-media>. Date of the application: 26.05.2024.

Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive). 2010. (в ред. 18.12.2018), URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2010/13/oj>. Date of the application: 26.05.2024.

Joint Declaration on Media Freedom and Democracy (Совместная Декларация О свободе СМИ и демократии). 2023. Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений ОАГ, Докладчик по вопросам свободы выражения мнений и Африканской комиссии по правам человека и народов (ACHPR), URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/542676>. Date of the application: 26.05.2024.

Monitoring and Reporting on Access to Information. 2024. UNESCO. URL: <https://www.unesco.org/en/monitoring-access-information> Date of the application: 26.05.2024.

NAP-UK. National Action Plan for the Safety of Journalists: Guidance. 2023. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/national-action-plan-for-the-safety-of-journalists/national-action-plan-for-the-safety-of-journalists>. Date of the application: 26.05.2024.

National Action Plan (NAP) on the safety of journalists in Switzerland. 2023. URL: <https://www.bakom.admin.ch/bakom/en/homepage/electronic-media/media-policy/national-action-plan.html> Date of the application: 26.05.2024.

Noorlander, P. 2020, Taking action to protect journalists and other media actors, Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/cyprus-2020-safety-of-journalists/168097fa83>. Date of the application: 26.05.2024.

On Community Media in Europe. 2008. European Parliament resolution (2008/2011(INI)). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52008IP0456&print=true>. Date of the application: 26.05.2024.

Recommendation CM/Rec(2022)4 of the Committee of Ministers to member States on promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age (Adopted by the Committee of Ministers on 17 March 2022 at the 1429th meeting of the Ministers' Deputies). 2022. URL: <https://edoc.coe.int/en/international-law/11046-promoting-a-favourable-environment-for-quality-journalism-in-the-digital-age-recommendation-cmrec20224.html>. Date of the application: 26.05.2024.

Recommendation CM/Rec(2022)11 of the Committee of Ministers to member States on principles for media and communication governance. (Рекомендация «О принципах управления медиа и коммуникациями». Совет Европы: Комитет министров). 2022. URL: <https://books.openedition.org/ceup/2159> Date of the application: 26.05.2024.

Regulation (EU) 2024/1083 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a common framework for media services in the internal market and amending Directive 2010/13/EU (European Media Freedom Act). 2024. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1083>. Date of the application: 26.05.2024.

Richter, A. 2023. Media law and policy in selected Black Sea region countries. European Audiovisual Observatory. Strasbourg. URL: <https://rm.coe.int/iris-extra-2023en-media-law-and-policy-in-selected-black-sea-region-co/1680ac8a8b>. Date of the application: 26.05.2024.

Richter, A. 2024. The need to accelerate worldwide progress: UNESCO 2023 Report on Public Access to Information (SDG 16.10.2). Paris. UNESCO. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000389214>. Date of the application: 26.05.2024.

Tashkent Declaration on Universal Access to Information, 2022, URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383211>. Date of the application: 26.05.2024.

Об авторе:

РИХТЕР Андрей — доктор филологических наук (Россия), профессор в области исследований медиа (Словакия), профессор университета имени Коменского в Братиславе, andrey.rikhter@uniba.sk

MODERN TRENDS IN MEDIA POLICY IN EUROPE AND THE WORLD

Abstract: The article reveals the main directions of modern politics in the field of media and information in the world through documentary analysis of acts adopted by interstate organizations and national parliaments. Particular attention is paid to the recommendations of European institutions and the UN, as well as the practice of their application in specific states. The author points out general trends: support for so-called “quality media” including public and community media; strengthening the independence of regulatory bodies to which new functions are being transferred; widespread access of citizens to information, as well as reform of legislation on television and radio broadcasting towards technologically neutral regulation of access (distribution) of programs in any environment. The article uses data from an analytical document prepared by the author for the OSCE Center in Ashgabat in 2023.

Key words: media law and media policy, mass media freedom, access to information, new understanding of media, quality media, audiovisual media, public media, media community

About the authors:

RICHTER Andrei — Doctor of Philology (Russia), Professor in Media Studies (Slovakia), professor at Comenius University in Bratislava, andrey.rikhter@uniba.sk.

YEVROPA VA JAHONDA OAV SIYOSATINING ZAMONAVIY TRENDLARI

Annotatsiya: Maqolada davlatlararo tashkilotlar va milliy parlamentlar tomonidan qabul qilingan hujjatlarni hujjatli tahlil qilish orqali dunyoda ommaviy axborot vositalari va axborot sohasidagi zamonaviy siyosatning asosiy yo'nalishlari ochib berilgan. Yevropa institutlari va BMT tavsiyalariga, shuningdek, ularni muayyan davlatlarda qo'llash amaliyotiga alohida e'tibor qaratilmoqda. Muallif umumiy tendentsiyalarni ta'kidlaydi: "sifatli ommaviy axborot vositalari", shu jumladan, jamoat va jamoat ommaviy axborot vositalarini qo'llab-quvvatlash; yangi funksiyalar o'tkazilayotgan nazorat qiluvchi organlarning mustaqilligini mustahkamlash; fuqarolarning axborotdan keng foydalanishini ta'minlash, shuningdek, televideniye va radioeshittirish to'g'risidagi qonun hujjatlarini istalgan muhitda dasturlardan foydalanish (tarqatish)ni texnologik jihatdan neytral tartibga solishga qaratilgan isloh qilish. Maqolada 2023-yilda Ashxobodagi YXHT markazi uchun muallif tomonidan tayyorlangan tahliliy hujjat ma'lumotlaridan foydalanilgan.

Kalit so'zlar: OAV qonuni va OAV siyosati, OAV erkinligi, axborotga kirish, OAV haqida yangi tushuncha, sifatli OAV, audiovizual OAV, ommaviy axborot vositalari, media hamjamiyat

Muallif haqida:

RIXTER Andrey — filologiya fanlari doktori (Rossiya), media tadqiqotlari sohasidagi professor (Slovakiya), Bratislavadagi Komenskiy universiteti professori, andrey.rikhter@uniba.sk.