

Рекомендація СМ/Rec(2018)1¹

Комітету Міністрів державам-членам

щодо плюралізму медіа та прозорості медіавласності

*(Ухвалено Комітетом Міністрів 7 березня 2018 року
на 1309-му засіданні Заступників Міністрів)*

Преамбула

1. Свобода та плюралізм ЗМІ є найважливішими наслідками права на свободу вираження поглядів, як це гарантується статтею 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ETS No. 5, «Конвенція»). Вони є ключовими для функціонування демократичного суспільства, оскільки допомагають забезпечити наявність та доступність різноманітної інформації та поглядів, на підставі яких особи можуть формувати і висловлювати свої думки та обмінюватися інформацією та ідеями. Окрім того, прозорість медіавласності може допомогти зробити плюралізм у засобах масової інформації ефективнішим, шляхом доведення відомостей про структури медіавласності, – що може впливати на редакційну політику – до відома громадськості та регуляторних органів.

2. У багатьох попередніх текстах/рішеннях Комітет Міністрів Ради Європи підкреслював важливість плюралізму медіа та прозорості медіавласності для забезпечення публічних дебатів у демократичних суспільствах. Існуюча нормативна база повинна бути вдосконалена для подолання поточних технологічних, фінансових, регуляторних та інших змін у медіа-секторі в Європі.

3. ЗМІ відіграють стрижневу роль у демократичному суспільстві, повсюдно поширюючи інформацію, ідеї, аналіз та думки, діючи як громадські спостерігачі та створюючи форуми для публічних дебатів. Традиційні засоби масової інформації продовжують відігравати ці ролі в мінливій мультимедійній екосистемі, але інші представники ЗМІ та гравці, що не належать до медіасфери, від транснаціональних корпорацій до громадських організацій та приватних осіб, все більше виконують такі ролі. Усі такі актори повинні бути підзвітними громадськості у спосіб, що відповідає ролі, яку вони відіграють у зв'язку з вільним обігом інформації та ідей. Ефективні системи саморегулювання можуть покращити як державну підзвітність, так і довіру.

¹ Ухвалюючи цю рекомендацію, Постійний представник Російської Федерації зазначив, що відповідно до статті 10.2с Регламенту процедури засідань Заступників Міністрів, він нагадує про право свого уряду обмежувати сферу застосування Рекомендації для Російської Федерації стосовно ЗМІ, як зазначено в законодавстві Російської Федерації.

4. Різні типи засобів масової інформації разом з різними жанрами або формами редакційного чи програмного контенту сприяють різноманітності контенту загалом. Незважаючи на те, що контент, зосереджений на новинах та поточних справах, має найактуальніше значення для сприяння розвитку поінформованого суспільства, інші жанри також є дуже важливими. Приклади включають культурно-освітній та розважальний контент, а також контент, орієнтований на певні верстви суспільства, такі як локальний контент та контент, орієнтований на уразливі групи, такі як меншини чи особи з обмеженими можливостями.

5. У сучасному мультимедійному середовищі онлайн-медіа та інші Інтернет-платформи дозволяють отримувати доступ до зростаючого спектру інформації з різних джерел. Ця зміна в тому, як мультимедійний контент стає доступним та використовується, створює нові можливості для того, щоб все більше і більше людей могли взаємодіяти та спілкуватися один з одним та брати участь у публічних дебатах.

6. Ця поточна еволюція також викликає побоювання щодо плюралізму медіа. Інтернет-посередники отримують все більше контролю над потоком, наявністю, знаходжуваністю та доступністю інформації та іншого контенту в Інтернет. Це може вплинути на численні засоби масової інформації, які, в свою чергу, впливають на людей, і призвести до обрання ними доступу до інформації, яка підтверджує їхні існуючі погляди та думки, що ще більше підсилуватиметься шляхом обміну думками з іншими однодумцями (це явище іноді називається «бульбашкою фільтру» або «ехо-камерою»). Вибірковий доступ до мультимедійного контенту та, як наслідок, обмеженість його використання можуть спричинити фрагментацію і призвести до більш поляризованого суспільства. Такий персоналізований відбір та презентація медіа-контенту викликають особливу стурбованість, якщо індивідуальні користувачі не знають про ці процеси або не розуміють їх.

7. Діяльність посередників відрізняється від діяльності традиційних засобів масової інформації щодо надання новин. Однак, широкий спектр інформації, яку вони поширюють значній аудиторії, та їх потенціал для цілеспрямованої реклами сприяли зміні структури доходів від реклами та маркетингу на користь Інтернет. Ці тенденції кидають виклик традиційним моделям медіабізнесу та сприяють збільшенню консолідації та конвергенції засобів масової інформації. Окремі чи невелика кількість власників медіа або медіа групи можуть набути позиції значної влади, де вони можуть окремо або спільно встановлювати порядок денний публічних дебатів і суттєво впливати на формування громадської думки або прямо формувати її, відтворюючи один і той же контент на всіх платформах, на яких вони присутні. Ці тенденції також можуть призвести до скорочення витрат, втрати робочих місць у традиційній журналістиці та усталеному медіа-секторі та ризик фінансової залежності журналістів та засобів масової інформації, що може призвести до зменшення різноманіття, надійності та якості новин та контенту, а також зuboжіння публічних дебатів.

8. Необхідна нова оцінка існуючих підходів до плюралізму медіа, щоб вирішувати проблеми свободи вираження поглядів, які виникають внаслідок того, як користувачі, компанії та інші зацікавлені сторони адаптували свою поведінку до вищезгаданих тенденцій. У зв'язку з цим існує потреба в порівняльних даних про використання індивідуальних засобів онлайн-медіа, щоб отримати всебічну картину того, як Інтернет-посередники впливають на плюралізм медіа. Крім того, надзвичайно важливо, щоб ці зміни були належним чином відображені в регулюванні засобів масової інформації, щоб підтримувати або відновлювати цілісність демократичного процесу та запобігати упередженості, введенню в оману або замовчуванню інформації. Потрібні нові політичні відповіді та стратегічні рішення, необхідні для підтримки незалежної, якісної журналістики та розширення доступу громадян до різноманітного контенту всіх типів і форматів медіа. Необхідно також вирішувати зростаючі проблеми, що виникають внаслідок тиску на ЗМІ політичних та економічних інтересів, діючи самостійно чи разом для того, щоб впливати на громадську думку або іншим чином зазіхати на незалежність засобів масової інформації. Кінцевою і загальною метою державної політики на підтримку плюралізму медіа має бути захист і просування права на свободу вираження поглядів.

9. Незалежні та життєздатні державні та неприбуткові суспільні ЗМІ можуть слугувати противагою зростанню концентрації медіа. Через свою компетенцію та організацію суспільні засоби масової інформації особливо підходять для задоволення інформаційних потреб та інтересів усіх верств суспільства, що очевидно у випадку суспільних ЗМІ стосовно їх ключових користувачів. Надзвичайно важливо, щоб мандати суспільних мас-медіа включали відповідальність за відображення політичного плюралізму та заохочення поінформованості про різні думки, зокрема, шляхом надання можливості різним групам суспільства – у тому числі культурним, мовним, етнічним, релігійним, сексуальним чи іншим меншинам – можливості отримувати та передавати інформацію, виражати себе і обмінюватися ідеями.

10. З огляду на збільшення розмаїття медіа та контенту для людей важливо розвивати когнітивні, технічні та соціальні навички та можливості, які дозволяють їм ефективно отримувати доступ та критично аналізувати медіа-контент; приймати обґрунтовані рішення про те, які засоби масової інформації вони використовують та як їх використовувати; розуміти етичні наслідки засобів масової інформації та нових технологій та ефективно спілкуватися, в тому числі шляхом створення контенту. Крім того медіа грамотність сприяє плюралізму та різноманітності засобів масової інформації шляхом зменшення цифрового розриву; сприяючи поінформованому прийняттю рішень, особливо стосовно політичних та суспільних справ та комерційного контенту; а також дозволяючи ідентифікувати та протидіяти неправдивій або оманливій інформації та шкідливому і незаконному онлайн контенту.

11. Прийняття та ефективне впровадження регулювання права власності на медіа може відігравати важливу роль у плюралізмі ЗМІ. Таке регулювання може

підвищити прозорість власності в ЗМІ; може вирішувати такі питання, як власність у інтегрованих ЗМІ, прямі та непрямі права власності на медіа, а також ефективний контроль та вплив на засоби масової інформації. Це також може сприяти забезпеченню ефективного та чіткого розмежування між здійсненням політичної влади або впливом та контролем над засобами масової інформації або ухваленням рішень щодо медіа контенту. Прозорість медіавласності, організації та фінансування ЗМІ сприяє підвищенню їх відповідальності.

12. На цьому тлі ця Рекомендація знову підтверджує важливість існуючих стандартів Ради Європи, що стосуються різних аспектів плюралізму медіа та прозорості медіавласності, а також необхідності їх повного здійснення в демократичних суспільствах. Рекомендація спирається на ці стандарти, пристосовуючи, доповнюючи та зміцнюючи їх, де необхідно, щоб забезпечити їх постійну актуальність у сучасній мультимедійній екосистемі.

13. Відповідно до положень статті 15.b Статуту Ради Європи (ETS № 1), Комітет Міністрів рекомендує урядам держав-членів:

- i. повністю виконувати керівні принципи, викладені в додатку до цієї Рекомендації;
- ii. зберігати пильну увагу до свободи та плюралізму медіа, оцінювати їх та усувати загрози, які стоять перед ними, включаючи відсутність прозорості медіавласності, за допомогою регулярного моніторингу стану плюралізму медіа на своїх національних медіа-ринках та вжиття належних регуляторних заходів та кроків, в тому числі постійно звертаючи увагу на такі питання в поточних оглядах своїх національних законів та практик;
- iii. при реалізації керівних вказівок враховувати відповідне прецедентне право Європейського суду з прав людини та попередні рекомендації Комітету Міністрів державам-членам та заяви, що стосуються різних аспектів плюралізму медіа та прозорості медіавласності, зокрема, Рекомендацію CM/Rec(2007)2 щодо плюралізму медіа та різноманітності медіа-контенту, Декларації про захист ролі засобів масової інформації в демократії в контексті концентрації ЗМІ (31 січня 2007 року), Рекомендації Rec(99)1 про заходи щодо сприяння плюралізму медіа та Рекомендації Rec (94)13 про заходи щодо сприяння прозорості засобів масової інформації, а також інших відповідних рекомендацій та декларацій, включаючи Рекомендацію CM/Rec(2016)5 про свободу Інтернет, Рекомендацію CM/Rec(2016)4 про захист журналістики та безпеки журналістів та інших медіа учасників, Рекомендацію CM/Rec(2016)1 про захист і просування права на свободу вираження поглядів та право на приватне життя, Рекомендацію CM/Rec(2015)6 щодо вільного трансграничного обміну інформацією в Інтернет, Рекомендацію CM/Rec(2012)3 про захист прав людини стосовно пошукових систем, Рекомендацію CM/Rec(2012)1 щодо управління громадськістю засобами масової інформації, Рекомендацію CM/Rec(2011)7 про нову концепцію ЗМІ, Декларацію про роль спільнот у заохоченні соціальної єдності та міжкультурного діалогу (11 лютого 2009 року), Рекомендацію CM/Rec(2007)3 щодо сфери діяльності громадських ЗМІ в

інформаційному суспільстві та Рекомендацію Rec(2000)23 щодо незалежності та функцій регулюючих органів у сфері мовлення;

iv. сприяти досягненню цілей цієї Рекомендації на національному та міжнародному рівнях та залучатися до діалогу і співпраці з усіма зацікавленими сторонами для досягнення цих цілей;

v. регулярно переглядати заходи, вжиті для реалізації цієї Рекомендації з метою підвищення їх ефективності.

Додаток до Рекомендації CM/Rec (2018)1

Керівні принципи плюралізму медіа та прозорості медіавласності

У контексті цієї Рекомендації засоби масової інформації розуміються як такі, що включають друковані, трансльовані та Інтернет-медіа. Відповідно до Рекомендації CM/Rec (2011)7 Комітету Міністрів державам-членам щодо нової концепції ЗМІ термін «онлайн-медіа» охоплює широке коло учасників, які беруть участь у виробництві та поширенні медіа-контенту в Інтернет, та будь-яких інших посередників та допоміжні служби, які через контроль над розповсюдженням мультимедійного контенту в Інтернет або подібними редакційними судженнями про контент, який вони розміщують або на який надають покликання, мають вплив на медіа-ринки та плюралізм медіа. Це широке поняття засобів масової інформації вимагає вичерпного та диференційованого підходу до застосування стандартів медіа окремими суб'єктами, які повинні підлягати відповідним формам та рівням захисту та відповідальності, беручи до уваги їх специфічні функції в медіапроцесі, характеристики та потреби медіа-ринків у межах юрисдикції держав та відповідні стандарти Ради Європи.

1. Сприятливе середовище для свободи вираження поглядів та свободи ЗМІ

1.1. Принципи свободи вираження поглядів та свободи засобів масової інформації, закріплені в Європейській конвенції з прав людини (ETS № 5), застосовуються і повинні дотримуватися в сучасній мультимедійній екосистемі, в якій ряд нових медіа акторів вийшов на перший план. Ці принципи повинні продовжувати розвиватися таким чином, щоб повністю враховувати мінливий характер сфери.

1.2. Держави мають позитивний обов'язок сприяти створенню сприятливих умов для свободи вираження поглядів, як в реальному, так і у віртуальному середовищі, де кожен може ефективно користуватися своїм правом на свободу вираження поглядів та брати участь у публічних дебатах, незалежно від того, чи були їхні погляди позитивно сприйняті державою чи іншими акторами.

Таке середовище охоплює права на приватне життя та захист даних, а також право на доступ до інформації з питань, що становлять державний інтерес, та яку можуть надати державні органи, і яка є необхідною для здійснення права на свободу вираження поглядів. Держави повинні гарантувати, що засоби масової інформації є вільними та плюралістичними, оскільки вони є важливим внеском у ефективне

громадське обговорення, завдяки якому розмаїття суспільства може бути сформульоване, досліджене та збережене.

1.3. Національні законодавчі та політичні рамки повинні забезпечувати редакційну незалежність та практичну автономність всіх засобів масової інформації, щоб вони могли виконувати свої ключові завдання в демократичному суспільстві.

Ці рамки повинні бути розроблені та впроваджені таким чином, щоб не дозволяти державам або будь-яким потужним політичним, економічним, релігійним та іншим групам домінувати над ЗМІ чи вчиняти тиск на них.

1.4. ЗМІ повинні завжди мати свободу і ресурси для виконання своїх завдань з надання точних та достовірних репортажів з питань, що мають суспільну вагу, зокрема, щодо життєво важливих демократичних процесів та заходів, таких як вибори, референдуми та громадські консультації з питань, що становлять загальний інтерес. Необхідно також запровадити відповідні гарантії, включаючи відповідні законодавчі гарантії, щоб запобігти втручанню в редакційну незалежність засобів масової інформації, зокрема щодо висвітлення конфліктів, криз, корупції та інших чутливих ситуацій, коли об'єктивна та якісна журналістика є основним інструментом боротьби з пропагандою та дезінформацією.

1.5. В умовах сприятливого середовища для свободи вираження поглядів органам регулювання у сфері медіа та іншим органам, на які покладено відповідальність за регулювання, моніторинг інших постачальників (медіа) послуг або плюралізму засобів масової інформації, або які мають інші функції, викладені в цій Рекомендації, повинна бути надана можливість здійснювати свої повноваження ефективно, прозоро і підзвітно. Передумовою для того, щоб вони могли це зробити, є те, що вони самі мають бути у змозі користуватися незалежністю, яка гарантується законом і підтверджується на практиці.

1.6. Незалежність органів влади та органів, згаданих у попередньому пункті, повинна бути гарантована шляхом забезпечення відкритих і прозорих процедур призначення та звільнення; мати адекватні людські та фінансові ресурси та розподіл автономного бюджету; діяти відповідно до прозорих процедур та механізмів ухвалення рішень; бути відкритими для спілкування з громадськістю; мати право ухвалювати автономні, пропорційні рішення та ефективно їх застосовувати, а також можливість оскарження їх рішень.

1.7. Держави повинні забезпечити прозорість власності, організації та фінансування засобів масової інформації та просувати медіа грамотність з тим, щоб надати людям інформацію та критичне усвідомлення того, що їм потрібно отримати доступ до різноманітної інформації та повністю бути залученими до мультимедійної екосистеми.

2. Плюралізм медіа та різноманітність медіа-контенту

Загальні вимоги плюралізму

2.1. Як найважливіші гарантії плюралізму, держави мають позитивний обов'язок впроваджувати відповідні законодавчі та політичні основи для цього. Це передбачає вжиття належних заходів для забезпечення достатнього різноманіття в загальному асортименті типів ЗМІ, з урахуванням різниці в їх цілях, функціях та географічному охопленні. Додатковий характер різних типів засобів масової інформації зміцнює зовнішній плюралізм і може сприяти створенню та підтримці різноманітності медіа контенту.

2.2. Держави закликаються до забезпечення регулярного незалежного моніторингу та оцінки стану плюралізму медіа у своїй юрисдикції на основі сукупності об'єктивних та прозорих критеріїв для виявлення ризиків для різноманіття в залежності від засобів масової інформації та джерел інформації; різноманіття типів ЗМІ; різноманіття поглядів, представлених політичними, ідеологічними, культурними та соціальними групами; і різноманіття інтересів та точок зору, актуальних для місцевих та регіональних громад. Держава також повинна забезпечити, щоб органи, які здійснюють незалежний моніторинг та оцінювання, мали достатній доступ до всіх відповідних даних та достатньо ресурсів для виконання цих завдань. Держави також наполегливо закликаються до розробки і застосовування відповідних регуляторних та політичних заходів для ефективного усунення будь-яких можливих ризиків.

Особливі вимоги плюралізму

Різноманітність контенту

2.3. Державам пропонується вживати регуляторні та політичні заходи, спрямовані на забезпечення наявності, знахожуваності та доступності якомога різноманітнішого медіа-контенту, а також представлення всього різноманіття суспільства у засобах масової інформації, включаючи підтримку ініціатив засобів масової інформації для досягнення цих цілей. Що стосується аудіовізуальних засобів масової інформації, то ці заходи можуть включати правила, обов'язкові для виконання, правила щодо належної уваги до контенту, що становить загальний інтерес, електронних програмних посібників та правил щодо доступності для людей з інвалідністю.

2.4. Оскільки медійний контент не тільки поширюється, але також все більше керується, редагується, знаходиться під кураторством та/або створюється Інтернет-посередниками, держави повинні визнати різноманітність їх ролей у створенні та поширенні змісту та різного ступеня їх впливу на плюралізм медіа. Будь-яке положення, що регулює цю діяльність, повинно бути відповідним та пропорційним, повністю відповідати вимогам статті 10 Конвенції та здійснюватися згідно до вичерпного та диференційованого підходу, передбаченого Рекомендацією СМ/Rec(2011)7. Будь-які механізми саморегулювання, розроблені в цій галузі, повинні працювати незалежно та прозоро, бути відкритими до значущої участі всіх відповідних зацікавлених сторін, бути відповідальними перед громадськістю та

працювати відповідно до етичних стандартів, які повністю враховують мультимедійну екосистему.

2.5. Державам слід заохочувати розробку відкритих, незалежних, прозорих та спільних ініціатив соціальними медіа, представниками засобів масової інформації, громадянським суспільством, науковими спільнотами та іншими відповідними зацікавленими сторонами, які прагнуть покращити ефективний вплив користувачів на максимально широке різноманіття медіа-контенту в Інтернет. Видимість, можливість пошуку, доступності та розповсюдження медіа-контенту в Інтернет все більше впливає на автоматизовані процеси, що використовуються самостійно або в поєднанні з людськими рішеннями. Держави повинні заохочувати соціальні медіа, засоби масової інформації, пошукові та рекомендаційні механізми та інших посередників, які використовують алгоритми разом з представниками засобів масової інформації, регуляторними органами, громадянським суспільством, науковими установами та іншими відповідними зацікавленими сторонами для участі у відкритих, незалежних, прозорих ініціативах, які:

- підвищують прозорість процесів онлайн-розповсюдження медіа-контенту, включаючи автоматизовані процеси;
- оцінюють вплив таких процесів на ефективне залучення користувачів до широкого розмаїття медіа-контенту;
- прагнуть до вдосконалення цих процесів розподілу, щоб збільшити ефективне залучення користувачів до максимально можливої кількості різноманітного медіа-контенту;
- надають чітку інформацію користувачам про те, як знаходити, отримувати доступ та отримувати максимальну користь від широкого кола наявного контенту; і
- впроваджують принцип конфіденційності за задумом стосовно будь-яких автоматизованих методів обробки даних та забезпечують, щоб такі методи повністю відповідали необхідним законам та стандартам захисту приватності та захисту даних.

2.6. Держави повинні докладати особливих зусиль, скориставшись технологічними досягненнями, щоб забезпечити доступність широкого різноманіття медіа-контенту, включаючи контент, що становить загальний інтерес, для всіх груп суспільства, особливо тих, які можуть мати певні потреби або мати невідгдане становище чи стикатись із перешкодами при доступі до медіа, такі як меншини, біженці, діти, люди похилого віку та особи з когнітивними та фізичними вадами. Це означає, що такий медіа контент має бути доступним різними мовами і у відповідних форматах, і щоб його легко було знаходити та використовувати.

2.7. Розмаїття медійного контенту можна правильно оцінити тільки тоді, коли існує високий ступінь прозорості щодо редакційного та комерційного контенту: засоби масової інформації та інші учасники повинні дотримуватися найвищих стандартів прозорості щодо джерел їхнього контенту та завжди чітко вказувати, коли контент надають політичні джерела або він містить рекламу або інші форми комерційних повідомлень, таких як спонсорство та прихована реклама. Це також стосується гібридних форм контенту, включаючи брендований контент, власну рекламу,

рекламні сюжети та інформаційно-розважальні програми. У випадках, коли ці зобов'язання не виконуються, слід передбачити відповідні заходи, які повинні застосовувати компетентні регулюючі органи.

Інституційні рамки для плюралізму медіа

2.8. Держави повинні визнати вирішальну роль незалежних суспільних медіа організацій у популяризації публічних дебатів, політичного плюралізму та усвідомлення різноманітних поглядів. Держави повинні відповідно гарантувати належні умови, щоб суспільні засоби масової інформації могли продовжувати відігравати цю роль у медійному ландшафті, зокрема, надаючи їм відповідну підтримку для інновацій та розробки цифрових стратегій та нових послуг.

2.9. Держави повинні вжити конкретні заходи для захисту редакційної незалежності та оперативної автономії державних засобів масової інформації через обмеження впливу держави. Наглядові та управлінські ради суспільних засобів масової інформації повинні мати можливість працювати повністю незалежним чином, а правила, що регулюють їх склад та процедури призначення, повинні бути прозорими та містити належні перевірки та засоби забезпечення збалансованості, щоб забезпечити їх незалежність.

2.10. Держави також повинні забезпечити стабільне, тривале, прозоре та адекватне фінансування суспільних засобів масової інформації на багаторічній основі, щоб гарантувати їх незалежність від урядових, політичних та ринкових тисків, а також уможливити надання ними широкого спектру плюралістичної інформації та різноманітного контенту. Це також може допомогти усунути будь-які ризики, спричинені ситуацією концентрації ЗМІ. Більш того, держави настійно закликаються вирішувати, відповідно до їх позитивного зобов'язання гарантувати плюралізм медіа, будь-які ситуації системного недофінансування суспільних засобів масової інформації, які поставили під загрозу такий плюралізм.

2.11. Держави повинні заохочувати та підтримувати створення та функціонування засобів масової інформації меншин, регіональних, місцевих та неприбуткових спільнот, в тому числі шляхом надання фінансових механізмів для сприяння їх розвитку. Такі незалежні засоби масової інформації дають право громадам та окремим особам бути почутими по тематиці, що стосується їхніх потреб та інтересів, і, таким чином, сприяють створенню громадської уваги до питань, які можуть не бути представлені в основних ЗМІ та у сприянні інклюзивним та широкомасштабним процесам діалогу в межах спільнот та між ними, та на регіональному і місцевому рівнях.

2.12. ЗМІ, які обслуговують громади за межами країни, де вони створені, можуть доповнювати національні засоби масової інформації та допомагати певним групам суспільства, включаючи іммігрантів, біженців та громади діаспори, підтримувати зв'язки з країнами їх походження, місцевими культурами та мовами. Держави не повинні перешкоджати доступу до таких транскордонних ЗМІ за умови, що

публікація, передача, ретрансляція або будь-яка інша форма поширення таких засобів масової інформації в межах їхньої юрисдикції відповідає міжнародному праву.

Заходи щодо підтримки медіа та плюралізму медіа

2.13. З метою посилення плюралізму медіа держави повинні, після консультації з представниками засобів масової інформації та громадськими організаціями, розробити стратегії та механізми підтримки професійних ЗМІ та якісної незалежної та слідчої журналістики, включаючи створення новин, здатних вирішувати різноманітні потреби та інтереси груп, які можуть бути недостатньо представлені в засобах масової інформації. Вони повинні вивчити широкий спектр заходів, які повинні бути доступними для різних типів і платформ засобів масової інформації, включаючи Інтернет-медіа. Окрім нефінансової підтримки, держави заохочуються до надання різних форм фінансової підтримки, таких як реклама та субсидії. Держава також заохочується до підтримки проектів, пов'язаних з освітою у галузі журналістики, дослідженнями в галузі засобів масової інформації, журналістськими розслідуваннями та інноваційними підходами для зміцнення плюралізму медіа та свободи вираження поглядів.

2.14. Заходи підтримки повинні мати чітко визначені цілі, і вони повинні базуватися на визначених, чітких, точних, справедливих, об'єктивних та прозорих критеріях. Їх слід реалізувати у повній відповідності до редакційної та оперативної автономії ЗМІ. Ці заходи підтримки можуть включати в себе позитивні заходи щодо покращення кількості та якості висвітлення в засобах масової інформації питань, які представляють інтерес та мають відношення до груп, які недостатньо представлені у засобах масової інформації.

2.15. Заходи з підтримки повинні здійснюватися недискримінаційно та прозоро, органом, який користується функціональною та оперативною автономією, таким як незалежний орган регулювання ЗМІ. Незалежні органи, відповідальні за розподіл прямих субсидій, повинні публікувати щорічні звіти про використання державних коштів для підтримки медіа акторів.

3. Регулювання медіавласності: власність, контроль та концентрація

3.1. У рамках свого обов'язку гарантувати плюралізм у своїх юрисдикціях державам рекомендується розробити та запровадити комплексну регуляторну базу, яка враховує особливості володіння та контролю над медіа та адаптується до сучасного стану медіа-галузі. Відповідне регулювання засобів масової інформації повинно повністю враховувати вплив онлайн-засобів масової інформації на публічні дебати, в тому числі шляхом забезпечення того, щоб виробники медіа-контенту, що поширюються через канали онлайн-розподілу та користувачів, були захищені від можливої антиконкурентної поведінки Інтернет-контролерів, що негативно впливає на плюралізм медіа.

3.2. Моніторинг та виконання відповідного регулювання має здійснюватися незалежним органом, який має бути забезпечений достатніми та стабільними фінансовими та людськими ресурсами для ефективного виконання своїх завдань.

Власність та контроль

3.3. Застосування законодавства у сфері конкуренції, включаючи контроль за злиттями, що застосовуються до ЗМІ, повинно бути спрямоване на забезпечення ефективної конкуренції та недопущення отримання окремими суб'єктами істотної ринкової переваги в загальнодержавному секторі засобів масової інформації або на конкретному медіа-ринку/секторі на національному або субнаціональному рівнях, коли така значна ринкова сила несприятливо впливає на плюралізм медіа.

3.4. Регулювання медіавласності може включати обмеження на горизонтальну, вертикальну та інтегровану власність, у тому числі шляхом визначення межі власності відповідно до Рекомендації CM/Rec(2007)2 Комітету Міністрів державам-членам щодо плюралізму засобів масової інформації та різноманітності медіа-контенту. Ці пороги можуть базуватися на ряді критеріїв, таких як частка капіталу, права голосу, обіг, доходи, частка або обсяг аудиторії.

3.5. Держави можуть встановлювати критерії для визначення контролю над ЗМІ шляхом явного посилення на прямий та вигідний контроль. Відповідні критерії можуть включати майнові, фінансові спроможності чи право голосу у засобах масової інформації та визначення різних рівнів спроможності, що призводять до здійснення контролю або безпосереднього або непрямого впливу на стратегічне прийняття рішень в засобах масової інформації, включаючи їх редакційну політику.

3.6. З огляду на те, що основними демократичними завданнями засобів масової інформації є притягнення влади до відповідальності та сприяння прозорості, стан перебування ЗМІ у власності політичних партій чи осіб, які активно беруть участь у політиці, і особливо будь-яких осіб на виборчих посадах, має підлягати посиленому контролю та балансуванню як саморегульована система, спрямована на забезпечення редакційної незалежності та прозорості власності.

Впровадження редакційних рішень має бути несумісним із використанням політичної влади. Невідповідність цих функцій має визнаватися принципово. Необхідно чітко визначити критерії несумісності та ряд відповідних заходів для вирішення конфліктів інтересів.

3.7. Будь-які обмеження щодо обсягу іноземної медіавласності повинні здійснюватися обґрунтовано і повністю враховувати зобов'язання держав відповідно до міжнародного права та, зокрема, позитивне зобов'язання гарантувати плюралізм медіа.

Концентрація

3.8. Державам пропонується розробляти та застосовувати відповідні методики оцінки концентрації засобів масової інформації, як щодо впливу окремих засобів масової інформації, так і щодо сукупного впливу медіа-груп/ міжгалузевих груп. Окрім вимірювання наявності джерел інформації, ця оцінка повинна відображати реальний вплив окремих засобів масової інформації шляхом застосування аудиторського підходу та використання відповідних наборів критеріїв для вимірювання використання окремих засобів масової інформації та їх впливу на формування думок. Цей підхід, орієнтований на аудиторію, повинен враховувати реальні та онлайн наслідки діяльності ЗМІ. Вимірювання повинно здійснюватися незалежним органом або іншим призначеним органом.

3.9. Крім того державам пропонується забезпечити процедури запобігання злиттю чи придбання медіа, які можуть негативно вплинути на плюралізм медіавласності або на різноманітність медіа-контенту. Такі процедури повинні передбачати вимогу власників засобів масової інформації повідомляти відповідному незалежному органу регулювання про будь-які пропоновані медіа-злиття чи придбання, коли перетинаються власні та контрольні пороги, встановлені законодавством.

3.10. Відповідний незалежний регуляторний орган або інший призначений орган повинен мати повноваження для оцінки очікуваного впливу будь-якої важливої пропонованої концентрації на плюралізм медіа та, відповідно, оприлюднення рекомендацій або рішень щодо того, чи слід схвалити запропоноване злиття чи придбання, чи воно підпадає під будь-які обмеження чи умови, включаючи розукрупнення. Рішення незалежного органу влади повинні бути піддані судовій перевірці.

4. Прозорість медіа власності, організації та фінансування

4.1. Держави повинні сприяти створенню режиму прозорості медіавласності, який гарантує наявність та доступність точних та актуальних даних про безпосереднє та фактичне володіння медіа, а також інших інтересів, які впливають на прийняття стратегічних рішень ЗМІ або його редакційної політики. Ця інформація необхідна для того, щоб органи регулювання та інші відповідні органи мали змогу проводити поінформовані процеси регулювання та ухвалення рішень. Це також дозволяє громадськості аналізувати та оцінювати інформацію, ідеї та думки, що поширюються в засобах масової інформації.

4.2. Будь-яка вимога до прозорості повинна базуватися на чітких критеріях щодо того, про які медіа йде мова. Рішення про те, чи підлягає ЗМІ вимозі про оприлюднення інформації про власність залежить від комерційного характеру ЗМІ, наскільки широку аудиторію охоплено, чи здійснюється редакційний контроль, якою є частота та регулярність публікації чи трансляції тощо, або поєднання вказаних факторів. Законодавство також повинно визначати часові рамки, в яких повинно бути оприлюднено таку інформацію.

4.3. Вимоги до прозорості повинні виконуватися відповідно до права на приватність та захист даних і вони повинні обмежуватися особами, які безпосередньо беруть участь у володінні засобами масової інформації чи входять до його редакційних наглядових структур. Окрім того, у виняткових обставинах, які повинні бути викладені в національному законодавстві, якщо повне розкриття інформації піддало б власника ризику особистого характеру або якщо власник є неповнолітнім або іншим чином недієздатним, держави повинні передбачити звільнення від вимоги про оприлюднення всієї або частини інформації про власність у кожному окремому випадку. Держави повинні забезпечити, щоб ці винятки були надані після оцінки виняткового характеру обставин.

Вимоги до прозорості

4.4. Вимоги щодо прозорості засобів масової інформації повинні бути конкретними та включати вимогу до засобів масової інформації, що працюють в межах юрисдикції держави, розкривати інформацію про власність безпосередньо для громадськості на своєму веб-сайті або шляхом іншої публікації та вимогу повідомити цю інформацію незалежному національному органу медіарегулювання або іншому призначеному органу, якому доручено збирати та порівнювати інформацію та оприлюднювати її для громадськості.

Цей орган повинен мати достатні і стабільні фінансові ресурси та персонал, щоб ефективно виконувати свої завдання.

4.5. Держави повинні приймати та запроваджувати законодавчі та інші однаково ефективні заходи, які чітко та прямо визначають вимоги щодо розкриття інформації про прозорість власності для ЗМІ.

Такі зобов'язання можуть включати таку інформацію:

- юридичне найменування та контактні дані ЗМІ;
- імена та контактні дані безпосереднього власника (акціонерів), що володіють акціями, що дозволяють їм впливати на діяльність та прийняття стратегічних рішень в засобах масової інформації. Державам рекомендовано застосовувати порогову частку в розмірі 5% для цілей розкриття інформації;
- імена та контактні дані фізичних осіб, які є вигодоотримувачами від пакетів акцій. Такі акції поширюються на фізичних осіб, які в кінцевому підсумку володіють або контролюють акції в засобах масової інформації або на тих осіб, які володіють акціями від їх імені, що дозволяє їм здійснювати контроль або вплив на діяльність та прийняття стратегічних рішень в засобах масової інформації;
- інформація про характер та ступінь участі або права голосу зазначених юридичних та/або фізичних осіб в інших медійних, пов'язаних або рекламних компаніях, які можуть впливати на прийняття рішень у цих компаніях, або про їх участь у політичних партіях;
- імена осіб, які мають фактичну редакційну відповідальність;
- зміни в структурі власності та контролю у ЗМІ.

4.6. Обсяг вищезазначених критеріїв для розголошення або прозорості зобов'язань для засобів масової інформації включає юридичних та фізичних осіб, які знаходяться в інших юрисдикціях, та їх відповідних інтересів у інших юрисдикціях.

4.7. Необхідно також забезпечити високий рівень прозорості щодо джерел фінансування засобів масової інформації, щоб забезпечити повну картину різних джерел потенційного втручання у редакційну та оперативну незалежність ЗМІ та забезпечити ефективний моніторинг та контроль таких ризиків. З цією метою держави заохочуються ухвалювати та впроваджувати законодавство або інші однаково ефективні заходи, що передбачають розкриття інформації про джерела фінансування засобів масової інформації, отриманої за механізмами державного фінансування (реклама, гранти та позики). Держави також закликаються сприяти розкриттю засобами масової інформації контрактних відносин з іншими ЗМІ або рекламними компаніями та політичними партіями, які можуть впливати на редакційну незалежність.

Бази даних та звіти про прозорість

4.8. Таке законодавство повинно також передбачати незалежний національний орган медіа регулювання або інший призначений орган для забезпечення того, щоб громадськість мала легкий, швидкий та ефективний доступ до даних про медіа власність та механізми контролю в державі, включаючи дезагреговані дані про різні види засобів масової інформації (ринки/сектори) та на регіональному та/або місцевому рівнях. Ці дані повинні бути оновлювані та доступні для громадськості безоплатно та без затримки, а інформація про їх наявність повинна бути оприлюднена. В ідеалі вони повинні бути доступними і доступними для пошуку, наприклад, у формі онлайн баз даних; їх вміст має бути доступним у відкритих форматах і не повинно бути обмежень на повторне використання.

4.9. Держави повинні заохочувати незалежний національний регуляторний орган або інший призначений орган чи установу (академічний інститут, організацію громадянського суспільства) публікувати регулярні звіти про медіавласність.

Вимоги до звітності в кожній державі повинні включати:

- опис медіавласності та засобів контролю за засобами масової інформації, що знаходяться під її юрисдикцією (включаючи засоби масової інформації, послуги яких спрямовані на інші країни);
- опис змін у структурі медіавласності та контрольних механізмів у державі протягом звітного періоду;
- аналіз впливу цих змін на плюралізм медіа в державі.

4.10. Публікація звітів про медіавласність повинна супроводжуватися відповідним поясненням даних та методологій, які використовуються для їх збору та організації, щоб допомогти громадянам інтерпретувати дані та зрозуміти їх значення.

Координація режимів прозорості

4.11. Державам рекомендується видати чіткі, оновлені рекомендації щодо взаємозв'язку та наслідків різних регуляторних режимів та правильності та узгодженості їх здійснення. Ці рекомендації можуть мати форму керівних принципів/роз'яснень, орієнтованих на користувача, довідників або посібників.

4.12. Держави також повинні сприяти міжвідомчому співробітництву та координації, включаючи відповідний обмін інформацією про медіа власність, що належить різним національним органам влади (таким як регуляторні органи влади, антимонопольні органи, органи захисту даних, реєстри компаній та органи фінансового нагляду). Аналогічним чином слід полегшити обмін інформацією та найкращими практиками з еквівалентними органами в інших юрисдикціях.

4.13. Актуальна та достовірна інформація, що стосується проблем медіа власності, є цінним ресурсом для громадян та широкого кола зацікавлених сторін, але всеосяжне збирання такої інформації залишається проблемою. Тому держави заохочуються до підтримки збору такої інформації, її оновлення та поширення, до реалізації заходів, пов'язаних із питаннями медіавласності, такими як відповідні заходи Європейської аудіовізуальної обсерваторії, зокрема її бази даних MAVISE, оскільки ці заходи сприяють більш повному розумінню медіавласності в Європі.

5. Медіа-грамотність та освіта

5.1. Державам слід запроваджувати чи зміцнювати існуючі законодавчі акти, що сприяють просуванню медіа грамотності з тим, щоб люди могли отримувати доступ, розуміти, критично аналізувати, оцінювати, використовувати та створювати контент через низку традиційних та цифрових (у тому числі соціальних) медіа. Це також має включати відповідні цифрові (технологічні) навички для доступу до цифрових засобів масової інформації та управління ними. Ще однією важливою метою медіа грамотності є надання людям можливості знати та зрозуміти, як їх особисті дані збираються, зберігаються та використовуються Інтернет-платформами.

5.2. Державам слід також розробити узгоджену національну політику в галузі медіа грамотності та забезпечити її практичну реалізацію та втілення через річні чи багаторічні плани дій та надання відповідних ресурсів для цих цілей. Ключовою стратегією може бути підтримка створення узгодженої національної мережі медіа грамотності, яка складається з широкого кола зацікавлених сторін, або подальшого розвитку такої мережі, якщо вона вже існує. Позитивні практики, розроблені в національних мережах, повинні активно поширюватись та просуватись на відповідних міжнародних форумах.

5.3. У мультимедійній екосистемі медіа грамотність важлива для людей будь-якого віку та з усіх страт життя. Відтак, заходи, спрямовані на покращення медіа грамотності, повинні сприяти розвитку викладання медіа грамотності у рамках шкільних навчальних програм на всіх рівнях та в рамках навчальних циклів протягом усього життя, в тому числі шляхом надання відповідних тренінгів для

вчителів та адекватних ресурсів для навчальних закладів для розробки навчальних програм та проектно-орієнтованої схеми навчання.

5.4. Держави повинні заохочувати всі медіа, не заважаючи їх редакційній незалежності, просувати медіа грамотність через їх політику, стратегію та діяльність. Суспільні ЗМІ та ЗМІ громад можуть зіграти провідну роль у просуванні медіа грамотності завдяки своїм цілям, мандатам та методам роботи. Державам слід також сприяти розвитку медіа грамотності за допомогою схем підтримки засобів масової інформації, беручи до уваги особливу роль суспільних засобів масової інформації та ЗМІ громад.

5.5. Держави повинні забезпечити, щоб незалежні національні органи регулювання та/або інші органи мали мандат та ресурси, щоб просувати медіа грамотність у способи, що мають відношення до їхніх мандатів, та закликати їх це робити.

5.6. Державам рекомендується враховувати плюралізм медіа та прозорість медіавласності у своїх узгоджених національних програмах з питань ЗМІ, щоб допомогти громадянам провести поінформовану та критичну оцінку інформації та ідей, що поширюються через засоби масової інформації. З цією метою державам пропонується включити в свої стратегії забезпечення прозорості у навчальному контенті в медіа, який дає можливість особам використовувати інформацію, що стосується власності, організації та фінансування засобів масової інформації, для кращого розуміння різних впливів на виробництво, збір, зберігання та поширення медіа-контенту.