

ARTICLE 19

**Государственное
регулирование СМИ
Международные стандарты**

Декабрь 2019

Отчёт

АртиКль 19

Центр свободы слова
Фаррингдон Роуд, 60
Лондон
EC1R 3GA
Великобритания

Тел.: +44 20 7324 2500
Факс: +44 20 7490 0566
Эл. почта: info@article19.org
Веб-сайт: www.article19.org
Твиттер: [@article19org](https://twitter.com/article19org)
Фейсбук: facebook.com/article19org

ISBN: 978-1-910793-25-1

© ARTICLE 19, 2019

Работа предоставлена по лицензии Творческого сообщества Attribution-Non-Commercial-Share-Alike 2.5. Вы можете копировать, распространять, демонстрировать эту работу и создавать производные работы, за исключением использованных лицензированных изображений, принадлежащих другим организациям, при условии, что вы:

- (1) даете ссылку на АртиКль 19;
- (2) не используете эту работу в коммерческих целях;
- (3) распространяете какие-либо работы, произведенные на основе данной публикации, по лицензии, аналогичной этой.

Полный юридический текст лицензии доступен по ссылке: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/legalcode>.

Организация АртиКль 19 будет благодарна за получение копии любых материалов, в которых использована информация из данного отчета.



Посольство
Великобритании
Нур-Султан



Данный доклад составлен при финансовой поддержке посольства Великобритании в Нур-Султане и в партнерстве с Международным фондом защиты свободы слова «Адил соз». Посольство Великобритании не обязательно разделяет мнения, представленные в докладе. Вся ответственность за содержание отчета несет АртиКль 19.

Содержание

Введение	2
Лицензирование и регистрация	4
Международные стандарты	4
Регулирование вещателей	5
Регулирование печатных СМИ	6
Цифровые медиа и блоги	6
Профессионалы в области медиа	7
Ограничение содержания	9
Государственная поддержка СМИ	12
Что означает государственная поддержка СМИ?	12
Каковы соответствующие международные и региональные стандарты?	12
Какова наилучшая практика государственной поддержки СМИ?	14
Государственная реклама	15
Рекомендации по государственной поддержке СМИ	15

Введение

В этом Руководстве разъясняются международные стандарты, касающиеся следующего: а) требований к лицензированию и регистрации; б) государственной поддержки средств массовой информации.

Международное право в области прав человека, в частности, статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), обязывает правительства защищать право на свободу выражения. Казахстан подписал МПГПП в 2005 году и обязан соблюдать его – с помощью национального законодательства и практики. Кроме того, Конституция Казахстана в статье 20 гарантирует право на свободу выражения.

В соответствии с международным правом в сфере регулирования свободы выражения, государства несут позитивное обязательство принять законодательную базу, которая позволяет процветать разнообразным и независимым средствам массовой информации.

Любая система регулирования содержания того, что может быть напечатано или передано в средствах массовой информации, должна сбалансировать два направления конкурирующих интересов. С одной стороны, целью подобной формы регулирования является предотвращение распространения через средства массовой информации вредного, незаконного или иного нежелательного контента. С другой стороны, такая регулирующая система должна защищать и поощрять права на свободу выражения и информации, не давать возможность государственным должностным лицам вмешиваться в деятельность СМИ или преследовать их, а также уважать профессиональный выбор журналистов и других работников СМИ. Достижение надлежащего баланса между этими интересами – дело деликатное и сложное.

Финансовая поддержка, оказываемая государственными органами частным медиа-компаниям, может способствовать поддержанию или укреплению плюрализма и разнообразия медиа-ландшафта. Тем не менее, это также вызывает опасения, что правительство может попытаться получить контроль над СМИ.

Пока традиционные СМИ (радио и телевидение) остаются важными источниками информации и идей, интернет приобретает все возрастающее значение в качестве платформы для распространения медиаконтента. Становится все труднее отделять аудиовизуальные СМИ от печатных. Многие новые медиа существуют только онлайн и объединяют аудиовизуальные материалы с текстом

и фотографиями. Одновременно, новые участники быстро заняли доминирующие позиции в медиапространстве: поисковые системы и платформы социальных сетей теперь оказывают решающее влияние на легкость нахождения, видимость или доступность медиа и другого контента. Те же самые цифровые компании доминируют на рынке цифровой рекламы, что усиливает давление на важный источник финансирования СМИ, которые находятся на рынке давно. В ответ на попытки взимать налог с их доходов для финансирования медиаорганизаций, технические гиганты начали финансировать свои собственные инновационные журналистские инициативы. Обеспокоенность по поводу вирусного распространения преднамеренной дезинформации (фальшивые новости) еще больше укрепила понимание того, что надежная и достоверная журналистика должна быть должным образом профинансирована.

Лицензирование и регистрация

Международные стандарты

Комитет по правам человека ООН заявил в своем Замечании общего порядка № 34 следующее:

Государствам-участникам следует обеспечивать соответствие законодательных и административных основ, регулирующих деятельность СМИ, положениям пункта 3. Системы регулирования должны принимать во внимание различия между печатными и вещательными СМИ и интернетом с учетом точек соприкосновения различных форматов СМИ. Запрет на выпуск газет и других печатных СМИ при отсутствии особых условий, закрепленных в пункте 3 статьи 19, является нарушением этой статьи. Запрет на выпуск какого-либо конкретного издания может быть установлен лишь в том случае, если конкретные, неразрывно связанные с данным изданием материалы могут быть на законных основаниях запрещены в соответствии с пунктом 3. Государства-участники не должны вводить для вещательных СМИ, в том числе небольших и коммерческих станций, обременительные лицензионные условия и облагать их сборами. Критерии для введения таких условий и лицензионных сборов должны быть целесообразными и объективными, четкими, прозрачными, не должны носить дискриминационного характера и должны отвечать иным характеристикам в соответствии с Пактом. Порядок выдачи лицензий на вещание при помощи средств ограниченных возможностей, таких как аудиовизуальные наземные и спутниковые службы, должен обеспечивать равное распределение доступа и частот для государственных, коммерческих и местных вещательных служб. Государствам-участникам, которые еще этого не сделали, рекомендуется учредить независимый государственный орган по выдаче лицензий на вещание, уполномоченный рассматривать заявки на вещание и выдавать лицензии.

В Замечании общего порядка четко указывается, что различные формы СМИ должны регулироваться по-разному; это будет обсуждаться более подробно в следующих разделах.

Регулирование вещателей

Вещательные СМИ, то есть телевидение и радио, традиционно подлежали государственному регулированию, поскольку было необходимо обеспечить, чтобы дефицитный общественный ресурс (спектр) управлялся определенным образом, что обеспечивало бы развитие динамичного, разнообразного вещательного сектора, который является свободным от правительственного или коммерческого вмешательства.¹

В эпоху перехода на цифровое вещание становится очевидным, что технические стандарты (например, степень сжатия) влияют на количество доступных точек мультиплекса: дефицит является следствием технологических решений.

Другим традиционным аргументом в пользу регулирования является влияние аудиовизуальных СМИ:

4. Исторически нормы, регулирующие СМИ, обосновывались и определялись с учетом потенциально высокого влияния средств массовой информации на общество и на индивидуальные права; регулирование было также средством управления ограниченными ресурсами в общественных интересах. (Рекомендация CM/Rec(2011)7 Комитета министров государствам-членам о новом понятии СМИ).

Роль регулирующих органов, наряду с тем, что они должны удостовериться в соблюдении лицензиатами закона и конкретных условий их лицензий, заключается ещё и в том, чтобы обеспечить развитие медиа-ландшафта, который представляет и отражает общество в целом, а также максимально широкое разнообразие мнений, точек зрения и языков. Государственные органы должны обеспечить, чтобы обездоленные социальные группы или социально изолированные группы имели равный доступ к средствам массовой информации, включая эфир.

Регулирующие органы должны быть **защищены от вмешательства**, особенно политического или коммерческого характера. Правовой статус этих органов должен быть четко определен законом. Их институциональная автономия и независимость должны быть гарантированы и защищены законом, в том числе, и следующими путями:

- конкретно и явно в законах, которыми учреждается такой орган, и если возможно, также и в Конституции;

¹ См. ARTICLE 19, Access to Airwaves, <https://www.article19.org/resources/broadcasting-access-airwaves/>

-
- путем четкого законодательного определения общей политики в области вещания, а также полномочий и обязанностей регулирующего органа;
 - с помощью правил, касающихся членства;
 - через официальную ответственность перед обществом – с помощью многостороннего органа, а также механизмов финансирования.

Регулирование печатных СМИ

Регистрация печатных СМИ не является необходимой и может привести к злоупотреблениям – вот почему она не требуется во многих странах. Исходя из этого, ARTICLE 19 рекомендует, чтобы от печатных СМИ не требовали регистрации. Действительно, как отмечается в Совместной декларации Специальных докладчиков²:

Введение особых требований к регистрации для печатных СМИ не является необходимостью и может приводить к злоупотреблениям, которых следует избегать. Особенно проблематичными являются системы регистрации, которые позволяют тем, кто регистрирует, на свое усмотрение отказывать в регистрации; которые выдвигают жесткие условия печатным СМИ или контролируются органами, которые не являются независимыми от государства.

Для печатной прессы саморегулирование, являющееся добровольным процессом, инициируемым заинтересованными сторонами, без вмешательства со стороны государственных органов, считается наиболее эффективным способом продвигать стандарты профессиональной этики и содействовать поощрению СМИ к подготовке и распространению достоверной и точной информации.

Цифровые медиа и блоги

Поскольку различие между печатными и аудиовизуальными средствами массовой информации в настоящее время исчезает и были разработаны новые формы производства и распространения контента, возникла необходимость пересмотреть регулирование этих форм средств массовой информации. В частности, важно обратить особое внимание на сферу применения.

² Принята 18 декабря 2003 года.

Электронные/цифровые носители не следует определять так, чтобы они включали в себя интернет, поскольку это приводит к совершенно иным соображениям, чем рассмотрение обычного вещания.

В Совместной декларации 2011 года о свободе выражения мнения и Интернете международные эксперты по свободе слова заявляют, что не являются законными такие меры, как навязывание регистрации поставщикам услуг, а также и других требований, если только такие меры, согласно международному законодательству, не соответствуют трехчастному тесту в отношении законных ограничений свободы выражения.³

Говоря о регистрации блогеров, Комитет по правам человека четко указал в Замечании общего порядка № 34, что журналистские функции выполняет широкий круг лиц, включая блогеров. Комитет также подтвердил, что обязательная регистрация журналистов является несоразмерным ограничением свободы выражения. Соответственно, обязательная регистрация или лицензирование блогеров несовместимы с правом на свободу выражения.

Профессионалы в области медиа

В международном праве общепризнано, что каждый человек имеет право заниматься журналистикой и что недопустимо требовать, чтобы люди вступали в профессиональные ассоциации, получали лицензию или специальное образование. Представители межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения ООН, ОАГ (Организация американских государств) и ОБСЕ в Совместной декларации 2003 года провозглашают, что от работающих индивидуально журналистов не следует требовать получить лицензию или зарегистрироваться.⁴

Совсем другое дело, если журналисты захотят вступить на *добровольной основе* в организацию или создать новые группы в своем сообществе. Право создавать ассоциации и профсоюзы признается в качестве отдельного права человека в соответствии с основными международными документами по правам человека, включая Всеобщую декларацию прав человека (ВДПЧ) и Международный пакт

³ Joint declaration on freedom of expression and the Internet (1 June 2011). Доступна на: <https://www.osce.org/fom/78309>

⁴ The 2003 Joint Declaration, the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression on regulation of the media, restrictions on journalists and investigating corruption, принята 18 апреля 2003.

о гражданских и политических правах (МПГПП), который гарантирует свободу ассоциаций в статье 22.

Ассоциации журналистов могут сыграть полезную роль в улучшении условий труда работников СМИ. Они также могут помочь своим членам повысить профессиональные и этические стандарты, например, путем организации обучения и разработки добровольных профессиональных кодексов.

В большинстве устоявшихся демократий журналисты создали добровольные ассоциации, которые выдают пресс-карты своим членам. Наличие пресс-карты не обязательно для того, чтобы заниматься журналистикой, но государственные органы могут предоставить держателям пресс-карт преимущественный доступ – например, на заседания государственных органов или судебные заседания, либо дать разрешение осуществлять профессиональную деятельность в местах, закрытых для доступа публики (например, на местах преступлений, где работают криминалисты).

Для того чтобы соответствовать международным стандартам, схема аккредитации должна соответствовать, как минимум, следующим требованиям:

- осуществляться органом, который независим от правительства и следует прозрачной процедуре;
- основываться на конкретных, недискриминационных и разумных критериях, опубликованных заранее;
- применяться только в той мере, в которой это оправдано реальными ограничениями;
- не разрешать отзываться аккредитацию на основании деятельности какого-либо журналиста или СМИ.

Ограничение содержания

ARTICLE 19 отмечает, что в большинстве устоявшихся демократий **законы о СМИ не содержат никаких ограничений на содержание.**⁵ Вопросы содержания должны регулироваться общими законами – например, такими как Уголовный и Гражданский кодексы. Причины такого подхода объясняются в Совместной декларации 2003 года представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения (ООН, ОАГ и ОБСЕ):

Проблематичными являются также ограничения, касающиеся содержания материалов. Законодательство, регулирующее работу СМИ, не должно дублировать содержание ограничений, уже предусмотренных законами, поскольку в этом нет необходимости, и это может привести к злоупотреблениям. Правила, относящиеся к информационному наполнению печатных СМИ, которые предусматривают квази-уголовные наказания, в частности, штрафы или приостановку выпуска, вызывают особую обеспокоенность.⁶

ARTICLE 19 категорически против правовых мер, предписывающих СМИ, какими методами им работать. СМИ должны быть свободны в организации своих внутренних рабочих процессов и не должно быть никаких ограничений или требований, касающихся, например, количества копий. Кроме того, не должны быть предписаны цели публикаций, поскольку подобные предписания открывают путь для злоупотреблений на основании того, что у публикаций не было этих целей.

Аналогичным образом, **не должно быть никаких юридических положений, требующих, чтобы все новости были правдивыми.** И хотя в последнее время наблюдается обеспокоенность по поводу дезинформации или так называемых «фальшивых новостей», в соответствии с международным правом, существует консенсус по поводу того, что юридические запреты на распространение ложной информации не являются панацеей. Ложность информации, в соответствии с международными законами в области прав человека, не

⁵ Хорошим примером, на который можно сослаться, является Акт о свободе печати Швеции (статья 2), в котором содержатся следующие запреты на цензуру:

1. Никакое произведение до его издания не может быть подвергнуто цензуре и никакое печатание его не может быть запрещено.
2. Никакая власть и никакой орган не могут в связи с содержанием произведения предпринимать меры, которые не установлены данным Актом, чтобы воспрепятствовать напечатанию или публикации произведения или его распространению среди населения.

⁶ The 2003 Joint Declaration – см. *ссылку выше*.

является законным основанием для ограничения свободы выражения. Так, в Совместной декларации о свободе выражения мнения, а также «фейковых» новостях, дезинформации и пропаганде, с которой в 2017 г. выступили Специальные докладчики по защите свободы СМИ и выражения мнения ООН, ОАГ и ОБСЕ, говорится следующее:

Общий запрет на распространение информации, основанный на туманных и двусмысленных идеях, включая запрет «фальшивых новостей» или «необъективной информации», противоречит касающимся ограничения свободы выражения мнения международным правилам, которые изложены в подпункте «а» пункта 1, и не должен применяться.⁷

Аналогичным образом, правовые требования, требующие от СМИ проверки правдивости того, что они стремятся опубликовать, являются неуместными. Эти вопросы должным образом рассматриваются в профессиональных руководствах. В любом случае, хорошо известно, что сам характер процесса сбора новостей означает, что СМИ могут совершать ошибки. Как заявил Европейский суд по правам человека: «Новости являются скоропортящимся продуктом и отсрочка их публикации, даже на короткий период, вполне может лишить их всей ценности и интереса» (параграф 60).⁸

Кроме того, право на свободу выражения защищает следующее:

- **Распространение.** Европейский суд по правам человека подчеркнул, что «опасности, присущие данному ограничению, таковы, что они требуют самого тщательного рассмотрения судом».⁹ [цитата переведена с английского языка]
- **Языки.** Свобода выражения также распространяется на право использовать свой родной язык. Все граждане имеют право на доступ к независимой информации на своем родном языке, будь то государственный или язык национальных меньшинств; ЕС признал важность предоставления журналистам, особенно тем, которые работают на менее распространенных

⁷ The 2017 Joint Declaration of the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression on Freedom of Expression and "Fake News", Disinformation and Propaganda, adopted 3 March 2017.

⁸ *The Observer and Guardian v. the United Kingdom*, 26 November 1991, Application No. 13585/88, at para. 60.

⁹ *The Observer and Guardian v. United Kingdom*, (Spycatcher case), Judgment of 26 Nov. 1991, Series A no. 216.

языках и языках национальных меньшинств, адекватных возможностей для обучения и переподготовки.¹⁰

- **Художественные формы выражения.** Право на свободу выражения включает свободу распространять всякого рода информацию и идеи посредством художественных форм выражения. Пункт 2 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) напрямую защищает это. Европейский суд по правам человека, ссылаясь на пункт 2 статьи 19 МПГПП, признал, что Европейская конвенция по правам человека также защищает художественные формы выражения.¹¹

¹⁰ European Parliament resolution of 3 May 2018 on media pluralism and media freedom in the European Union (2017/2209(INI)).

¹¹ *Müller & Ors v. Switzerland*, Judgment of 24 May 1988, Series A no. 133, Commission Report of 8 Oct. 1986

Государственная поддержка СМИ

Что означает государственная поддержка СМИ?

Государственная поддержка СМИ предполагает непрямую либо прямую поддержку:

- **непрямая государственная поддержка** обычно включает преференциальные налоговые ставки, преференциальные почтовые и железнодорожные тарифы на распространение, и льготные – на телекоммуникационные тарифы. От данных не прямых субсидий, которые зачастую составляют крупные суммы, получает выгоду весь сектор.
- **прямая поддержка** предполагает заем или перевод денег государством. Такая поддержка предназначена только для газет, которые соответствуют выставленным требованиям – обычно это газеты с малым количеством подписчиков и с небольшими доходами от рекламы, газеты, издаваемые на языке национальных меньшинств или газеты с определенным количеством оригинального редакционного контента.

Каковы соответствующие международные и региональные стандарты?

В соответствии с международным правом, у государств есть обязанность создавать благоприятную правовую и нормативную среду, которая позволяет формировать свободный, разнообразный и плюралистический медиа-ландшафт, в котором все СМИ могут играть свою роль в демократических процессах. Для того чтобы быть совместимым с международными стандартами, государственное регулирование средств массовой информации должно быть направлено на то, чтобы обеспечить максимально широкое разнообразие информации и идей (в частности, по вопросам, представляющим общественный интерес) – с тем чтобы индивиды могли действовать как информированные граждане, играть свою роль в политической жизни, контролировать государственные органы власти, а также содействовать экономическим и культурным аспектам жизни общества и извлекать из них пользу.

Комитет по правам человека ООН заявил в Замечании общего порядка № 34, что государственная поддержка частных СМИ должна быть направлена на поддержку развития плюралистических СМИ, а не для получения контроля над СМИ.¹² Более того:

Крайне необходимо следить за тем, чтобы системы государственного субсидирования СМИ и размещение государственной рекламы не использовались для ограничения права на свободное выражение мнений.

В своей Совместной декларации 2002 года Специальные докладчики по защите свободы СМИ и выражения мнения, работающие на международном и региональном уровнях, провозгласили следующее:

Правительственные и государственные органы ни при каких обстоятельствах не должны злоупотреблять своим правом надзора над общественными финансами с целью оказания влияния на содержание информации, передаваемой через СМИ.¹³

Региональные органы по правам человека разработали аналогичные рекомендации.¹⁴ Европейский суд по правам человека неоднократно подчеркивал, что статья 10 (гарантирующая право на свободу выражения мнения) Европейской конвенции по правам человека создает позитивное обязательство для государств принимать правовые и нормативные основы, обеспечивающие плюрализм и позволяющие каждому человеку осуществлять свое право на свободу выражения.¹⁵ Статья 11 Хартии Европейского Союза об основных правах четко провозглашает, что «свобода и плюрализм СМИ должны уважаться».¹⁶

¹² UN Human Rights Committee, General comment no. 34, Article 19, Freedoms of opinion and expression, 12 September 2011, CCPR/C/GC/34, para 40; доступно на: <http://bit.ly/2wGHQAZ>

¹³ The UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression, Joint Declaration on freedom of expression and the administration of justice, commercialisation of freedom of expression and criminal defamation, December 2002; доступно на: <http://bit.ly/2w1I9Bm>

¹⁴ См. the Inter-American Commission on Human Rights Declaration of Principles on Freedom of Expression, 2012, Principle 13.

¹⁵ См. IviR, Study of fundamental rights limitations for online enforcement through self-regulation, December 2015; доступно на: <http://bit.ly/2uT0AD1>

¹⁶ См. также для стран ЕС, the Media Pluralism Monitor; доступно на: <http://bit.ly/2w1uwCi>

Какова наилучшая практика государственной поддержки СМИ?

В кратком информационном документе ARTICLE 19, посвященном Положениям о государственной помощи печатным СМИ¹⁷, были рассмотрены европейские схемы поддержки газетной индустрии и сделан вывод о том, что такие схемы в идеале должны управляться независимым или частично независимым органом, находящимся в составе или вне государственного аппарата. Системы субсидирования распространены и считается, что многие местные и региональные газеты, которые имеют право на субсидии, не выжили бы без них. Однако важно обеспечить справедливый и равноправный процесс распределения этих субсидий; это будет обсуждаться ниже в разделе рекомендаций.

В 2014 году в 14 европейских странах, а также в Соединенных Штатах, Канаде, Новой Зеландии и Австралии было проведено исследование, посвященное государственной поддержке частным средствам массовой информации, включая вещательные и онлайн медиа. Его результаты продемонстрировали, что в 12 случаях проанализированных систем, было признано, что вещательным организациям была положена государственная финансовая поддержка. В числе тех, кто соответствовал требованиям – в основном местные, региональные или некоммерческие общественные вещатели, и полученная субсидия была направлена на выполнение обязательств по выпуску программ. В некоторых странах субсидии были доступны для всех вещателей и предназначались для поддержки производства определенных категорий программ.¹⁸ Помимо описания различий между непрямыми и прямыми формами государственной поддержки, в этом исследовании также приводится описание различия между субсидиями, которые являются общими (то есть общесекторальными), и теми, которые являются выборочными (поддержка только тех медиаорганизаций, которые отвечают определенным требованиям). В дополнение к выводам

¹⁷ См. Также R, Kleis Nielsen &, G. Linnebank, Public Support for the Media: A Six-Country Overview of Direct and Indirect Subsidies, Reuters Institute for the Study of Journalism, 2011. В этом исследовании сделан вывод, что «как и все развитые демократические страны, Финляндия, Франция, Германия, Италия, Великобритания и Соединенные Штаты поддерживают различные типы медиаорганизаций, по ряду причин, включая культурные, экономические и социальные, но также по причине беспокойства о том, что рынок сам по себе не обеспечит различные виды доступной подотчетной журналистики и разнообразные публичные дебаты, от чего демократии выиграют» (на стр. 28) [перевод с английского языка].

¹⁸ См. C. Schweizer and others, Public Funding of Private Media, LSE Media Policy Brief nr 11, March 2014; available at <http://bit.ly/1fFNvPx>

о предпочтительном типе государственной поддержки,¹⁹ исследование также включает рекомендации, относящиеся к защите независимости СМИ, пользующихся такой поддержкой.

Государственная реклама

Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений Межамериканской комиссии по правам человека в руководстве «Принципы регулирования государственной рекламы и свобода выражения»²⁰ подчеркивает необходимость принятия конкретных правовых норм, касающихся публичной рекламы, для предотвращения произвольного использования государственных средств. В «Принципах» также говорится, что такие нормы должны определять государственную рекламу «просто и включительно»: например, «государственная реклама включает в себя любые сообщения, объявления или рекламную площадь, оплачиваемые за счет государственных средств, в любых средствах массовой информации и в любом формате»²¹. Однако, несмотря на то, что государственная реклама тесно связана с государственными субсидиями, она должна рассматриваться отдельно; данное Руководство не включает эту тему.

Рекомендации по государственной поддержке СМИ

ARTICLE 19 полагает, что государственная поддержка никогда не должна служить для контроля, влияния или иного ограничения редакционной независимости и свободы любой организации, действующей в сфере СМИ. Мы предлагаем, чтобы государственная поддержка обязательно преследовала хотя бы одну законную цель, представляющую общественный интерес для политики в области

¹⁹ В исследовании сделан вывод о том, что «прямые меры поддержки испытывающих финансовые проблемы новостных организаций (например, вторая газета на определенном рынке или средства массовой информации на языках национальных меньшинств) более подходят для предотвращения концентрации собственности и поддержания редакционной конкуренции и плюрализма»; и что «на конвергентном медиарынке традиционные границы между СМИ уменьшаются. Поэтому имеет смысл использовать комплексный подход к субсидиям для частных средств массовой информации, не связывая их с конкретной платформой или каналом распространения»; процитировано из *Public Funding of Private Media [перевод с английского языка]*

²⁰ См. Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), Principles on the Regulation of Government Advertising and Freedom of Expression, 2012. Доступно по адресу (на английском языке): <http://bit.ly/2wGGbCz>

²¹ Там же, параграф 37.

СМИ – например, такую как:

- защита и поощрение плюрализма и разнообразия, включая культурное и языковое разнообразие;
- поддержка точной и достоверной журналистики;
- уважение, развитие и продвижение профессиональных этических стандартов, включая разработку внутренних хартий по этике, создание комитетов по этике внутри медиакомпаний и участие в механизмах саморегулирования;
- продвижение гендерного равенства в СМИ;
- содействие равенству, включая справедливое представительство меньшинств и уязвимых групп в средствах массовой информации;
- развитие инновационных журналистских практик и поддержка непрерывного образования для работников СМИ и других специалистов по коммуникациям;
- адаптация к цифровым технологиям, включая онлайн-распространение;
- поддержка медийной грамотности.

ARTICLE 19 рекомендует, чтобы все формы государственной поддержки частных средств массовой информации соответствовали следующим условиям:

- 1** Должна быть представлена **четкая правовая основа** для любой формы государственной/общественной поддержки СМИ.
- 2** Соответствующее законодательство должно четко указывать, что общественная поддержка **преследует одну или различные цели, представляющие общественный интерес** – например, такие как содействие плюрализму и разнообразию, поддержка профессиональных этических стандартов, точной и достоверной журналистики, продвижение равенства, инновационные журналистские практики, адаптация к цифровому пространству и медиаграмотность.
- 3** В законодательстве **должны быть определены все применимые критерии**, которые будут касаться распределения государственной поддержки, а также содержаться четкая информация и рекомендации по применимым процедурам и срокам.

-
- 4 Должны быть четко установлены **временные рамки** на продолжительность процесса государственной поддержки. Получателям поддержки должно предоставляться достаточно времени для того чтобы они определили, какие ресурсы могут потребоваться и соответственно, спланировать свою деятельность, а также для того чтобы было возможно периодически проверять, что государственная поддержка используется по назначению.
 - 5 В законодательстве должно быть четко указано, что распределение государственной поддержки осуществляется на основе **справедливых и нейтральных критериев** и что она никогда не будет использована для освещения деятельности официальных лиц; что она будет недискриминационной и никогда не будет основываться на политическом содержании или точках зрения, выражаемых СМИ.
 - 6 Законодательство должно также включать официальное утверждение того, что **общественная поддержка никогда не будет использоваться для ограничения редакционной независимости СМИ**, а также предусматривать санкции для государственных должностных лиц, которые нарушат этот принцип.
 - 7 Законодательство должно предусматривать создание **независимого органа**, ответственного за распределение и надзор за прямыми субсидиями, предоставляемыми отдельным СМИ.
 - 8 Отдельные решения о распределении государственных субсидий должны **подлежать судебному пересмотру** в случае получения жалоб.
 - 9 Должна существовать **прозрачность** в определении политики в отношении государственной поддержки частных средств массовой информации, а также в распределении государственных средств среди СМИ. При разработке политики в отношении государственной поддержки необходимо консультироваться с заинтересованными сторонами, имеющими отношение к СМИ, а также с организациями гражданского общества. Официальные органы, включая независимые, отвечающие за выделение прямых субсидий, должны публиковать ежегодные отчеты об использовании государственных средств для поддержки СМИ.
 - 10 Средства массовой информации, получающие государственные субсидии, должны проходить ежегодный **аудит** и обеспечивать публичный доступ к его результатам.

DEFENDING FREEDOM OF EXPRESSION AND INFORMATION

ARTICLE 19 Free Word Centre 60 Farringdon Road London EC1R 3GA
T +44 20 7324 2500 F +44 20 7490 0566
E info@article19.org W www.article19.org Tw [@article19org](https://twitter.com/article19org) facebook.com/article19org