

# Применение показателей развития средств информации ЮНЕСКО

---

**Практическое руководство  
для оказания помощи исследователям**

**Тоби Мендель**

**Исполнительный директор**

**Центр по вопросам демократии и права**

## Вступление

*Показатели развития средств информации (ПРСИ):* основа для оценки развития средств информации<sup>1</sup> - это уникальный и мощный инструмент для оценки общей среды для развития средств информации в стране. Структура вращается вокруг пяти основных категорий развития средств информации, разбитых на все более детализированные уровни Проблем, Ключевых показателей и Суб-индикаторов. Взятые вместе, они исследуют ключевые факторы, имеющие отношение к развитию средств информации, в том числе внутренние по отношению к медиа-сектору, а также соответствующие проблемы во внешней среде. Они рассматривают правовую и политическую среду, вопросы регулирования, коммерческие и технические **соображения**, характер игроков средств информации в данной стране и даже подход к образованию и обучению работников средств информации.

ПРСИ представляют собой развитие понимания ЮНЕСКО ее основного мандата по содействию «неограниченному стремлению к объективной истине», «свободному обмену идеями и знаниями» и «свободному распространению идей посредством слова и изображения», как это предписано Уставом ЮНЕСКО. Этот мандат включает продвижение права на свободу выражения мнения, закрепленного во Всеобщей декларации прав человека<sup>2</sup> и Международном пакте о гражданских и политических правах<sup>3</sup>. Первой разработкой этих стандартов стала Виндхукская декларация 1991 года, которая впоследствии была одобрена ЮНЕСКО<sup>4</sup> и признана Генеральной Ассамблеей ООН. В Виндхукской декларации говорится, что право на свободу выражения мнений распространяется на средства информации, которые являются свободными, плюралистическими и независимыми. ПРСИ построены на этих основах и принципах, и представляют собой интерпретацию международных стандартов в области прав человека, которые страны обязаны соблюдать в силу своего статуса, как части международного права.

Официально одобренные Межправительственным советом Международной программы развития коммуникации (МПРК) ЮНЕСКО на его 26-й сессии в марте 2008 г., ПРСИ с тех пор были признаны многими заинтересованными сторонами, включая институты средств информации, в качестве важного инструмента для руководства усилиями по развитию средств информации. Они предназначены для применения в любой стране, и интерес к их применению в странах по всему миру растет.

ПРСИ не предназначены в качестве инструмента для оценки уровня развития средств информации в стране по сравнению с другими. Скорее, они дают оценку различных пробелов и

<sup>1</sup> Доступно по ссылке [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=26032&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=26032&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

<sup>2</sup> Резолюция 217А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.

<sup>3</sup> Резолюция 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г., вступила в силу 23 марта 1976 г.

<sup>4</sup> Утверждено Генеральной конференцией ЮНЕСКО на ее 26-й сессии.

недостатков в структуре развития средств информации, на основании которой затем можно сопоставить прогресс. На момент написания ПРСИ применялись или были применены в ряде стран, включая Бутан, Боливию, Бразилию, Хорватию, Эквадор, Восточный Тимор, Египет, БЮР Македонию, Габон, Иорданию, Мальдивы, Мали, Мозамбик, Непал, Сербия, Тунис, Уругвай и Венесуэлу. Накопленный опыт и уроки, извлеченные из этих «пилотных» оценок, составляют ключевой вклад в это Руководство.

Опыт пилотных проектов помог проверить структуру ПРСИ и продемонстрировать, насколько это мощный инструмент. Отчеты, составленные на основе этих оценок, и содержащиеся в них рекомендации уже оказали прямое влияние на развитие средств информации в некоторых странах. И сам процесс проведения оценки послужил важным инструментом повышения осведомленности о международных стандартах развития средств информации.

Основная идея данного Руководства - помочь обеспечить передачу уроков, извлеченных из уже проведенных оценок ПРСИ, тем, кто проводит оценки ПРСИ сейчас и в будущем. Это должно помочь улучшить будущие оценки и отточить процесс подачи заявки. Разделы Руководства по методологии, практическим задачам и рекомендациям призваны помочь исследователям выбрать лучшие практические подходы с учетом местного контекста.

Развитие средств информации - чрезвычайно сложный вопрос, и это отражается в том факте, что ПРСИ содержат 50 индикаторов и 100 суб-индикаторов. Ряд вопросов затрагивает разные показатели, а иногда и категории. Из-за этого исследователям может быть сложно понять, где именно такие вопросы, как необходимость для регулирующих органов быть независимыми или практика самооценки, должны решаться в рамках общей структуры. Более того, хотя ПРСИ очень всеобъемлющи, некоторые вопросы развития средств информации, такие как системы регистрации газет, не упоминаются поименно. Они часто неявно присутствуют в системе индикаторов и суб-индикаторов, но исследователям не всегда может быть ясно, где эти вопросы должны соответствовать. В Руководстве с **разбивкой** по показателям даются советы о том, где следует решать каждую проблему, где исследователи могли бы запутаться в этом или сделать это по-разному при разных оценках.

Эти экспериментальные проекты также показали, что исследователи не всегда имеют полное представление о том, какие международные стандарты применяются в различных областях. Это может быть особенно трудно в тех случаях, когда страна просто не имеет инструмента или органа, о котором идет речь в том или ином показателе. Например, в некоторых странах нет государственных вещательных компаний, а в государственных вещательных компаниях может отсутствовать совет управляющих, что может привести к путанице в ответах на вопрос о независимости этого совета, касающийся показателя 3.5. В Руководстве предпринимается попытка дополнительно прояснить характер международных стандартов в тех областях, в которых они

могут быть не в полной мере поняты. Для оказания дополнительной помощи в него также включены дополнительные ссылки на полезные справочные документы.

### Методологические вопросы

Методологическая структура оценки ПРСИ должна учитывать три иногда конкурирующих друг с другом потребности: сбор информации, которая надежно реагирует на все индикаторы и суб-индикаторы; работа в рамках существующих финансовых и ресурсных ограничений; и содействовать формированию более широкого чувства сопричастности и доверия к оценке среди различных национальных заинтересованных сторон.

Что касается процесса, то до настоящего времени было опробовано несколько подходов. ЮНЕСКО отдает предпочтение многостороннему подходу к проведению оценок. Это позволяет повысить ответственность и доверие к докладу, и в частности к основным выводам и рекомендациям. Кроме того, этот подход позволяет привлекать более широкий круг специалистов. В большинстве случаев этот процесс осуществляется под руководством одной национальной организации, которая пользуется уважением и независимостью, обладающая значительным исследовательским потенциалом. В нескольких случаях в состав редакционной группы входили ряд различных экспертов. Это обеспечивает более широкое участие и может быть полезным в тех случаях, когда невозможно определить какую-либо одну квалифицированную независимую исследовательскую организацию средств информации. Однако, такой подход может привести к несоответствиям с точки зрения стиля и, возможно, качества. В других случаях, либо из-за срочности, либо из-за отсутствия местного потенциала, этот процесс возглавлял один человек. Такой вариант является эффективным и помогает обеспечить последовательность и, в зависимости от конкретного человека, само качество. В то же время, такой подход может стать тяжелым бременем для этого человека с точки зрения потребности в широком знании всех вопросов развития средств информации, рассматриваемых в ПРСИ, и может также препятствовать формированию более широкого чувства ответственности за этот процесс.

Независимо от того, кто «держит перо», полезно привлекать к процессу сбора данных различные заинтересованные стороны. Одним из способов достижения этой цели является проведение собеседований с различными заинтересованными сторонами и использование широкого круга документации. Более структурный подход заключается в создании официального руководящего комитета или консультативной группы для обеспечения руководства и обратной связи на протяжении всего процесса, что, например, было сделано в Эквадоре и Непале. В этом случае коллективный состав органа должен широко представлять все заинтересованные стороны. Ведущая организация может взаимодействовать с консультативной группой по-разному, например, получая их отзывы на проекты и их вклад в подготовку рекомендаций.

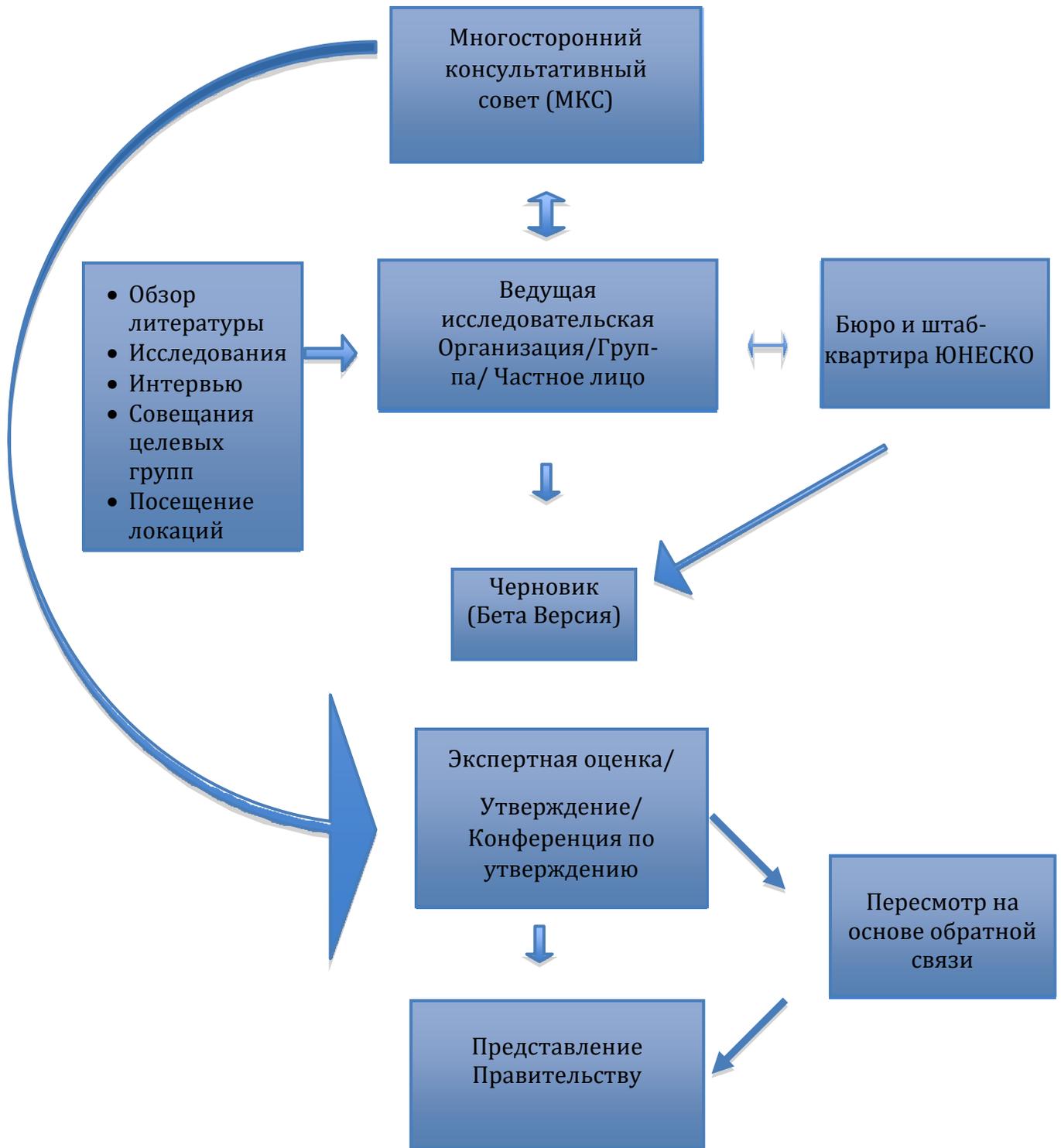
Ниже описываются **заинтересованные стороны**, которые могут быть заинтересованы в этом процессе. Можно отметить, что этот широкий круг заинтересованных сторон не всегда может быть в состоянии прийти к консенсусу по каждому вопросу. В тех случаях, когда полного консенсуса достичь не удастся, мнения несогласных сторон должны быть отражены, например, в приложении или сноске.

Способ выбора руководящего комитета будет зависеть от местной ситуации и порядка проведения оценки. В большинстве случаев национальная организация, проводящая это мероприятие, сможет определить основные группы заинтересованных сторон в стране. В некоторых случаях они могут назначать своих собственных членов в состав комитета, в то время как в других случаях национальная организация может выбирать членов непосредственно. Важно, чтобы этот процесс воспринимался как заслуживающий доверия, а сам комитет являлся представительным и включал в себя авторитетных лиц.

Независимо от используемого подхода, следует иметь в виду, что важной долгосрочной целью этого процесса является создание потенциала местных участников для понимания и оценки вопросов развития средств информации, и это следует учитывать при разработке методологии.

В процессе оценки, вероятно, будет заинтересован широкий круг заинтересованных сторон, которые должны так или иначе участвовать в нем, в том числе:

- профессионалы из средств информации - журналисты, редакторы, менеджеры и владельцы из всех типов средств информации, печатных и вещательных, коммерческих, общественных и местных;
- лица, определяющие политику, включая правительственных чиновников, старших государственных служащих, членов парламента и соответствующих парламентских комитетов, других выборных должностных лиц, лидеров политических партий;
- Регулирующие органы - регулирующие органы в области теле- и радиовещания и телекоммуникаций, органы по рассмотрению жалоб на средства информации, комиссии по правам человека;



- Гражданское общество - включая как национальные, так и международные группы, ассоциации и союзы средств информации, работающие со средствами информации или поощряющие свободу выражения мнений НПО, группы по ИКТ и смежным вопросам, группы потребителей; и
- другие - в том числе ученые, особенно те, кто участвует в организации курсов по средствам информации или социальным коммуникациям, соответствующие отраслевые органы, такие, как провайдеры Интернета и телекоммуникаций, и юристы, особенно юристы, занимающиеся вопросами средств информации, и доноры.

Справочная информация о проведении оценки может также повлиять на методологию. В большинстве случаев решение о проведении оценки принималось ЮНЕСКО. Однако в некоторых случаях решение о проведении оценки было принято независимыми организациями в консультации с ЮНЕСКО. Это может сказаться как на ресурсах, так и на подходе к оценке, например, если правительство желает, чтобы с ним консультировались до завершения работы над докладом. Важно попытаться заручиться хотя бы согласием правительства принимающей страны на проведение оценки, и его поддержка и участие в этом процессе желательны. ЮНЕСКО призывает другие страны использовать механизм оценки ПРСИ, и, хотя для этого разрешения не требуется, оценки, которые проводятся без участия ЮНЕСКО, должны четко указывать на этот факт.

Для фактического сбора данных следует использовать ряд методов. Процесс следует начинать с обзора литературы. Эта работа должна быть широкомасштабной и включать, среди прочего, соответствующее законодательство, сообщения групп, выступающих за свободу выражения мнений, и средств информации, поиск в Интернете и, где это возможно, архивные исследования. В данном случае следует использовать глобальные доклады НПО и МПО, которые, хотя и не посвящены конкретно стране, являющейся объектом оценки, могут содержать полезную информацию, как ежегодный доклад о развитии человеческого потенциала ООН. Они могут обеспечить надежную и поддающуюся проверке информацию, а также сравнительную оценку прогресса в стране, являющейся объектом оценки.

#### **Оперативные оценки**

В некоторых случаях ЮНЕСКО приняла решение о проведении оперативных оценок, например, в связи с настоятельной необходимостью по крайней мере предварительного картирования потребностей в развитии средств информации. Это было сделано, например, в случае Египта после революции, когда было сочтено важным оперативно предоставить заинтересованным сторонам информацию о потребностях в области развития средств информации, с тем чтобы они могли определить приоритеты в своей работе.

Хотя такие оценки могут внести важный вклад в деятельность по развитию средств информации, существуют и потенциальные недостатки. Одна из них заключается в том, что у местных заинтересованных сторон не будет чувства ответственности за результаты. Другая причина заключается в том, что оценка может не быть сосредоточена на приоритетах ключевых заинтересованных сторон, если они не были вовлечены в процесс. Эти проблемы можно, по крайней мере частично, преодолеть путем проведения широких консультаций с основными заинтересованными сторонами в рамках даже процесса оперативной оценки.

Еще одной областью, требующей проведения оперативных оценок, является сбор данных и, в частности, обеспечение сбора достаточно полных и точных данных. Это может усугубляться в тех случаях, когда документы, и в частности законы, отсутствуют на языке лица, проводящего оценку. Этому может способствовать привлечение к этому процессу местных экспертов, выполняющих вспомогательную роль.

Оперативная оценка, возможно, пожелает сосредоточить внимание на приоритетных областях, в то время как другие области будут рассматриваться лишь на более поверхностной основе. В этом случае необходимо уделять пристальное внимание обеспечению того, чтобы приоритетные области были сочтены важными местными заинтересованными сторонами. И вновь важное значение имеют широкие консультации с местными партнерами.

И наконец, оперативные оценки, как правило, не позволяют проверить правильность рекомендаций, что возможно при проведении более углубленной оценки. Эту проблему можно смягчить путем проведения тщательных консультаций с местными заинтересованными сторонами в ходе этого мероприятия, а также путем обеспечения тесной увязки рекомендаций с установленными международными стандартами и передовой практикой, в том числе с тем, как это отражено в самих ПРСИ.

Это должно дополняться процессом собеседований, которые могут быть как индивидуальными, так и групповыми, а также неофициальными и более структурированными. Следует привлечь представителей как можно большего числа заинтересованных сторон, перечисленных выше. Возможно, было бы полезно разработать различные наборы вопросов для различных заинтересованных сторон на основе знаний и опыта, которые, как ожидается, будут иметься у этих участников. По мере сбора большего объема информации и выявления как сильных, так и слабых мест сбора данных, включая области, в которых ответы расходятся, ведущие опрос, возможно, пожелают скорректировать вопросы, которые они задают опрашиваемым. В частности, они, возможно, пожелают уделить больше внимания тем областям, в которых сбор информации остается слабым и в которых различные заинтересованные стороны дают разные ответы на один и тот же вопрос. Таким образом, некоторые заинтересованные стороны могут характеризовать публичную вещательную компанию как весьма сбалансированную, в то время как другие обвиняют ее в значительной предвзятости.

Возможно, было бы полезно включать в процесс проведения собеседований поездки в ключевые места. Таким образом, посещение гражданских радиостанций, государственной вещательной компании или провинциальных ИКТ, может иметь неоценимое значение для получения представления о том, как они работают и кому они служат. Следует также рассмотреть вопрос о поездках на места, например, в более мелкие города и/или сельские районы, а также в те части страны, где экономика, культура или политическая среда являются уникальными.

Получение надежных ответов на ряд индикаторов и суб-индикаторов зависит от наличия первичных данных, например, данных обследований или мониторинга. В тех случаях, когда другие обследования еще не проводились, в зависимости от имеющихся ресурсов следует рассмотреть вопрос о проведении обследований с учетом того, что они должны быть как можно более репрезентативными. К числу показателей, требующих сбора первичных данных в форме опроса аудитории или общественного мнения, относятся следующие:

- 1.2 (общественность осведомлена о праве на информацию и использует его);
- 3.1 (информация, предоставляемая средствами информации, доступна для женщин и маргинализированных групп);
- 3.8 (средства информации реагируют на потребности своих аудиторий);
- 3.11 (уровень общественного доверия и участия в средствах информации, а также местный/национальный баланс в новостях); и
- 5.2 (доступ маргинальных групп к средствам информации).

В большинстве других случаев достаточно надежные данные могут собираться путем проведения собеседований с достаточно широким кругом различных заинтересованных сторон, представляющих основные группы заинтересованных сторон, наряду с обзорами литературы. Таким образом, например, часто можно собрать специальную, но репрезентативную информацию по таким вопросам, как применение законов, концентрация собственности на средства информации и угрозы в отношении работников средств информации. К числу некоторых показателей, касающихся средств информации, которые могут потребовать более структурированного сбора данных (например, с помощью официальных мероприятий по мониторингу), относятся:

- 2.10 (распределение государственной рекламы);
- 3.1 (средства информации используют языки, отражающие местное языковое разнообразие и подготовленные для различных групп) и (государственные средства информации представляют мнения всего политического спектра); и
- 3.2 (женщины и меньшинства достаточно широко представлены в средствах информации).

Для обеспечения точности, качества и достоверности докладов об оценке и, следовательно, легитимности рекомендаций важнейшее значение имеет коллегиальный обзор, проводимый одним или, в идеале, несколькими экспертами. Эти эксперты должны обладать специальными знаниями в области развития средств информации, в частности в том, что касается правовых вопросов, и иметь хорошее представление о положении средств информации в стране. В тех случаях,

когда ЮНЕСКО публикует доклад в качестве своего рабочего документа, он, как правило, сначала публикуется в виде бета-версии с призывом к представлению замечаний до опубликования окончательного доклада.

## **Подробное руководство по применению каждого показателя ПРСИ**

Система индикаторов и суб-индикаторов включает некоторые области, в которых возможно частичное дублирование, что отчасти объясняется огромной сложностью этой области и межсекторальным характером многих вопросов. Во избежание повторения и постоянного обращения читателей к другим частям доклада важно, чтобы составители доклада рассматривали каждый отдельный вопрос только в одном месте. Важно также, чтобы те, кто готовит доклады в различных странах, рассматривали вопросы согласованным образом (т.е. в рамках одного и того же показателя или суб-показателя). В этой части Справочного руководства излагаются направления деятельности по достижению этих целей.

Кроме того, существует ряд вопросов, которые, как представляется, не были решены или не получили достаточно четкого освещения в индикаторах и суб-индикаторах. В этой части Справочного руководства содержатся указания относительно того, где следует рассматривать эти вопросы. И наконец, в этой части Справочного руководства также содержатся некоторые указания в отношении конкретного содержания некоторых индикаторов/суб-индикаторов, а также дополнительные указания в отношении основных международных стандартов в этой области и в некоторых случаях ссылки на дополнительные справочные документы.

Для облегчения представления всей этой информации и для удобства пользования эта часть Справочного руководства организована по тому же принципу, что и основная публикация по ПРСИ, с заголовками для каждой категории, вопроса, индикатора и суб-индикатора наряду с дополнительным заголовком для введения.

### **➤ [Где следует рассматривать межсекторальные вопросы](#)**

Четыре вопроса, рассматриваемые в Основной программе по ПРСИ, встречаются чаще и носят более межсекторальный характер, чем другие, а именно:

- проблема неформальных притеснений и самоцензуры;
- вопрос о поощрении плюрализма средств информации, в том числе посредством лицензирования;
- вопрос о независимом регулировании средств информации; и
- вопрос о саморегулировании.

Это может быть достаточно трудным определить, где конкретно следует рассматривать каждый аспект этих сложных вопросов в рамках системы индикаторов и суб-индикаторов, и разные исследователи вполне могут делать это по-разному. Цель этого раздела Справочного руководства состоит в том, чтобы дать четкие указания в отношении того, каким образом следует рассматривать эти

вопросы. Эта информация включена в комментарий по каждому показателю. В целях обеспечения большей ясности обзор всех показателей, относящихся к этим вопросам, также приводится ниже.

➤ **Проблема первая:**

Ряд различных показателей касаются идеи **неформального (незаконного) давления или притеснения средств информации, а также самоцензуры**, которая может возникнуть в результате этого. Во избежание дублирования и повторов их следует рассматривать следующим образом:

- 1.3, в редакционной независимости, по отношению к давлению со стороны правительства и других сторон, подрывающая редакционную независимость
  - В данном случае речь идет о действиях, которые представляют собой незаконные притеснения, не равносильные физическим угрозам или нападениям. В качестве примера можно привести телефонные звонки старших должностных лиц руководителю государственной вещательной компании с призывом не обсуждать тот или иной конкретный вопрос. Не обсуждайте реакцию средств информации на эту деятельность с точки зрения самоцензуры, поскольку этот вопрос будет рассматриваться в разделе 3.14
- 1.11, о цензуре, относится к угрозам закрытия.
  - Здесь рассматриваются только судебные иски или угрозы закрытия. В качестве примера можно привести возбуждение дела, предусматривающего закрытие какого-либо средства информации в качестве угрозы национальной безопасности.
- 3.8 о культуре саморегулирования, которая касается практики самоцензуры.
  - Не затрагивайте здесь самоцензуру. Вместо этого обратите читателя к ссылке 3.14.
- 3.13. О безопасности. Относится к угрозам, преследованиям, а также нападениям.
  - Здесь следует указать на угрозы и реальные физические нападения на работников средств информации и средства информации или другие физические меры. Примером может служить угроза избиения журналиста, если он или она настаивает на освещении определенной статьи.
- 3.14, О незащищенности. Относится к самоцензуре из-за страха наказания, преследований или нападений.
  - Здесь рассматривается вопрос о самоцензуре, говоря в собственном смысле слова, то есть с точки зрения наблюдаемого поведения или явных упущений со стороны средств информации, когда средства информации не обращаются к вопросам, имеющим общественное значение. Примером может служить то, что средства информации не обсуждают насилие в отношении женщин, потому что это считается табу, или что средства информации не критикуют высших должностных лиц, потому что они обеспокоены мезьей.

➤ **Проблема вторая:**

Некоторые индикаторы также указывают на необходимость поощрения

плюрализма в средствах информации и использования с этой целью процесса лицензирования. Чтобы избежать дублирования и повторения, с ними следует обращаться следующим образом:

- 1.7, В отношении системы регулирования - требует, чтобы регулирующий орган обладал полномочиями по поощрению плюрализма в области вещания.
  - Не затрагивайте здесь плюрализм. Обратите читателя к 2.4.
- 2.1, О позитивных мерах. Призывает к нормативным актам, способствующим плюрализму, и к лицензированию частот для поощрения разнообразия.
  - Рассмотрите здесь меры по обеспечению разнообразия владения средствами информации, но не более широкие вопросы разнообразия. Примером может служить правило, дающее регулирующему органу право предотвращать слияние средств информации, если это приведет к нежелательному уровню концентрации собственности на средствах информации.
- 2.2, о соблюдении, призывает регулирующие органы выделять лицензии на цифровое вещание различным операторам.
  - Не говорите здесь о плюрализме. Обратите читателя к 2.4.
- 2.3, в сочетании с различными средствами информации, призывает общественных вещателей получать цифровые лицензии.
  - Здесь рассматривается только вопрос о том, имеют ли общественные вещатели доступ к цифровым лицензиям (в зависимости от обстоятельств).
- 2.4 О независимом регулировании. Призывает к справедливому доступу к частотам для множества средств информации.
  - Здесь рассматривается вопрос о том, требуют ли правила лицензирования, чтобы регулирующий орган принимал во внимание плюрализм, а также выдавал ли регулирующий орган лицензии различным средствам информации на практике. Примером может служить правило, которое включает вклад в плюрализм среди факторов, которые необходимо учитывать при оценке конкурирующих заявок на лицензию, или отметить, что среди всех лицензированных средств информации хорошо представлены общественные и коммерческие средства информации.
- 2.5, В отношении общинных средств информации. Призывает к установлению квот частоты для общинных средств информации.
  - Здесь указываются только конкретные правила, по которым часть спектра резервируется для общинных вещателей. Примером может служить правовая норма, которая выделяет 20% спектра FM местным радиостанциям.
- 2.7, в плане использования спектра, призывает к справедливому распределению частот между различными типами радиовещательных компаний.
  - Примером может служить резервирование определенного диапазона частот для местных вещательных компаний.

➤ Проблема третья:

И наконец, в показателях несколько раз поднимается вопрос о саморегулировании. Во избежание дублирования и повторов их следует рассматривать следующим

образом:

- В пункте 3.7, касающемся саморегулирования, говорится о необходимости создания систем рассмотрения жалоб на уровне отрасли.
  - Здесь рассматриваются любые системы саморегулирования, которые применяются в отношении целых секторов, таких, как печатные средства информации, вещательные средства информации или все средства информации. Примером может служить орган по рассмотрению жалоб, созданный газетами.
- Пункт 3.8, О культуре саморегулирования, касается каналов подачи жалоб общественности.
  - Здесь рассматриваются системы подачи жалоб, созданные отдельными средствами информации. В качестве примера можно привести назначение ежедневной газетой внутреннего омбудсмана.
- Пункт 3.9, в отношении кодекса вещания. Тут говорится о необходимости правил справедливости и беспристрастности.
  - Здесь следует рассмотреть вопрос о том, налагает ли какой-либо кодекс поведения, применимый к теле- и радиовещательным компаниям, будь то саморегулирующийся или статутный, обязательства в отношении беспристрастности и сбалансированности. Примером может служить телевизионный кодекс, принятый статутным регулирующим органом, который требует, чтобы все лицензированные телевизионные станции беспристрастно освещали свои новости и текущие события.
- Пункт 3.10, касающаяся обеспечения соблюдения кодекса вещания, касается системы подачи жалоб общественности.
  - Здесь рассматриваются только те случаи, когда обеспечение соблюдения кодекса вещания осуществляется статутным органом. В качестве примера можно привести закон о вещании, который наделяет регулирующий орган полномочиями предписывать вещателю сделать заявление, признающее нарушение кодекса. Не затрагивать здесь саморегулирующиеся системы для вещательных компаний, поскольку они должны рассматриваться в рамках 3.7 (если это общепромышленные системы) или 3.8 (если это касается отдельных вещательных компаний).

#### ➤ [Пошаговое руководство по структурированию отчета](#)

### **Введение**

Введение должно содержать необходимую справочную информацию и контекст, с тем чтобы читатели могли ознакомиться с остальной частью доклада. Она должна включать следующие вопросы:

- Краткое описание исторических, политических, социальных, экономических, связанных с развитием и географических особенностей страны с уделением особого внимания тем особенностям, которые имеют отношение к средствам информации (примерами могут служить уровень благосостояния, скудность населения, сложная языковая ситуация, широкое использование архипелага, высокий уровень неграмотности и т.д.).
- Соответствующая статистическая информация, например доступ к мобильным телефонам и Интернету, рейтинг индекса развития человеческого потенциала

ПРООН, валовой национальный доход (ВНД), доступ к средствам информации, рейтинг свободы печати и т.д.

- Обзор положения в области средств информации в стране со ссылкой на существующие средства информации, аудиторию, концентрацию собственности, экономические факторы, такие, как рынок рекламы, распределение по стране, соответствующие тенденции и т.д.
- Обзор правовых и политических условий, а также других ключевых элементов системы развития средств информации (таких, как сильные учебные заведения или обстановка отсутствия безопасности и нападений).
- Резюме основных вопросов, выявленных в докладе.

## **Категория 1. Система регулирования, способствующая свободе выражения мнений, плюрализму и разнообразию средств информации**

### Вопрос А. Правовые и политические рамки

*1.1 Свобода выражения мнений гарантируется законом и соблюдается на практике*  
Основное внимание здесь следует уделять главным образом конституционным гарантиям свободы выражения мнений и средствам информации. При оценке этих конституционных гарантий основной точкой отсчета должна быть статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), которая допускает ограничения права на свободу выражения мнений только в том случае, если они предусмотрены законом; и необходимы для защиты прав или репутации других лиц, национальной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. В тех случаях, когда Конституция допускает более широкие ограничения свободы выражения мнений, это следует отметить здесь.

В этой связи следует также указать, ратифицировала ли страна договоры по правам человека, предусматривающие защиту свободы выражения мнений и средств информации. К числу соответствующих договоров, помимо МПГПП, относятся (первый) Факультативный протокол к МПГПП, предусматривающий возможность подачи индивидуальных петиций, Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 4 о ненавистнических высказываниях) и Конвенция о правах ребенка (см. статьи 13 и 17) и соответствующие региональные договоры по правам человека (такие, как Африканская хартия прав человека и народов, Американская конвенция о правах человека и Европейская конвенция о правах человека).

Здесь следует также упомянуть официальные механизмы защиты прав, такие, как национальная комиссия по правам человека. В комментарии следует указать, какое отношение такие механизмы имеют к средствам информации. Например, они могут быть наделены полномочиями непосредственно устранять угрозы свободе выражения мнений или могут иметь мандат на рассмотрение вопроса о дискриминации, которая может также затрагивать свободу выражения мнений.

*1.2 Право на информацию гарантируется законом и соблюдается на практике*  
Этот индикатор относится к праву отдельных лиц на доступ к информации, имеющейся в распоряжении государственных органов, а не к какому-либо более

широкому понятию права на информацию, например, к свободному потоку информации в обществе. Иногда это также называется свободой информации или доступом к информации. Первый суб-индикатор в данном случае действительно заключается в том, приняла ли страна закон о праве или свободе информации, который предоставляет отдельным лицам право запрашивать и получать информацию, находящуюся в распоряжении правительства. Некоторые из суб-индикаторов касаются характера норм, устанавливаемых этим законодательством (так что они применимы только в том случае, если такое законодательство существует).

К числу соответствующих (дополнительных) договорных обязательств, которые следует учитывать при оценке ДИ, относятся Конвенция против коррупции (статьи 10 и 13), а для европейских стран - Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам и Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, Участие общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция).

При рассмотрении вопроса об ограничениях права на информацию следует учитывать не только неприкосновенность частной жизни, указанную в суб-индикаторах, но и другие ограничения, такие как национальная безопасность, коммерческая конфиденциальность и внутренние документы для обсуждения. Эта часть оценки должна касаться не только ограничений, предусмотренных любым законом о праве на информацию, но и законодательства о конфиденциальности.

*1.3 Независимость редакции гарантируется законом и соблюдается на практике*  
Здесь рассматриваются виды деятельности, представляющие собой неформальные или не предусмотренные законом притеснения, которые не равносильны физическим угрозам или нападениям. В качестве одного из примеров можно привести телефонные звонки старших должностных лиц руководителю государственной вещательной компании с призывом не обсуждать тот или иной конкретный вопрос. Другим примером может быть попытка крупного рекламодателя шантажировать редактора, чтобы тот не нёс с собой историю, которая разоблачает проблемы с их продуктом. Не обсуждайте реакцию средств информации на эту деятельность с точки зрения самоцензуры, поскольку этот вопрос будет рассматриваться в пункте 3.14

*1.4 Право журналистов на защиту своих источников гарантируется законом и соблюдается на практике*  
Это довольно просто. Тот же вопрос перечислен в разделе 3.14, но его следует рассмотреть здесь, а не там.

*1.5 Участие общественности и организаций гражданского общества (ОГО) в формировании государственной политики в отношении средств информации*  
В данном случае основное внимание следует уделять возможностям ОГО в плане формирования политики, нормативно-правовой базы для средств информации. Например, проводит ли правительство широкие консультации с заинтересованными сторонами, когда оно занимается разработкой политики в отношении средств информации или предлагает принять законодательство о

средствах информации? Другие формы участия ОГО в деятельности, затрагивающей средства информации, например, в процессе назначения сотрудников регулирующего органа и профессиональной подготовки, рассматриваются в рамках других показателей.

#### Вопрос В. Система регулирования вещания

##### *1.6 Независимость системы регулирования гарантируется законом и соблюдается на практике*

Основное внимание в рамках этого показателя следует уделять органам, наделенным регулирующими полномочиями в отношении средств информации, таким, как органы, выдающие лицензии на вещание, и/или регулирующие деятельность в области телекоммуникаций. Как отмечалось выше, это является основным показателем для описания правовой и иной формальной защиты независимости этих органов. Фактические доказательства независимости или ее отсутствия в работе этих регулирующих органов, что является иным вопросом (для регулирующего органа может быть достаточно независимым даже в отсутствие правовых гарантий и правовых гарантий сам по себе не может обеспечить независимость на практике) следует рассмотреть в разделе 2.4. В ходе обсуждения следует рассмотреть вопрос о порядке назначения членов, в том числе о том, кто их назначает (это не должно делаться правительством или другими должностными лицами, действующими в одиночку, но этот процесс должен также охватывать гражданское общество и выборные органы, такие, как парламент) запрет на назначение, пребывание в должности и т.д. а также такие вопросы, как механизмы финансирования и их влияние на независимость.

##### *1.7 Деятельность системы регулирования по обеспечению плюрализма средств информации и свободы выражения мнений и информации*

Как отмечалось выше, не затрагивать здесь плюрализм. Не затрагивать роль регулирующего органа в лицензировании вещательных компаний. Оба эти вопроса будут рассмотрены в разделе 2.4. Вместо этого следует охватить роль регулирующего органа в решении таких вопросов, как поощрение справедливости и свободы выражения мнений. Например, регулирующий орган может иметь право высказывать замечания по законодательству, затрагивающему средства информации, до его принятия или выносить рекомендации в отношении расширения свободы средств информации.

Здесь следует рассмотреть вопрос о том, в какой степени регулирующий орган подотчетен общественности. Даже независимые органы, регулирующие деятельность средств информации, должны быть подотчетны, в конечном счете, общественности в целом. Во многих странах подотчетность обеспечивается без ущерба для независимости, поскольку регулирующий орган отчитывается перед общественностью через парламент, а не непосредственно перед правительством.

#### Вопрос С. Законы о диффамации и другие правовые ограничения в отношении журналистов

##### *1.8 Государство не налагает необоснованных правовых ограничений на средства*

## *информации*

Основное внимание в этом показателе уделяется регулированию деятельности журналистов. Выдача лицензий или регистрация журналистов не являются законными, хотя такая практика по-прежнему существует во многих странах. Кроме того, хотя введение требований об аккредитации для мест ограниченного доступа может быть законным (таких, как парламент или суды) процедуры аккредитации должны ограничиваться такими ситуациями, а также должны быть защищены от политического вмешательства и не должны создавать неоправданного бремени для журналистов.

### *1.9 Законы о диффамации устанавливают самые узкие ограничения, необходимые для защиты репутации отдельных лиц*

Здесь следует рассмотреть правовые нормы, касающиеся диффамации, со ссылкой на различные перечисленные суб-индикаторы. Следует также указать, остаются ли в силе нормы уголовного законодательства о диффамации и насколько активно они применяются. Уголовная диффамация не является законным способом защиты репутации, поскольку она может быть надлежащим образом защищена законами о диффамации, которые не допускают применения суровых уголовных санкций, таких как тюремное заключение или клеймо позора в виде судимости.

Читателю также следует дать представление о том, насколько активно законы о диффамации в целом применяются и как они влияют на свободу выражения мнений (т.е. оказывают ли они сдерживающее воздействие на освещение событий в средствах информации, например, на правительство или других влиятельных социальных субъектов).

В дополнение к ссылке на защиту в связи с разумными публикациями, указанной в суб-индикаторе 1.9.2, следует упомянуть о любых существующих аргументах в защиту добросовестности. Что касается средств правовой защиты, то следует упомянуть альтернативные средства, такие, как предусмотренное законом право на ответ (право на ответ в рамках системы саморегулирования или в качестве добровольной передовой практики следует рассмотреть в разделе 3.8). Следует также обсудить те уголовно-правовые и гражданско-правовые средства правовой защиты, которые обычно применяются, особенно в тех случаях, когда они оказывают сдерживающее воздействие на свободу средств информации (например, потому, что они включают в себя приговоры о тюремном заключении или суровые компенсации за причиненный ущерб).

### *1.10 Другие ограничения свободы выражения мнений, основанные на национальной безопасности, ненавистнических высказываниях, невмешательстве в личную жизнь, неуважении к судебным законам и непристойном поведении, должны быть четкими и узко определенными в законе и оправдываться, в случае необходимости, в демократическом обществе в соответствии с международным правом*

Суб-индикатор 1.10.1 конкретно касается национальной безопасности, однако все ограничения, перечисленные в основном показателе - ненавистнические высказывания, частная жизнь, неуважение к судебным законам и непристойное поведение, - должны рассматриваться здесь. Ограничения, основанные на соображениях национальной безопасности, могут иметь различные названия,

такие, как подстрекательство к мятежу, оскорбление правителя, государственная измена и т.д. Под неуважением к судебным законам понимаются законы, направленные на защиту беспристрастности и авторитета судебных органов (которые, вероятно, будут иметь различные названия в странах, имеющих разные законодательства).

Другие общие ограничения в отношении содержания материалов, которые могут публиковаться или транслироваться, например, в уголовном или гражданском кодексе, должны быть рассмотрены здесь. К числу возможных примеров относятся законы о богохульстве, законы, направленные на поддержание общественного порядка, законы о ложных новостях и т.д. Здесь нет необходимости рассматривать законы о диффамации, поскольку они подпадают под предыдущий индикатор.

#### Вопрос D. Цензура

##### *1.11 Средства информации не подлежат предварительной цензуре ни по закону, ни на практике*

Основное внимание в рамках этого показателя уделяется правовым нормам, которые в первую очередь препятствуют распространению материалов, в отличие от правил, которые предусматривают ответственность после публикации. Предварительная цензура в данном случае означает систему, в соответствии с которой официальный орган имеет официальные полномочия проверять и предотвращать выпуск медийных продуктов до их выхода в свет.

Как отмечалось выше, комментарий, касающийся суб-индикатора 1.11.4, должен быть сосредоточен на юридических угрозах закрытия, а не на неофициальных преследованиях. Аналогичным образом, замечания относительно ограничений в отношении газет или типографий в данном случае должны ограничиваться формальными ограничениями. Вопросы, касающиеся общедоступности и стоимости газет и типографского оборудования, должны рассматриваться в разделе 5.1.

Использование термина «санкции» в суб-индикаторе 1.11.2 означает наложение санкций до публикации материала (а не санкции после публикации). Любые комментарии по «штрафам» в соответствии с суб-индикатором 1.11.6 должны ограничиваться случаями, когда они настолько велики, что затрудняют или делают невозможным работу средств информации. В противном случае вопрос о штрафах и других санкциях должен рассматриваться в соответствии с соответствующим показателем (например, 1.9 для клеветы или 1.10 для других ограничений контента).

Здесь следует рассмотреть вопрос регистрации средств информации (см. Суб-индикатор 1.11.3), а также вопрос о том, накладывают ли эти системы существенные ограничения на создание газет и других типов средств информации. Однако вопрос лицензирования вещателей следует рассматривать не здесь, а в п. 2.8. Регистрацию интернет-провайдеров и т.п. следует рассматривать не здесь, а в п. 1.12.

### 1.12 Государство не стремится блокировать или фильтровать Интернет-контент, считающийся чувствительным или вредным

В данном случае основное внимание следует уделять ограничениям в отношении содержания Интернета и предоставлению Интернет-услуг, а также тому, как государство определяет и осуществляет какие-либо ограничения, а не мерам по содействию широкому публичному доступу к Интернету, который подпадает под пункты 5.2 и 5.3.

#### Дополнительные ресурсы

- Хартия прав на пользование Интернетом АП (2006 год). Доступен на: <http://www.apc.org/en/node/5677>
- Вещание, голос и подотчетность: подход к политике, праву и регулированию, представляющий общественный интерес, Buckley, S., Duer, K., Mendel, T. and O'Siochru, S., (2008, Ann Arbor, University of Michigan Press)
- Декларация Комитета министров о независимости и функциях регулирующих органов в секторе вещания, Совет Европы (2008 год). Доступен на: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1266737&Site=CM>
- Определение диффамации: Принципы свободы выражения мнений и защиты репутации, статья 19 (2000). Доступен на: <http://www.article19.org/pdfs/standards/definingdefamation.pdf>
- Свобода информации: сравнительное правовое исследование, Мендель, Т. (2008) (обновленный вариант 2003 года, ссылка на который содержится в основном тексте). Доступен по адресу:  
[http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=26159&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=26159&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- Руководящие принципы регулирования вещания, Саломон, Е. (2008 год - второе издание). Доступен на:  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183285e.pdf>
- Совместная декларация, международные механизмы поощрения свободы выражения мнений. Доступен по адресу:  
<http://www.osce.org/fom/66176>.
- Йоханнесбургские принципы национальной безопасности, свободы выражения мнений и доступа к информации, статья 19 (1995). Доступен на: <http://www.article19.org/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf>
- Законодательство о средствах информации в Африке - сравнительное правовое исследование, Бергер, Г. (2007 год). Доступен по адресу: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001570/157072e.pdf>
- Принципы, касающиеся права на доступ к информации, Межамериканский юридический комитет (2008 год). Доступен по адресу: <http://www.oas.org/council/Documents%20DOC2008.asp>
- Ограничение свободы выражения мнений: стандарты и принципы, Мендель, Т. (2010). Доступен по адресу:  
<http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/10.03.Paper-on-Restrictions-on-FOE.pdf>

## **Категория 2. Плюрализм и разнообразие средств информации, равные экономические условия и прозрачность собственности**

### Вопрос А. Концентрация средств информации

#### 2.1 Принятие государством позитивных мер по поощрению плюралистических средств информации

В данном случае основное внимание следует уделять мерам по поощрению плюрализма в плане владения средствами информации, поскольку другие виды

плюрализма рассматриваются в рамках других показателей. Поэтому вопрос об использовании лицензирования для поощрения плюрализма в соответствии с суб-индикатором 2.1.5 следует ограничить использованием процесса лицензирования для решения проблем, связанных с концентрацией собственности, в отличие от более широкого использования процесса лицензирования для поощрения плюрализма, которые рассматриваются в разделах 2.4 и 2.7. Комментарий должен включать описание фактического положения в отношении концентрации собственности на средства информации в стране и любых существующих или возникающих ситуаций концентрации.

## *2.2 Государство обеспечивает соблюдение мер по поощрению плюралистических средств информации*

Как и в случае с предыдущим показателем, основное внимание в данном случае уделяется лишь собственности на средства информации, а не другим вопросам, связанным с плюрализмом. Как отмечалось выше, в настоящем документе не рассматривается вопрос о лицензировании различных видов вещательных компаний (суб-индикатор 2.2.3).

## Вопрос В. Разнообразное сочетание государственных, частных и общинных средств информации

### *2.3 Активное поощрение государством разнообразных государственных, частных и общинных средств информации*

Замечания в отношении лицензий на использование цифровых технологий (суб-индикатор 2.3.2) следует ограничить вопросом о том, предоставляются ли такие лицензии государственным вещательным компаниям. Более широкие вопросы, касающиеся лицензирования, рассматриваются в разделах 2.4 и 2.7. Ссылку в суб-индикаторе 2.3.3 на стандартную регистрацию предприятий' не следует путать со ссылкой на конкретные регистрационные требования к средствам информации в пункте 1.11. В тех случаях, когда существует система субсидирования средств информации, помимо тех, которые конкретно предназначены для общинных средств информации (см. ниже, 2.5), ее следует описывать здесь наряду с тем влиянием, которое она оказывает на рынок средств информации в целом.

### *2.4 Независимая и прозрачная система регулирования*

Это является основным показателем использования процесса лицензирования как такового для поощрения плюрализма, хотя вопрос концентрации собственности должен рассматриваться в рамках пункта 2.1, а вопрос планирования спектра для плюрализма - в рамках пункта 2.7. Поэтому вопросы, которые необходимо рассмотреть в настоящем документе, заключаются в том, включает ли система лицензирования меры по поощрению плюрализма, помимо права собственности. Например, регулирующий орган может быть обязан принимать во внимание различия при принятии решений о выборе между конкурирующими лицензионными заявками. В данном комментарии следует также осветить то, в какой степени разнообразие фактически поощряется посредством лицензирования (например, в эфире доминируют музыкальные радиостанции или существуют также некоторые образовательные и новостные радиостанции).

В рамках этого показателя также затрагивается сквозной вопрос независимости. 1.6 Правовые гарантии независимости рассматриваются в разделе 1.6. В данном комментарии следует рассмотреть вопрос о том, насколько независимым является регулирующий орган, например, как это отражено в его действиях. Как отмечалось выше, даже при наличии наилучших правовых гарантий регулирующий орган может не быть независимым и даже не иметь гарантий, регулирующий орган может функционировать весьма независимо.

Этот индикатор частично совпадает с показателем 2.8, который также требует прозрачной оценки заявок на выдачу лицензий. В данном комментарии следует дать оценку процессам лицензирования на основе широкого участия, а вопросы о том, насколько справедливым и прозрачным является этот процесс для лиц, подающих заявления, следует рассмотреть в разделе 2.8.

#### *2.5 Активное содействие развитию общинных средств информации на уровне штатов и ОГО*

Плюрализм также является сквозной проблемой для этого показателя. В данном случае следует рассмотреть только конкретный вопрос о том, установлены ли квоты или целевые показатели, предусматривающие резервирование части спектра частот для общинных вещательных компаний (примером может служить резервирование 20% FM-частот для общинных радиостанций). Механизмы обеспечения того, чтобы общинные вещательные компании сохраняли тесную связь со своими общинами (суб-индикатор 2.5.3), например, посредством надзорных советов, формируемых из представителей общин, должны рассматриваться здесь, а не в рамках пункта 3.12 (где приводится аналогичная идея).

В дополнение к описанию любых перекрестных субсидий и правил преференциального ценообразования, конкретно предназначенных для общинных вещательных компаний (суб-индикатор 2.5.4 и 5), следует упомянуть о любых прямых государственных субсидиях, предоставляемых им, например, в форме субсидий.

#### Вопрос С. Лицензирование и распределение спектра частот

#### *2.6 Государственный план распределения спектра обеспечивает оптимальное использование в общественных интересах*

Этот индикатор является прямым.

#### *2,7 Государственный план распределения спектра поощряет разнообразие форм собственности и содержания.*

Это является еще одним показателем того, что плюрализм является сквозной проблемой. В данном комментарии основное внимание следует уделить вопросу о том, включает ли какой-либо план распределения спектра целевые показатели, квоты или другие правила, поощряющие многообразие (в дополнение к общинным вещательным компаниям, что должно быть отражено в пункте 2.5). Суб-индикатор 2.7.4 касается обязательных правил для служб общественного вещания (СОВ), однако этот вопрос следует рассмотреть в рамках показателя 3.4, который касается исключительно этого вопроса. Здесь следует рассмотреть

любые другие обязательные обязательства в плане спектра, которые поощряют разнообразие.

Суб-индикатор 2.7.3 указывает на необходимость выделения по крайней мере части цифрового дивиденда для целей вещания. В настоящем комментарии следует выйти за эти рамки и обсудить более широкие вопросы, касающиеся цифровой миграции, включая планы по отключению аналоговой передачи и меры по ограничению сбоев и издержек для пользователей.

#### *2.8 Независимая и прозрачная система регулирования*

Как отмечалось выше, вопрос о том, выдаются ли лицензии на вещание независимым органом, не следует рассматривать в настоящем документе, поскольку он уже охватывается разделами 1.6 и 2.4. Комментарии здесь должны быть сосредоточены на процессах лицензирования, а также на том, являются ли они справедливыми и прозрачными, особенно в том, что касается обеспечения равных условий для кандидатов. Вопросы, подлежащие рассмотрению, должны включать в себя вопрос о том, публикуются ли заранее четкие критерии подачи и оценки конкурирующих заявок на получение лицензии, обеспечивает ли данный процесс справедливое обращение между заявителями и т.д.

#### Вопрос D. Регулирование налогообложения и предпринимательской деятельности

##### *2.9 Государство использует налогообложение и регулирование предпринимательской деятельности для поощрения развития средств информации на недискриминационной основе*

Этот индикатор является прямым.

#### Вопрос E. Реклама

##### *2.10 Государство не проводит политику дискриминации в области рекламы*

Этот индикатор также является довольно простым. Вместе с тем в дополнение к перечисленным здесь характеристикам здесь следует рассмотреть любые другие виды коммерческого давления со стороны государства или связанного с ним. Это может включать, например, установление тесных связей между частными компаниями и правительством, которые затем используются для оказания давления на средства информации, например, для того, чтобы они воздерживались от критики правительства; или выделение правительством средств или других льгот средствам информации таким образом, который не защищен от политического вмешательства.

СОВ, которые как получают государственное финансирование, так и имеют право на коммерческую рекламу, могут злоупотреблять этой ситуацией, используя свое государственное финансирование для установления цен на рекламном рынке (в основном используя государственное финансирование для продажи рекламы по ценам ниже себестоимости в качестве способа увеличения общих доходов). Это несправедливо и должно быть предотвращено, предпочтительно путем введения запрета в законодательном порядке (т.е. в форме регулирования конкуренции), но по крайней мере посредством установленной практики.

### 2.11 Эффективное регулирование рекламы в средствах информации

Нормативным актом, упоминаемым под этим индикатором, может быть свод статутных правил или кодекс, или система саморегулирования. Во многих странах саморегулирование рекламы было успешным даже в тех случаях, когда оно не работало для других видов контента.

#### Дополнительные ресурсы

- Декларация Комитета министров о роли общинных средств информации в поощрении социальной сплоченности и межкультурного диалога, Совет Европы (2009 год). Доступен по адресу: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1409919&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>
- Принципы демократического регулирования общинного вещания, AMARC (2008). Доступен по адресу: [http://legislaciones.amarc.org/Principios/Principles%20on%20Democratic%20Regulation%20of%20Community%20Broadcasting%20\(eng\).pdf](http://legislaciones.amarc.org/Principios/Principles%20on%20Democratic%20Regulation%20of%20Community%20Broadcasting%20(eng).pdf)
- Рекомендация Комитета министров государствам-членам относительно плюрализма средств информации и разнообразия их содержания, Совет Европы (2007 год). Доступен по адресу: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1089699&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>
- Представление в Межамериканскую комиссию по правам человека: международные стандарты регулирования вещания, статья 19 (2007). Доступен по адресу: <http://www.article19.org/pdfs/analysis/broadcasting-regs.pdf>

## **Категория 3. Средства информации как платформа для демократического дискурса**

### Вопрос А. Средства информации отражают многообразие общества

#### *3.1 Средства информации - государственные, частные и общинные - удовлетворяют потребности всех групп общества*

Этот индикатор является прямым, хотя не следует забывать о потребностях детей.

#### *3.2 Средства информации отражают социальное многообразие в своей практике занятости*

Этот индикатор является прямым.

### Вопрос В. Модель службы общественного вещания

#### *3.3 Законодательно определены и гарантированы цели общественного вещания*

В круге ведения или мандате СОВ следует достаточно подробно изложить то, что от них ожидается. СОВ являются общественными органами, которые во многих случаях получают значительную общественную поддержку и должны быть подотчетны общественности. Наделение их четким мандатом является одним из механизмов обеспечения подотчетности, который не подрывает их независимость.

Ссылка здесь на редакционную независимость (суб-индикатор 3.3.2) отражает идею о том, что, хотя советы управляющих СОВ являются ключевым механизмом общей подотчетности, в то же время повседневные решения по

программированию должны приниматься руководством, редакторами и персоналом. Введение такого двойного уровня защиты - один уровень между правительством и советом, а другой уровень между советом и повседневным принятием решений - помогает защитить независимость СОВ. Это также позволяет избежать ситуации, когда высшие должностные лица в совете директоров управляют организацией на микроуровне.

#### *3.4 Деятельность государственных вещательных компаний не подвергается дискриминации ни в одной из областей*

Этот индикатор является прямым.

#### *3.5 Независимая и прозрачная система управления*

Ссылка в этом показателе на независимую систему управления относится к самой системе управления СОВ, а не к общему регулятору вещания (независимость которого рассматривается в пунктах 1.6 и 2.4). Однако здесь следует рассмотреть те же самые вопросы, что и в связи с этими показателями, и в частности с вопросом 1.6. Таким образом, здесь следует рассмотреть вопрос о том, кто назначает членов совета и другие правила, касающиеся этого процесса. Однако вопрос об участии гражданского общества в этом процессе следует рассматривать не здесь, а в разделе 3.6. Если у СОВ нет управляющего совета, это, конечно, следует отметить, но в этом случае больше не о чем будет говорить по этому показателю. Если СОВ имеет корпоративную форму, здесь должны быть описаны любые полномочия, которые государство может осуществлять в качестве акционера.

#### *3.6 СОВ взаимодействуют с общественностью и ОГО*

Здесь следует затронуть вопрос об участии гражданского общества в процессе назначения членов совета СОВ, если таковой имеется. Вопрос о системе рассмотрения жалоб общественности (суб-индикатор 3.6.1) следует рассматривать не здесь, а в рамках пункта 3.8. Во многих странах СОВ должны непосредственно взаимодействовать с общественностью, например, путем проведения обследований и предоставления других возможностей для обеспечения обратной связи с аудиторией. Этот вопрос также следует рассмотреть здесь.

### Вопрос С. Саморегулирование средств информации

#### *3.7 Наличие эффективных механизмов саморегулирования печатных и вещательных средств информации*

Это первый индикатор, который касается сквозной проблемы саморегулирования. В данном случае основное внимание следует уделять системам саморегулирования на отраслевом уровне, например, системам, которые применяются в секторе газет в целом, к журналистам или к вещательным компаниям (может быть также создана единая система для всех средств информации). Системы подачи жалоб, используемые отдельными средствами информации, должны рассматриваться не в данном разделе, а в разделе 3.8. С другой стороны, вопрос о саморегулируемых органах, взаимодействующих с общественностью (содержится в суб-индикаторе 3.8.3),

должен рассматриваться здесь, а не в пункте 3.8.

### *3.8 Средства информации демонстрируют культуру саморегулирования*

Как отмечалось выше, ссылка в данном случае на жалобы и право на ответ должна пониматься как относящаяся к системам, используемым отдельными средствами информации, таким как внутренний омбудсмен или система обеспечения права на ответ. Как отмечалось выше, суб-индикатор 3.8.3 следует рассматривать не здесь, а в разделе 3.7. В докладе следует не только указать, существуют ли независимые ассоциации журналистов, но и описать основные из них.

Вопрос о самоцензуре, отмеченный в суб-индикаторе 3.8.4, здесь затрагивать не следует. Этот вопрос рассматривается в показателе 3.14.

### Вопрос D. Требования справедливости и беспристрастности

### *3.9 Эффективный кодекс вещания, устанавливающий требования в отношении справедливости и беспристрастности*

Этот индикатор касается конкретного вопроса о том, налагают ли кодексы поведения вещательных компаний обязательства по обеспечению справедливости, сбалансированности и беспристрастности. Суб-индикатор 3.9.1 относится к кодам, которые применимы в любое время, а суб-индикатор 3.9.2 - к специальным режимам, которые применяются в ходе выборов, которые могут устанавливаться по собственной инициативе нормативно-правовая база, должна быть включена в общие правила вещательных компаний или содержаться в специальных правилах, принятых во время выборов, либо регулирующим органом вещания или органом по надзору за выборами.

Основное внимание здесь уделяется вопросам справедливости, сбалансированности и беспристрастности. Более широкие вопросы, касающиеся кодексов для вещательных компаний, рассматриваются ниже, в разделе 3.10, или выше, в разделе 3.7, в зависимости от типа системы (т.е. саморегулируемой или статутной).

### *3.10 Эффективное применение кодекса вещания*

В нескольких странах кодексы поведения вещательных компаний разрабатываются на основе саморегулирования. В этом случае они должны быть рассмотрены в разделе 3.7, и здесь следует просто отметить тот факт, что кодексы вещания являются саморегулирующимися по своему характеру. В тех случаях, когда отсутствует какой-либо статутный или саморегулирующийся кодекс, это также следует отметить.

Однако в тех случаях, когда существуют статутные кодексы поведения вещательных компаний, их следует описать в настоящем документе. Ключевые вопросы, подлежащие рассмотрению, должны включать в себя характер ограничений в кодексе (т.е. являются ли они разумными и соответствуют ли они принятым профессиональным правилам), порядок подачи и рассмотрения жалоб (т.е. является ли это доступным для истцов и справедливым для вещательных компаний) и характер санкций, которые могут применяться, которые не должны

быть чрезмерно жесткими или обременительными. В большинстве случаев надлежащей санкцией должно быть лишь предупреждение средств информации или требование о том, чтобы они несли сообщение с признанием нарушения ими кодекса.

#### Вопрос Е. Уровень общественного доверия к средствам информации

##### *3.11 Высокая степень доверия общественности к средствам информации*

Основное внимание в рамках этого показателя уделяется тому, как общественность относится к средствам информации. Это включает в себя различные аспекты, такие, как освещение в средствах информации, как они освещаются и заинтересованы ли граждане в участии в работе средств информации.

##### *3.12 Учет организациями средств информации мнений общественности о своей работе*

Основное внимание в данном случае уделяется тому, как средства информации взаимодействуют с общественностью, в том числе выяснению того, стремятся ли они знакомиться со своей аудиторией, предоставляют ли они общественности возможности для вовлечения и участия и создают ли они системы надзора, доступные для общественности. Вместе с тем вопрос об участии гражданского общества в работе СОВ рассматривается в разделе 3.6 и не должен рассматриваться здесь.

Конкретный вопрос о общинных механизмах оценки общинных средств информации (суб-индикатор 3.12. 4) следует рассматривать не здесь, а в рамках пункта 2.5.

#### Вопрос F. Безопасность журналистов

##### *3.13 Журналисты, связанный с ними персонал средств информации и организации средств информации могут осуществлять свою профессиональную деятельность в условиях безопасности*

Этот индикатор касается сквозной проблемы притеснения средств информации. В данном случае основное внимание следует уделять притеснениям, которые выходят за рамки простого давления и связаны с реальными угрозами или фактическими случаями применения насилия или других физических мер (таких, как незаконное содержание под стражей). Менее интрузивные формы притеснения или давления должны быть рассмотрены в пункте 1.3. Во всех случаях основное внимание следует уделять внесудебным искам. Это также относится к угрозам закрытия (суб-индикатор 3.13.3), поскольку правовые угрозы рассматриваются в разделе 1.11. Кроме того, основное внимание здесь следует уделять угрозам, а не реакции средств информации на эти угрозы, которые должны рассматриваться в рамках темы самоцензуры в пункте 3.14.

Комментарий, касающийся ссылки на меры социальной защиты (суб-индикатор 3.13.6), должен быть сосредоточен на социальной защите в целях содействия безопасности, а не на более широких вопросах социальной защиты, которые должны быть рассмотрены в разделе 4.6.

### 3.14 Отсутствие безопасности не сказывается на работе средств информации

Это является показателем того, как средства информации реагируют на угрозу наказания, преследования и угрозы насилия, особенно когда речь идет о самоцензуре. Здесь также должна быть рассмотрена проблема самоцензуры из-за социальных норм и предрассудков, а также так называемые отредактированные вопросы, которые просто не считаются приемлемыми для публичного рассмотрения по какой-либо причине.

Здесь следует также рассмотреть вопрос о роли блогеров и, в частности, вопрос о том, могут ли они обеспечить платформу для обсуждения вопросов, которые не обсуждаются открыто в традиционных средствах информации.

С другой стороны, вопрос о конфиденциальности источников следует рассматривать не здесь, а в рамках пункта 1.4.

#### Дополнительные ресурсы

- *Дорожная карта для ОВО*, Смит, Е. (2012 год - будет вскоре опубликована). Будет размещена по адресу: [www.unesdoc.unesco.org](http://www.unesdoc.unesco.org)
- *Типовой закон о государственном вещании, статья 19* (2005). Доступен по адресу: <http://www.article19.org/pdfs/standards/modelpsblaw.pdf>
- *Руководство по редактированию*, Рейн, М. (2010). Доступен по адресу: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001876/187637e.pdf>
- *Public Service Broadcasting: A Best Practices Source Book*, Banerjee, I and Seneviratne, K. (2005). Available at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001415/141584e.pdf>
- *Общественное вещание: Справочник по передовой практике*, Banerjee, I и Seneviratne, K. Доступен по адресу: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001924/192459e.pdf>
- *Важность саморегулирования средств информации в обеспечении свободы выражения мнений*, Пуддепхатт, А. (2011 год). Доступен по адресу: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191624e.pdf>
- *Руководство по саморегулированию средств информации*, ОБСЕ (2008 год). Доступен по адресу: <http://www.osce.org/fom/31497>

## **Категория 4. Нарращивание профессионального потенциала и поддержка учреждений, поддерживающих свободу выражения мнений, плюрализм и многообразие**

### Вопрос А. Наличие профессиональной подготовки в области средств информации

#### 4.1 *Сотрудники средств информации могут проходить подготовку, соответствующую их потребностям*

Этот индикатор касается наличия учебных программ для работников средств информации, помимо официальных учебных программ (которые рассматриваются в рамках вопроса В). Последний суб-индикатор в данном случае частично совпадает с показателем 4.2; здесь следует рассмотреть вопрос о подготовке лиц, не являющихся аналитиками, по системам управления средствами информации, а вопрос о подготовке руководителей средств информации - в рамках пункта 4.2.

#### 4.2 *Менеджеры средств информации, включая руководителей предприятий, могут получить доступ к профессиональной подготовке, соответствующей их потребностям*

Этот индикатор является прямым.

#### *4.3 Подготовка работников средств информации по вопросам демократии и развития*

Этот индикатор является прямым.

#### Вопрос В. Наличие академических курсов по практике средств информации

##### *4.4 Учебные курсы, доступные для широкого круга учащихся*

Этот индикатор является прямым.

##### *4.5 Учебные курсы для привития учащимся навыков и знаний, связанных с демократическим развитием*

Этот индикатор является довольно простым. Ссылку на медийную грамотность в суб-индикаторе 4.5.5 следует понимать, как способствующую медийной грамотности среди учащихся, а не среди широкой общественности, о чем говорится в пункте 4.8.

#### Вопрос С. Участие профсоюзов и профессиональных организаций

##### *4.6 Работники средств информации имеют право вступать в независимые профсоюзы и осуществлять это право*

В дополнение к вопросам, перечисленным в этом показателе, в настоящем комментарии следует упомянуть более широкие вопросы, затрагивающие условия работы журналистов, включая заработную плату и гарантии занятости. Это также должно включать комментарии по мерам социальной защиты журналистов, таким как пособия по безработице, отпуска по болезни и т.д.

##### *4.7 Профессиональные союзы и профессиональные ассоциации выступают в защиту этой профессии*

Этот индикатор является довольно простым. Он может охватывать целый ряд вопросов, таких, как заработная плата и условия труда, профессиональная подготовка, безопасность и защита журналистов от давления, оказываемого с целью заставить их освещать события таким образом, который противоречит их профессиональной совести.

#### Вопрос D. Присутствие организаций гражданского общества

##### *4.8 Систематический мониторинг средств информации со стороны ОГО*

Комментарий, касающийся ссылки в данном случае на поощрение медийной грамотности (суб-индикатор 4.8.3), должен ограничиваться усилиями по достижению этой цели среди более широких слоев населения.

##### *4.9 ОГО ведут непосредственную пропагандистскую работу по вопросам свободы выражения мнений*

Этот индикатор является прямым.

##### *4.10 ОГО помогают общинам получить доступ к информации и добиться того,*

*чтобы их голос был услышан*

Вопрос об участии ОГО в подготовке кадров в соответствии с суб-индикатором 4.10.1 здесь не следует рассматривать, поскольку он уже охвачен в разделе 4.1.

#### Дополнительные ресурсы

- Типовые учебные программы для подготовки журналистов, ЮНЕСКО (2007 год).  
Доступен по ссылке:  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001512/151209e.pdf>.

### **Категория 5. Инфраструктурный потенциал достаточен для поддержки независимых и плюралистических средств информации**

#### Вопрос А. Наличие и использование технических ресурсов средствами информации

##### *5.1 Обеспечение доступа средств информации к современным техническим средствам сбора, подготовки и распространения новостей*

В комментарии к этому показателю следует дать оценку того, в какой степени работники средств информации имеют эффективный доступ к ИКТ, и в частности к Интернету. Эффективность в этом контексте означает, что доступ является недорогостоящим, непрерывным, надежным и достаточно быстрым для того, чтобы быть полезным инструментом работы средств информации. Эффективность также означает, что работники средств информации обладают навыками использования ИКТ как в плане компьютерной грамотности, так и в плане способности создавать сообщения с помощью компьютеров.

Ссылка на "многоплатформенные системы доставки" в суб-индикаторе 5.1.5 означает дополнительные платформы к основной форме распространения информации тем или иным медиа-органом (которая может представлять собой физическую доставку газет или наземное вещание). Эти дополнительные платформы могут включать Интернет, кабельное и спутниковое вещание, а также социальные инструменты, такие как Facebook и Twitter.

Комментарий по вопросу о содействии вовлечения граждан (суб-индикатор 5.1.6) должен ограничиваться тем, как ИКТ используются для этой цели, в то время как традиционные средства содействия вовлечению граждан должны рассматриваться в рамках пункта 3.12.

#### Вопрос В. Пресса, вещание и внедрение ИКТ

##### *5.2 Маргинальные группы имеют доступ к средствам коммуникации, которые они могут использовать*

В дополнение к вопросам, конкретно упомянутым в суб-индикаторах, в комментариях к этому показателю следует упомянуть об использовании маргинальными группами, а также другими гражданами так называемых новых средств информации или цифровых средств коммуникации для осуществления коммуникационной деятельности. Это должно включать деятельность, близкую к участию в традиционных средствах информации, таких как организации, которые напоминают традиционные средства информации (газеты, радио и телевидение),

но доступны только в Интернете, а также довольно различные виды деятельности, такие как ведение блогов. В комментарии следует описать масштабы использования этих средств коммуникации, а также роль, которую они играют в общем пространстве социальной коммуникации.

Здесь также можно обсудить более широкие вопросы, касающиеся новых коммуникационных инструментов. Это может включать роль, которую играют мобильные телефоны или другие устройства в деятельности в области социальной коммуникации, например, мобилизацию в пропагандистских или социальных целях. Он также может включать роль, которую играют социальные коммуникационные инструменты, такие как Facebook или Twitter для тех же целей.

### *5.3 Наличие в стране последовательной политики в области ИКТ, направленной на удовлетворение информационных потребностей маргинализированных общин*

Следует сказать, что если существует всеобъемлющая политическая основа информационного общества (которая охватывает как цифровое вещание, так и цифровой широкополосный доступ), то это следует отметить. Однако вопрос о цифровой миграции, который рассматривается в суб-индикаторе 5.3, следует рассматривать не здесь, а в разделе 2.7. Основное внимание в рамках этого показателя следует уделять главным образом вопросу доступности ИКТ, и, в частности Интернета, для маргинализированных общин, а также для всех жителей страны. В этой связи возникают три ключевых вопроса: техническая возможность доступа; стоимость такого доступа; и скорость, и надежность такого доступа. Это обширная проблема, затрагивающая по крайней мере следующие компоненты:

- Основная сеть Интернета и телекоммуникаций страны, включая связи с международными сетями.
- Системы, включая коммерческие и физические устройства, для подключения пользователей в стране.
- Правила, касающиеся устройств, связанных с конечным использованием, включая вопросы эксплуатационной совместимости, переносимости номеров, правил содержания и т.д.

Сквозными являются такие взаимосвязанные факторы, как государственная политика и действия, присутствие и роль коммерческих субъектов, меры регулирования и участников и, в конечном счете, такие человеческие явления, как ценности, культура и социальные механизмы.

В ПРСИ отсутствует всеобъемлющая основа для оценки этого вопроса, и в контексте настоящего Справочного руководства невозможно представить такую информацию. В этой связи необходимо провести дополнительные исследования, с тем чтобы обеспечить всесторонний анализ проблем. Со временем ЮНЕСКО может принять решение о расширении и разработке различных компонентов ПРСИ в качестве вспомогательных инструментов.

В то же время в оценках ПРСИ важно рассмотреть по крайней мере основные вопросы. Комментарии к этому показателю должны, таким образом, по крайней мере содержать обзор ключевых вопросов. Таким образом, следует по крайней мере обратить внимание на такие вопросы, как чрезмерно высокие структуры

ценообразования, значительные районы с недостаточным охватом услугами или неохваченные услугами, или недоступность для бедных слоев населения. В конце главы следует включить рекомендации по решению этих проблем.

К числу вопросов, которые могут быть заданы, относятся следующие:

- Обеспечен ли в стране надлежащий уровень подключения к международным шлюзам как для Интернета, так и для телефонной связи? Или же она является недостаточно развитой или чрезмерно развитой (что может привести к повышению цен)?
- Проводит ли правительство политику в этой области?
- Существует ли разумное число конкурирующих между собой провайдеров как Интернета, так и телефонных (включая мобильные) услуг с учетом размеров рынка в стране?
- Проводит ли правительство политику в этой области?
- Существуют ли механизмы регулирования - как правила, так и регулирующие органы, обладающие достаточными ресурсами, официальными полномочиями и политическим весом, - для предотвращения злоупотребления господствующим положением и других коммерческих злоупотреблений? К их числу могут относиться правила, предусматривающие разделение деловых операций между различными уровнями (например, создание международных шлюзов и предоставление услуг конечным пользователям) или установление ценовых структур или ограничений в тех случаях, когда существуют монополии или ограниченная конкуренция.
- Проводится ли политика, направленная на поощрение предоставления услуг пользователям в тех областях, где это может оказаться нереальным с коммерческой точки зрения (например, решение проблем, связанных с включением в категорию "последней мили")? Это может включать чисто нормативные механизмы (например, увязывание лицензий на прибыльные районы с требованиями обслуживать менее прибыльные районы), государственно-частные партнерства, государственные инвестиции и другие коммерческие стимулы (такие, как гарантированные эксклюзивные контракты для обслуживания менее прибыльных районов или требующие/облегчающие сотрудничество между различными коммерческими операторами).
- Существуют ли политика, правила или регулирующие механизмы для защиты потребителей и предоставления им возможности выбора? К их числу могут относиться правила, требующие от компаний предлагать переносимость и/или эксплуатационную совместимость между системами.
- Защищают ли рамки политики поставщиков услуг от ответственности за содержание, за исключением случаев, когда имеются веские основания, совместимые с правом на свободу выражения мнений, для установления такой ответственности?

#### Дополнительные ресурсы

- Информационные и коммуникационные технологии и права человека, Horner, L., Hawtin, D., Puddephatt, A. (2010). Доступен по адресу: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=31731>
- *Принципы для коммуникационной среды, представляющей общественный интерес, несколько авторов (2008 год, в связи с продолжающимся пересмотром). Доступен по адресу:*

<http://www.freedomofexpression.org.uk/resources/principles+for+a+public+interest+communications+environment>

- Рекомендация Комитета министров государствам-членам относительно поощрения свободы выражения мнений и информации в новой информационной и коммуникационной среде, Совет Европы (2007 год). Доступен по адресу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1188541>
- *Мальдивская среда цифровой связи: свобода выражения мнений и средства информации, телекоммуникации и информационные технологии, многочисленные авторы (2010 год)*. Доступен : <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/10.06.Maldives.DCEs-Report.pdf>

## Практические задачи

Оценки ПРСИ, которые уже были выполнены в ряде разных стран, выявили различные проблемы, в основном связанные со сбором и надежностью данных. С этим тесно связан вопрос ресурсов. Как отмечалось выше, для проведения действительно тщательной оценки требуется сбор первичных данных путем проведения опросов и / или проведения мониторинга. Относительно редко эта информация или ее часть уже доступны, потому что другие собрали соответствующие данные. В большинстве случаев это не так. Такие упражнения являются дорогостоящими, и их может быть трудно позволить себе выполнять в рамках оценки ПРСИ. Чтобы помочь решить эту проблему, Статистический институт ЮНЕСКО разработал набор инструментов обследования для сбора данных, связанных со средствами информации, на основе пробелов, выявленных в результате применения ПРСИ. Ожидается, что новые анкеты позволят собрать стандартизированные данные о средствах информации в 66 странах в 2012 году и во всем мире по состоянию на 2013 год.

Даже без дополнительных затрат на проведение обследований оценки ПРСИ требуют значительных людских ресурсов. Как минимум, им требуется специальный исследователь для поиска литературы, проведения интервью, постановки последующих вопросов, подготовки доклада, получения отзывов и внесения изменений. Однако если этот процесс предусматривает более широкие консультации, например, в форме создания консультативной группы, то можно ожидать, что это займет значительно больше времени. Вопросы, связанные с ресурсами, необходимо рассматривать в начале этого мероприятия и учитывать при его разработке.

Одна из ключевых проблем заключается в обеспечении достоверности собранной информации, особенно в ходе опросов. Многие показатели касаются субъективных вопросов, некоторые из которых могут считаться политическими по своему характеру. Например, суб-индикатор 1.3.2 касается того, оказывают ли правительство, регулирующие органы или коммерческие круги влияние на содержание средств информации. Исследователи почти наверняка получат очень разные ответы на вопросы об этом, в зависимости от политики, профессии и социального мировоззрения опрашиваемого. Это верно в отношении многих суб-индикаторов.

В других случаях позиция опрашиваемого может повлиять на ответ даже на вопрос, носящий, по всей видимости, фактический характер. Например, на вопрос о том, охватывают ли университетские курсы для журналистов вопросы права, этики, регулирования деятельности средств информации и государственной политики (суб-индикатор 4.5.1), могут быть получены различные ответы от профессора журналистики и владельца средств информации.

Одним из способов решения этой проблемы является обеспечение того, чтобы исследователи задавали такого рода вопросы как можно большему числу собеседников и собеседников, представляющих различные слои общества и позиции, с попыткой триангуляции (измерение одного и того же показателя с помощью не менее чем трёх методов с целью независимого подтверждения результатов.) результатов. Полезно также попытаться по возможности ознакомиться с мнением независимых наблюдателей, например, из-за рубежа, но хорошо знающих страну. Там, где это возможно, попытайтесь подтвердить ответы на вопросы из других источников данных. В качестве примера о том, что охватывает курс журналистики, можно попытаться получить копию учебного плана, с тем чтобы иметь возможность непосредственно оценить его.

Исследователи также должны знать о вероятной предвзятости - например, министры менее склонны соглашаться с тем, что правительство оказывает давление на средства информации, чем независимые наблюдатели. Наконец, очень важно, чтобы исследователи избегали, насколько это возможно, гипотез или теорий и придерживались фактов. В то же время, для того чтобы доклад обеспечивал надлежащее понимание более широкого контекста развития средств информации, необходимо выйти за рамки одних лишь фактов и попытаться, по крайней мере в некоторых случаях, представить теории для их объяснения.

### **Разработка и применение рекомендаций**

Одним из наиболее важных и в то же время сложных разделов доклада об оценке ПРСИ являются содержащиеся в нем рекомендации по улучшению условий для развития средств информации. Они, вероятно, будут представлять большой интерес для правительства, должностных лиц, членов парламента, регулирующих органов, работников средств информации, групп гражданского общества, заинтересованных в развитии средств информации, доноров и, возможно, даже для юристов и судей.

Одна из проблем, связанных с формулированием рекомендаций, заключается в нахождении надлежащего баланса между тем, чтобы не выносить рекомендаций по каждому отдельному вопросу, выявленному в ходе оценки, и тем, чтобы рекомендации в целом обеспечивали прочную основу для необходимых действий и реформ. Следует рассмотреть вопрос о подготовке набора ключевых рекомендаций в начале доклада наряду с более полными и конкретными рекомендациями в конце каждой главы (соответствующей данной категории ПРСИ).

Во многих странах крайне важно быть как можно более дипломатичными при формулировании рекомендаций. Даже тогда они могут расстроить некоторых людей. В некоторых случаях рекомендации могут представлять собой косвенное утверждение о том, что страна не выполняет свои международно-правовые обязательства, в то время как в других случаях они могут быть равносильны утверждению о том, что тот, кто несет ответственность за какой-либо конкретный вид деятельности, делает это не очень хорошо. Одним из способов представления рекомендаций, которые могли бы помочь смягчить остроту этих проблем, является перечисление сильных и слабых сторон, с тем чтобы критика смешивалась с некоторыми комплиментами.

Еще одна задача заключается в обеспечении того, чтобы рекомендации пользовались как можно большим доверием и весом. Существует ряд путей повышения их авторитета. В некоторых случаях, возможно, было бы полезно включать конкретные выводы' или ~ мини-выводы' перед рекомендациями, с тем чтобы как можно яснее показать, на чем они основаны. Во всех случаях рекомендации должны основываться на замечаниях, сделанных в докладе об оценке (т.е. доклад всегда должен служить основой для рекомендации). Во многих случаях рекомендации будут вытекать из международных стандартов, и поэтому их достоверность будет определяться именно этим. На это следует четко указать. Если будут предложены варианты, представляющие собой лишь один из нескольких возможных подходов, которые соответствовали бы международным стандартам, то это должно быть разъяснено (т.е. они должны быть представлены в качестве предпочтительных вариантов и должны быть указаны причины этого). В качестве примера можно привести рекомендацию о том, что государственное вещание должно финансироваться за счет платы за лицензию на вещание, а не за счет правительственной субсидии, что всегда создает риск для независимости.

Придание процессу принятия рекомендаций характера коллективных усилий может также повысить их вес и авторитет. Одним из весьма эффективных способов достижения этой цели является организация конференции или какого-либо другого консультативного процесса, с тем чтобы привлечь к разработке рекомендаций более широкий круг заинтересованных сторон. В этом случае следует обратить внимание на то, чтобы рекомендации не выходили за рамки оценки ПРСИ, чтобы они подтверждались результатами оценки и соответствовали международным стандартам.

Стиль рекомендаций должен отражать основные причины их разработки, а именно необходимость обеспечения позитивных изменений в условиях развития средств информации. Для этого необходимо, чтобы соответствующие субъекты могли действовать в соответствии с рекомендациями. В результате они должны быть как можно более точными и конкретными. Например, вряд ли стоит рекомендовать совершенствовать университетские курсы для журналистов, с тем чтобы

лучше готовить студентов к работе в средствах информации. Но рекомендация о том, что учебная программа журналистики должна быть пересмотрена, с тем чтобы сделать ее более практичной, и что работники средств информации должны быть вовлечены в обзор - это то, что может быть реализовано.

Рекомендации следует представлять в разбивке по заинтересованным сторонам, к которым они обращаются (т.е. соответствующим субъектам, от которых ожидается их осуществление). Например, можно было бы начать с тех, которые адресованы правительству (как, например, "Правительство должно подготовить закон о праве на информацию"), а затем перейти к тем, которые адресованы другим субъектам, таким как организации средств информации, доноры и т.д. Это может оказаться невозможным во всех случаях, например, когда различным субъектам необходимо работать сообща для достижения желаемой цели. Эти общие рекомендации можно поместить в отдельную категорию в конце перечня рекомендаций.

Рекомендации должны учитывать показатели и суб-индикатор. Иными словами, они должны стремиться к решению проблем, с которыми сталкивается страна при достижении показателей. Например, в показателе 1.12 указывается, что страна не блокирует и не фильтрует чувствительный контент Интернета. В случае возникновения серьезных проблем с блокированием и фильтрацией рекомендация должна быть направлена на устранение этой проблемы (например, "Министерству информации следует прекратить административную практику блокирования Интернет-сайтов и устранить все существующие блоки"). Как правило, должна выноситься рекомендация по каждому показателю, который страна в значительной степени не соблюдает.

Делать рекомендации относительно легко, и их выполнение сопряжено с гораздо большими трудностями. Первым шагом в этом процессе должно стать широкое распространение доклада и рекомендаций. Первоначально это можно было бы сделать с помощью пресс-конференции или другого мероприятия, посвященного началу работы. Доклад может быть официально представлен правительству ЮНЕСКО или основными заинтересованными сторонами, участвующими в его подготовке.

Дальнейшая работа по распространению информации и повышению уровня осведомленности может вестись на семинарах и других совещаниях, в средствах информации, по электронной почте и через веб-сайт ЮНЕСКО.

Многие рекомендации потребуют определенного сотрудничества со стороны правительства. Это обычно имеет место, например, в случае рекомендаций, касающихся реформы законодательства или политики. Поэтому очень важно попытаться заручиться политической поддержкой этих реформ в правительстве, что может оказаться трудным делом, учитывая, что сильный, независимый сектор средств информации является мощным инструментом привлечения правительств к ответственности, подчеркивая, что рекомендации основаны на инструментарию ЮНЕСКО по

оценке ПРСИ и, что в соответствующих случаях они основаны на международных стандартах и могут оказаться полезными.

Может быть также полезно подчеркнуть более широкие преимущества разнообразных и независимых средств информации, например, для развития и улучшения предоставления услуг. Таким образом, средства информации могут рассматриваться не только как средство привлечения правительства к ответственности, но и как средство содействия правительству в достижении целей, которые оно пропагандирует.

Что касается ключевых реформ, то здесь может оказаться полезным формирование более широкой поддержки. Таким образом, во многих странах широкие коалиции сотрудничают в деле поощрения ключевых законодательных и политических реформ. Международное сообщество также может сыграть здесь свою роль, особенно в тех случаях, когда необходимы реформы, с тем чтобы страна выполнила свои обязательства в области прав человека.

В некоторых случаях реформы потребуют действий со стороны субъекта, который не является частью правительства, например, регулирующего органа, гражданского общества, университетов или самих средств информации. В этом случае также может возникнуть необходимость в работе по укреплению воли у этого субъекта к осуществлению реформ. Например, средства информации не всегда с энтузиазмом относятся к созданию систем саморегулирования, а регулирующие органы могут не рассматривать рекомендации в качестве приоритетных. Этим субъектам, как и правительству, могут также потребоваться дополнительные ресурсы или экспертные услуги для выполнения рекомендации.

Хотя можно сделать некоторые обобщения и всегда полезно рассмотреть вопрос о том, что работает в других контекстах, реформа условий для развития средств информации должна быть адаптирована к местным условиям, а также к конкретным реформам, к которым мы стремимся.

## **Вывод**

Проведение оценки ПРСИ является сложной и трудной задачей. Масштабы этой работы огромны, поскольку предстоит рассмотреть 100 вопросов, о чем свидетельствуют многочисленные индикаторы и суб-индикаторы. Эта задача еще более осложняется наличием ряда сквозных тем. В то же время эти мероприятия дают беспрецедентную оценку состояния развития средств информации в стране и, таким образом, стоят затраченного времени и усилий.

Настоящее Справочное руководство основывается на накопленном опыте и уроках, извлеченных из ряда уже проведенных оценок ПРСИ. На основе этих оценок в нем, по мере необходимости, даются указания в отношении того, где следует рассматривать вопросы, какова основная направленность

каждого из индикаторов и суб-индикаторов и какие ключевые международные стандарты применимы. В нем также содержатся предложения и идеи, призванные помочь исследователям в разработке методологии и рекомендаций и в преодолении практических проблем, особенно связанных с надежностью собранной информации.

При проведении оценки ПРСИ следует проявлять осторожность, чтобы не проводить ее по частям, а не проводить комплексно. При этом определенная степень гибкости и сосредоточение внимания на особенно подходящих ПРСИ может повысить ценность работы без ущерба для целостности и полноты. Более пристальное внимание к определенным показателям может иметь смысл с точки зрения цели учений и имеющихся ресурсов. Например, оценка ПРСИ в Мозамбике уделяла большое внимание развитию общинного радио.

Следует надеяться, что с учетом как основного документа по ПРСИ, так и настоящего Справочного руководства лица, которым поручено проводить оценки ПРСИ, смогут представлять различные вопросы логически и последовательно и подходить к решению этой задачи наилучшим образом, и с самыми ценными результатами.

#### Дополнительные ресурсы

- *Определение показателей развития средств информации - справочный документ*, Puddphatt, A. (2007). Доступен по ссылке: [http://portal.unesco.org/ci/fr/files/24288/11743196661media\\_development\\_indicators\\_background\\_paper.pdf](http://portal.unesco.org/ci/fr/files/24288/11743196661media_development_indicators_background_paper.pdf)
- *Африканский барометр средств информации - система углубленного и всеобъемлющего описания и измерения для национальных средств информации на африканском континенте*. Доступен по ссылке: <http://fesmedia.org/african-media-barometer-amb/>.
- *Дом свободы, Свобода прессы, ежегодный обзор*. Доступен по ссылке: <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>.
- *Журналисты без границ, Индекс свободы прессы*. Доступен по ссылке: <http://en.rsf.org/>.
- Центр по вопросам права и демократии и доступа к информации Европа, рейтинг RTI (право на информацию). Доступен по ссылке: <http://www.rti-rating.org/index.html>. <http://www.mediapolicy.org/>,
- *Дебаты о трансформации СМИ. Интервью, исследования и публикации*. Доступен по ссылке: <http://www.internews.org/research-publications>.
- "An Evaluation of Press Freedom Indicators", Becker, L.B., Vlad, T., and Nusser, N. in (2007) 61(1) *The International Communication Gazette* 5-28. Available at: <http://gaz.sagepub.com/content/69/1/5.short?rss=1&source=mfc>
- "Assessing Your Media Landscape: Available Instruments, their Role and their Limitations", Banda, F. and Berger, G. in *How to Assess Your Media Landscape: A Toolkit Approach*, Peters, B., Ed. Available at: [http://fesmedia.org/fileadmin/files-fesmedia.org/GFMD-Media\\_assessment\\_tool\\_2-09.pdf](http://fesmedia.org/fileadmin/files-fesmedia.org/GFMD-Media_assessment_tool_2-09.pdf)