

Парламентське дослідження щодо Європейського акта про свободу медіа та його впливу на законодавче забезпечення медіагалузі в Україні*

Анотація. Викладено результати аналізу Регламенту (ЄС) 2024/1083 Європейського Парламенту та Ради від 11 квітня 2024 року про встановлення спільної основи для медійних послуг на внутрішньому ринку та внесення змін до Директиви 2010/13/ЄС (Європейський акт про свободу медіа). Проаналізовано передумови прийняття документа, його основні положення та вплив на розвиток законодавчого забезпечення медіагалузі в Україні.

Ключові слова: журналіст, інформаційна політика, медіа, медійна послуга, медіапростір, медіаринок, незалежність медіа, онлайн-платформа.

Вступ. Дослідження еволюції законодавства та політики ЄС із питань регулювання медіагалузі за останні два десятиліття показує, що дедалі більша увага приділяється розробці нової нормативної бази для цієї сфери. Потреба в нових правових підходах до регулювання політики очевидна з кількох причин¹: медіа та інформаційний ландшафт постійно розвиваються і видозмінюються; глобальні кризи й конфлікти підкреслюють вирішальну роль медіасектору у формуванні суспільної думки; поява генеративного штучного інтелекту руйнує традиційні фундаментальні засади функціонування медіапростору; зростає вплив великих онлайн-платформ на доступ до контенту, що створюється медіа. Відповіддю на ці виклики та потенційно небезпечні тенденції стало прийняття у 2024 році нових правил для захисту плюралізму й незалежності медіа в Європейському Союзі (далі – ЄС), які акумульовані в Європейському акті про свободу медіа.

Для України, яка перебуває на шляху євроінтеграції, такі правові стандарти слугують орієнтиром у питаннях трансформації національного медіапростору до стандартів ЄС у цій сфері.

Основна частина.

Регламент (ЄС) 2024/1083 Європейського Парламенту та Ради від 11 квітня 2024 року про встановлення спільної основи для медійних послуг на внутрішньому ринку та внесення змін до Директиви 2010/13/ЄС (далі – Європейський закон (акт) про свободу медіа, ЕМФА)² є одним з останніх законів ЄС, присвячених регулюванню медіа. ЕМФА встановлені нові правила захисту плюралізму й незалежності медіа в ЄС, відповідно до яких гарантується право громадян на доступ до інформації, а також межі відповідальності держав-членів ЄС за забезпечення належних умов і засад для захисту цього права.

Європейський закон про свободу медіа оголошений Президентом Європейської Комісії (далі – ЄК) Урсулою фон дер Ляєн у її зверненні «Про становище Союзу»³ у 2021 році, яка заявила про те, що «медіа потребують

¹ Grounding Media Freedom in the EU: The Legal Basis of the EMFA. URL: <https://cmpf.eui.eu/grounding-media-freedom-in-the-eu-the-legal-basis-of-the-emfa/>

² Regulation (EU) 2024/1083 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a common framework for media services in the internal market and amending Directive 2010/13/EU (European Media Freedom Act). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1083/oj/eng>

³ 2021 State of the Union Address by President von der Leyen. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_21_4701

кращого захисту, а тому необхідно зупинити тих, хто загрожує їх свободі. Медійні компанії не можна розглядати просто як ще один бізнес. Їх незалежність є надзвичайно важливою».

16 вересня 2022 року ЄК опублікувала пропозицію щодо регулювання медійних послуг на внутрішньому ринку ЄС. Переговори між Радою ЄС та Європейським Парламентом завершилися підписанням угоди 15 грудня 2023 року, а вже 13 березня 2024 року Європейський Парламент ухвалив ЕМФА, який підтримали 464 євродепутати (проти прийняття проголосували 92 парламентарі, ще 65 – утрималися)⁴.

Європейський акт про свободу медіа базується на положеннях Директиви (ЄС) 2018/1808 Європейського Парламенту та Ради від 14 листопада 2018 року про внесення змін до Директиви 2010/13/ЄС щодо узгодження певних положень, встановлених законами, нормативними або адміністративними актами в державах-членах, щодо надання аудіовізуальних медіапослуг (Директива про аудіовізуальні медійні послуги, AVMS) з огляду на мінливі реалії ринку⁵ (далі – AVMSD).

ЕМФА вводиться в дію з 8 серпня 2025 року, за виключенням певних статей, для яких передбачено інші терміни введення в дію, а саме: стаття 3 застосовується з 8 листопада 2024 року; статті 4 (1) і (2), 6 (3), 7–13 і 28 застосовуються з 8 лютого 2025 року; статті 14–17 застосовуються з 8 травня 2025 року; стаття 20 застосовується з 8 травня 2027 року.

ЕМФА виступатиме ключовим правовим інструментом ЄС щодо регулювання медіаринку та зосереджується на врегулюванні таких питань⁶ (Рис. 1):

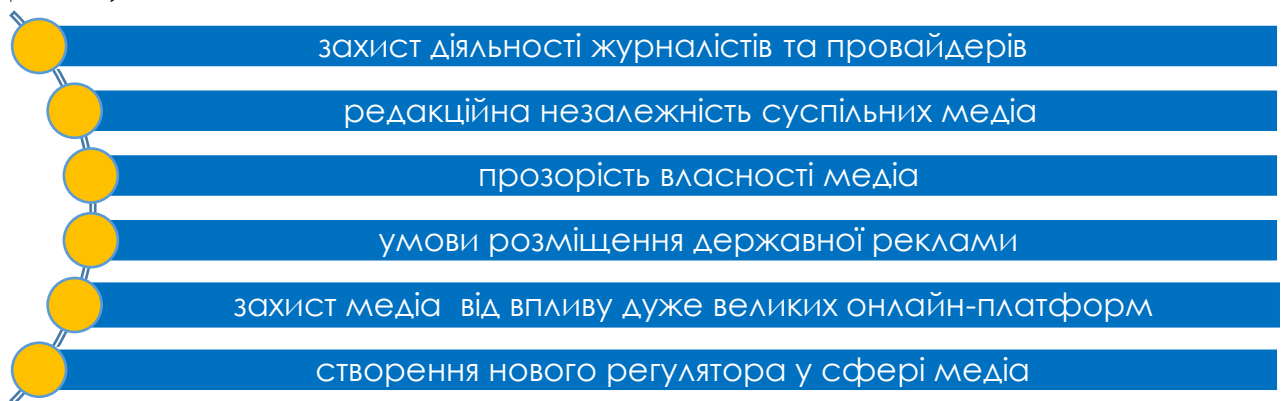


Рис. 1.

Що стосується захисту діяльності журналістів та провайдерів, то частиною третьою статті 4 ЕМФА встановлені певні запобіжники, сутність яких полягає у забезпеченні державами-членами ЄС ефективного захисту журналістських

⁴ Європейський Акт про свободу ЗМІ: Рада ЄС ухвалила нові правила захисту журналістів і ЗМІ. URL: <https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/>

⁵ Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj/eng>

⁶ Мельник Р. Європарламент ухвалив Європейський акт свободи медіа: що він забезпечує. URL: <https://detector.media/infospace/article/224167/2024-03-14-ievroparlament-ukhvalyv-ievropeyskyy-akt-svobody-media-shcho-vin-zabezpechuie/>

джерел шляхом заборони вжиття жодних із наведених нижче заходів. Так, забороняється:

(а) зобов'язувати провайдерів медійних послуг або їх редакційний персонал розкривати інформацію, пов'язану з журналістськими джерелами або конфіденційними повідомленнями, або здатну ідентифікувати їх, або зобов'язувати будь-яких осіб, які через їхні постійні чи професійні відносини з провайдером медійних послуг або його редакцією можуть мати таку інформацію, розкривати її;

(б) затримувати, накладати санкції, перехоплювати чи інспектувати постачальників медійних послуг чи їх редакційний персонал або піддавати їх чи їхні корпоративні чи приватні приміщення огляду чи обшуку та конфіскації з метою отримання інформації, пов'язаної з журналістськими джерелами або конфіденційними повідомленнями, чи здатної ідентифікувати їх, або затримувати, накладати санкції, перехоплювати чи перевіряти будь-яких осіб, які через їхні постійні чи професійні відносини з постачальником медійних послуг чи його редакційним персоналом можуть володіти такою інформацією, чи піддавати їх чи їхню компанію або приватні приміщення спостереженню, обшуку та виїмці з метою отримання такої інформації;

(с) розгортати програмне забезпечення для спостереження на будь-якому матеріальному, цифровому пристрої, машині чи інструменті, що використовується провайдерами медійних послуг, їх редакційним персоналом або будь-якими особами, які через свої регулярні чи професійні відносини з провайдером медійних послуг чи його редакційним персоналом можуть мати інформацію, пов'язану з журналістськими джерелами чи конфіденційними повідомленнями, або здатну ідентифікувати їх.

Статтею 5 Європейського закону про свободу медіа встановлені гарантії редакційної незалежності суспільних медіа та визначені запобіжники використання їх у політичних цілях (Рис. 2):

керівники і члени правління суспільного медіа повинні обиратися за прозорими та недискримінаційними процедурами на достатньо тривалий строк перебування на посаді

керівники і члени правління суспільного медіа не можуть бути звільнені до закінчення контракту, окрім як за умови невідповідності професійним критеріям

суспільні медіа повинні фінансуватися за прозорими та об'єктивними процедурами, а фінансування повинно бути сталим і передбачуваним

Рис. 2.

Щодо прозорості власності медіа, то відповідно до частини першої статті 6 ЕМФА провайдери медійних послуг забезпечують легкий і прямий доступ до актуальної інформації про:

- (а) їх офіційне ім'я або імена та контактні дані;
- (б) ім'я або імена їх прямого чи опосередкованого власника чи власників із пакетами акцій, які дозволяють їм здійснювати вплив на діяльність і прийняття стратегічних рішень;
- (с) ім'я чи імена їх бенефіціарного власника чи власників відповідно до положень Директиви (ЄС) 2015/849;
- (д) загальний річний обсяг державних коштів на державну рекламу, виділений їм, і загальний річний обсяг доходів від реклами, отриманих від державних органів або організацій третіх країн.

Також медіа повинні звітувати щодо коштів, отриманих від державної реклами, і про державну фінансову підтримку, зокрема від держав, які не є членами ЄС. Державні кошти для медіа чи онлайн-платформи повинні розподілятися публічно, пропорційно і без дискримінації. Інформація про державні витрати на рекламу повинна також бути відкритою.

Європейський закон про свободу медіа включає й норми щодо захисту свободи медіа в ЄС від впливу великих онлайн-платформ (стаття 18). Великим цифровим платформам на кшталт Facebook, X (раніше Twitter), Instagram заборонено довільно й без попередження обмежувати або видаляти незалежний контент, створений медіа. Такі платформи спочатку повинні створити запобіжники щодо диференціації медіа, тобто відрізнити незалежні медіа від залежних ресурсів. Після цього вони мають сповістити медіа, коли планують видалити або обмежити їх контент, а ті матимуть 24 години для відповіді. Лише після відповіді (або за її відсутності) велика онлайн-платформа має право видалити або обмежити контент, якщо він усе ще не відповідає її умовам розміщення.

Статтями 8–13 Європейського акта про свободу медіа передбачається створення незалежної Європейської ради медійних послуг, яка замінить Європейську групу регуляторів аудіовізуальних медіапослуг (ERGA), що діяла в межах вимог AVMSD. Європейська рада медійних послуг складатиметься з національних регулятивних органів, консультуватиме ЄК, надаватиме певні висновки й допомогу у виробленні рекомендацій щодо застосування ЕМФА та AVMSD в усіх державах-членах ЄС.

Зазначимо також, що Європейським законом про свободу медіа надано визначення деяких ключових для медіасфери термінів. Зокрема, визначено термін «медійна послуга», який означає (Рис. 3):



медійна послуга - послуга, яка полягає в наданні програм або публікацій у пресі під редакційну відповідальність постачальника медійних послуг для широкої громадськості будь-якими засобами з метою інформування, розваги чи навчання

Рис. 3.

Також надано визначення терміна «медіаграмотність» такого змісту (Рис. 4):

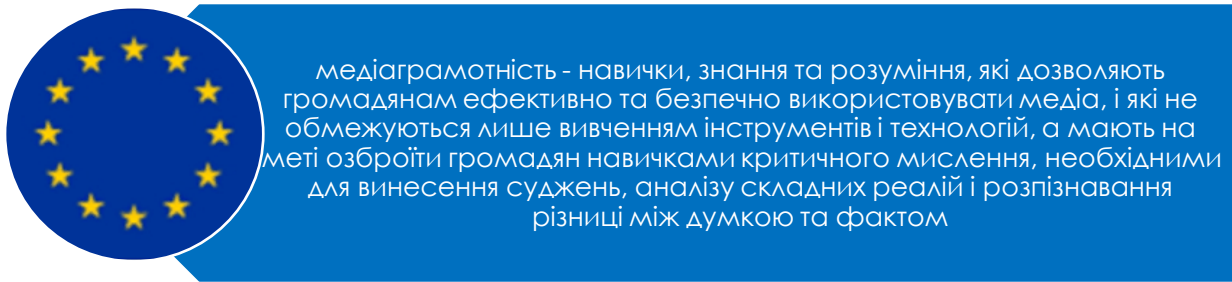


Рис. 4.

ЕМФА включений до переліку актів ЄС для перевірки на предмет відповідності законодавства України актам права ЄС, тож його прийняття привернуло увагу як законодавчої влади, юридичних фахових кіл, так і медійної спільноти в Україні з огляду на підвищену увагу ЄС до медіареформи. Новими для України є положення щодо вимоги до провайдерів медіапослуг із вимірювання аудиторії, системи взаємодії найбільших онлайн-платформ із медіа, правил регулювання державної реклами, оцінки впливу концентрації на медійному ринку на дотримання плюралізму й редакційної незалежності медіа.

Так, експерти Лабораторії цифрової безпеки проаналізували ЕМФА і публічно презентували План дій щодо імплементації його положень в Україні⁷, в якому міститься низка рекомендацій, виконання яких необхідно для отримання членства України в ЄС. Ідеться про пропозиції з удосконалення національного законодавства, насамперед Закону України «Про медіа».

Проте, у цій площині, на нашу думку, варто враховувати деякі моменти. По-перше, основна мета ЕМФА – формування спільної основи для медійних послуг на внутрішньому ринку ЄС. Іншими словами, прийняття акта має на меті покращення надання медійних послуг суто на території ЄС, що впливає з необхідності вирішення та узгодження економічних питань, встановлених угодами ЄС. Таким чином, шляхом прийняття ЕМФА ЄС вирішує низку проблемних аспектів⁸ (Рис. 5):

⁷ План дій щодо імплементації Європейського акта про свободу медіа в Україні. URL: <https://dslua.org/publications/plan-diy-shchodo-implementatsii-yevropeyskoho-akta-pro-svobodu-media-v-ukraini/>

⁸ Соколова О. Європейський акт свободи медіа: перспективи та ризики. URL: <https://cedem.org.ua/analytics/yevropeyskiy-akt-svobody-media/>

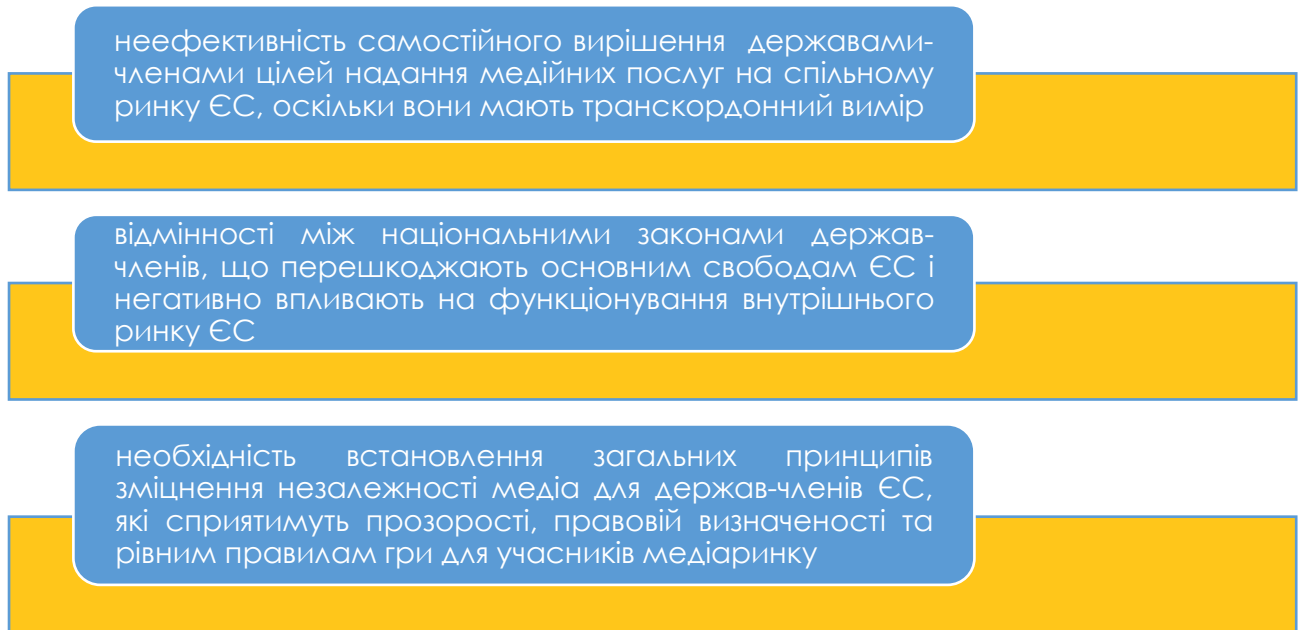


Рис. 5.

Задля вирішення цих питань ЕМФА встановлює певні механізми (Рис. 6):

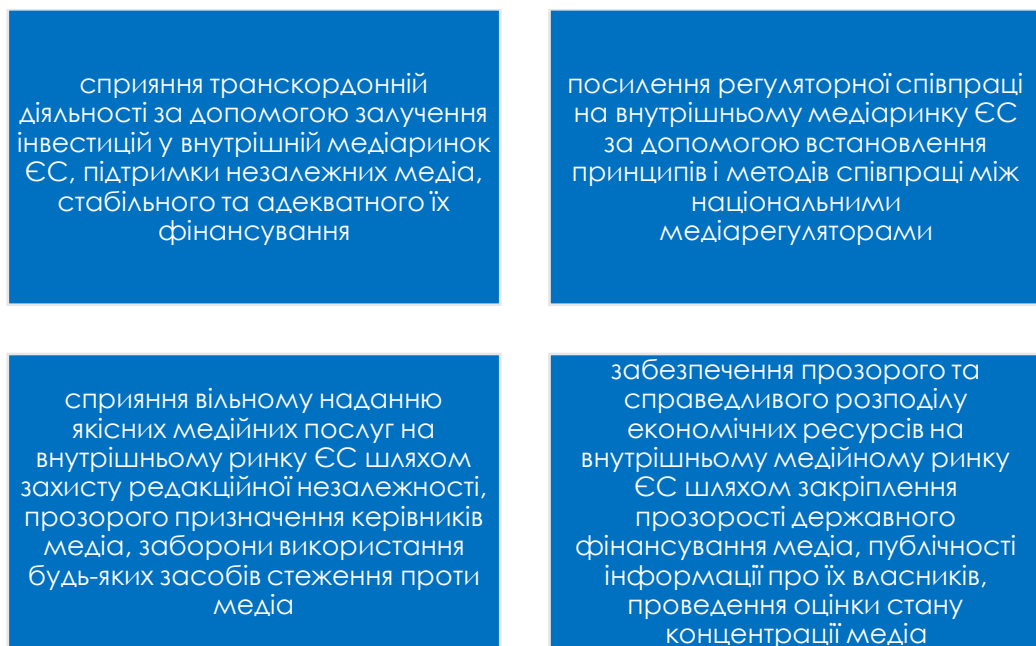


Рис. 6.

Тож, Європейський закон про свободу медіа навряд чи варто розглядати як кардинальний замінник усіх національних актів у сфері медіа для держав-членів ЄС. Його мета – усунення перешкод функціонування внутрішнього медіаринку ЄС.

По-друге, на наш погляд, питання визначення правил взаємодії великих онлайн-платформ із суспільними медіа має пріоритетне значення. Для регулювання дуже великих онлайн-платформ в ЄС прийнято спеціальне законодавство. Насамперед ідеться про Регламент Європейського Парламенту та Ради № 2022/2065 від 19 жовтня 2022 року про єдиний ринок цифрових послуг і

внесення змін до Директиви 2000/31/ЄС⁹ або так званий «Акт про цифрові послуги» (Digital Services Act) (далі – DSA, Регламент). Відповідно до частини першої статті 1 DSA його метою є «сприяння належному функціонуванню внутрішнього ринку посередницьких послуг шляхом встановлення узгоджених правил для безпечного, передбачуваного та надійного онлайн-середовища, яке сприяє інноваціям і в якому фундаментальні права, закріплені в Хартії, включаючи принцип захисту споживачів, ефективно захищені».

DSA має багаторівневу структуру – чим важливішою є роль онлайн-посередника, тим більше зобов'язань він має. Визначено чотири групи послуг, до однієї з яких належать послуги, які надають великі онлайн-платформи та онлайн-пошукові системи, що несуть високі ризики поширення незаконного контенту та заподіяння шкоди суспільству.

Згідно з DSA до них віднесено (Рис. 7):

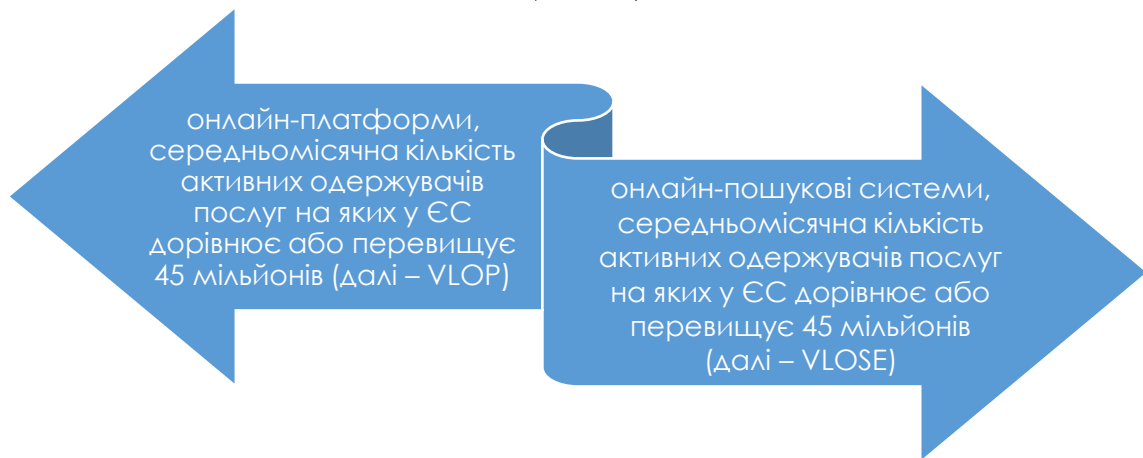


Рис. 7. Визначення понять VLOP та VLOSE.

Саме через системні та суспільні ризики, які несуть VLOP та VLOSE, DSA визначено додаткові вимоги щодо прозорості й належної обачності, що застосовуються до них. Зокрема, VLOP уповноважені оцінювати, керувати та пом'якшувати системні ризики. Ці ризики впливають із самого дизайну платформ, заснованих на «бізнес-моделях, орієнтованих на поведінку та рекламу». Щорічна оцінка ризиків повинна стосуватися ризиків, пов'язаних з онлайн-безпекою, формуванням громадської думки та онлайн-торгівлею. VLOP також повинні оцінити вплив своїх систем модерації контенту і реклами на системні ризики, зокрема «потенційно швидке та широке розповсюдження незаконного контенту та інформації, що суперечить їх умовам», а також запровадити пом'якшувальні заходи з метою виправлення ризиків, наприклад, припинення отримання доходів від реклами для певних типів тощо (статті 34, 35 Регламенту). Також на VLOP покладено зобов'язання щодо надання доступу до даних і перевірки, яке вимагає від платформ «робити дані доступними для регуляторного контролю та дослідження через права доступу» (стаття 40 Регламенту).

⁹ Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32022R2065>

Утім, в Україні питання законодавчого врегулювання діяльності великих цифрових платформ не вирішено, на розгляд парламенту не внесені законопроекти, метою яких була б гармонізація національного законодавства з вимогами DSA у цьому питанні. На нашу думку, одним із базових аспектів цієї проблематики є підхід до визначення терміна «велика онлайн-платформа».

У цьому контексті варто звернути увагу, що 10 серпня 2023 року прийнято Закон України «Про цифровий контент та цифрові послуги»¹⁰. Як зазначено в пояснювальній записці¹¹, його розроблено відповідно до положень Директиви (ЄС) 2019/770 Європейського Парламенту та Ради від 20 травня 2019 року про певні аспекти контрактів на постачання цифрового контенту та цифрових послуг¹². Наголосимо, що Директива ЄС, яка стала правовим підґрунтям для прийняття цього Закону, містить лише окремий сегмент правового регулювання ринку цифрових послуг, а саме – визначає загальні вимоги до уточнення окремих положень законодавства щодо регулювання договорів про цифровий контент на підставі контрактів між продавцями та споживачами щодо постачання цифрового контенту або цифрових послуг. Варто також зазначити, що на момент прийняття Закону України «Про цифровий контент та цифрові послуги» в ЄС вже було оприлюднено пропозиції DSA, а базовим правовим актом у сфері цифрових послуг ЄС на той час була Директива про електронну комерцію. Саме тому окреслена мета прийняття зазначеного Закону є дуже вузькою: «модельовання правового регулювання цивільно-правових відносин між виконавцем та споживачем щодо надання на підставі договору цифрового контенту або цифрової послуги, а також законодавче встановлення дієвого правового інструментарію захисту прав споживачів, яким надається цифровий контент або цифрова послуга». За таких обставин прийняття Закону України «Про цифровий контент та цифрові послуги» не вирішило питання цілісного законодавчого врегулювання сегмента цифрових послуг в Україні. Порівняно з DSA, який є складовою комплексної політики ЄС на шляху до Єдиного цифрового ринку, положення цього Закону стосуються удосконалення лише одного з окремих аспектів регулювання ринку цифрових послуг – захисту прав споживачів чи користувачів цифрових послуг, наданих на підставі договору цифрового контенту або цифрової послуги, – а не цілісного правового врегулювання сегмента цифрових послуг в Україні.

Щодо питання умов розміщення державної реклами, то відповідно до ЕМФА поняття «державна реклама» означає розміщення, просування, публікацію або розповсюдження в будь-яких медіа або на онлайн-платформі рекламного або саморекламного повідомлення, публічного оголошення або інформаційної кампанії, як правило, за плату або за будь-яку іншу винагороду, державним органом або юридичною особою, в інтересах або від імені державного органу або юридичної особи. Статтею 25 ЕМФА передбачено, що

¹⁰ Про цифровий контент та цифрові послуги: Закон України від 10.08.2023 № 3321-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3321-20#Text>

¹¹ Про цифровий контент та цифрові послуги: Проект Закону України (реєстр. № 6576 від 31.01.2022). Картка законопроекту. Вебсайт Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38875>

¹² Directive (EU) 2019/770 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content and digital services. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/770/oj/eng>

послуги з реклами повинні надаватися відповідно до прозорих, об'єктивних, пропорційних і недискримінаційних критеріїв, заздалегідь оприлюднених у відкритому доступі за допомогою електронних і зручних для користувача засобів, а також за допомогою відкритих, пропорційних і недискримінаційних процедур. Натомість, національне законодавство, зокрема Закон України «Про рекламу»¹³, не містить визначення поняття «державна реклама», а оперує лише терміном «соціальна реклама». Тому, на нашу думку, доцільно на законодавчому рівні визначити термін «державна реклама»¹⁴.

Водночас низка питань, які врегульовані положеннями Європейського закону про свободу медіа, зокрема щодо забезпечення редакційної незалежності медіа, захисту джерел інформації, так само врегульовані національним законодавством. Наприклад, стаття 4 Закону України «Про медіа» відтворює сутність статті 4 ЕМФА, відповідно до якої державам-членам ЄС заборонено втручатися в редакційну діяльність, і яка зобов'язує поважати редакційну свободу медіа.

Щодо правових гарантій захисту журналістських джерел, то такі положення містяться в частині третій статті 25 Закону України «Про інформацію»¹⁵, а також у пункті 3 частини першої статті 11¹ Закону України «Про державну підтримку медіа, гарантії професійної діяльності та соціальний захист журналіста»¹⁶.

Висновки. Прийняття Європейського закону про свободу медіа, яким визначаються засади надання медійних послуг на внутрішньому ринку ЄС і запроваджуються заходи, спрямовані на захист журналістів та медіа від політичного втручання, є одним із прикладів уніфікованого підходу до врегулювання медіаринку. Такий підхід сприятиме одночасному виконанню таких завдань: унормуванню і гармонізації діяльності медіа, особливо в умовах цифровізації та домінування великих онлайн-платформ, підвищенню гарантій прозорості, правовій визначеності та запровадженню рівних правил для всіх учасників медіа-ринку ЄС, з одного боку, а з іншого – усуненню міжнаціональних перешкод для спрощеного та узгодженого функціонування Єдиного цифрового ринку ЄС.

ЕМФА включений до переліку актів ЄС для перевірки на предмет відповідності національного законодавства праву ЄС, тому імплементація його положень є обов'язковим кроком для України. На нашу думку, блок питань щодо гарантій діяльності медіа (редакційна незалежність, захист журналістських джерел) потребуватимуть уточнюючих змін як до Закону України «Про медіа», так і до інших законодавчих актів у цій сфері. Натомість, низка питань, а саме: взаємодії медіа з великими онлайн-платформами, врегулювання умов

¹³ Про рекламу : Закон України від 3 липня 1996 року № 270/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80#Text>

¹⁴ Розкладай І. Нова європейська регуляція медіа: що це значить для України? URL: <https://cedem.org.ua/analytics/european-media-freedom-act/>

¹⁵ Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>

¹⁶ Про державну підтримку медіа, гарантії професійної діяльності та соціальний захист журналіста : Закон України від 23 вересня 1997 року № 540/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540/97-%D0%B2%D1%80#Text>

розміщення державної реклами – потребуватиме системних законодавчих напрацювань.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*