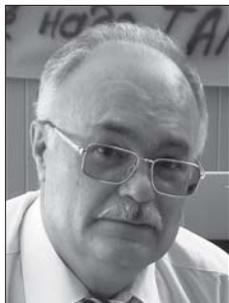


## ✦ Язык и межкультурные коммуникации

UDC 396.1

DOI: 1606-951X.2014.1.1996



И. М. ДЗЯЛОШИНСКИЙ

### МЕДИАПРОСТРАНСТВО РОССИИ: ПРАВОВОЕ И ЭТИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

*Аннотация:* В статье раскрываются вопросы, связанные с правовым и этическим регулированием медиапространства России. В качестве основных субъектов, которые участвуют в генерации управляющих воздействий на систему коммуникативного пространства современных медиа, автор выделяет и анализирует органы государственной власти и управления, собственников, различные корпоративные и негосударственные структуры, которые имеют возможность повлиять на ситуацию.

*Abstract:* The article analyses the questions of legal and ethical regulation of media space in Russia. As the main subjects participating in the generation of operating impacts on the communicative space of modern media, the author analyzes the state governing bodies, the owners, various corporate and non-state structures which are able to effect the situation.

*Ключевые слова:* медиапространство, правовое регулирование, этическое регулирование.

*Keywords:* media space, legal regulation, ethical regulation.

Регулировать (*от лат. regula — правило, норма*) — означает упорядочивать, подчинять определенным правилам, определенному порядку, применять правила и нормы, стабилизирующие характеристики объекта, а также обеспечивать целенаправленное изменение характеристик объекта регулирования на нормативной основе. Термин «регулирование» используется в расширительном значении для обозначения любой упорядочивающей деятельности, оказывающей влияние на объект с целью приведения его в соответствие с определенными принципами, правилами и нормами. Регулирование обеспечивает адекватность социальной деятельности людей ее предмету, средствам и условиям. Рассматриваемое в качестве свойства социальной организации, оно обладает такими характеристиками, как преднамеренность, целенаправленность, прогнозируемость желаемых последствий регулирующего воздействия на социальный объект.

В качестве основных субъектов, которые участвуют в генерации управляющих воздействий на систему медиапространства, целесообразно выделить: во-первых,

органы государственной власти и управления; во-вторых, собственников; в-третьих, различные корпоративные и негосударственные структуры, имеющие возможность повлиять на ситуацию в медиапространстве.

### **Органы государственной власти**

Роль государства в становлении и развитии медиапространства велика и неоспорима. Вопрос лишь в том, как эту роль видят лица, принимающие решения, и те, кто помогает им понять, что в этом пространстве происходит, и что с ним надо делать. Ниже представлен перечень документов, в которых зафиксирована позиция государства по развитию информационного общества в России.

- *Концепция правовой информатизации (1993 г.);*
- *Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов (1995 г.);*
- *Концепция информационной безопасности (1997 г.);*
- *Концепция государственной информационной политики (1997 г.);*
- *Концепция формирования информационного общества в России (1999 г.);*
- *Доктрина информационной безопасности РФ (2000 г.);*
- *Концепция правового регулирования применения информационных и коммуникационных технологий в Российской Федерации (2002 г.);*
- *Федеральная целевая программа «Электронная Россия» (2002 г.);*
- *Национальная стратегия информационного развития России (2004 г.);*
- *Развитие информационного общества в России: программа действий (2004 г.);*
- *Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года (2004 г.);*
- *Стратегия развития информационного общества в РФ (2008 г.);*
- *Государственная программа РФ «Информационное общество (2011–2020 годы)» (2010 г.).*

Дадим небольшой комментарий к некоторым из этих документов.

В начале 90-х годов прошлого века, когда в США, Канаде, других развитых странах разрабатывали идеологию информационной супермагистрали и открытого общества, аналогичные идеи бродили и в головах некоторых российских ученых. Тогда на суд общественности были представлены такие документы, как Концепция правовой информатизации (1993 г.), Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов (1995 г.); Концепция государственной информационной политики и ряд других документов. В 1999 г. появилась Концепция формирования информационного общества в России, одобренная решением Государственной комиссии по информатизации при Государственном комитете Российской Федерации по связи и информатизации. Все эти документы так и остались невостребованными.

Что касается Концепции правовой информатизации, (утвержденной Указом Президента РФ от 28 июня 1993 г. № 966), а также Президентской программы «Правовая информатизация органов государственной власти Российской Федерации» (утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 1995 г. № 808) (см. прим. 1), то функции головного исполнителя были возложены на Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации (ФАПСИ), как единственно возможную организацию, «обладающую мощ-

ным научно-техническим потенциалом в сочетании с развитыми средствами коммуникации». Для этого в составе ФАПСИ было образовано Главное управление обеспечения правовой информатизации (штат — 120 человек) с возложением на него координации работ и проведения государственной политики в области правовой информатизации России. Так, силовое ведомство, никогда не являющееся правовым, стало головным в проведении государственной политики правовой информатизации. Позже, в соответствии с Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 в концепции национальной безопасности РФ ведущая роль «в разработке соответствующей нормативной правовой базы, координации деятельности федеральных органов государственной власти и других органов, решающих задачи обеспечения информационной безопасности», также возложена на ФАПСИ. То есть, как следует из Концепции, ФАПСИ должна была координировать и законодательные органы государственной власти, и региональные, и негосударственные структуры, работающие в сфере обеспечения информационной безопасности, что указывает на явно не правовой характер данной нормы. Как всегда бывает, когда реальные возможности не соответствуют желаниям, получился конфуз. Деньги были выделены, полномочия заявлены, но ни одна из указанных целей не была достигнута. Авторитетные специалисты делают вывод о том, что ФАПСИ с функциями головной структуры в построении единого информационного правового пространства, разработки нормативно-правовой базы и обеспечении информационной безопасности страны явно не справилось [2].

Судьба Концепции формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов, первоначально одобренной решением Президента РФ от 23 ноября 1995 г. № Пр.-1694, была не менее печальной. Концепция устанавливала в качестве главной цели осуществления государственной политики в области информатизации России — *формирование и развитие единого информационного пространства*. Особенностью этого документа стало то обстоятельство, что разработку комплекса мер по его реализации, как и координацию работ по формированию и развитию единого информационного обеспечения в целом было предложено возложить на Комитет при Президенте Российской Федерации по политике информатизации (Роскоминформ), а ФАПСИ упоминалось там уже во вторую очередь. Также было предложено дополнить функции Координационного совета по информатизации Администрации Президента Российской Федерации функцией координации формирования государственных информационных ресурсов при тесном его взаимодействии с Межведомственной комиссией Совета Безопасности Российской Федерации по информационной безопасности.

В результате наметившегося тогда противостояния двух ведомств при Президенте РФ в борьбе за право называться головным при формировании единого информационного пространства России Роскоминформ ликвидировали, а Концепцию отложили. «Победило» ФАПСИ, но проиграла в итоге Россия.

Третья попытка была предпринята в 1997 г., когда Институтом системного анализа РАН, НТЦ «Информрегистр», ВНИИПВТИ и другими организациями по поручению Государственного комитета Российской Федерации по связи и информатизации совместно с Комитетом Государственной Думы РФ по информационной политике и связи, был разработан проект Концепции государственной информационной политики (Одобен решением Комитета Государственной Думы РФ по информационной политике и связи в 1999 г.). Целью Концепции и областью ее применения были

заявлены конкретизация и уточнение основных направлений деятельности органов государственной власти по становлению информационного общества в России, формированию единого информационного пространства России и ее вхождению в мировое информационное сообщество. По мнению некоторых специалистов, ряд важных признаков информационного общества не нашел отражения в задачах государственной политики по его формированию, что делало этот проект Концепции неполным.

Параллельно шли разговоры о том, что на наше информационное пространство непрерывно покушаются и нам надо укреплять информационную безопасность. Довольно быстро сплоченная группа «спасителей информационного пространства» подмяла по себя «информационное сообщество» и начала диктовать правила игры. Результатом этой игры стала Доктрина информационной безопасности. Об этой Доктрине столько написано, что повторяться нет смысла. И не в Доктрине дело. Тем более, что в ней много трезвых и правильных положений, под которыми подпишется любой здравомыслящий человек. Дело в акцентах. В этом документе неистребимый акцент автора – Совета безопасности. В результате и получилась не национальная доктрина участия России в построении глобального информационного общества и даже не федеральная целевая программа развития информационной инфраструктуры, а именно Доктрина информационной безопасности. И ругать за это Совбез нелогично: каждый делает то, что умеет.

**Самый понятный и естественный механизм –  
принятие нормативных актов разного типа и уровня**

В июне 2011 г. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации сразу во втором и третьем чтениях приняла Федеральный закон от 14.06.2011 г. № 142-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования в сфере средств массовой информации». Большинство его положений вступило в силу 10 ноября 2011 г., причем 90% из них касаются Закона «О СМИ». Формально нормы данного Закона касаются Интернета и электронных СМИ, но в части использования мультимедийных моделей развития в сферу его действия подпадает и печатная пресса. Этот закон, например, отменяет статью 24 Закона «О СМИ» («Иные средства массовой информации»), чем ликвидирует ранее существовавшую неопределенность применительно к интернет-СМИ. Взамен вводится понятие «сетевое издание» (зарегистрированный как СМИ сайт в Интернете), которое должно соответствовать критерию периодичности распространения массовой информации под постоянным названием. «Отдельный выпуск либо обновление сетевого издания» причислены к видам продукции СМИ, а «предоставление доступа к сетевому изданию» – к формам ее распространения. Регистрация сайтов в качестве сетевых изданий остается добровольной, но вне ее наличия журналисты интернет-СМИ фактически теряют право заниматься своей профессиональной деятельностью (ст. 8 Закона «О СМИ»). Тем самым положение о добровольности регистрации интернет-СМИ (п. 6 постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 15.06.2010 г. №16 «О практике применения судами Закона РФ «О средствах массовой информации») теряет силу.

Существенно расширена и лаконичная ранее статья 31 («Лицензия на вещание») Закона о СМИ. Ее дополнили статьи 31-31.9 и 32.1, согласно которым получать «ли-

цензию на вещание» (универсальную лицензию) теперь обязаны все желающие распространять теле- или радиоконтент в любых средах вещания (наземное эфирное, кабельное и спутниковое).

Во исполнение Федерального закона № 142-ФЗ Роскомнадзор начал осуществлять мониторинг всех публикаций в СМИ для выявления содержащихся в них элементов экстремизма. Контроль ограничивается «систематическим наблюдением за исполнением учредителями и редакциями СМИ» требований медийного законодательства на предмет наличия в них признаков злоупотребления свободой массовой информации и экстремистской деятельности, а также «мониторингом размещаемых читателями сетевого издания комментариев и иных материалов и (или) сообщений на форумах такого издания» с «принятием мер по пресечению и (или) устранению выявленных нарушений».

2 ноября 2011 г. Роскомнадзор продемонстрировал Программно-аппаратный комплекс такого контроля (ПАК), который с середины декабря прошлого года отслеживает в тестовом режиме соблюдение в интернете требований статьи 4 Закона «О СМИ». Согласно техническому заданию, система должна иметь словарь на 5 млн «запрещенных» слов и словосочетаний, отслеживать порнографию и видео, а также направлять в автоматическом режиме операторам Роскомнадзора подозрительные интернет-страницы на рассмотрение и для принятия решений.

В 2011 г. в правовом поле телевизионного вещания произошли существенные изменения. Весной был принят новый Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». В Статье 12 Главы 2 Закона – Перечень видов деятельности, на которые требуются лицензии – указано, что телевизионное и радиовещание подлежат обязательному лицензированию. Новый закон унифицирует нормы, регулирующие лицензирование отдельных видов деятельности, устанавливает принцип бессрочности действия выдаваемых лицензий и изменяет систему лицензионного контроля.

Федеральный закон от 29.12.2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», вступает в силу с 1 сентября 2012 г. Он направлен на защиту детской психики от разрушительного информационного воздействия – переизбытка жестокости и насилия, информации, развивающей порочные наклонности, искаженную картину мира и неправильные жизненные установки. В том числе в интернете. Соответствующие поправки вносятся в КоАП, законы «О СМИ», «О рекламе», иные правовые акты.

С 1 сентября 2012 г. каждый выпуск периодического печатного издания и каждая копия аудио-, видео- или кинохроникальной программы должны содержать знак информационной продукции. Но положения Закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» могут быть реализованы только после принятия ряда подзаконных актов, устанавливающих технические и программные требования к защите информации, форму информационного знака и иные правила. Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 16.03.2011 № 427-р, все необходимые документы надлежало принять к марту 2012 г. Правда, в РАЭК (Российская ассоциация электронных коммуникаций) считают этот закон «неадекватным по отношению к информации, циркулирующей в интернете», поскольку провести маркировку всех интернет-ресурсов невозможно хотя бы потому, что многие из них находятся за пределами России.

Определенную лепту в дело регулирования интернета внесла и Межпарламентская ассамблея государств-участников СНГ, одобрившая 16 мая 2011 г. модельный закон «Об основах регулирования интернета», разработанный Российской ассоциацией электронных коммуникаций.

В процессе реализации возник также ряд проблем с исполнением Федерального закона от 23 декабря 2010 г. № 359-ФЗ «О внесении изменения в статью 25 Федерального закона «О персональных данных». Поскольку в нем содержалось заведомо невыполнимое требование о приведении всех баз персональных данных в соответствие с требованиями указанного закона к моменту его вступления в силу 1 января 2011 г., то срок реализации этой нормы первоначально перенесли на 1 июля 2011 г., а позже Государственная Дума в спешном порядке внесла поправки об «обратной силе» этого закона.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2012 г. № 24 «О государственной информационной системе в области средств массовой информации» были утверждены правила создания и функционирования государственной информационной системы в области СМИ, представляющей собой совокупность данных о зарегистрированных СМИ, лицах, осуществляющих деятельность в области СМИ, и технологиях, обеспечивающих обработку массовой информации. Создание данной системы и обеспечение ее функционирования поручено Роскомнадзору.

Из иных государственных решений, принятых в 2011 г. в сфере регулирования деятельности СМИ, следует отметить Федеральный закон от 21 октября 2011 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»; решение Комиссии Таможенного союза России, Беларуси и Казахстана № 735 от 16 августа 2011 г. о введении 5% ставки ввозной таможенной пошлины на отдельные виды мелованных бумаг и картона сроком до февраля 2012 г. (решением комиссии № 917 от 25 января 2012 г. этот срок продлен до конца нынешнего года); постановление Правительства Российской Федерации от 11.03.2011 г. «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 06.07.1994 г. № 795 «Об изменении перечня документов, прилагаемых заявителем для подтверждения целевого назначения при ввозе печатной продукции» и распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.10.2011 г. № 1752-р «О перечне документов для регистрации СМИ».

Однако у государства есть много и других, неправовых способов регулирования ситуации в медиaprостранстве.

Например, прямое и косвенное финансирование. Известно, что из государственного бюджета на поддержание средств массовой информации ежегодно выделяется более 22 миллиардов рублей. Кроме того, ежегодно за счет средств федерального бюджета оказывается финансовая поддержка в сотни миллионов рублей различным медиапроектам. Поддержка оказывается фестивалям, конкурсам и другим мероприятиям.

Есть и другие, менее пристойные формы воздействия на ситуацию в медиaprостранстве:

— прямой нажим, угрозы лишить финансовой, политической или интеллектуальной поддержки;

— прямой и косвенный подкуп: включение редакторов и журналистов в престижные клубы, комиссии, предоставление возможности поездок за рубеж, отдыха на известных курортах и т.д.;

– отказ в предоставлении информации или угроза лишить возможности получать информацию и т.п.

Каждый год «Freedom House» выпускает доклады «Свобода в мире». С 1989 г. «Freedom House» каждый год причисляла Россию к частично свободным странам, с 2004 г. Россия перешла в разряд несвободных стран, наряду с Чадом, Руандой, Афганистаном, Пакистаном, Узбекистаном и другими странами.

При всей нелюбимости подобных рейтингов, они имеют под собой существенное обоснование. В России сформировался мощный государственный сектор средств массовой информации. Установлен контроль государства над основными федеральными средствами массовой информации и, прежде всего, над главными телевизионными каналами: Первым каналом, РТР, НТВ. Отношения между региональными властями и региональной прессой уже можно описывать в терминах «господин – слуга». За исключением очень небольшого количества так называемых независимых изданий, все остальные застывают в ситуации «чего изволите?». То есть российская власть вернулась к системе управления медийными ресурсами, она ни минуты не сомневается в том, что СМИ должны выполнять ее волю, поскольку властные полномочия вручены ей если не богом, то, как теперь говорят, народом, и поэтому она, власть, может регулировать все процессы, которые происходят на подведомственной ей территории. На всех уровнях властных структур все руководители абсолютно искренне уверены в том, что СМИ являются инструментом, который помогает власти решать ее задачи. Ни о каком партнерстве власти и масс-медиа сейчас говорить не приходится.

Сформировались три разновидности взаимодействий между местной властью и местной прессой:

Квазисоветские – традиционно сложившиеся в советский период способы взаимоотношений власти и прессы, перенесенные в наше время после небольшого ретуширования, но не претерпевшие существенных изменений с целевой или функциональной точки зрения. К квазисоветским способам взаимоотношений местной власти и местного телевидения относятся, помимо традиционного «телефонного права», различные варианты экономической поддержки «своей» прессы, финансируемой либо из средств, заранее заложенных в бюджет, либо получаемых по схеме «телефонного права» из резервных фондов местного руководства.

Инновационные – новые, не использовавшиеся (или крайне редко применявшиеся в советский период) методы взаимодействия, появление которых стало возможным в связи с приходом к руководству городами новых людей, получивших специальное образование и навыки взаимодействия с прессой. К инновационным методам взаимодействия можно отнести различные конкурсы, объявляемые властью, различные формы социального заказа, договоры на информационное обслуживание власти. В ряде городов создаются специальные организационно-структурные механизмы типа Фонда региональных проблем (г. Череповец), которым делегируется часть функций по финансированию и управлению.

Мутантные – такие формы взаимодействия, которые объединяют в себе особенности первых двух видов, когда в основе лежит некий квазисоветский вариант сотрудничества, мутировавший так, чтобы обладать внешними (но не содержательными внутренними) свойствами, характерными для инновационных методов. Мутантные механизмы взаимодействия представляют большую опасность для совре-

менного этапа строительства гражданского общества в России. Это создание различных пресс-центров и групп по связям с общественностью, которые занимаются не информированием общественности, а, наоборот, введением ее в заблуждение, делят журналистов на «своих» и «чужих», занимаются информационной сегрегацией журналистов и др.

В последние годы стали вообще появляться экзотические варианты мутантных механизмов взаимодействия — это сознательно создаваемые властями новые СМИ, имитирующие старые и авторитетные городские СМИ. Их роль — оттеснить независимую прессу от аудитории.

### **Собственники**

Роль собственника (в российской терминологии — учредителя) СМИ как регулятора его деятельности чрезвычайно туманна. Разумеется, есть соответствующие статьи в законе о СМИ, где подробно прописаны правовые нормы взаимоотношений между редакционным коллективом и учредителем. Однако практика никак не укладывается в эти рамки. Примеры своеволия собственников, назначающих и увольняющих главных редакторов, по своему желанию снимающих публикации или, наоборот, приказывающих освещать некие события в определенном ключе, у всех на слуху. Так, например, нашумела история с *досрочным прекращением полномочий действующего совета директоров радиостанции «Эхо Москвы»*. Журналисты полагают, что таким образом «Газпром-Медиа» отреагировал на критику в адрес радиостанции со стороны высших должностных лиц. И не случайно глава Союза журналистов Всеволод Богданов в День печати, заговорил о давлении собственников на СМИ (URL: [http://www.gazeta.ru/news/lenta/2012/01/13/n\\_2164297.shtml](http://www.gazeta.ru/news/lenta/2012/01/13/n_2164297.shtml)).

### **Профессиональные сообщества**

Профессиональная деятельность журналиста осуществляется в рамках культурно и исторически обусловленного социального института (который обычно обозначается с помощью понятий «журналистика», «СМИ», «масс-медиа» и др.), представляющего собой механизм социальной регуляции данного вида деятельности. Через этот социальный институт, предъявляющий устойчивые требования к целям, функциям, задачам профессиональной деятельности, процесс и результаты ее реализации приводятся в соответствие с определенными образцами и стандартами [1].

В ответ на эти социальные регулятивы, профессиональное сообщество вырабатывает комплекс принципов, норм и правил, которые целесообразно обозначить понятием «профессиональная культура». Профессиональная журналистская культура — это не только способы деятельности, схемы профессионального поведения, но и специфические способы межличностных профессиональных отношений, принятые в журналистике способы мироосмысления, профессиональные обряды, ритуалы (вроде клятвы журналиста) и т.п. Другими словами, профессиональная культура есть тот механизм, посредством которого складывается и самоосознается профессиональное сообщество журналистов как система взаимодействующих и взаимообусловленных профессиональных групп, механизм, с помощью которого профессиональное сообщество журналистов осуществляет одну из своих основных функций: формирование профессиональных журналистов, возведение их по ступеням профессионального самовыражения.

### **Общественные организации**

Реализация информационных прав и свобод нередко приводит к возникновению так называемых информационных споров, то есть конфликтных ситуаций, возникающий в треугольнике «СМИ – человек (или организация, ведомство), ставший объектом журналистского интереса – аудитория». Объективный характер этих конфликтов обусловлен спецификой места и роли СМИ в современном обществе. Считается, что в условиях политического плюрализма и рыночных отношений «четвертая власть» обеспечивает наблюдение и контроль за деятельностью трех остальных властей – законодательной, исполнительной, судебной. Понятно, что при таком подходе конфликты должны возникать обязательно.

Как правило, инициатором информационного спора становится человек или организация, ставшие объектом журналистского интереса. Причины, побуждающие людей и организации вступать в споры с прессой, достаточно разнообразны и плохо поддаются классификации. В качестве наиболее часто встречающихся можно назвать следующие причины:

- *искажение информации, повлекшее негативные последствия для человека или организации, ставших объектом журналистского интереса;*
- *вмешательство в частную жизнь;*
- *дискриминация на почве расовых, национальных, религиозных или половых различий;*
- *нечестные способы получения информации;*
- *разглашение конфиденциальной информации;*
- *внесудебное обвинение человека в совершении преступлений или правонарушений;*
- *клевета;*
- *публикация оскорбительных суждений и мнений.*

В качестве реакции на тенденцию роста количества информационных споров в мире повсеместно возникают специфические структуры, обладающие специальными информационно-правовыми и/или информационно-этическими полномочиями. В законодательстве большинства европейских стран предусмотрены правовые механизмы защиты личности от перечисленных выше посягательств СМИ. Это и конституционные нормы, и специальные законы.

В настоящий момент основные положения, касающиеся прав и ограничений деятельности журналистики, сформулированы в документах ООН, ЮНЕСКО, ОБСЕ, Совета Европы и других международных организаций. Признанные демократическими странами, они составляют фундамент законодательства каждой из стран. Общественное развитие порождает нужду как в поправках к ранее принятым законам, так и предложения по созданию новых.

Конституционные и законодательные стандарты в области свободы выражения и свободы информации охватывают широкий спектр правомочий, реализация которых и составляет юридическое содержание рассматриваемых свобод.

Если исходить из того, что средства массовой информации являются общественным благом, то это благо необходимо защищать как от чрезмерного государственного контроля, так и от посягательств на приватизацию со стороны рыночного либерализма. Реальная технология такой защиты состоит в создании и развитии средств массовой информации как общественной службы.

По мере развития журналистской практики постепенно обнаруживалось все большее количество областей, нуждающихся не в законодательном, а в общественном и корпоратив-

ном регулировании, не в государственном контроле, а в общественном контроле и самоконтроле журналистского сообщества.

В настоящее время основными формами непосредственного участия общественности в разрешении информационных споров являются институт омбудсменов и советы по печати.

### **Механизмы контроля за деятельностью российских СМИ**

В 1993 году указом Президента Ельцина был сформирован *Третейский суд*, в задачи которого входило рассмотрение информационных споров, возникающих на выборах в Государственную Думу. Впоследствии опыт работы Третейского суда по информационным спорам оказался настолько удачным, что было решено преобразовать Третейский суд в *Судебную палату по информационным спорам (СПИС)*. СПИС имела двойственный статус: с одной стороны, она являлась государственным органом при Президенте РФ, с другой, — органом саморегулирования СМИ. В последнем случае Судебная палата проявляла себя как институт посредничества, как негосударственный механизм, используемый для обеспечения социальной ответственности средств массовой информации.

Как орган государственной власти Судебная палата призвана была обеспечить закрепленные статьей 29 Конституции Российской Федерации информационные права граждан, соблюдение их законных интересов в этой области, а также эффективное выполнение Президентом Российской Федерации конституционной обязанности выступать гарантом прав и свобод человека и гражданина.

В период избирательных кампаний СПИС обеспечивала равный доступ кандидатов и избирательных объединений к СМИ, равное использование ими СМИ. В компетенцию Судебной палаты входило рассмотрение споров и иных дел, связанных с деятельностью СМИ, кроме тех, которые законом отнесены к юрисдикции судов Российской Федерации.

Таким образом, Судебная палата занималась делами, которые не могли быть предметом судебного разбирательства.

В своей практике Судебная палата руководствовалась общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами России, российским законодательством и нормами журналистской этики. Производство по делу в Судебной палате завершалось вынесением решения, рекомендации, экспертного заключения или заявления. Наиболее часто встречающийся акт — это решения. Оно носило обязательный характер для участников спора.

\*\*\*

Независимые наблюдатели и сами члены СПИС считают, что причиной ликвидации Палаты стали несколько ее решений, которые фактически осуждали поведение администрации Президента и Правительства в ряду конкретных случаев их неадекватного регулирования деятельности СМИ.

Затем, в 2005 г., была основана Общественная Коллегия по жалобам на прессу. Она состоит из двух палат: Палата медиа-сообщества и Палата медиа-аудитории. Общественная коллегия изучает конфликты, в которых журналисты, а также редакции СМИ выступают ответчиками. В сферу деятельности Совета включены и Интернет-СМИ, а также блогеры, если их издания были зарегистрированы как средства массо-

вой информации. Деятельность Общественной коллегии вряд ли может быть признана эффективной. Причины очевидны: слабость существующего в России механизма медийной саморегуляции: отсутствует законодательная основа, ни государство, ни профессиональное сообщество не финансируют Коллегию, далеко не достаточна поддержка со стороны гражданского общества, слабо развита корпоративная солидарность среди журналистов, издателей, вещательных компаний и т.д. Главное — нет согласия общества в отношении социальной миссии СМИ и журналистов [3].

При отсутствии должной внутрикорпоративной мотивации журналистов в соблюдении профессиональной этики актуализируется мотивация внешняя. Совершенно очевидно, что в современной России усиливается влияние судов и прокуратуры на деятельность прессы. Угроза юридического «топора» может заставить прессу повернуться лицом к проблеме саморегулирования.

В последнее время все активнее звучат голоса тех, кто считает, что ни правовые, ни корпоративные механизмы контроля за деятельностью СМИ, не могут решить всех возникающих в этой области проблем. Так, например, как уже говорилось выше, в России, несмотря на многолетнее существование прогрессивного Закона «О СМИ», а также ряда других законов и нормативных актов, многочисленные претензии к средствам массовой информации, высказываемые российской общественностью в связи с явственными тенденциями асоциальности в их деятельности, большей частью игнорируются медийным сообществом.

Во-первых, несовершенное законодательство не регулирует многие аспекты деятельности средств массовой информации и их взаимоотношений с обществом.

Во-вторых, формальное право по своей природе ограничено в возможностях эффективного регулирования деятельности медийных организаций, особенно творческой стороны информационного производства. Даже самые совершенные законы, содержащие четкие, однозначные правовые нормы, неспособны регулировать деятельность СМИ в ситуациях, когда последние грешат неполнотой информирования, тенденциозностью, создают искаженные образы социальных явлений, эксплуатируют эмоции аудитории в манипулятивных целях. Невозможно запретить законом тиражирование через СМИ манипулятивных мифов и имиджей. В принципе не поддаются правовому регулированию иносказания, намеки, символично-ассоциативные элементы, в изобилии встречающиеся в медийном контенте.

В-третьих, на практике отстаивание законных интересов отдельных граждан и аудитории через суды выглядит довольно проблематичным. В ходе судебных процессов, инициированных гражданами, истцы обычно имеют перед собой в качестве ответчиков экономически могущественные медийные организации, способные обеспечить эффективную правовую самозащиту. Положение граждан-истцов в суде осложняется и тем обстоятельством, что многие российские СМИ (особенно провинциальные) имеют в составе своих учредителей региональные и местные органы государственной власти.

Что касается описанных выше механизмов корпоративной саморегуляции, то их критики указывают на то, что все эти специальные регулирующие органы и инстанции — советы и комиссии по прессе, омбудсмены, — реагируют лишь на весьма ограниченный набор нарушений прессы — в основном на несоблюдение требований фактической точности информации и невмешательства журналистов в личную жизнь людей. Значительная же часть поступающих жалоб отклоняется задолго до рассмот-

рения, в результате чего деятельность этих структур не обеспечивает полную реализацию и защиту прав аудитории.

Накопленный опыт саморегулирования печатной и электронной прессы, профессиональных сообществ создателей медийного содержания свидетельствует об ограниченности возможностей саморегулирования, которое обычно получает развитие в качестве альтернативы усилению правового регулирования средств массовой информации. Внутри профессиональных сообществ работников СМИ (как и внутри любой корпорации профессионалов) существуют вполне определенные узкокорпоративные интересы и действуют мощные силы, консолидирующие эти сообщества перед лицом критики извне и попыток внешнего регулирования их деятельности. Находясь вне эффективного воздействия со стороны общественности, любое профессиональное сообщество определяет для себя регулирующие «правила игры» самостоятельно, исходя в основном из собственных интересов. В результате интересы потребителей медийной информации защищены в значительно меньшей степени, чем, например, интересы покупателей обычных потребительских товаров, которые при возникновении конфликтной ситуации могут обратиться за поддержкой в ассоциации защиты потребителей и в другие инстанции, в том числе специализированные государственные.

Все это приводит к усилению общественных настроений в пользу цензуры печатной и электронной прессы, в восстановлении которой многие видят панацею от нынешних острых проблем СМИ, от равнодушия медиасообщества к правам, нуждам и мнениям публики. По данным исследований, проведенных организацией «Мониторинг.ру», 57% опрошенных россиян считают возможным и желательным восстановление в России цензурного контроля средств массовой информации и только одна треть участников опроса однозначно высказалась против введения цензуры.

В качестве альтернативы как государственной цензуре, так и неэффективным технологиям правового и корпоративного регулирования во многих странах создаются различные общественные органы, призванные обеспечить «гражданскую составляющую» регулирования деятельности средств массовой информации (наряду с «государственной и корпоративной составляющими»). В странах Западной Европы существуют наблюдательные органы и советы, соучаствующие от имени общественности в регулировании деятельности общественных вещательных организаций — как правило, на совещательной, рекомендательной основе.

В России профессор факультета журналистики МГУ Е.П. Прохоров предлагал создать государственно-общественный Национальный совет по СМИ, в котором на основе принципиальной договоренности всех органов государственной власти и институтов гражданского общества были бы представлены все социальные силы, стремящиеся к достижению общественного компромисса в отношении к средствам массовой информации на основах тщательного анализа в интересах всего общества.

Оппоненты этой идеи указывали, что, даже если российские власти и общественность окажутся готовыми к ее принятию, существует ряд вопросов, без удовлетворительного ответа на которые трудно надеяться на успех Национального совета по СМИ. Во-первых, обеспечена ли гарантия, что этот представительный орган не окажется под полным контролем исполнительной государственной власти, как это уже произошло с другим представительным органом — нынешней Государственной Думой? Во-вторых, какими должны быть механизмы, побуждающие представителей общественности в Национальном совете действовать именно в интересах общественности, а не вопреки

им; как может общественность влиять на своих представителей в совете и каким образом будет обеспечена их подотчетность перед теми общественными группами, которые делегировали своих представителей в Национальный совет? (см. прим. 2).

Но и в других странах исследователи отмечают, что влияние общественных органов зачастую оказывается недостаточным, чтобы нейтрализовать негативные тенденции в деятельности общественных вещательных организаций — например, связанные с прогрессирующей коммерциализацией вещания. Это заставляет усомниться в эффективности наблюдательных советов как органов общественного влияния на медийную деятельность. Тем более, если учесть, что воздействие таких советов обычно не распространяется на коммерчески ориентированные средства массовой информации, доминирующие в национальных системах СМИ.

В последние годы все активнее заявляют о себе сторонники идеи, согласно которой важным направлением общественного влияния на СМИ является медиаобразование аудитории. Предполагается, что с помощью медиаобразования люди смогут критически оценивая работу журналистов, отличая миф от реальности, понимая природу манипуляций, осмыслить свои мироощущения, сформулировать отношение к СМИ и осознанно предъявить запросы медиаотрасли.

Сторонники этого подхода предлагают реализовать в России Комплексную межведомственную программу развития медиаобразования; ввести курсы медиаобразовательного цикла в систему общего, начального профессионального и среднего профессионального образования; считать изучение языка медиа в общеобразовательных школах столь же важным и необходимым, как и изучение родного языка и литературы и т.д. Таким образом, медиаобразованные граждане могут стать реальными участниками регулирования деятельности СМИ.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Дзялошинский И.М. Медиапространство России: коммуникационные стратегии социальных институтов. — М.: Изд-во АПК и ППРО, 2013. — 479 с.
2. Лопатин В.Н. Теоретико-правовые проблемы защиты единого информационного пространства и их отражение в системах российского права и законодательства. — URL: [http://www.for-expert.ru/problemny\\_inform\\_prava/15.shtml](http://www.for-expert.ru/problemny_inform_prava/15.shtml)
3. Федотов М.А. Новые медиа и старые проблемы. — URL: <http://unesco.ru/ru/?module=news&action=view&id=233> (24.09.2013).

#### BIBLIOGRAPHY

1. Dzyaloshinskiy I.M. Mediaprostranstvo Rossii: kommunikatsionnye strategii sotsialnykh institutov. — М.: Izd-vo APK I PPRO, 2013. — 479 s.
2. Lopatin V.N. Teoretiko-pravovye problemy zashchity edinogo prostranstva I ikh otrazhenie v sistemakh rossiyskogo prava I zakonodatelstva. — URL: [http://www.for-expert.ru/problemny\\_inform\\_prava/15.shtml](http://www.for-expert.ru/problemny_inform_prava/15.shtml)
3. Fedotov M.A. Novye media I starye problem. — URL: <http://unesco.ru/ru/?module=news&action=view&id=233> (24.09.2013).

#### Примечание

1. Основным направлением этой работы было определено создание и развитие в три этапа к 2000 году общегосударственной правовой системы, охватывающей все республики, края, области России, создание региональных абонентских сетей, предоставляющих информационно-правовые услуги гражданам и организациям.

2. Все эти вопросы возникают и требуют своего рассмотрения в связи с созданием в России Общественного телевидения.

*Поступила в редакцию 18.03.2014*