

Электронный научный журнал «Медиаскоп»

[Главная](#)

Медиарегулирование в России: изменения медиаполитики в условиях трансформации общественных практик

Научные исследования:

[Теория СМИ и массовой коммуникации](#)

Выпуски:

[Выпуск №4. 2019г.](#)

Авторы материалов:

[Гуреева Анна Николаевна](#)[Самородова Элина Вадимовна](#)

Ссылка для цитирования: Гуреева А.Н., Самородова Э.В. Медиарегулирование в России: изменения медиаполитики в условиях трансформации общественных практик // Медиаскоп. 2019. Вып. 4. Режим доступа: <http://www.mediascope.ru/2596>
DOI: 10.30547/mediascope.4.2019.10

© Гуреева Анна Николаевна

кандидат филологических наук, доцент кафедры теории и экономики СМИ факультета журналистики МГУ имени М. В. Ломоносова (г. Москва, Россия), gureevaan@gmail.com

© Самородова Элина Вадимовна

научный сотрудник кафедры теории и экономики СМИ факультета журналистики МГУ имени М. В. Ломоносова (г. Москва, Россия), elina_samorodova@mail.ru

Аннотация

В статье представлены результаты исследования, являющегося частью проекта «Разработка фундаментальных основ отечественной теории медиа в условиях трансформации общественных практик и цифровизации СМИ»¹. В рамках данного исследования для определения современного состояния российской медиаполитики были применены: метод частотного анализа текстов законодательной базы, контент-анализ документов, регулирующих российскую медиаотрасль, экспертные интервью², а также компаративный анализ деятельности органов государственного и саморегулирования медиа (временной период 1991–2019 гг.). Полученные данные позволили определить основные уровни современного медиарегулирования в России и выделить их особенности, сформулировать основные проблемы государственной медиаполитики и возможные направления совершенствования как

на уровне законодательного регулирования, так и в среде профессиональных сообществ и на уровне общественного влияния.

Ключевые слова: медиаполитика, медиарегулирование, государственное регулирование медиа, саморегулирование медиа, законодательство.

Введение

Принципы медиарегулирования определяют предоставление СМИ тех или иных прав, формируют спектр обязанностей средств массовой информации, устанавливают границы допустимого государственного и общественного вмешательства в их политическое и экономическое функционирование (МакКуэйл, 2013; Hutchinson, 1999). В последние годы медиарегулирование как сфера общественной деятельности заметно расширилась и усложнилась по ряду причин. Во-первых, появилась необходимость переосмыслить само понятие «медиарегулирование»: под воздействием трансформаций общественных практик, прежде всего глобализации экономической модели и процессов цифровизации, которые захватывают все большее число сторон общественной жизни, меняются прежние принципы национального законодательства, расширяется число субъектов, акторов, агентов влияния, стейкхолдеров этого процесса (Вартанова, 2019; McQuail, Siune (eds.), 1998; Terzis (ed.), 2007; de Bens (ed.), 2007;

Alonso, de Moragas I Spà (eds.), 2008; Freedman, 2006). Во-вторых, исследователи все чаще рассматривают медиарегулирование не как статичный набор официальных документов, определяющих правила поведения СМИ, а как динамичный процесс трансформации законодательства и политических действий различных общественных институтов по корректировке деятельности СМИ (Siune, Truetzschler, 1992).

Медиаполитика – важнейшая сфера взаимоотношений средств массовой информации, журналистики, медиасистемы – с одной стороны – и общества – с другой. Она представляет собой систему принципов деятельности средств массовой информации, основанную на традиционном для каждой страны законодательном регулировании СМИ (Вартанова, 2019). При одновременном формировании и совершенствовании законодательной базы в последние десятилетия можно отметить трансформацию и расширение комплекса других регуляторных механизмов – таких, как общественные, профессиональные, компаративные, имеющие как формальные, так и неформальные основы своего влияния. Медиаполитика сегодня включает в себя сложный комплекс мер как государственного законодательного (конституция, законы и подзаконные акты), так и общественного, индустриального, а также профессионально-корпоративного (саморегулирование) характера.

Российская медиаполитика может быть условно разделена на два уровня: государственное регулирование (государственная медиаполитика) и саморегулирование медиа. Государственная медиаполитика представляет собой процесс организации действий субъектов медиа в соответствии с нормативно-правовыми актами Российской Федерации, международными документами, выступлениями государственных деятелей. Саморегулирование медиа – это прежде всего самостоятельная и инициативная деятельность профессиональных сообществ по формированию и соблюдению принципов, руководящих работой журналистов и медиакомпаний.

Государственная медиаполитика в России: особенности законодательного регулирования и расширение границ контроля

В российском законодательстве большинство норм медиарегулирования относится к отрасли гражданского права, система которого формируется «под непосредственным воздействием результатов национального, исторического и культурного развития государства» (Суханов, 2016). Формирование и реализация любой национальной медиаполитики происходит с учетом множества факторов, в том числе общественно-экономического развития страны, особенностей законодательной базы и характеристик данного медиарынка. Очевидно, что, в отличие от развитых зарубежных демократий, медиаполитика в России не имеет долгой истории, ее традиции и ценности еще не сформировались. У нее еще нет четко выраженных приоритетов и стратегических целей, однако в ней уже обозначились нацеленность на преодоление тех «диспропорций рынка», которые мешают СМИ выполнять свои обязательства перед обществом (Вартанова, 2014). Представляется, что при возрастающей роли общественного и профессионального регулирования медиасферы важнейшим регулятором медиарынка в России в настоящий момент все еще выступает государство (Галкина, Лехтисаари, 2016).

Важнейшей тенденцией в регулировании средств массовой информации в России сегодня является увеличение уровня государственного контроля правительством Российской Федерации. Это выражается в усилении контроля над сетевыми средствами массовой информации, в ограничении рекламы на коммерческих телеканалах, во введении ограничений на публикацию и распространение информации в средствах массовой информации, во введении ограничений на возможности нерезидентов РФ владеть или руководить российскими средствами массовой информации и пр. Однако необходимо подчеркнуть, что трансформации в российском законодательстве медиасферы во многом обусловлены внешнеполитическими вопросами и отражают осознание возрастающей роли медиа в медиатизированном мире, а также в международном политическом пространстве: «В силу того, что медиасфера активно развивается и развитие информационных технологий дало сильный толчок к новым вызовам, к новым угрозам, то законодательство в целом идет шире, оно идет шире, с точки зрения тех угроз, которые стали формироваться через медиа. Я говорю о пропаганде терроризма, экстремизма, пропаганде употребления наркотиков, суицида и многого другого. Сегодня та или иная публикация может не напрямую, а косвенно, с точки зрения той же экспертизы, выражать все ключевые месседжи в нативной форме» (председатель Комитета Государственной Думы по информационной политике, информационным технологиям и связи Л.Л. Левин).

Так, в 2019 г. в Российской Федерации было принято несколько очень важных для медиаотрасли поправок к законам.

1. Закон о фейковых новостях (официальное название: «О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"»). Как отмечают законодатели, закон принят «в целях создания действенного и оперативного механизма пресечения распространения в социальных сетях противоправной информации». В соответствии с данным законом, под недостоверной (фейковой) информацией понимается «информация, распространяемая под видом достоверных сообщений, которая создает угрозу причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан, имуществу, угрозу

массового нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности либо угрозу создания помех функционированию или прекращения функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных организаций, объектов энергетики, промышленности или связи». Распространение подобной информации запрещается законом в информационно-телекоммуникационных сетях, в частности в Интернете. Председатель профильного Комитета по информационной политике, информационным технологиям и связи Леонид Левин отмечает, что «само регулирование сферы медиа в меньшей степени связано с классическим регулированием действующих средств массовой информации, в основном оно было вызвано теми вызовами информационных технологий и этой сферы и теми направлениями, которые еще недавно нам казались, скажем так, не требующими дополнительного регулирования, например, фейкньюс – распространение недостоверной информации под видом достоверной. Кто мог предположить, что эта сфера будет нуждаться в регулировании? А сегодня эта сфера – одна из основных тем, которая обсуждается на международных площадках, где обсуждаются вопросы медиа и информационных технологий. Та сфера, в которой даже транснациональные компании, работающие в сфере Интернета, не могут разобраться самостоятельно – не хватает экспертизы и технологии для того, чтобы на это быстро реагировать. Поэтому все эти направления стали катализатором необходимости дополнительного регулирования».

2. Закон о неуважении к власти (Федеральный закон от 18.03.2019 N 28-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»), который устанавливает ответственность за распространение в информационно-телекоммуникационных сетях информации, оскорбляющей человеческое достоинство и отражающей явное неуважение к обществу и государству.

3. Закон о суверенном Интернете, в соответствии с которым «в России будет создана национальная система маршрутизации интернет-трафика. Законом определяются необходимые правила маршрутизации трафика и организуется контроль их соблюдения, а также регулируются вопросы создания необходимой инфраструктуры, которая позволит обеспечить работоспособность российских интернет-ресурсов в случае невозможности подключения российских операторов связи к зарубежным корневым серверам»³. Кроме того законом создается возможность для минимизации передачи за рубеж данных, которыми обмениваются между собой российские пользователи.

4. Закон о «22 кнопке». 23 мая 2019 г. Государственная Дума приняла в третьем чтении поправки в законы «О средствах массовой информации» и «О связи» в части уточнения перечня обязательных общедоступных телеканалов. В него будут включены муниципальные обязательные общедоступные телеканалы. За таким каналом будет закреплена 22 кнопка в сетке вещания, и в каждом муниципалитете такой канал будет свой.

С точки зрения воздействия на стратегию развития СМИ, российские исследователи выделяют две формы государственного регулирования медиа:

1) позитивное регулирование, представляющее собой содействие некоммерческим медиапроектам, обладающим высокой общественной значимостью, но являющимся экономически неблагоприятными – в таких случаях государство возмещает расходы в целях создания значимого для общественного развития информационного продукта (как, например, закон 2019 г. «О 22 кнопке»);

2) негативное регулирование, подразумевающее определенные запреты, включая ограничения в этической и нравственной сферах (как, например, закон об ограничении иностранного капитала 2017 г.).

Что касается соотношения позитивного и негативного регулирования в России, то сегодня можно наблюдать преобладание негативного блока, что подтверждает и председатель Комитета Государственной Думы по информационной политике, информационным технологиям и связи Л.Л. Левин, подчеркивая необходимость таких мер из-за угроз и вызовов, появившихся в условиях цифровизации.

Особенности функционирования современного российского медиарынка

Российская медиаполитика зачастую подвергается критике в связи с особенностями медиарынка страны, а именно его монопольным характером, что снижает качество развития рынка и уровня свободы массовой информации. В России крупнейшим собственником на медиарынке является государство, контролирующее Всероссийскую государственную телевизионную и радиовещательную компанию (ВГТРК), включающую федеральные телеканалы «Россия 1», «Россия Культура», круглосуточный информационный телеканал «Россия 24», международный телеканал на русском языке «РТР-Планета», русскую версию телеканала «Евроњьюс», радиостанции «Радио России», «Маяк», «Культура», «Вести FM», государственный интернет-канал «Россия», а также более восьмидесяти региональных телерадиокомпаний, вещающих во всех субъектах Российской Федерации. Кроме того государство в лице Федерального агентства по управлению государственным имуществом, ТАСС и телевизионного технического центра «Останкино» управляет одним из трёх наиболее популярных телеканалов РФ – «Первым каналом» (51% акций). Государство владеет двумя национальными газетами («Российской газетой», «Парламентской газетой»), МИА «Россия сегодня». Государственными источниками финансируется телеканал «Общественное телевидение России», частично финансируется международный телеканал «Мир», международный телеканал *Russia Today*.

Помимо государства владельцами медиахолдингов в России выступают представители разных типов предприятий (банки, производственные предприятия). Тем не менее в российской практике сегодня наблюдается сокращение бюджетного финансирования средств массовой информации. Так, согласно Закону о бюджете РФ⁴, государственная финансовая поддержка СМИ в 2018–2021 гг. выглядит следующим образом:

- 2018 г. – 82,9 млрд руб.;
- 2019 г. – 75,6 млрд руб.;
- 2020 г. – 69,5 млрд руб.;
- 2021 г. – 69,7 млрд руб.

При этом большая часть расходов заложена на направление «Телевидение и радиовещание» (2018 г. – 68,7 млрд руб., 2019 г. – 59,9 млрд руб., 2020 г. – 54,6 млрд руб., 2021 г. – 54,8 млрд руб.). В соответствии с принятым законом, наибольшая часть средств будет ориентирована на субсидии ВГТРК, *Russia Today*, «Первому каналу», телеканалу НТВ, «Общественному телевидению России», МИА «Россия сегодня» и ТАСС.

Анализ российской законодательной базы в сфере медиа позволяет классифицировать все законодательные инициативы по следующим направлениям:

1. экономическому, устанавливающему ряд ограничений в экономической деятельности медиа (ограничение доли иностранного капитала, ограничения в рекламной деятельности), что на позитивном уровне способствует производству и трансляции национальной продукции, а на негативном уровне может замедлять развитие медиарынка в России;
2. технологическому, обусловленному возрастающей ролью информационных технологий и Интернета, что на позитивном уровне обеспечивает защиту прав пользователей, а на негативном уровне может нарушать конституционные права граждан на распространение информации;
3. контентному, направленному на обеспечение доступа граждан Российской Федерации к обязательной общедоступной информации и на защиту граждан от противоправной информации.

Важным этапом в регулировании распространения информации посредством Интернета является расширение полномочий государственных органов по блокировке доступа к интернет-ресурсам без решения суда. Данное право было впервые введено Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию"» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 139, после чего основания для блокировки интернет-ресурсов были расширены.

Необходимо также отметить еще одну проблему – в российской медиаполитике остается рассогласованность терминологического аппарата, используемого в профессиональных сообществах, научных работах и в законодательной базе. Так, в ходе одного из направлений исследования⁵ был проведен частотный анализ терминологии, используемой в российских законодательных актах, регулирующих отрасль медиа. В ходе двухэтапного среза определены ключевые слова: «журналистика», «СМИ»/«средства массовой информации», «медиа», «массовые коммуникации», «социальные сети», «Интернет», «сетевое издание», «информационный ресурс». Результаты показали, что в рассматриваемых законодательных актах часто встречаются понятия «средства массовой информации» и «Интернет», в то время как практически нет упоминания таких слов, как «журналистика», «медиа», «социальные сети» (в 15 последних на момент проведения исследования редакциях нормативно-правовых актов, регулирующих медиаотрасль, термин «СМИ» встречается 293 раза, «Интернет» – 279, «информационный ресурс» – 53, «массовые коммуникации» – 49, «сетевое издание» – 22, «журналистика» – 0, «медиа» – 0, «социальные сети» – 0). Таким образом, можно отметить явное отставание терминологического аппарата законодателей от индустриального тезауруса и понятийно-концептуального аппарата теории медиа (см. рис.1).

Безусловно, существует нормативно-правовой стиль языка, характеризуемый большим количеством специальной лексики, терминов, обязательностью формы и клише, побудительным характером изложения текста, употреблением отглагольных существительных, сложных союзов и отсутствием эмоционально-экспрессивной лексики (Ковкель, 2012). Процесс добавления новой профессиональной лексики в законодательные акты может быть осложнен недостаточным пониманием законодателями активных процессов медиасферы, отставанием от терминологии академической сферы. Более того, такая проблема не стоит

сегодня перед законодателями. Так, по словам Л.Л. Левина, «закон о СМИ был принят еще в начале 90-х одним из секретарей СЖ М.А. Федотовым. И как бы кто к нему ни относился, представители индустрии считают его до сих пор очень рабочим и эффективным. И мы не видим необходимости "бежать" за тем или иным очередным названием смысла».

Однако председатель СЖР В.Г. Соловьев отмечает, что «проблема точно есть. Потому что в нашем законодательстве очень много «белых пятен» в смысле точного определения очень многих вещей, связанных с журналистикой. Эти пробелы нам всем вместе нужно каким-то образом постоянно находить и исправлять, потому что даже в новых законодательных актах, которые были связаны с *fake news* и с оскорблением власти, изначально нами – в том числе – были замечены различные «белые пятна». Как пример могу привести – там есть такая формулировка «заведомо ложные новости», а вот как определить степень заведомости? Это какое-то заранее придуманное, сознательное преступление, на которое пошел журналист? Якобы он специально понимал, что это неправда, что это фейк-ньюс, и он это дело распространил, а каким образом суд будет доказывать вот эту заведомость? Это настолько тонкая игра слов и непонятные лишние формулировки, которые дают при этом достаточно широкое поле для недобросовестных чиновников, для манипуляции и для наказания журналистов совершенно за другие дела, поэтому по этим законодательным нормам можно придаться к любой фразе, к любой формулировке, и в принципе журналиста, который борется за правду, наказать, привлечь к штрафу, к ответственности и т.д. Поэтому мы сразу заявили, что будем очень внимательно следить за правоприменением этих законодательных актов и попытаемся, конечно, как-то все эти шероховатости или даже провалы в законодательстве поймать и сообщить нашим коллегам в Госдуме, а у нас большое лобби в Госдуме, у нас много депутатов наших, и эту неисправность исправлять».

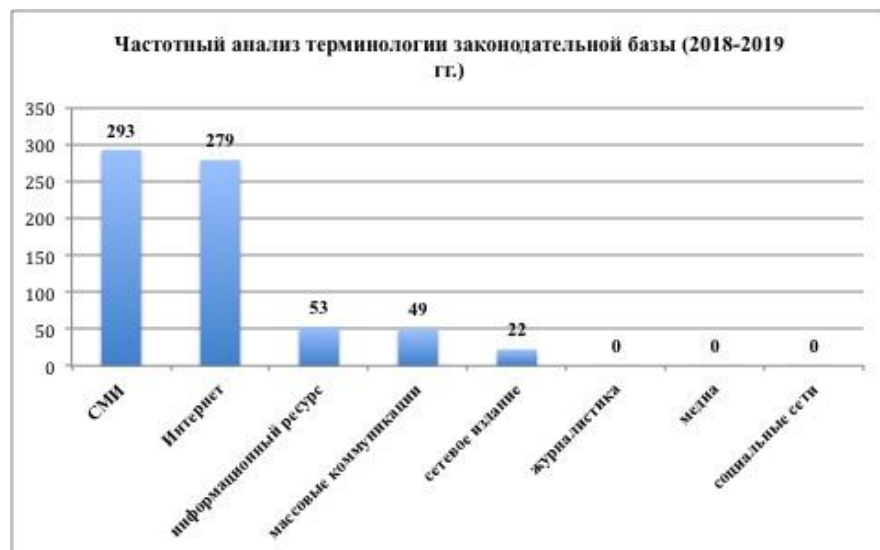


Рисунок 1. Частотный анализ терминологии законодательной базы в нормативно-правовых актах (2018–2019 гг.)

Саморегулирование российских медиа: необходимость активизации и увеличения субъектов влияния

В условиях сформировавшегося информационного общества саморегулирование выступает важным элементом обеспечения демократизации и развития институтов гражданского

общества. Важно подчеркнуть, что саморегулирование не противопоставляется государственному регулированию, оно призвано дополнять, направлять и корректировать направления деятельности в рамках системы медиарегулирования. По словам Л.Л. Левина, зачастую законопроекты появляются после предложений от индустрии (законопроекты о 21, 22 кнопке с учетом развития цифрового телевидения).

В соответствии с российским законодательством саморегулирование не является самостоятельной регуляцией определенной сферы деятельности, а понимается как часть системы государственного регулирования.

Ключевыми основаниями формирования системы саморегулирования в сфере медиа в России являются сокращение государственного контроля над деятельностью медиа, защита редакционной свободы, увеличение уровня качества материалов, представленных в СМИ и новых медиа, установление ответственности за распространяемую информацию, обеспечение доступа потребителей к медиапродуктам. Зарубежный опыт демонстрирует эффективность действующего механизма саморегулирования медиа: во многих странах профессиональная ответственность журналистов коррелируется с установленными профессиональными организациями нормами и стандартами профессиональной этики. Крупнейшей организацией саморегулирования СМИ считается Европейский альянс независимых советов по делам прессы – международная неправительственная организация, объединяющая независимые органы саморегулирования СМИ. Деятельность Альянса направлена на сотрудничество и систематический обмен информацией и мнений профессиональных сообществ.

Ключевым элементом в системе саморегулирования выступают профессиональные организации, деятельность которых ориентирована на противостояние нарушениям гражданских прав. Такие организации рассматривают жалобы и обращения разного характера, определяют регламент публикации опровержений, отправляют заявление на рассмотрение конфликтных ситуаций в соответствующие советы организации и т.д.

Органом саморегулирования медиа выступает профессиональное объединение журналистов, которое определяет требования к своим членам (как к отдельным журналистам, так и к средствам массовой информации) в актах саморегулирования – кодексах профессиональной этики, кодексах поведения и др. В документах отражаются первостепенные ценности и принципы профессиональной деятельности журналистов и средств массовой информации – такие, как объективность, достоверность, беспристрастность, следование требованиям частной жизни, обеспечение прав и интересов несовершеннолетних, корректность в освещении религиозных вопросов, политических вопросов, военных конфликтов, террористических актов, техногенных катастроф и т.д. В мировой практике не наблюдается единства в составлении упомянутых документов, тем не менее их общей целью является обеспечение независимости профессиональной деятельности журналистов и служение общественным интересам.

В рамках органов саморегулирования медиа традиционно функционирует специальный независимый совет, осуществляющий контроль над соблюдением кодекса профессиональной этики журналиста и рассмотрения вопросов применения санкций к журналистам, нарушившим его нормы. Совет формируется из представителей профессиональной организации, ведущих исследователей, общественных деятелей и юристов. В целях обеспечения общества качественной и достоверной информацией, формирования положительной репутации журналистики и средств массовой информации, советы рассматривают жалобы и обращения,

выступают посредником в спорах между заявителем и средством массовой информации, определяют средства массовой информации, нарушающие профессиональные этические стандарты, обеспечивают свободу массовой информации, принимают объективные решения на основании саморегулирующего акта.

Ключевой проблемой саморегулирования медиа является вопрос соразмерности ответственности нарушению. Основными мерами ответственности выступают опровержение, размещенное в средствах массовой информации, исключение журналиста из профессиональной организации, включение журналиста в списки нарушителей. Мировая практика показывает, что журналисты зачастую не осведомлены о нормах профессиональной этики, поэтому сегодня наиболее эффективным механизмом ответственности журналистов является совокупность юридических и саморегулирующих инструментов.

Российская практика содержит богатый опыт применения механизмов саморегулирования медиа. Формирование системы саморегулирования в России во многом обусловлено стремительной концентрацией средств массовой информации, их соединением с крупным финансовым капиталом, что дало возможность управления информацией и манипулирования общественным мнением монополиями. Так, в условиях становления экономической независимости средств массовой информации на рубеже 1992–1993 гг. начался процесс формирования системы саморегулирования медиа. С того времени в России установилось три ключевых самостоятельных механизма:

- 1) государственно-общественные системы саморегулирования (Третейский информационный суд при Президенте РФ (действующий в 1993 г.), Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ (действующий в 1993–2000 гг.);
- 2) профессиональные организации как внутрикорпоративные системы саморегулирования (Союз журналистов России (1992 г. – настоящее время);
- 3) независимые общественные организации (Общественная коллегия по жалобам на прессу (2005 г. – настоящее время).

Индустрия и общество как движущие силы медиаполитики

Профессиональные организации в сфере медиа, представляющие медиаиндустрию, должны в первую очередь быть ориентированными на выполнение общественных запросов путем обеспечения благоприятных условий развития медиарынка, укрепления и совершенствования нормативно-правовой базы, обеспечения творческой и профессиональной независимости, формирования норм профессиональной этики журналиста и контроль за их соблюдением, защиту прав и свобод журналистов. Тем не менее индустриальное сообщество не способно установить единые для всех участников медиарынка правила и нормы, поэтому возникает необходимость установления саморегулируемых отношений в сфере медиа (Лазутина, Панкеев, 2018).

Важным для понимания медиаполитики на уровне саморегулирования представляется деятельность индустриальных организаций, функционирующих в РФ сегодня, среди которых можно выделить следующие:

- Гильдия издателей периодической печати (год основания – 1998) – некоммерческая организация, направленная на защиту интересов издателей и повышение уровня конкурентоспособности медиаотрасли на экономическом, технологическом и профессиональном уровнях;
- Национальная ассоциация телерадиовещателей (год основания – 1995) – крупнейшее в России объединение теле- и радиовещателей. Деятельность ассоциации ориентирована на координацию деятельности телекомпаний и радиокompаний по созданию, утверждению и распространению телепрограмм и радиoproграмм в России, защиту прав и представление интересов членов ассоциации в государственных органах и органах местного самоуправления;
- Ассоциация коммуникационных агентств России (год основания – 1993) – крупнейшая в России ассоциация участников рекламного рынка и рынка маркетинговых коммуникаций. Деятельность организации направлена на обеспечение защиты интересов рекламного сообщества, содействие созданию условий для развития рекламного рынка в России;
- Альянс руководителей региональных СМИ России (год основания – 1992) – общественная организация, осуществляющая содействие профессиональной и творческой деятельности региональных средств массовой информации;
- Российская ассоциация по связям с общественностью (год основания – 1991) – общественная организация, деятельность которой направлена на развитие отраслевой инфраструктуры, разработку этических и профессиональных норм и контроль за их исполнением, развитие кадрового потенциала по связям с общественностью.

Центральными органами саморегулирования медиа выступают Большое жюри Союза журналистов России и Общественная коллегия по жалобам на прессу. Так, Большое жюри Союза журналистов России было создано в 1998 г. по образу третейского суда и является негосударственным органом, осуществляемым свою деятельность непрерывно и рассматривающим информационные споры, связанные с деятельностью СМИ. В соответствии с уставом⁶, Большое Жюри рассматривает возникающие в профессиональном журналистском сообществе конфликты нравственно-этического характера и обусловленные исполнением журналистами профессиональных обязанностей, включая споры, связанные с нарушениями норм и принципов профессиональной этики журналиста.

Специфика деятельности Большого жюри заключается в следующем:

- 1) компетенция Большого жюри основывается на соглашении сторон, при этом компетенцию и юрисдикцию органа признают не все субъекты медиа;
- 2) подписанные Большим жюри решения носят рекомендательный, а не обязательный характер, что обусловлено авторитетом органа и показателями социальной ответственности средств массовой информации. В некоторых регионах России формируются аналогичные Большому жюри профессиональные организации, в советы которых входят юристы, психологи, социологи, филологи, культурологи, специализирующиеся на исследованиях деятельности средств массовой информации⁷.

С 1998 г. Большое жюри Союза журналистов РФ⁸ рассмотрело 47 информационных споров, (см. рис. 2).

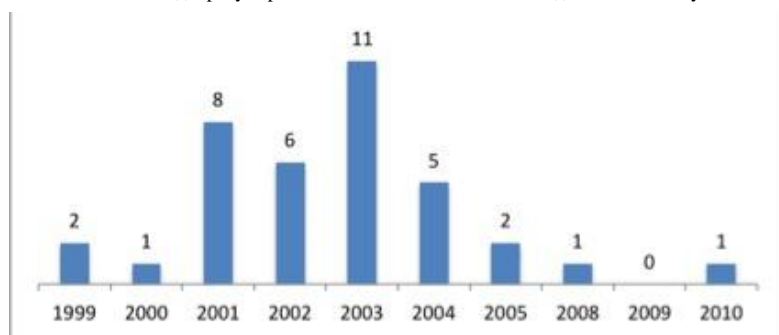


Рисунок 2. Решения Большого жюри Союза журналистов РФ, 1999–2010 гг.

Как видно, последнее решение было принято Большим жюри Союза журналистов РФ в 2010 г. Наиболее часто встречаются обращения, связанные с нарушением профессиональных норм. Тем не менее в 2000–2003 гг. рассматривались обращения, связанные с недобросовестной конкуренцией, материалами экстремистского характера, несоблюдением учредительного договора, издания газеты с заведомо неправильными выходными данными и др. Прекращение обращений, особенно по вопросам, не относящимся к несоблюдению профессионально-этических стандартов, можно связывать с развитием законодательной базы в сфере медиа и приоритетом заявителей решать споры в судебном порядке.

Осознавая необходимость распространения общественного представительства, в 2005 г. Большое жюри сформировало внекорпоративный орган – Общественную коллегия по жалобам на прессу, состоящую из палаты медиасообщества (25 человек, представители Союза журналистов России, Национальной ассоциации телерадиовещателей, Гильдии издателей периодической печати, Академии российского телевидения Альянса руководителей региональных СМИ России и др.) и палаты медиааудитории (25 человек, представители из Общественной палаты РФ, Совета судей РФ и Российского союза промышленников и предпринимателей)⁹.

Деятельность коллегии направлена на формирование культуры профессиональной и достоверной журналистики, увеличение доверия к СМИ, обеспечение в России свободы массовой информации, обеспечение профессиональной независимости, установление в СМИ принципов толерантности в целях предотвращения соответствующих опасностей (ксенофобии, национализма, религиозной ненависти и неприязни и т.д.), борьбы с экстремизмом в сфере массовой информации, противодействия монополизации СМИ, содействия обеспечению прозрачности деятельности органов государственной власти в сфере массовой информации¹⁰.

За период своей деятельности Общественная коллегия по жалобам на прессу приняла решения в отношении 194 обращений¹¹ (см. рис. 3).

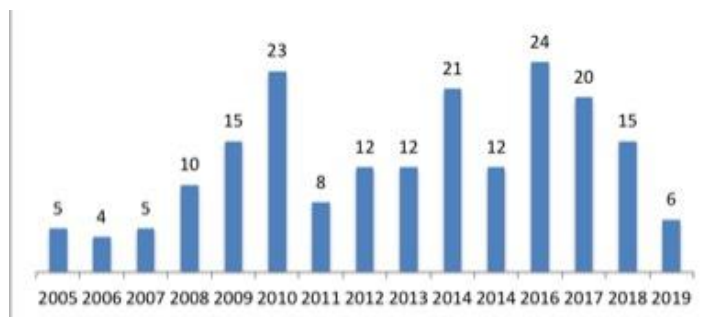


Рисунок 3. Решения Общественной коллегии по жалобам на прессу

Среди обращений в Общественную коллегию по жалобам на прессу наиболее часто встречаются жалобы на нарушение профессиональных норм конкретными журналистами и средствами массовой информации и нарушение прав человека в сфере медиа. В коллегию были приняты обращения как от частных лиц, так и от организаций, политических партий, советов судей и др.

Еще одной общественной организацией в сфере медиа в России выступает Комиссия по развитию информационного сообщества, СМИ и массовых коммуникаций Общественной палаты РФ¹², в заседаниях которой принимают участие представители индустриальных организаций и обсуждаются приоритеты и направления развития медиаотрасли.

Несмотря на ряд недостатков, саморегулирование наделено рядом значимых преимуществ. Так, перенос части информационных разногласий в пространство саморегулирования способствовало облегчению деятельности судов и повышению уровня объективного рассмотрения информационных споров на основе опыта и профессиональных знаний членов органов саморегулирования.

Возможные направления совершенствования медарегулирования в России

Анализ современного состояния двухуровневой системы медиарегулирования в России позволяет выделить следующие тенденции и определить возможные направления ее совершенствования.

Во-первых, значительная часть инициатив по созданию органов саморегулирования в России исходит от государства, а инициативы уже существующих органов саморегулирования зачастую не получают государственного одобрения и поддержки. Поэтому представляется важным формирование коммуникации между органами государственной власти и органами саморегулирования для эффективного функционирования российской медиаполитики. Более того, эксперты отмечают необходимость согласованной деятельности не двух, а трех акторов: науки, законодателей и индустрии. Что касается количества общественных и индустриальных организаций, то можно привести слова В.Г. Соловьева, который подчеркивает, что «мы приветствуем деятельность всех, поэтому чем больше идей, чем больше разнообразных предложений будет, тем вернее, правильнее мы сделаем какой-то закон или какие-то решения донесем до Думы, до президента. Поэтому чем больше будет общественных структур и организаций, тем лучше».

Во-вторых, медленное развитие системы саморегулирования в России обусловлено функционированием значительной части средств массовой информации за счет государственных субсидий, которые зачастую не заинтересованы в активности органов саморегулирования. Многие исследователи выражают опасения и из-за закона об ограничении иностранного капитала, реализация которого ведет к укрупнению и монополизации медиакорпораций. Однако эксперты из СЖР не видят в этом угроз: «Ну в данном случае все-таки эти нормы были приняты не с целью монополизации СМИ, а с целью защиты нашей информационной безопасности, потому что известны истории с НКО, которые признавались иноагентами. Мы сейчас существуем в условиях очень жесткой информационной войны, по сути. Мы всегда будем выступать за свободу слова, но надо к этому разумно подходить».

В-третьих, в России наблюдается невысокий уровень доверия к органам саморегулирования ввиду отсутствия единых профессиональных стандартов. Сегодня назрела острая необходимость унификации профессионально-этических документов в целях достижения должного уровня функционирования органов саморегулирования медиа. Это отмечают и эксперты: «Надо обновить кодекс этики журналиста, который был принят двадцать лет назад на одной из конференций и понятно, что за это время значительно изменилась жизнь, изменилась структура работы журналистов, появился Интернет, появились *YouTube*-каналы, *Telegram*-каналы и много еще чего. И мы эту мысль забросили в общество, в среду нашей журналистской общественности, получили огромное количество предложений, в том числе от исследователей и преподавателей журналистики. Мы их все обобщили. А дальше вот какая интересная получилась история: Союз журналистов России входит в самую большую и самую уважаемую журналистскую организацию мира – Международную организацию журналистов (МСЖ)¹³. Штаб-квартира базируется в Брюсселе, в эту федерацию входит 187 журналистских национальных союзов, то есть 187 стран мира. И мы очень часто корректируем нашу деятельность с МФЖ. В этом году в Тунисе состоялся 30-й юбилейный всемирный конгресс МФЖ, на котором была принята Хартия. Мы планируем сделать ее основой нашего обновленного Кодекса. Каждый наш коллега, вступающий в Союз журналистов России, должен был бы ее прочитать и согласиться с тем, что будет ее исполнять в своей работе. Это очень важная история, это всемирная история, и для всех журналистов мира это важно».

Таким образом, можно сделать вывод, что сегодня главной движущей силой российской медиаполитики все еще является государство, наиболее полно осуществляющее регулирование медиа. Тем не менее индустрия и общество, как драйверы российской медиаполитики, находят отражение в саморегулировании медиа, все активнее представляя запросы общества и профессии.

По словам Л.Л. Левина, «закон должен применяться только там, где саморегулирование невозможно. Но надо понимать, что на сегодняшний день не всегда общество может договориться по большинству вопросов, и государство здесь должно вмешиваться и устанавливать правила регулирования. Самый большой вызов сегодня, с которым мы все сталкиваемся, – это цифровая экономика, Интернет». Так, активная интеграция интернет-технологий в современный общественный процесс требует соответствующих изменений в части контроля деятельности интернет-ресурсов. Российское законодательство в отношении регулирования распространенной в интернет-пространстве информации сегодня получает бурное развитие. Тем не менее все еще не наблюдается единой нормы правового регулирования общедоступной информации (пользовательского контента) в Интернете, в частности в социальных сетях. Как отмечают А.Е. Шерстобитов и А.Х. Ульбашев (2019),

сегодня «вопрос об эффективности классического гражданско-правового инструментария, в особенности частноправового института личных прав, имеющего более чем двухвековую историю, для целей защиты интересов личности в современных условиях, включая интернет-пространство». Так, формирование соответствующей системы регулирования представляется важным, но непростым процессом, так как устанавливаемые правовые меры не должны нарушать конституционных прав граждан.

Примечания

1. Исследование выполнено за счет средств гранта Российского научного фонда (проект № 17-18-01408).
2. Глубинные полуструктурированные интервью с экспертами: Л.Л. Левин, председатель Комитета Государственной думы РФ по информационной политике, информационным технологиям и связи; В.Г. Соловьев, председатель Союза журналистов России (СЖР).
3. Левин Л.Л. Депутат Государственной Думы. Режим доступа: <http://duma.gov.ru/duma/persons/99111880/news/>
4. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» от 29.11.2018 N 459-ФЗ. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_312362/
5. Научно-исследовательский проект «Разработка фундаментальных основ отечественной теории медиа в условиях трансформации общественных практик и цифровизации СМИ» № 17-18-01408 (РНФ).
6. Устав Союза журналистов России. Режим доступа: http://www.ruj.ru/about_organization/charter/
7. Итоговый аналитический доклад о создании и деятельности Совета по информационным спорам в Ростовской области. Режим доступа: <http://www.medialaw.ru/selfreg/9/6.htm>
8. Решения Большого жюри союза журналистов. Режим доступа: <https://presscouncil.ru/praktika/kejsy-partnerov/resheniya-bolshogo-zhyuri-soyuza-zhurnalistov-rossii>
9. Общественная коллегия по жалобам на прессу. Режим доступа: <http://www.presscouncil.ru>
10. Общественная коллегия по жалобам на прессу. Режим доступа: <http://www.presscouncil.ru>
11. Общественная коллегия по жалобам на прессу. Режим доступа: <http://www.presscouncil.ru>
12. Комиссия по развитию информационного сообщества, СМИ и массовых коммуникаций Общественной палаты РФ. Режим доступа: <https://www.oprf.ru/about/structure/comissions/comissions2017/1350>
13. Официальный сайт Международной федерации журналистов. Режим доступа: <https://www.ifj.org>

Библиография

Вартанова Е.Л. Медиаполитика: актуальный академический дискурс // МедиаАльманах. 2019. № 1. С. 8–17. DOI: 10.30547/mediaalmanah.1.2019.817

Вартанова Е.Л. Постсоветские трансформации российских СМИ и журналистики. М.: МедиаМир, 2014.

Галкина М.Ю., Лехтисаари К. Прогноз изменения государственного регулирования российских СМИ // Медиаскоп. 2016. Вып. 4. Режим доступа: <http://www.mediascope.ru/2243>

Ковкель Н.Ф. Особенности стилистики текстов нормативных правовых актов // Вестн. БГЭУ. 2012. № 3 (92). С. 88–95.

Лазутина Г. В., Панкеев И. А. Саморегулирование в журналистике: уровни, аспекты, инструменты // МедиаАльманах. 2018. № 3. С. 14–22. DOI: 10.30547/mediaalmanah.3.2018.1422

МакКуэйл Д. Журналистика и общество: учеб. пособие. М.: МедиаМир; Фак. журн. МГУ, 2013.

Суханов Е.А. Реформа гражданского кодекса Российской Федерации: балансы и компромиссы // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11: Право. 2016. № 6. С. 20–36.

Шерстобитов А. Е., Ульбашев А. Х. Гражданско-правовое регулирование личных прав граждан: теоретические основы и проблемы совершенствования в эпоху информатизации // Вестн. Томск. гос. ун-та. 2019. № 440. С. 231–243. DOI: 10.17223/15617793/440/31

Alonso I.F., de Moragas I Spà M. (eds.) (2008) *Communication and Cultural Policies in Europe*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Government of Catalonia.

Bens E. de (ed.) (2007) *Media Between Culture and Commerce*. Bristol; Chicago: Intellect.

Freedman D. (2006) Dynamics of Power in Contemporary Media Policy-making. *Media, Culture & Society* 28 (6): 907–923. DOI: 10.1177/0163443706068923

Hutchinson D. (1999) *Media Policy: An Introduction*. Oxford: Blackwell Publishers.

McQuail D., Siune K. (eds.) (1998) *Media Policy: Convergence, Concentration, and Commerce*. London: Sage.

Siune K., Truetschler W. (1992) *Dynamics of Media Politics: Broadcast and Electronic Media in Western Europe*. London: Sage Publications Ltd.

Terzis G. (ed.) (2007) *European Media Governance. National and Regional Dimensions*. Bristol; Chicago: Intellect.

 [English](#)

© "Медиаскоп" 2003–2020. Все права защищены. При полном или частичном использовании материалов ссылка на «Mediascope.ru» обязательна. Электронный научный журнал Факультета журналистики МГУ имени М.В. Ломоносова