
ОБЩЕСТВЕННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ЗАРОЖДЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ВНУТРИКОРПОРАТИВНЫХ И ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННЫХ МЕХАНИЗМОВ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ ЖУРНАЛИСТСКОГО СООБЩЕСТВА

Д.В. Сбруева

Кафедра теории и истории журналистики
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются предпосылки зарождения и основные этапы развития механизмов саморегулирования СМИ.

Ключевые слова: саморегулирование, СМИ, гражданское общество, этический кодекс.

Зарождение и развитие процесса саморегулирования средств массовой информации в России прошло несколько периодов и неразрывно связано с количественными и качественными изменениями информационного пространства. Первый период занял практически все последнее десятилетие XX в. Здесь можно выделить два этапа. Начальный этап охватывает первую половину десятилетия, для которого характерен первичный раздел информационного рынка и зарождение процесса концентрации и монополизации СМИ. Следующий этап характеризуется острой борьбой политического и экономического характера. В период президентских выборов 1996 г., когда имела реальная угроза для существовавшей власти, затихает жесткая конкуренция между сформировавшимися медиаимпериями. В эти годы государственные и большинство независимых СМИ разрабатывают и проводят единую информационную политику с целью помешать победе кандидата от оппозиции на предстоящих выборах. Как подчеркивали исследователи СМИ, «президентская избирательная кампания, безусловно, ускорила процесс освоения и передела рынка СМИ — главным образом, центральных. Далекие от медиабизнеса предприниматели именно после выборов осознали, что владение СМИ, особенно в разных политических кампаниях, приносит большие деньги, рекламные выгоды, а главное — серьезные политические дивиденды, т.е. фактически играет роль важного политического ресурса» [1. С. 51].

В 1997—1998 гг. получает окончательное оформление производственный комплекс ВГТРК, медиахолдинг «Газпром», ОНЭКСИМ, одновременно ускоряется процесс создания издательских домов, которые проводят относительно независимую информационную и экономическую политику. Характеризуя состояние СМИ первого периода, составители доклада Судебной палаты по информационным спорам при Президенте Российской Федерации «О состоянии дел в Российской Федерации с соблюдением свободы массовой информации в 1994 году» писали: «Злоупотребления свободой массовой информации приобрели в 1994 году

значительный размах и происходят в разных формах. Самой опасной стало нарушение статьи 4 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», запрещающей использовать средства массовой информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую тайну, для призыва к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и целостности государства, разжигания национальной, классовой, социальной, религиозной нетерпимости и розни, для пропаганды войны» [2. С. 181].

Аналогичную картину состояния российских СМИ дал Фонд защиты гласности (ФЗГ), проводивший в сентябре—декабре 1994 г. исследование о состоянии журналистики в восьми субъектах Российской Федерации с целью «увидеть внутри этого сообщества различие взглядов по двум основным разграничителям: журналисты печатной и журналисты электронной прессы, журналисты государственных и негосударственных СМИ». В результате было получено более 1200 журналистских анкет. В своем отчете исследователи констатировали, что в стране отсутствует единое информационное пространство, что «читатели и зрители регионов лучше знают, что сегодня происходит в Вашингтоне или Боснии, нежели у соседей... что все дальше уходит мечта о едином экономическом пространстве страны, ставшим для большинства читателей, зрителей сплошным „белым пятном“... Практика межрегионального обмена, поддерживаемая (отчасти — инициированная) международными фондами, должна быть возведена в ранг государственной политики в сфере СМИ, стать основой современной, демократической структуры общего информационного пространства России» [3. С. 111].

Среди актуальных проблем, стоявших перед журналистами, выделялась проблема правовой незащищенности сотрудников СМИ. «Журналисты зачастую бессильны, беспомощны в отстаивании своих профессиональных прав, отчасти — из-за отсутствия юридических знаний и острого дефицита юристов, специализирующихся на проблемах СМИ — из-за правового нигилизма региональных властей. Следовательно, необходимо инициировать создание эффективной системы юридической, правовой помощи журналистам» [3. С. 109].

В отчете ФЗГ одновременно заявлялось, что в переходный период от одной общественной формации к другой журналисты не имеют четкого представления о своей роли в обществе, профессиональных нормах их деятельности. Выходом из данной ситуации исследователи считали необходимым «разработку этических профессиональных кодексов. Это важно для оздоровления атмосферы в редакционных коллективах, но еще более для того, чтобы у журналистов были некие внутренние опоры, моральные императивы, делающими их более устойчивыми в ситуациях конфликтов, давлений или соблазнов» [3. С. 110].

Интересно отметить взгляды журналистов тех лет на роль журналистики в обществе и государстве. На вопрос «Считаете ли Вы, что определение „четвертая власть“ отражает действительную роль СМИ в нашем обществе?» 17,6% опрошенных ответили утвердительно, 56,3% — «является преувеличением», и 21,1% — «звучит издевкой» [3. С. 116].

В итоге сотрудники ФЗГ пришли к заключению о необходимости создания центров, которые могли бы грамотно консультировать сотрудников СМИ, предавать гласности все случаи нарушения прав журналистов и СМИ, а также принимать непосредственное участие в судебных заседаниях, где разбираются конфликтные ситуации. Одновременно необходимо разрабатывать профессиональные кодексы, что должно, по мнению исследователей, повысить престиж журналистской профессии.

Непосредственно в середине 1990-х гг. начинает формироваться процесс саморегулирования средств массовой информации, прежде всего печатных СМИ, в котором активное участие принимают неправительственные организации, редакции СМИ и организации журналистов, а также государственные органы власти, отдельные политические и общественные деятели. Необходимо отметить, что неправительственные организации в тот период создавались по инициативе отдельных физических лиц или группы граждан. Создаваемые ими некоммерческие организации были независимы от властных структур и не имели своей целью завоевание власти. Их основной целью являлось оказание помощи государственным или общественным институтам в становлении правового государства, укрепление и развитие демократических процессов, а также в формировании гражданского общества.

Основание организаций, имевших отношение к саморегулированию СМИ или механизмам саморегулирования в России, носило специфический характер в отличие от аналогичного процесса в странах Запада, в которых период становления саморегулирования охватывал несколько десятилетий, а в отдельных случаях около ста лет.

Для становления процесса саморегулирования необходимо не только несовершенство законодательства по массовой информации, но и наличие гражданского общества. В научной литературе существует несколько определений понятия гражданского общества. Так, авторы коллективного труда «Социальная политика. Энциклопедия» пишут: «Гражданское общество — сфера самоуправления свободных граждан и добровольно сформировавшихся групп, ассоциаций и организаций, огражденных соответствующими законами от прямого вмешательства и произвольной регламентации этих граждан и организаций со стороны государственной власти» [4. С. 43]. Необходимо отметить, что в середине 1990-х гг. законодательство в Российской Федерации находилось в стадии разработки. В то же время ст. 30 Конституции РФ, принятой 12 декабря 1993 г., заявляет: «Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем» [5. С. 10].

Одной из особенностей зарождения и развития саморегулирования средств массовой информации в России стало оказание помощи этому процессу со стороны властных структур, что не противоречило международным правовым нормам и опыту стран Западной Европы. «Вмешательство высшей власти, тем более госу-

дарства, возможно только в той мере и в тех сферах, в которых профессиональные группы или другие общественные структуры не могут полноценно выполнять те или обязанности и функции» [4. С. 44].

Таковыми организациями в конце 1993 — начале 1994 г. стали Третейский информационный суд при Президенте РФ (утвержден Указом Президента РФ от 29 октября 1993 г. № 1792) и Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ (утверждена Указом Президента РФ от 31 декабря 1993 г. № 2335). Идея создания Третейского суда и Судебной палаты была выдвинута представителями общественности, а возглавил обе организации доктор юридических наук А.Б. Венгеров. Третейский информационный суд был образован только на период избирательной кампании 1993 г. и «имел четкое социальное назначение — быть своеобразным арбитром в тех информационных спорах, которые могли бы увести с правильного пути избирательный марафон, явиться препятствием нормальному течению предвыборной агитации» [6. С. 33]. Судебная палата по информационным спорам была основана после окончания предвыборной кампании на базе Третейского суда и действовала до 2000 г. Обе организации не входили в судебную систему России, а их решения носили рекомендательный характер.

В эти же годы принимаются этические кодексы отдельными электронными средствами массовой информации, в частности «Памятка журналиста НТВ» (1995 г.), «Меморандум национальной ассоциации телевещателей России» (1995 г.). В то же время, как отмечалось в докладе Судебной палаты по информационным спорам «О состоянии дел в Российской Федерации с соблюдением свободы массовой информации в 1994 году», «к злоупотреблениям с рекламой в средствах массовой информации относится и смычка некоторых изданий, телерадиокомпаний с различными акционерными обществами типа МММ, „Тибет“, „Гермес“ и другими» [2. С. 183].

Члены Судебной палаты по информационным спорам изучали опыт саморегулирования СМИ в отдельных странах западной Европы. Так, в сентябре 1996 г. председатель палаты А.Б. Венгеров совершил поездку в Великобританию, где ознакомился с деятельностью различных организаций по саморегулированию печатных и электронных СМИ, таких как Совет по стандартам в телерадиовещании, Комиссия по жалобам в электронных средствах массовой информации, Общество газетчиков, Общество по стандартам в рекламной деятельности, Комиссия по жалобам в прессе, Ассоциация газетных издателей. Анализируя деятельность этих организаций в своем отчете, А.Б. Венгеров выделяет их основные функции и сферу деятельности. Общество газетчиков, которое ориентируется на провинциальные издания, «оказывает юридическое консультирование (бесплатное или за умеренную плату), дает по запросам журналистов консультации и рекомендации по содержанию редакционных статей в региональных газетах. Ассоциация издателей выдает карточки, помогающие в их аккредитации, отношениях с руководителями массовых мероприятий и полицией. Все эти организации выполняют в основном арбитражные и консультативные функции» [7. С. 130].

В следующем году член Судебной палаты В.Н. Монахов совершил поездку в Германию, где ознакомился с деятельностью Союза журналистов Германии, Немецкого союза издателей газет, Немецкого совета по прессе, Западнонемецкого публично-правового телевидения и радио, Западнонемецкой сети независимых радиовещателей, Земельного ведомства по частному телерадиовещанию земли Северной Рейн-Вестфалия.

По мнению А.Б. Венгерова, преимущество саморегулирования состоит в том, что «производство и распространение информации — специфическая духовная, творческая деятельность», которая требует особого регулирования. Законодательство не всегда идет в ногу с практикой, отстает от введения новых информационных технологий. Вносить изменения и дополнения в законы иногда достаточно трудно по политическим и экономическим причинам, оказывающим влияние на парламентариев. Кроме того, оценить отдельные публикации невозможно на основе правовых актов, так как требуется мнение не только юристов, но и психологов, лингвистов и других специалистов. Саморегулируемые организации устанавливают последний контроль над публикуемыми и иными материалами, во избежание «цензуры» или ущемления свободы информации. Финансирование может проходить за счет членских взносов, из бюджета, отчислений от доходов рекламодателей, периодических изданий, агентств и добровольных пожертвований.

Интересно отметить, что одним из механизмов попытки достижения согласия в Российской Федерации стал Договор об общественном согласии, который был открыт для подписания 28 апреля 1994 г. Целью договора являлось «обеспечение в России гражданского мира». «Коренная идея этого документа — неприменение насилия для достижения политических целей. Все, кто подписывает Договор об Общественном согласии, — берут обязательство не нарушать этот запрет», — заявил президент Б.Н. Ельцин непосредственно перед его подписанием.

Договор предусматривал возможность достижения политической стабильности в обществе, отмечалось, что «участники Договора берут на себя обязательство не инициировать политических кампаний с целью проведения досрочных, не предусмотренных Конституцией, выборов Федеральных органов власти». Совет Федерации, Государственная дума берут на себя обязательство принять в ближайшее время законодательство о выборах, законы о референдуме, о партиях, о праве граждан на объединение, законы, определяющие порядок проведения митингов, шествий, демонстраций», «Президент Российской Федерации, руководители федеральных государственных органов должны поддерживать постоянный диалог с обществом, политическими партиями, движениями и другими общественными объединениями» [8. С. 12—13].

В разделе документа под заголовком «Нравственность, наука, образование и культура» речь шла и о средствах массовой информации. «Участники Договора обязуются словом и делом утверждать нормы нравственного поведения в политике, экономике, общественной жизни. Особая роль в этом принадлежит средствам массовой информации, учреждениям образования, науки, культуры, религиозным организациям, усилия которых должны поддерживаться государством и общест-

вом», — заявлялось в Договоре [8. С. 21]. Однако, как показали дальнейшие события, положения Договора не были выполнены большинством демократических партий и организаций, подписавших этот документ, а сам Договор не имел практического значения в политической и общественной жизни России.

Необходимо отметить, что определенный вклад в развитие саморегулирования печатных и электронных средств массовой информации внес законодательный орган Российской Федерации. 14 июня 1995 г. Государственной думой был принят федеральный закон «О рекламе», ставший первым законом (после Конституции Российской Федерации), в котором была статья об органах саморегулирования в области рекламы. Статья 28 закона «Права органов саморегулирования в области рекламы» гласила, что «органами саморегулирования в области рекламы являются общественные организации (объединения), ассоциации и союзы юридических лиц». В этой же статье определялись права создаваемых органов — «они привлекаются к участию в разработке требований рекламы, в том числе проектов законов и иных нормативных правовых актов; проводят независимую экспертизу рекламы на предмет ее соответствия требованиям законодательства Российской Федерации о рекламе и направляют соответствующие рекомендации рекламодателям, рекламопроизводителям и рекламораспространителям; привлекаются федеральным антимонопольным органом (его территориальными органами) при осуществлении им контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о рекламе» [9. С. 18]. Глава 28 закона «О рекламе» содержала и другие права органов саморегулирования в сфере рекламы. Необходимо отметить, что это был единственный закон, принятый Государственной думой в последнем десятилетии XX в., определявший права органов саморегулирования и сыгравший значительную роль не только в сфере рекламы, но и в печатных средствах массовой информации.

На основе этого закона в феврале 1995 г. был создан Рекламный совет России (РСР) в качестве механизма саморегулирования рекламной деятельности, объединивший крупнейшие общероссийские ассоциации и объединения рекламных агентств, рекламодателей СМИ, общества потребителей и региональные организации саморегулирования рекламы. В структуру Совета входили комитеты по выработке этических норм (стандартов) рекламной деятельности и по рассмотрению обращений и практике норм саморегулирования и законодательства.

Рекламный совет России разработал и принял рекламный кодекс, который устанавливал «стандарты этического поведения, которых придерживаются все стороны, имеющие отношение к рекламной деятельности: рекламодатели, рекламопроизводители, средства массовой информации (рекламораспространители) и иные субъекты рекламной деятельности» [10. С. 461].

Кодекс имел специальное приложение под названием «Порядок рассмотрения конфликтных ситуаций, связанных с применением Российского рекламного кодекса». В качестве санкций за нарушение Кодекса применялось «предупреждение, если субъект рекламного рынка впервые нарушил положение Кодекса. Публичное обращение РСР к субъекту рекламного рынка с предложением прекратить распространение рекламы, содержащей нарушение Кодекса, в случае повторного

нарушения одного и того же положения Кодекса. В случае неоднократных нарушений одного и того же положения Кодекса следовало публичное обращение РСР к рекламодателям с предложением прекратить распространение содержащей нарушения Кодекса рекламы» [10. С. 472].

За принятие этического кодекса активно выступал журналистский корпус еще в последние годы существования Советского Союза. В июне 1990 г. был принят Закон Союза Советских Социалистических Республик «О печати и других средствах массовой информации», а 24 апреля 1991 г. Первым Съездом Союза журналистов СССР на конфедеративной основе был принят Кодекс профессиональной этики журналиста. Однако действие этого кодекса было непродолжительным, и он потерял силу одновременно с распадом Советского Союза.

Принятие кодексов профессиональной этики российских журналистов берет свое начало в 1994 г., когда в июне конгрессом журналистов России был принят Кодекс профессиональной этики российского журналиста. Однако несколько ранее в феврале 1994 г. группой журналистов московских периодических изданий была принята Московская хартия журналистов.

В первой половине 90-х гг. XX в. по инициативе политических и общественных деятелей и юристов началась подготовка необходимых специалистов в области правовых отношений в сфере информации. Основными причинами этого начинания явилось отсутствие четкой системы законодательства в области СМИ, высокий уровень правового нигилизма как среди журналистов, так и сотрудников правоохранительной системы (прежде всего судебной власти).

В 1992 г. по инициативе председателя Фонда защиты гласности А.К. Симонова, основанного в 1991 г., была создана школа права массовой информации, в которой обучались студенты юридических вузов, «решивших избрать своей профессией не существовавшую до сих пор специальность — «право массовой информации». Несколько выпускников этой школы стали членами Третьего информационного суда и Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ, а также видными специалистами в области права СМИ.

Наиболее авторитетной некоммерческой организацией, способствовавшей созданию правового пространства и созданию инструментов саморегулирования средств массовой информации, явился Фонд защиты гласности.

После принятия Конституции РФ в 1993 г. по 1996 г. Государственная дума принимает ряд законов по регулированию средств массовой информации и коммуникации. Среди них: федеративные законы «О государственной тайне», «Об авторском праве и смежных правах», «О рекламе», «Об информации, информатизации и защите информации», «Уголовный кодекс Российской Федерации» и ряд других, которые способствовали регулированию отношений между участниками информационного рынка. Расширение правового поля СМИ усугубило проблему правового нигилизма, одновременно резко возросло количество случаев нарушения прав журналиста и СМИ, увеличилось число конфликтных ситуаций с участием средств массовой информации.

Новая ситуация потребовала активизации деятельности не только государственных, но и создания новых некоммерческих организаций. В середине 1990-х гг. активизирует свою деятельность Фонд защиты гласности, развернувший ряд приоритетных программ. Среди них: мониторинг нарушений прав журналистов и СМИ, информационно-аналитическая деятельность, научные исследования по правовым и этическим нормам журналистов, издание юридической литературы, научной, правозащитной и справочной литературы по проблемам СМИ, образовательная программа в виде проведения семинаров и тематических конференций и ряд других.

По инициативе и непосредственной поддержке ФЗГ в 1995 г. был основан Центр «Право и СМИ» с целью способствовать развитию свободы и независимости российских масс-медиа путем реализации исследовательских и образовательных программ в сфере правового регулирования СМИ. Центр ежемесячно издавал бюллетень «Законодательство и практика средств массовой информации» («ЗиП»), в котором публиковались законопроекты по СМИ, находившиеся на рассмотрении Государственной думы. Совместно с ФЗГ Центр «Право и СМИ» на протяжении нескольких лет организовывал «летние школы», где преподаватели вузов, журналисты и юристы повышали квалификацию по правовым основам СМИ.

В ходе реализации издательских программ ФЗГ подготовил и опубликовал несколько книг по саморегулированию СМИ, среди которых «Саморегулирование журналистского сообщества: опыт и проблемы жизнедеятельности. Перспективы становления в России», «Профессиональная этика журналиста: Документы и справочные материалы», вышедшие несколькими изданиями. Центр «Право и СМИ» подготовил учебное пособие «Правовые и этические нормы журналистской деятельности в документах» (1998 г.), сборники решений, рекомендаций, экспертных заключений и других нормативных актов Судебной палаты по информационным спорам: «Информационные споры: Как в них победить. Решения, рекомендации, экспертные заключения» (2005 г.), «Актуальные проблемы саморегулирования СМИ» (2005 г.), «Саморегулирование СМИ: учебно-практические материалы» (2005 г.).

Характеризуя информационное пространство России последнего десятилетия, необходимо отметить, что к концу XX в. в стране сложилась довольно стройная система законодательства, позволявшая регулировать отношения между всеми участниками информационного рынка. Во второй половине 1990-х гг. продолжалась деятельность неправительственных и журналистских организаций по созданию новых механизмов по саморегулированию СМИ. Так, Гильдия судебных репортеров принимает декларацию «О принципах честной работы в жанрах судебного очерка и репортажа, а также журналистского расследования», главные редакторы региональных газет, ФЗГ, Большое Жюри Союза журналистов России принимают «Пакт о жанрах и журналистских стандартах». Аналогичные документы начинают принимать журналисты в регионах, среди них «Хартия журналистов и учредителей (издателей) районных СМИ Новосибирской области».

Значительную активность в сфере саморегулирования проявляет Союз журналистов России. Федеративный Совет СЖР разрабатывает и утверждает «Положение о Большом Жюри СЖР», являющееся механизмом рассмотрения конфликтных ситуаций нравственно-этического характера. В феврале 2000 г. при СЖР в качестве правозащитной организации создается Центр экстремальной журналистики. Одновременно основывается Национальная тиражная служба.

В 2000 г. некоммерческая организация Центр «Право и СМИ» реформируется в Институт проблем информационного права, определивший своими основными целями «содействие становлению и развитию отрасли права, регулирующей общественные отношения, складывающиеся в области информационной деятельности, а также утверждению в общественном сознании демократических духовных и культурных ценностей, в частности свободы информации и выражения мнений» [11. С. 49].

Начиная с 2000 г. с приходом на пост Президента РФ В.В. Путина происходят значительные изменения в информационной политике государства. Принимается Доктрина информационной безопасности (2000 г.), продолжает совершенствоваться законодательство по многим сферам деятельности, включая и средства массовой информации. В 2000 г. президент В.В. Путин распустил Судебную палату по информационным спорам. Однако необходимо отметить, что опыт по созданию механизмов саморегулирования и их функционировании стал изучаться и применяться в первом десятилетии текущего века при основании новых механизмов саморегулирования СМИ, создаваемых как некоммерческими объединениями, так и при поддержке государственных структур.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Российские средства массовой информации, власть и капитал: к вопросу о концентрации и прозрачности СМИ в России. — М.: Центр «Право и СМИ», 1999.
- [2] Судебная палата по информационным спорам. Нормативные акты. Комментарии. Обзор практики. — М.: Юридическая литература, 1995.
- [3] Журналист и журналистка российской провинции: Опыт исследования (сентябрь—октябрь 1994). — М.: Начала-Пресс, 1995.
- [4] Социальная политика. Энциклопедия. — М.: Альфа-пресс, 2006.
- [5] Конституция Российской Федерации. — М.: Ось-89, 2010.
- [6] Третейский информационный суд и первые свободные выборы. Сборник нормативных актов и документов. — М.: Юридическая литература, 1994.
- [7] Судебная палата по информационным спорам при Президенте Российской Федерации, 1996—1997. Решения, рекомендации, экспертные заключения. — М.: Прогресс, 1997.
- [8] Договор об общественном согласии. Официальное издание. — М.: Юридическая литература, 1994.
- [9] Реклама. Сборник нормативных документов. — М.: ГроссМедиа, 2006.
- [10] Профессиональная этика журналиста: Документы и справочные материалы. — М.: Медиа, 2004.
- [11] Оказание содействия развитию институтов саморегулирования СМИ в Нижегородской и Ростовской областях. Отчет о выполнении проекта. — М., 2005.

**THE SOCIO-ECONOMIC AND POLITICAL PRECONDITIONS
OF ORIGIN AND DEVELOPMENT INTRA-CORPORATE
AND SOCIAL MECHANISMS OF SELF-REGULATORY
JOURNALISTIC COMMUNITY**

D.V. Sbrueva

Department of theory and history of journalism
People's friendship university of Russia
Miklukho-Maklay str., 6, Moscow, Russia, 117198

The preconditions of origin and the main stages development mechanisms of self-regulatory mass media are discussed in the article.

Key words: self-regulation, mass media, civie society, code of ethics.