
ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ РОССИИ (90-е годы XX века)

Д.В. Сбруева

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

В статье рассматривается состояние печатных СМИ России и особенности зарождения правового регулирования и саморегулирования.

Ключевые слова: правовое регулирование СМИ, саморегулирование, этические кодексы, профессиональная этика.

В начале 90-х гг. прошлого столетия российская журналистика вступила в новый исторический этап своего развития вследствие смены общественно-политического устройства государства. Переход средств массовой информации на рыночные отношения потребовал коренного изменения системы печатных и электронных СМИ, качественно нового законодательства, регулирующего отношения между всеми участниками информационных процессов, повышения правовой грамотности сотрудников СМИ, а также развития процесса саморегулирования медиарынка, что является неотъемлемой частью правового государства и гражданского общества, построенных на основе не только национального законодательства, но и международных правовых актов и опыта, накопленного странами продвинутой демократии. Рассматривая первый этап развития современной российской журналистики, который занял последнее десятилетие XX в., можно выделить несколько характерных особенностей становления и развития процесса саморегулирования данного периода.

В настоящее время в мире существует несколько видов регулирования деятельности средств массовой информации. Самый старейший из них — правовое регулирование, в основе которого лежат законы, указы, постановления и иные правовые акты законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Ко второму виду относятся рыночные механизмы, основанные на частной собственности на средства массовой информации и коммуникации, коммерческой рекламе и т.д. Третьим видом является саморегулирование СМИ, осуществляемое путем принятия и соблюдения профессиональных этических кодексов, создания различного вида советов по печати, которые являются наиболее эффективными, так как затрагивают всех участников информационного процесса, принимающих непосредственное участие в разрешении информационных споров и конфликтов. Саморегулирование печатных СМИ является дополнительным механизмом правовых и рыночных отношений, устанавливающим для периодической печати и электронных средств массовой информации достаточно четкие границы профессиональной мо-

рали, способной, несмотря на то, что не может разрешить возникающие социальные противоречия, «находить компромиссы, согласовывать взаимные интересы журналиста и людей, с которыми он сталкивается в процессе работы» [1. С. 47].

По определению президента Фонда защиты гласности А.К. Симонова, саморегулирование есть «создание процедур по разрешению неизбежных конфликтов, прописанный механизм выявления, признания и исправления возможных ошибок... Это гарантия автономии профессии в разнообразных и противоречивых обстоятельствах общественной жизни, вклад журналистской корпорации в общественный договор, обеспечивающий устойчивость баланса сил, где взаимодействие и составляет суть и смысл развития демократии» [2. С. 6].

Механизмы саморегулирования довольно разнообразны. Разные исследователи средств массовой информации дают свое понимание саморегулирования. Так, профессор А.П. Короченский выделяет несколько видов регулирования: государственно-административное, законодательное и судебное, политическое, экономическое, рыночное, корпоративное административное, а также посредством критики со стороны общественных организаций и гражданских групп [3. С. 19].

Саморегулирование, которое А.П. Короченский называет корпоративным административным регулированием деятельности органов прессы и журналистов, «осуществляется издательскими предприятиями и другими корпорациями, имеющими в собственности средства массовой информации, путем выработки и реализации определенной кадровой политики в отношении журналистов и редакторов, принятия корпоративных служебных инструкций и директив нормативного характера, других внутренних документов, определяющих условия редакционных коллективов и учреждений масс-медиа» [3. С. 17—18]. «Саморегулирование может осуществляться несколькими механизмами: путем принятия этических кодексов, создания различного рода медийных советов, а также медийной критикой, которая представляет собой научно и профессионально обоснованную систему мониторинга деятельности СМИ, облегчает те дебаты, которые ведутся между медийными продюсерами и потребителями, а также группами, обладающими политическими и экономическими интересами и ведущими борьбу за оказание влияния на различные аспекты подачи новостей» [2. С. 21].

Доктор юридических наук профессор М.А. Федотов, анализируя медийное саморегулирование, выделяет три основных относительно самостоятельных способа организационного разрешения споров на информационном рынке: «во-первых, государственно-общественная структура, действующая на основании правового акта. Во-вторых, внутрикорпоративная структура, действующая на основании решения соответствующей профессиональной ассоциации. В-третьих, внекорпоративная структура, действующая на основании неформальной инициативы производителей и потребителей массовой информации как независимый институт гражданского общества» [4. С. 20—21].

Первые этические кодексы стали приниматься в конце XIX — начале XX в. Первый кодекс был принят в Швеции на рубеже веков. В США кодекс поведения журналистов был разработан в 1890 г. В 1918 году Национальный синдикат жур-

налистов Франции принял Хартию поведения. В начале 1920-х гг. журналистами предпринимаются попытки разработки и принятия кодексов на национальном уровне. В 1923 г. Американское общество газетных редакторов на первом конгрессе приняло кодекс под названием «Каноны журнализма». Разработчики первых американских кодексов придерживались теории «Свободной прессы». В 1925 году кодекс профессиональной этики приняло агентство «Ассошиэйтед пресс». Этический кодекс профессиональных журналистов Сигма Дельта Кай был принят в 1926 г., однако затем пересматривался в 1973 и 1984 г.

Этические кодексы многочисленны и разнообразны. Они могут разрабатываться на уровне редакций, города, области, национальных и международных организаций. Автор книги «Профессиональная этика журналиста» профессор Д.С. Авраамов писал: «Кодексы отличаются друг от друга по степени обобщенности требований, предъявляемых журналисту. Одни включают только общие принципы, другие снисходят даже до конкретных рекомендаций поведения в той или иной частной, но типичной ситуации. Иногда они обрастают дополнительными статьями, сформулированными на основе прецедентов, разбиравшихся журналистскими судами чести или советами по прессе» [1. С. 57].

Профессиональные документы по журналистской этике в отечественной практике носят различные названия: кодекс этики, декларация принципов, декларация этических норм, этический кодекс, правила профессиональной этики, кодекс этических норм, декларация принципов поведения журналиста, кодекс чести, кодекс принципов журналистской деятельности, этические нормы журналистики, хартия этики, кодекс профессиональных принципов прессы, рекомендации журналисту, хартия профессиональных обязанностей, декларация прав и обязанностей журналиста, медийная этика, этическая медиаконвенция и др.

Саморегулирование средств массовой информации — неизбежный процесс в ходе возникновения и дальнейшего развития правового демократического государства и гражданского общества. Этот процесс в России, в отличие от стран западной демократии, начался с распадом Советского Союза, утратой господствующей роли КПСС в обществе и государстве и развитием независимой демократической журналистики как равноправного участника рыночных отношений. На становление саморегулирования в России в последнем десятилетии XX в. оказывали влияние несколько факторов, среди которых необходимо выделить несовершенство законодательной системы, регулировавшей деятельность СМИ. Федеральный закон «О средствах массовой информации» был принят в 1991 г., однако Конституция РФ была принята только в 1993 г. В том же году были проведены первые выборы в законодательный орган страны — Государственную думу Федерального собрания РФ, что позволило принимать законы, регулировавшие многие сферы жизни и деятельности российского государства, включая функционирование средств массовой информации.

После принятия Конституции РФ были разработаны и приняты федеральные законы «Об авторском праве и смежных правах» (1993), «О государственной тайне» (1993), «О порядке освещения деятельности органов государственной власти

в государственных средствах массовой информации» (1995), «Об экономической поддержке районных (городских) газет» (1995), «Об информации, информатизации и защите информации» (1995), «О рекламе» (1995), а также «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах президента Российской Федерации» и ряд других.

Статья 30 Конституции РФ гласит: «Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется» [6. С. 13]. Однако впервые термин «саморегулирование» в законодательстве Российской Федерации появился в 1995 г. в федеральном законе «О рекламе», принятом Государственной думой в июне 1995 г. Статья 28 данного Закона «Права органов саморегулирования в области рекламы» устанавливает, что «органами саморегулирования в области рекламы являются общественные организации (объединения), ассоциации и союзы юридических лиц. В соответствии с законом органы саморегулирования в области рекламы привлекаются к участию в разработке требований к рекламе, в том числе проектов законов и иных нормативных правовых актов, проводят независимую экспертизу рекламы на предмет установления ее соответствия требованиям законодательства РФ о рекламе и направляют соответствующие рекомендации рекламодателям, рекламопроизводителям и рекламораспространителям» [7. С. 18].

Важной причиной возникновения и развития саморегулирования СМИ явился кризис судебной системы, несовершенство законодательной системы на протяжении практически целого десятилетия, а также правовой нигилизм участников информационного процесса — владельцев, издателей и учредителей СМИ, сотрудников редакций и потребителей информации. Понятие правового нигилизма включает в себя не только незнание законов и иных правовых актов, но и их умышленное неисполнение, подмену правовых норм сложившимися вековыми обычаями и традициями, что было характерным для отдельных субъектов РФ.

На становление саморегулирования значительное влияние оказывала быстрая концентрация и монополизация печатных средств массовой информации в России, сращивание их с крупным финансовым и промышленным капиталом, что позволяло монополиям управлять потоками информации, манипулировать общественным мнением, особенно в периоды избирательных кампаний в законодательные собрания всех уровней.

За несколько месяцев до выборов 1993 г. Президент РФ своим Указом утвердил создание Третьего информационного суда при Президенте РФ, а 31 декабря 1993 г. — Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ, которая действовала до 2000 г.

В эти же годы была основана неправительственная организация Центр «Право и средства массовой информации» (1995 г.), одновременно активизировал свою деятельность Фонд защиты гласности, основанный в феврале 1991 г., который возглавляет на протяжении нескольких десятилетий А.К. Симонов. Обе органи-

зации внесли значительный вклад в развитие процесса саморегулирования СМИ и повышение правовой грамотности журналистов в России. Центр «Право и средства массовой информации» призван способствовать развитию свободы и независимости российских массмедиа. Эту задачу Центр решает путем реализации исследовательских и образовательных программ в сфере правового регулирования СМИ. Чтобы заложить основы нового, преданного идеалам демократии и свободы слова поколения руководителей органов массовой информации, судей, политиков, правоведов, исследователей, преподавателей вузов, необходимо настойчиво воспитывать в обществе законопослушание, равно как и уважение к прессе [13. С. 156].

Важнейшей задачей Центра являлось формирование в высших учебных заведениях, в которых обучаются будущие журналисты, условий для разработки и преподавания студентам курсов по дисциплине «Правовые основы журналистики». В течение нескольких лет Центр организовывал «летние школы», где повышали квалификацию юристы, преподаватели вузов и журналисты.

В тот период Центр издавал ежемесячный бюллетень «Законодательство и практика средств массовой информации», публиковавший различные материалы по правовым аспектам деятельности СМИ, прежде всего проекты законов, а также предоставлявший страницы для дискуссий, предложений по совершенствованию законодательства и саморегулирования СМИ. В редакционный совет бюллетеня входили видные российские и зарубежные юристы и исследователи средств массовой информации.

Необходимо отметить, что в эти же годы Фонд защиты гласности начал проводить комплексные исследования состояния российских СМИ и журналистского сообщества. Так, в результате исследования, проведенного в сентябре—декабре 1994 г., было установлено, что одной из острых проблем является правовая незащищенность журналистов, которые не могут отстаивать свои профессиональные права вследствие недостаточных юридических знаний, а также правовой неграмотности региональных властей. Исследователи подчеркивали, что «помочь в такой ситуации может и должна разработка 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, делающие их более устойчивыми в ситуациях конфликтов, давлений или соблазнов» [5. С. 110].

Первым общенациональным документом по профессиональной этике в СССР и, соответственно, в Российской Федерации, явился Кодекс профессиональной этики журналиста, принятый Первым съездом Союза журналистов СССР на конфедеративной основе в апреле 1991 г., а после распада Советского Союза деятельность Союза журналистов России регулировал Кодекс профессиональной этики российского журналиста, принятый на Конгрессе журналистов России в июне 1994 г. и действующий до настоящего времени.

В 1994 году группой журналистов нескольких московских изданий была принята Московская хартия журналистов. Гильдия судебных репортеров периоди-

ческих изданий ряда российских городов разработала и утвердила Декларацию о принципах честной работы в жанрах судебного очерка и репортажа, а позже журналистского расследования и положение о программе «Чистые перья».

В эти же годы были приняты Меморандум Национальной ассоциации теле-вещателей России (1995 г.), Памятка телекомпании НТВ (1995 г.). До 2000 года были приняты аналогичные документы ряда региональных объединений журналистов, в частности Хартия журналистов Алтая, в которой было заявлено об отказе журналистов участвовать в манипулировании сознанием и поведением избирателей. Этот документ подписали представители более 15 редакций печатных и электронных средств массовой информации, свою солидарность выразили представители властных структур Алтайского края.

Кодексы профессиональной этики принимались сотрудниками не только печатных периодических изданий, но и электронных средств массовой информации, например Меморандум национальной ассоциации телевещателей России, Памятку журналиста телекомпании НТВ.

Одновременно создавались объединения по саморегулированию в близких или смежных с журналистикой сферах деятельности. Так, Российская ассоциация по связям с общественностью (РАСО) приняла Декларацию профессиональных и этических принципов в области связей с общественностью. В эти же годы Рекламный совет России принял Российский рекламный кодекс. Формировавшиеся организации и принимаемые ими документы во многом соответствовали букве и духу международных организаций — Организации Объединенных Наций, ЮНЕСКО, а также документам Парламентской Ассамблеи Совета Европы и Комитета министров Совета Европы, а также были близки этическим кодексам журналистов европейских стран и Северной Америки.

Первые попытки разработки правил внутрикорпоративного разрешения конфликтов и споров в сфере массовой информации были предприняты Союзом журналистов России в конце XX в. В 1998 году на VI съезде Союза журналистов было создано Большое Жюри как «орган саморегулирования, рассматривающий конфликтные ситуации нравственно-этического характера, возникающие в журналистском сообществе в связи с исполнением журналистами своих профессиональных обязанностей». Положение о Большом Жюри гласило, что «для рассмотрения конфликтных ситуаций образуются центральная, региональная и местная коллегии, а также коллегии ad hoc Большого Жюри. Коллегии правомочны при наличии в их составе не менее пяти членов Большого Жюри» [2. С. 357].

Среди внутрикорпоративных структур саморегулирования журналистского сообщества необходимо выделить Общественную коллегия по жалобам на прессу (2005 г.), инициатором основания которой выступило Большое Жюри.

Характеризуя состояние журналистского сообщества середины 1990-х гг., Президент Фонда защиты гласности писал, что «в смуте времени очень многие журналисты утратили критерии и способности профессиональной самоидентификации, представления о том, какова их роль в обществе, каковы профессиональные нормы

их деятельности, границы свободы и ответственности. Отсюда — конфликты, чувство неуверенности, апатия, моральный релятивизм, а иногда цинизм» [5. С. 110].

Касаясь эффективности этических кодексов и аналогичных им документов, необходимо отметить, что и в России, и во многих государствах мира она находится еще на довольно низком уровне. Характеризуя состояние информационного рынка современной России, Д.С. Авраамов писал: «Российские СМИ пока не сумели выработать цивилизованные механизмы саморегулирования и самоконтроля, которые позволили бы им избегать конъюктуры, „желтизны“, заказных статей и просто падения профессионального уровня» [1. С. 230].

Характеризуя развитие журналистики последнего десятилетия XX в., необходимо отметить, что в течение этого периода была заложена основа системы правового регулирования средств массовой информации, приняты соответствующие законы и иные нормативные акты, позволяющие средствам массовой информации успешно функционировать на информационном рынке, одновременно повысилась правовая грамотность сотрудников СМИ. Необходимо подчеркнуть, что система законодательства продолжает совершенствоваться и в настоящее время в соответствии с международными правовыми нормами и рекомендациями международных правительственных организаций.

Анализ процесса становления саморегулирования в рассматриваемый период показывает, что в эти годы предпринимались попытки со стороны исполнительной власти создать механизм саморегулирования, которым вначале явился Третейский информационный суд при Президенте РФ, а затем Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ, просуществовавшая до 2000 г. Одновременно Союзом журналистов России и другими объединениями сотрудников СМИ принимались кодексы профессиональной этики, однако по ряду объективных причин как зарубежные, так и российские кодексы, хартии и иные аналогичные документы еще не стали основой практической деятельности журналистского сообщества, так как меры и формы ответственности за их нарушения в большинстве случаев практически не установлены.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Авраамов Д.С.* Профессиональная этика журналиста. — М.: Изд-во Московского университета, 2003.
- [2] Саморегулирование журналистского сообщества. Опыт. Проблемы. Перспективы становления в России. — М.: Галерея, 2004.
- [3] *Короченский А.П.* Этическое регулирование журналистской деятельности (зарубежный опыт). — Ростов-на-Дону: Гефест, 1999.
- [4] Настольная книга по медийному саморегулированию / Под ред. М.А. Федотова. — М.: Творческий центр ЮНЕСКО, 2009.
- [5] Журналист и журналистика российской провинции: Опыт исследования (сентябрь—декабрь 1994). — М.: Начала-Пресс, 1995.
- [6] Конституция Российской Федерации.
- [7] Реклама: сборник нормативных документов. — М.: ГроссМедиа, 2006.

**LEGAL REGULATION'S AND SELF-REGULATION'S FEATURES
OF FORMATION AND DEVELOPMENT IN RUSSIAN MASS MEDIA
(90th years of the XXth century)**

D.V. Sbrueva

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

In article considers Russian print mass-media status and legal regulation's and self-regulation's conception features.

Key words: legal regulation of media self-regulation, codes of ethics, professional ethics.