

МЕДИАРЕГУЛИРОВАНИЕ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Александр КОРОЧЕНСКИЙ

Исторически, с конца XVII века, британская пресса отличается высокой степенью независимости и идейно-политического разнообразия — несмотря на то что ее статус и свободы не закреплены соответствующими конституционными положениями. В отсутствие закона о СМИ правовое регулирование деятельности британских журналистов и периодической печати осуществляется на основе общих законов, предусматривающих ответственность за клевету, разглашение государственной тайны, вторжение в личную жизнь и т.д. На различные аспекты деятельности СМИ распространяются в общей сложности около сотни различных законов.

Деятельность вещательных организаций подвержена правовому регулированию в большей степени, нежели издательская индустрия.

Независимость и разнообразие СМИ обеспечиваются как позицией государства, дистанцированного от издательского бизнеса и коммерческих электронных СМИ, так и традиционным положением прессы как реальной общественной силы, способной выступать в качестве критического противовеса властям в случаях, когда правящие круги пытаются действовать вразрез с общественным мнением, допускают ошибки или злоупотребления. Многие поколения британцев привыкли видеть прессу именно в этой роли. Отступления прессы от стандартов добросовестного информирования, другие ее недостатки вызывали и вызывают у общественности сильную ответную реакцию, выражающуюся в различных формах влияния на редакции, на парламентариев и правительство. Британское гражданское общество поддерживает постоянный, все более активный диалог с прессой. В итоге саморегулирование прессы развивается в поле постоянного взаимодействия между медиасообществом,

властями (в лице парламента, правительства, королевского двора) — и общественностью, которую все чаще представляют в общении со СМИ различные структуры гражданского общества.

Саморегулирование и его варианты

В Великобритании существенную нормативно-регулирующую роль играют традиции, обычаи. Это создает благоприятную почву для развития саморегулирования прессы, осуществляемого на основе профессионально-этических принципов, норм и правил — как неписаных, традиционных, сложившихся исторически — так и закрепленных медийным сообществом в виде кодексов профессионального поведения. В дополнение к государственно-правовому регулированию печатных и электронных СМИ в стране сложилась система разнообразных негосударственных регуляторов — органы саморегулирования печатных и электронных СМИ. Развитие саморегулирования британской прессы основывается на понимании ограниченных возможностей правового регулирования массово-информационной сферы. Сложная творческая деятельность журналистов и других участников информационного производства и распространения массовой информации специфична и во многих аспектах неподвластна регулирующему воздействию «извне». Поэтому ее регулирование должно являться прежде всего делом соответствующих профессиональных сообществ, нежели юристов и государственных чиновников.

Объединяемые общим названием, органы саморегулирования в действительности существенно различаются между собой по статусу, составу регулирующих субъектов, характеристикам предмета своей компетенции, нормативной базе деятельности, функциям. В зависимости от принадлежности органа саморегулирования к тому или иному типу регулирующих структур в его деятельности проявляются определенные приоритеты. Так, этико-нормативная основа и деятельность «внутрикорпоративного» типа регуляторов, созданных журналистскими корпорациями либо другими видами медиасообществ, ориентированы преимущественно на внутреннее саморегулирование и отстаивание корпоративных интересов во взаимоотношениях «цеха» с властями и общественностью. Регулирующим структурам этого типа обычно свойственна комбинация превалирующих функций внутреннего самоконтроля и самозащиты профессионального сообщества с гораздо менее выраженными фун-

кциями рассмотрения информационных споров и защиты общественных интересов в массово-информационной сфере. Наличие органов внутрикорпоративного саморегулирования способствует достижению определенной автономии медиасообществ в их взаимоотношениях с властями, предотвращая распространение государственного регулирования на различные области информационной деятельности, традиционно относящиеся к компетенции журналистов и медийных организаций.

В свою очередь, для «открытого» типа регуляторов¹ характерно сочетание корпоративного и общественного представительства в составе участников регулирующего органа. «Открытый» тип саморегулирования нацелен в значительной степени на досудебное преодоление информационных споров, возникающих между гражданами и СМИ, на осуществление более эффективной корпоративной самозащиты в ситуациях подобных конфликтов, на предотвращение материальных и имиджевых потерь медийных организаций вследствие их вовлечения в судебные разбирательства. С другой стороны, «открытый» тип саморегулирования призван обеспечить более тщательное соблюдение печатной и электронной прессой интересов потребителей медийной информации, защиту граждан от недобросовестности журналистов и СМИ. Нормативная система «открытых» регуляторов формируется «в недрах» медийных сообществ, но не без влияния со стороны общественности — в частности, через ее представителей в регулирующих органах. В конечном итоге таким образом достигается большая резистентность медийного сообщества перед попытками расширить поле государственного регулирования деятельности СМИ под предлогом защиты общественных интересов в массово-информационной сфере.

В Великобритании представлены оба названных типа регулирующих структур в различных их вариантах. «Внутрикорпоративное» саморегулирование журналистского сообщества развивается в рамках Союза журналистов, который с 1936 года руководствуется не только исторически сложившимися в корпорации журналистов обычаями и традициями, неписаными нормами профессионализма, но собственным профессионально-этическим кодексом. Однако, по оценкам европейских экспертов (Г. фон Диволла и др.), краткий *Кодекс поведения* Союза журналистов Великобритании и Ирландии не оказывает существенного регулирующего влияния на медий-

ную практику. Это объясняется в первую очередь узкокорпоративным характером этого документа и недостаточностью существующих механизмов контроля за его соблюдением.

Британские регулирующие структуры, созданные издателями и руководителями периодической печати — *органы саморегулирования издательской индустрии* прошли эволюцию от типа «внутрикорпоративных» регуляторов к «открытому» типу.

От Совета прессы — к Комиссии по жалобам на прессу

Обозначаемое как «*voluntary regulation*» (добровольное регулирование), саморегулирование издательской индустрии в его британском исполнении в действительности не было сугубо добровольным начинанием издателей. К созданию органов саморегулирования их подтолкнули исполнительная власть и парламент. Под влиянием острой критики прессы со стороны общественности, недовольной некоторыми «грехами» британской периодики, власти пригрозили прессе ужесточением режима ее государственно-правового регулирования. В конце 1940-х годов первая специальная *Королевская комиссия по прессе* рассматривала возможность введения серьезных законодательных ограничений на деятельность периодических изданий в связи с постоянным недопустимым вторжением журналистов в личную жизнь людей и другими претензиями к прессе. В итоге было решено, что законодательные ограничения не соответствуют духу свободной прессы. Был избран вариант решения проблемы в духе рекомендаций чикагской «*комиссии Хатчинса*», доклад которой «*Свободная и ответственная пресса*» (1947) имел широкий международный резонанс. В целях повышения социальной ответственности масс-медиа эта комиссия рекомендовала создавать органы саморегулирования — Советы прессы, призванные руководствоваться в своей деятельности профессионально-этическими кодексами. По решению первой Королевской комиссии (1949) было решено создать в Великобритании национальный *Совет прессы*, финансируемый за счет самих издательских предприятий.

Такой орган был образован в 1953 году — и лишь после того, как было преодолено сопротивление издательской индустрии. *Совет прессы*, представлявший собой фактически «внутрикорпоративный» орган саморегулирования прессы, вместе с тем был наделен арбитражными полномочиями в информационных спорах между прессой и гражданами. Совет должен был принимать и рассматривать жало-

бы читателей и граждан, оказавшихся объектами внимания печатных изданий, на этически неприемлемые методы сбора информации, связанные с бесцеремонным вторжением журналистов и изданий в личную жизнь людей, а также «в целях защиты потребителей» периодики, на фактические неточности в публикациях. Он был полномочен выносить порицание органам прессы, допускающим грубые вторжения в приватность и фактические ошибки, а также следить за соблюдением условий свободы прессы, проводить систематические исследования этичности деятельности журналистов и периодических изданий, как того требовала первая Королевская комиссия. Но на практике исследовательский аспект в деятельности Совета прессы был представлен в явно усеченном виде: за все годы своего существования он выпустил лишь три брошюры на темы профессиональной этики — о поведении журналистов в суде, о нормах соблюдения приватности и о диффамации в прессе.

Совету были присущи существенные недостатки, ослаблявшие его возможности как регулирующего органа. Отсутствовала четкая нормативная база саморегулирования в виде профессионально-этического кодекса, в результате чего ни журналисты, ни публика не получали исчерпывающего представления о подразумеваемых профессиональных «правилах игры» в издательской отрасли, и о ситуациях их нарушения. Не была обеспечена должная общественная гласность решений, принимаемых по результатам рассмотрения в совете жалоб граждан. Регулирующее воздействие совета распространялось на весьма ограниченный круг вопросов деятельности журналистов и прессы. Значительная часть жалоб читателей отвергалась до рассмотрения советом, многие принятые жалобы не удовлетворялись как не имеющие оснований. В целом в деятельности совета отчетливо проявились тенденции самозащиты издательской индустрии.

Несмотря на создание совета, общественная критика прессы с годами не ослабевала — в основном в связи с продолжавшимися вторжениями прессы в частную жизнь. Вторая Королевская комиссия (1962) критиковала совет за неспособность предотвратить нарушения приватности и за узость состава этого регулирующего органа, который формировался из представителей издательской индустрии при решающей роли издателей и главных редакторов. В 1963 году совет был преобразован; отныне пятую часть его членов составляли представители общественности, не связанные с издатель-

ской индустрией, а также правоведы и представители Союза журналистов². Это обусловило трансформацию Совета прессы в регулятор «открытого» типа.

Однако перемены, произведенные в совете, не привели к радикальному изменению ситуации в британской прессе и ее взаимоотношениях с обществом. Совет по-прежнему отвергал идею принятия собственного этического кодекса, предложенную третьей Королевской комиссией. В 1980 году британский Союз журналистов прервал свое представительство в Совете прессы, объявив его неспособным к реформированию. Третья *Королевская комиссия по прессе* в своем докладе за 1981 год и *специальная комиссия лорда Кэлкатта по защите приватности* (1989—1990) отмечали неэффективность совета, его нежелание и неспособность совершенствовать свою деятельность. Вновь прозвучали угрозы резко ужесточить государственное регулирование прессы.

Комиссия Кэлкатта предложила упразднить Совет прессы и создать вместо него новый орган саморегулирования с более определенной этико-регулирующей базой. Издательской индустрии было настоятельно предложено выработать профессионально-этический кодекс для РСС (см. ниже). Одновременно в парламенте усилились попытки некоторых законодателей принять законы, жестко обязывающие прессу соблюдать неприкосновенность личной жизни, обеспечить гарантированную быструю публикацию на видных местах на страницах печати поправок и извинений тем гражданам, кто-либо стал объектом необоснованных журналистских нападков или жертвой недобросовестного информирования в прессе. В ответ на жесткую критику со стороны комиссии Кэлкатта и особенно на угрозу создания государством системы специальных органов по приему и рассмотрению жалоб читателей (*statutory system*), *Совет прессы* был упразднен. В 1990 году издательские объединения, спонсировавшие ранее деятельность Совета прессы, через свой общий орган — *Совет по финансам* (PressBof) приступили к финансированию создания нового регулирующего органа — *Комиссии по жалобам на прессу* (Press Complaints Commission — РСС).

Комиссия (говоря о ней, я буду употреблять далее ее «родную», британскую аббревиатуру — РСС) была создана организациями, объединяющими издателей, собственников и главных редакторов британской прессы: *Ассоциацией газетных издателей*, *Газетным обществом*, *Ассоциацией издателей шотландских газет*, *Ассоциацией*

издателей периодических изданий и Обществом шотландских ежедневных газет. Совету по финансам был поручен сбор с издательских компаний взносов на деятельность РСС в соответствии с коллективно установленными квотами. Этот же общий орган издательской индустрии обеспечил и деятельность *Комитета по назначениям*, формирующего состав членов комиссии, а также *Комитета по кодексу* (этике), который состоит из редакторов национальных и региональных изданий и призван заниматься развитием этико-нормативной базы саморегулирования РСС. Данный комитет выработал для отрасли этический кодекс, который был одобрен и принят в конце 1990 года под названием «*Кодекс практики*»³.

Регулирующая роль Комиссии по жалобам на прессу

Комиссия по жалобам на прессу приступила к работе в январе 1991 года. Несмотря на очевидную финансовую привязку комиссии к издательским ассоциациям, изначально заявлена, провозглашена ее *независимость как от правительства, так и от индустрии прессы*. Подтвердить *независимый статус* РСС, в которую входят 16 членов, призваны ее состав и характер деятельности.

Комиссию возглавляет председатель, назначаемый из числа авторитетных лиц, не вовлеченных в издательский бизнес, не связанных с ним и не имеющих материальных интересов в издательской отрасли. Большинство членов комиссии составляют представители общественности (в том числе деятели науки и культуры, священники), также не связанные с издательской индустрией. Их отбирает Комитет по назначениям, в котором большинство членов также должны представлять общественность — включая председателя, который совмещает свои обязанности с обязанностями главы Комиссии по жалобам на прессу. Семь членов комиссии «со стороны прессы», призванные отстаивать в РСС интересы издательской корпорации, должны иметь опыт руководящей работы на высших постах в редакциях общенациональных и региональных газет и журналов. Это требование фактически исключает представительство рядовых журналистов в комиссии. *Союз журналистов Великобритании и Ирландии* — крупнейшая журналистская организация страны — не вошел в число учредителей РСС и не имеет в ней представительства, хотя после принятия «*Кодекса практики*» выражал стремление сотрудничать с комиссией.

Основной задачей комиссии является разбор и разрешение информационных споров, возникающих между периодическими изданиями и лицами — подателями жалоб на прессу. Каждый гражданин может направить жалобу на действия журналистов или публикации в периодических изданиях, идущие вразрез с нормами «Кодекса практики», — но при условии, что он непосредственно пострадал в результате действий журналистов или появления этически спорных публикаций. РСС принимает жалобы читателей, если они указывают хотя бы на одно нарушение норм «Кодекса практики». Комиссия принимает и безвозмездно рассматривает жалобы граждан на публикации, появившиеся в местных, региональных и общенациональных газетах, журналах и других периодических изданиях, если эти обращения поступили в РСС не позже одного месяца после выхода публикации в свет. Как правило, не принимаются к рассмотрению коллективные жалобы (например, поданные общественными организациями) и жалобы от «третьей стороны» — то есть от лиц, не задетых непосредственно действиями журналистов или публикациями в прессе. Не рассматриваются жалобы на содержание публикуемой в периодике коммерческой рекламы (хотя некоторые европейские Советы прессы реагируют и на такие жалобы).

Комиссия не является «судом», преследующим прессу за нарушения нормативных положений «Кодекса практики». Ее решения, касающиеся изданий-нарушителей, имеют силу морального порицания, а не судебного приговора. Издания, которые при рассмотрении жалоб читателей признаны комиссией виновными в нарушении положений хотя бы одного пункта «Кодекса практики», обязаны полностью и на видном месте опубликовать текст соответствующего постановления регулирующего органа. Гласность деятельности РСС обеспечивается также выпуском бюллетеней и размещением на веб-сайте⁴ краткой информации о постановлениях, вынесенных по итогам рассмотрения жалоб.

Комиссия принимает к рассмотрению только жалобы, поданные в определенной письменной форме. Подавляющее большинство принятых жалоб не доходит до этапа вынесения решения комиссии. Поначалу жалоба отсылается в редакцию периодического издания, обвиняемого в нарушении профессионально-этических норм, для изучения и оперативного принятия мер, позволяющих преодолеть возникший информационный спор еще до его рассмотрения в комиссии. Нередко комиссия удовлетворяется объяснени-

ями редакции и отклоняет читательскую жалобу. Редакции британских периодических изданий, обязанные сотрудничать с РСС, обычно заинтересованы в преодолении конфликтной ситуации и стремятся не допустить ее развития до публичного разбирательства в РСС или в суде, поскольку это чревато издержками и ущербом для репутации медийной организации. Поэтому они пытаются «погасить» конфликт, направив жалобщику письменные извинения либо опубликовав их, или же напечатав поправку или опровержение по требованию подателя жалобы. Как показывает практика, публичное признание редакции о допущенных незначительных фактических ошибках, опечатках и других несущественных промахах повышает доверие к изданию: в результате у аудитории складывается впечатление, что журналисты проявляют предельно принципиальное отношение к точности и достоверности информации, предлагаемой читателю. Дополнительным стимулом к внимательному отношению редакций на жалобы читателей, направленные в РСС, является вполне реальная перспектива более благосклонного отношения суда к ответчикам — медийным организациям — в тех случаях, если информационный спор не удастся уладить через комиссию и жалобщик инициирует судебное разбирательство.

Уже с первых же лет существования комиссии количество направленных в нее жалоб непрерывно росло. Например, в 1995 году их поступило уже более двух с половиной тысяч, в то время как в 1992 и 1993 году количество жалоб едва превышало полторы тысячи⁵. В 2001 году комиссия приняла уже свыше трех тысяч жалоб. Чаще всего читатели — в большинстве своем рядовые граждане — жалуются на фактические ошибки и неточности в изданиях, на отклонения от профессиональных норм отмеченных «желтизной» воскресных изданий общенационального распространения, национальных ежедневных газет и региональных ежедневников (например, на случаи вторжения прессы в частную жизнь и публикации дискриминационного характера, задевающие представителей расовых и этнических меньшинств). Комиссия объяснила рост количества жалоб читателей следствием повышения доверия публики к ней самой как к органу саморегулирования прессы. В первой половине 1990-х годов непрерывно снижалось количество жалоб, по которым комиссией было вынесено решение (в 1995 году — 63 решения против 122 в 1992-м). В 1995 году при подведении итогов рассмотрения жалоб установлено, что в 28 случаях были нарушены нормы кодекса, а в 35

случаях нарушений не обнаружено (обычная пропорция негативных и позитивных решений составляет в практике Советов прессы примерно 1:1⁶). Тенденция сокращения количества случаев, когда пресса была признана виновной в нарушении профессионально-этических норм, в сочетании с увеличением количества жалоб дала основания для обвинений в том, что комиссия «играет в одни ворота», то есть выступает на стороне издательской индустрии.

Критическое отношение к Комиссии по жалобам на прессу

В последние годы британская (прежде всего — таблоидная) пресса находилась под постоянным огнем критики в связи с продолжающейся практикой недопустимого вмешательства в частную жизнь людей. Критическое отношение распространялось и на РСС и сам институт саморегулирования издательской индустрии. Это просматривалось во *втором докладе комиссии Кэлкатта* (1993). Отметив недостаточность применяемых комиссией санкций против нарушителей профессионально-этических норм, составители доклада потребовали создания *Трибунала прессы*, который был бы наделен не только полномочиями для рассмотрения жалоб читателей и контроля за исполнением «Кодекса практики», но и мог *штрафовать издательские компании*, нарушившие профессионально-этические нормы, на сумму до 1 процента от их годового дохода. Эта идея была отвергнута — как и имевший значительную поддержку в парламенте законопроект о создании государством «независимого агентства» для разбора жалоб читателей и защиты свободы прессы.

Общественная критика в адрес британской прессы и РСС как органа ее саморегулирования усилилась после гибели леди Дианы в 1997 году. Многие британцы были возмущены бесцеремонным вторжением прессы в личную жизнь бывшей супруги принца Чарльза, широко обсуждавшейся причастностью журналистов-папарацци к смерти Дианы. Под давлением общественности и критики со стороны парламентариев практически ежегодно обновлялся и расширялся «Кодекс практики». В него были введены *дополнительные регулирующие нормы и правила*, призванные исключить *неэтичные методы сбора информации и вторжение в приватность*. (Под запретом оказались публикация снимков, добытых незаконным путем или обманом либо в результате назойливого приставания к людям, а также и выплата гонораров за них; наложен запрет на съемки детей в возрасте до 16 лет без разрешения родителей и на освеще-

шение личной жизни детей, если поводом является широкая известность их родителей; запрещено фотографирование учеников в школах. Расширена зона защиты «приватности», распространяющаяся теперь также на церкви и рестораны, а само понятие «приватности» уточнено путем включения в него состояния здоровья человека, подробностей его домашнего быта, отношений в семье, корреспонденции личного характера. Уточнения сопровождалась, правда, существенной оговоркой: защита приватности действует только в ситуациях, когда интересы общества не перевешивают право на неприкосновенность частной жизни.)

Специально заметим здесь же, что, во-первых, под влиянием критики комиссии в ее составе появился *специальный уполномоченный*, призванный осуществлять *разбор нарушений приватности* прессой. И что, во-вторых, в 2000 году в Объединенном Королевстве был принят *«Акт о правах человека»*, базирующийся на *Конвенции о защите прав человека и основных свобод* (именуемой обычно *Европейской конвенцией о правах человека*), в результате чего *защита частной жизни* получила более солидную правовую основу.

В действующем «Кодексе практики» зафиксированы 17 основных положений, отражающих общие профессионально-этические нормы. В их числе:

- недопущение недобросовестного освещения событий путем искажения фактов — преднамеренного или по небрежности;
- разделение факта и комментария;
- недопустимость заявлений, вводящих аудиторию в заблуждение, и предьявления догадок под видом изложения фактов;
- право на неразглашение конфиденциальных источников информации;
- реализация права на ответ и на быстрое, на видном месте, опубликование поправок в случае искажения фактов в публикациях.

Наряду с общими нормами, кодекс содержит нормы и правила, касающиеся обеспечения неприкосновенности частной жизни (в частности, требование интервьюировать детей только в присутствии родителей и с их согласия), ненанесения чрезмерного ущерба людям (отказ от недопустимого вмешательства в личные беды и трагедии, от публикаций, обостряющих личное горе и страдания людей, неопубликование фамилий жертв изнасилований, отказ от практики «журналистики чековой книжки», предусматривающей оплату источников информации — подсудимых и свидетелей в суде) и т.д.

Признавая серьезность всех этих установлений, обратим внимание вот на какое обстоятельство. В Великобритании отмечены факты включения положений «Кодекса практики» в текст трудовых контрактов, заключаемых при приеме на работу журналистов в редакции периодических изданий. Таким образом, под благовидным предлогом «заботы об этичности прессы» *профессионально-этические* по природе нормы трансформируются в нормы *внутреннего административного права*, утрачивая при этом элемент *морально-нравственного самообязательства* и приобретая характер *директивного внешнего предписания*, обязательного к исполнению. Последнее противоречит самой сути профессионально-этического регулирования, базирующегося на этической сознательности, на регулирующем влиянии внутреннего нравственного долга, сознания ответственности перед аудиторией и перед коллегами по «цеху», побуждающего именно *добровольно* соблюдать нормы и правила профессии.

В настоящее время одной из основных проблем в деятельности Комиссии по жалобам на прессу является проблема обеспечения большего доверия к этому регулирующему органу и принимаемым им решениям — как со стороны общественности, так и медийного сообщества. Чтобы исключить сомнения в объективности и обоснованности решений, принимаемых комиссией, необходима *большая прозрачность и открытость в процедурных вопросах*. Со стороны правительства поступают предложения ввести пост *независимого пресс-омбудсмана*, полномочного пересматривать вердикты комиссии, а также перейти к практике пополнения ее состава представителями общественности *на конкурсной основе*, отказавшись от практики их назначения.

Обвинения в недостаточной открытости и публичности деятельности, звучащие в адрес комиссии, побуждают ее активизировать общественные связи, участвовать в информационных публичных мероприятиях в разных частях страны, озаботиться расширением выпуска литературы, посвященной процедурным вопросам и знакомящей граждан с нормативной основой регулирования и порядком работы РСС.

Комиссию нередко продолжают воспринимать как орган, действующий в интересах издателей и владельцев медийных организаций. Общественная организация «*Press Wise Trust*»⁷, созданная британцами, *пострадавшими от действий прессы*, характеризует комиссию как «используемый индустрией способ избежать введения контроля

со стороны государства» — в то время как комиссия сама определяет себя как «независимый арбитраж, работающий с жалобами и призванный быть неподвластным групповым влияниям». Недоверие к РСС как регулятору дало основание некоторым редакторам ведущих британских газет высказаться в ходе парламентских слушаний за создание регулирующей арбитражной структуры, независимой как от правительства, так и от издательской индустрии. Жизненно важным для поддержания высокой общественной репутации комиссии и доверия к принимаемым ею решениям могло бы оказаться взаимодействие с самой авторитетной и массовой журналистской организацией в стране — *Союзом журналистов Великобритании и Ирландии*. Такое сотрудничество, однако, не получило развития.

Критики комиссии отмечают усложненность бюрократических процедур приема и рассмотрения жалоб в РСС, отсутствие современно организованной исследовательской работы по изучению состава заявителей жалоб. Отмечается также, что многие запросы с выражением обоснованного недовольства граждан прессой не учитываются, отклоняются комиссией, если при этом не выявлен факт нарушения положений «Кодекса практики».

Содержащиеся в кодексе нормы, однако, никак не могут учесть все возникающие этические коллизии. Добавим к этому, что часть формулировок этого документа допускает множественность толкований, что подтверждает необходимость в его дальнейшем совершенствовании.

«Press Wise Trust», гражданские группы мониторинга и критики СМИ (*media watch groups*), другие общественные организации, так или иначе выступающие в защиту информационных прав граждан, требуют реформирования сложившейся практики приема жалоб в РСС. Они настаивают, чтобы жалобы принимались не только от лиц, непосредственно пострадавших в результате появления той или иной публикации, но и от всех граждан, недовольных качеством информирования и несоблюдением этических норм. Если издание грешит проявлениями расизма, например, настроено против азиатов, вовсе не обязательно, чтобы жалобу подавал именно азиат, задетый публикацией. «Press Wise Trust» и другие организации ссылаются при этом на необходимость более тщательного соблюдения потребительских прав читателей, оплачивающих подписку и покупку периодических изданий, на добросовестное информационное обслуживание: потребители имеют

право жаловаться на низкое качество продукта, если им не предлагают за их деньги адекватный продукт.

Комиссия частично реализует в своей деятельности идею подотчетности прессы, выдвинутую в свое время в докладе «*Свободная и ответственная пресса*». Однако полная реализация принципа подотчетности перед обществом предусматривает нечто большее, чем прием и рассмотрение жалоб и вынесение решений по существу обращений заявителей. Критики комиссии отмечают, что частичная подотчетность прессы, осуществляемая через механизм приема и рассмотрения жалоб читателей, в действительности представляет собой лишь форму подотчетности перед отдельными индивидами.

Реакция общественности, правительства и значительной части парламентариев свидетельствует о необходимости реформирования комиссии как *органа саморегулирования издательской индустрии*. Возможные изменения связаны с существенным *расширением поля деятельности* комиссии, требующим соответствующей финансовой поддержки. Но готова ли издательская индустрия к подобным переменам, в частности к увеличению затрат на финансирование РСС? Способна ли она поддержать более открытую модель саморегулирования, предлагаемую общественностью? Пока эти вопросы остаются без ответов, в Великобритании звучат голоса в пользу создания вместо комиссии некой «публичной» организации (то есть независимого общественно-правового органа, финансируемого из госбюджета) с функциями рассмотрения информационных споров между прессой и гражданами, совершенствования этико-нормативной базы деятельности журналистов и других работников издательской отрасли, исследования медийной практики.

«Statutory bodies»: саморегулирование

в сочетании с госрегулированием

Регуляторы, сочетающие признаки органа саморегулирования и «публичного» независимого органа, также существуют в Великобритании: их влияние распространяется на вещательный сектор медиаиндустрии. Эти регуляторы, именующиеся «*statutory bodies*» (органы, введенные в соответствии с законом), были созданы по инициативе государства и финансируются в значительной степени им же.

Для регулирования программной политики независимого (коммерческого) телевидения ITV в 1964 году был принят внутренний

кодекс, вволивший правила демонстрации телепрограмм, содержащих сцены насилия⁸. До января 1991 года действовал орган, регулирующий деятельность коммерческих телекомпаний (Independent Broadcasting Authority — IBA). В соответствии с Актом о вещании 1990 года полномочия IBA были переданы сменившей его *Комиссии по независимому телевидению* (Independent Television Commission — ITC). Несмотря на сопротивление вещателей из общественного сектора, в 1988 году правительство учредило *Совет по стандартам вещания* (Broadcasting Standards Council) как орган регулирования, мониторинга и исследований британских электронных СМИ. Совет разработал кодекс, призванный оказывать регулирующее воздействие на практику радио и телевидения в ситуациях, связанных с демонстрацией насилия. В соответствии с Актом о вещании (1990) Би-би-си и другие вещательные учреждения были обязаны учитывать положения этого кодекса при выработке содержания своих *внутренних кодексов*.

Регулирование деятельности электронных СМИ существенно усложнилось в 1980—1990-е годы в связи с увеличением количества каналов вещания и их многообразия вследствие прогресса кабельного и спутникового телевидения, а также в результате использования все более разнообразных способов производства и финансирования телепрограмм. Во исполнение закона о вещании (1996) была образована *Комиссия по нормам вещания* (Broadcasting Standards Commission — BSC) путем слияния Британского совета по нормам вещания и Британской комиссии по жалобам на телевидение и радиовещание, занимавшейся рассмотрением обращений телезрителей и радиослушателей. BSC начала работу в 1997 году в статусе «независимой организации» как специальный орган, отслеживающий соблюдение профессиональных и правовых норм вещания. Комиссия выполняет ряд основных задач, определенных законом о вещании.

Ей было поручено принятие и совершенствование специально нормативного кодекса по стандартам вещательной деятельности; прием и рассмотрение жалоб, поступающих от телезрителей; мониторинг британского вещания, а также исследовательскую работу и составление отчетов о соблюдении вещателями профессиональных норм и предписаний закона. Вместе с тем *Комиссия по нормам вещания* характеризуется как *независимый орган саморегулирования*, так как процедуры ее деятельности не подлежат законодательной регламентации, а в составе BSC представлены деяте-

ли телерадиовещания. Комиссия самостоятельно разрабатывает и совершенствует нормативную основу регулирования электронных СМИ, учитывающую как положения законодательства, так и профессионально-этические нормы, выработанные вещателями, проводит исследования по изучению влияния вещательной деятельности на аудиторию.

Все члены комиссии назначаются министром культуры, министром информации и министром спорта на срок от трех до пяти лет. BSC принимает и изучает жалобы и обращения, касающиеся неточностей, искажений и фактов вторжения вещателей в личную жизнь людей, а также юридических несоответствий, обнаруживаемых в деятельности вещательных служб Великобритании — радиальных и телевизионных, общественных (Би-би-си) и частных коммерческих станций. Комиссия приняла и совершенствует детальный нормативный кодекс BSC⁹, который служит образцом, первоосновой для вещательных компаний при составлении их собственных внутренних кодексов. Кодекс содержит разделы, характеризующие нормы и правила обращения с участниками передач, соблюдения требования точности и достоверности в вещании, обеспечения неприкосновенности частной жизни, использования этичных методов получения сведений и видео- и аудиозаписей, отображения в передачах жертв преступности и насилия. BSC принимает решения по жалобам британцев на электронную прессу, опираясь на положения кодекса. Подавать жалобы на незаконное или недозволенное посягательство вещателей на частную жизнь имеют право только непосредственно затронутые в передаче лица.

В компетенцию *Комиссии по независимому телевидению* (ITC) входят вопросы лицензирования британских коммерческих телекомпаний — эфирных, спутниковых и кабельных, выработка технических стандартов вещания, наблюдение за выполнением условий, определенных при выдаче лицензии на вещательную деятельность. Вместе с тем британская Комиссия по независимому телевидению исполняет ряд функций, связанных с регулированием содержания передач. ITC разработала и совершенствует *Программный кодекс*¹⁰, регулирующий деятельность коммерческих телестанций в вопросах, касающихся демонстрации сцен секса и насилия, использования в передачах ненормативной лексики, вмешательства в частную жизнь, обеспечения объективности и беспристрастности в сообщении и комментировании новостей. В кодексе содержатся также норматив-

ные положения, распространяющиеся на религиозные программы и проявления чрезмерной коммерциализации вещания.

В случаях, когда обращения телезрителей признаны обоснованными, после завершения рассмотрения жалоб комиссия может обязать коммерческих телевещателей передать в эфире извинения и необходимые поправки. Однако на первом этапе после поступления жалобы, до начала разбирательства в ИТС, вещатель (в лице ответственных работников телекомпании) в качестве первого шага к преодолению возникшего конфликта обычно старается добиться компромисса с подателем жалобы, например направив ему лично объяснительное письмо или письменное извинение. Жалобы, исходящие от «третьей стороны» — физических и юридических лиц, не затронутых передачей непосредственно, — к рассмотрению не принимаются. Грубое нарушение положений Кодекса ИТС телекомпанией может привести к отзыву лицензии на вещание.

Функции *регулятора коммерческого радиовещания* (The Radio Authority) — организационной структуры, образованной в соответствии с Законом о вещании 1990 года, во многом совпадают с функциями ИТС. Финансируемая, как и ИТС, за счет средств, полученных при лицензировании коммерческих вещателей, The Radio Authority требует от радиокompаний соблюдения требований, предъявляемых в процессе их лицензирования. Кроме того, она уполномочена разрабатывать и принимать кодексы, относящиеся к содержанию радиoproграмм, рекламе на радио, а также излагающие правила спонсирования передач коммерческих радиостанций. Станция, грубо нарушающая положения кодексов, может быть лишена лицензии на вещание (либо действие лицензии временно приостанавливается). *Регулятор коммерческого радиовещания* принимает жалобы от радиослушателей и требует, чтобы вещатели отвечали на их критические обращения. Если податели жалобы не удовлетворены ответом вещателей, The Radio Authority приступает к детальному рассмотрению их критических обращений. Она регулярно публикует итоги рассмотрения жалоб радиослушателей.

На трудном пути к балансу общественных и «цеховых» интересов

В современных условиях становятся все более актуальными не только усиление влияния саморегулирования на медийную практику, но и осуществление критического мониторинга его состояния со стороны общественности, рост влияния граждан на регули-

рующую систему. Сегодня, когда неизмеримо возросла роль средств массовой информации, порождая феномен «медиатизированного социума», проблемы обеспечения независимости СМИ, обеспечения их социальной ответственности и высокого профессионального уровня становятся проблемами, непосредственно влияющими на качество жизни граждан, на перспективы развития демократии. В условиях возрастающего включения прессы в контекст рыночного функционирования («перехода из политический в экономический лагерь», по выражению К. Норденстренга) *гарантом свободы слова* во все большей степени становится уже не только журналисты и средства массовой информации, но и общественная среда — сами граждане, заинтересованные в существовании независимых и ответственных СМИ¹¹. Этим объясняется нарастающая активность британцев в отстаивании своих информационных прав, их повысившаяся требовательность к качественной стороне функционирования СМИ, что косвенно отражается в росте количества жалоб граждан в регулирующие органы.

Все более распространенными в журналистской и академической среде становятся представления о том, что *принятие этических решений в журналистике* является не только и не столько результатом внутреннего диалога журналиста со своей совестью либо «этизирующего» влияния со стороны коллег по профессии. Диалогический характер массовых коммуникаций требует и *постоянного диалога между создателями медийного содержания и его потребителями* — диалога, влияющего на этико-нормативную основу саморегулирования и формирующего общественный консенсус в отношении его содержания, форм и целей.

Пример Великобритании демонстрирует существенное прямое и опосредованное влияние общественности на саморегулирование печатной и электронной прессы, в результате которого система саморегулирования постепенно, шаг за шагом, приобретает характеристики открытости, диалогичности, большей отзывчивости к реакциям граждан и общественным нуждам — при сохраняющейся нацеленности на соблюдение внутрикorporативных интересов медиасообщества.

Демократическое давление общественности сыграло существенную роль в развитии саморегулирования СМИ и журналистов Великобритании, хотя зачастую это давление было опосредованным — через правительство и парламентариев, которые были

вынуждены откликаться на требования публики. Так демократическим путем формируется *подвижный*, пока еще далекий от совершенства, но решительно необходимый и обществу, и самой прессе *баланс общественных и «цеховых» интересов* в массово-информационной сфере.

Примечания

1. В классификации Ю. В. Казакова (Казаков Ю. В. На пути к профессионально правильному. Российский медиа-этнос как территория поиска. М., Центр прикладной этики, 2001. С. 257—258.)
2. Desantes J.M. El autocontrol de la actividad informativa. Edicusa. Madrid. 1973, p. 325—326.
3. См. текст «Кодекса практики» (в редакции 1997 г.) в: Профессиональная этика журналиста. Документы и справочные материалы. М.: Галерея, 2002. С. 104—109.
4. <http://www.pcc.org.uk>.
5. Для сравнения: за тридцать лет до этого Совет прессы принял всего 283 жалобы. (См.: Levy H. Ph. Press Council. History, Procedure and Cases. Macmillan. L., 1967, p. 26.)
6. Dewall, fon G. Press Ethics: Regulation and Editorial Practice. EIM. Düsseldorf. 1997, p. 195.
7. <http://www.presswise.org.uk>
8. Seymour-Ure C. The British Press and Broadcasting. L., 1991, p. 247.
9. [http://www.presswise.org.uk/BSCcode\(privacy&fairness\).htm](http://www.presswise.org.uk/BSCcode(privacy&fairness).htm).
10. <http://www.itc.org.uk/ITCProgrammeCode.htm>.
11. Nordenstreng K. The Citizen Moves from the Audience to the Arena. // Nordicom Review. 1997, 18 (2), p. 13—20.

Об авторе

Александр Петрович КОРОЧЕНСКИЙ — доктор филологических наук, доцент Ростовского государственного университета (РГУ). По окончании РГУ работал в печати. Вел научно-исследовательскую работу и преподавал в Гаванском (Куба), Нью-Йоркском (США), Силезском (Польша) университетах. Автор монографий и других научных работ по проблемам мировой журналистики. В том числе: «“Пятая власть”?. Феномен медиакритики в контексте информационного рынка» (2002) и «“Пятая власть”?. Медиакритика в теории и практике журналистики» (2003). Создатель и координатор первой в России общественной группы мониторинга СМИ и медиакритики «MediaРевю» и одноименного Интернет-сайта (<http://mediareview.by.ru>).