

ОСОБЕННОСТИ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

А. В. Минбалеев

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

Статья посвящена определению особенностей саморегулирования средств массовой информации. Автором проведен анализ категории «саморегулирование». На основе исследования сущности саморегулирования, позиции законодателя сформулировано собственное понятие саморегулирования. Автор приходит к выводу, что саморегулирование – это сложный, комплексный механизм социальной регуляции общественных отношений, с помощью которого на различных уровнях с использованием различных видов социальных регуляторов субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности осуществляется самостоятельная и инициативная деятельность, целью которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением их требований. В качестве основных причин для развития саморегулирования СМИ выделены: уменьшение государственного контроля над функционированием СМИ, сохранение редакционной свободы, повышение качества СМИ и ответственности за распространяемую информацию, обеспечение доступа потребителей к продукции СМИ. В статье выделен ряд особенностей системы саморегулирования СМИ.

Ключевые слова: саморегулирование, средства массовой информации, правовое регулирование.

В противовес традиционной модели правового регулирования отношений в сфере средств массовой информации (далее – СМИ) в условиях информационного общества, большей свободы действий участников отношений в сфере массовых коммуникаций в качестве альтернативной модели рассматривают саморегулирование. Постараемся разобраться в данном механизме и ответить на ряд вопросов. Является ли саморегулирование необходимым и достаточным способом регуляции общественных отношений, возникающих в сфере СМИ? В чем специфика механизмов саморегулирования в сфере СМИ? Какие альтернативные модели саморегулированию можно выделить? Все эти вопросы поднимаются сегодня и требуют теоретического осмысления в условиях стремительного развития механизмов саморегулирования в Российской Федерации. Прежде чем ответить на поставленные вопросы, необходимо определиться, что же такое саморегулирование?

Согласно Федеральному закону от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная

деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил. Саморегулируемыми организациями признаются некоммерческие организации, созданные в целях саморегулирования, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида. Саморегулируемой организацией признается некоммерческая организация, созданная в соответствии с ГК РФ и Федеральным законом «О некоммерческих организациях», только при условии ее соответствия следующим требованиям:

1) объединение в составе саморегулируемой организации в качестве ее членов не менее 25 субъектов предпринимательской деятельности или не менее 100 субъектов про-

фессиональной деятельности определенного вида, если федеральными законами в отношении саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, не установлено иное;

2) наличие стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательных для выполнения всеми членами саморегулируемой организации;

3) обеспечение саморегулируемой организацией дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами посредством установления в отношении членов саморегулируемой организации требования страхования и посредством формирования компенсационного фонда саморегулируемой организации.

Для осуществления деятельности в качестве саморегулируемой организации некоммерческой организацией должны быть созданы специализированные органы, осуществляющие контроль за соблюдением членами саморегулируемой организации требований стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности и рассмотрение дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия, предусмотренных внутренними документами саморегулируемой организации. Некоммерческая организация приобретает статус саморегулируемой организации с даты внесения сведений о некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций.

Таким образом, саморегулирование не должно противопоставляться правовому регулированию, направлено на регулирование определенной деятельности, осуществляемой субъектами профессиональной или предпринимательской деятельности. В процессе саморегулирования создаются правила и стандарты применительно к конкретной деятельности конкретных субъектов. В то же время закон не позволяет говорить о саморегулировании как о деятельности, направленной на регуляцию той или иной сферы деятельности, например, полностью сферы рекламной деятельности. Российский законодатель изначально рассматривает саморегулирование как придаток системы государственного регули-

рования или правового регулирования той или иной сферы деятельности.

Саморегулирование необходимо рассматривать как сложный, комплексный механизм, который направлен на регулирование общественных отношений, а, значит, он представляет собой разновидность социальной регуляции наряду с правом, моралью, корпоративными нормами и другими социальными регуляторами. Данный механизм наиболее тесно связан с правом как социальным регулятором, поскольку во многом опирается на него, например, механизмы саморегулирования сегодня устанавливаются законом. В связи с этим возникает вопрос о возможности рассмотрения саморегулирования как особого комплексного института права и одновременно способа регулирования общественных отношений и особого вида деятельности. Однако саморегулирование намного сложнее и не может рассматриваться как исключительно часть права. Подтверждением данного положения может служить тот факт, что за рубежом саморегулирование развивалось независимо или параллельно с правовым регулированием, а применительно к сфере массовых коммуникаций – часто исключительно самостоятельно. Представляется, что современное Российское государство лишь помогает осуществить внедрение саморегулирования в современное общество и рассматривает его как часть общего регулятивного воздействия на общественные отношения. С развитием той или иной сферы деятельности и удачным опытом существования сферы саморегулирования правовые нормы, регулирующие определенные виды деятельности, должны быть заменены преимущественно на стандарты и правила саморегулирования. Государство при этом не может полностью устраняться, поскольку на нем всегда сохраняется правоохранительная функция, предполагающая защиту субъектов прав от неправомерных действий в случае неэффективности или невозможности использования механизма контроля в рамках саморегулирования.

Представляется, что саморегулирование можно определить как сложный, комплексный механизм социальной регуляции общественных отношений, с помощью которого на различных уровнях с использованием различных видов социальных регуляторов субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности осуществляется само-

стоятельная и инициативная деятельность, целью которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением их требований. Саморегулирование можно рассматривать как форму совместного существования гражданского общества и государства, при которой государство обязуется обеспечить реализацию инициатив тех или иных субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, направленных на улучшение качества производимых товаров (оказываемых услуг, выполняемых работ), защиту прав потребителей и иных лиц. При этом объединения субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, создающие саморегулируемые организации, реализуют себя как субъекты гражданского общества. В условиях информационного общества, которое рассматривается в науке информационного права как гражданское, демократическое и правовое, механизм саморегулирования становится важным звеном в обеспечении демократизации и развития институтов гражданского общества.

При этом необходимо учитывать, что механизмы саморегулирования сегодня устанавливаются законодательно, поэтому саморегулирование может быть рассмотрено и как закрепляемый законом способ регулирования отношений субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности по осуществлению самостоятельной и инициативной деятельности, содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

Теперь рассмотрим особенности саморегулирования СМИ. В качестве основных причин для развития саморегулирования СМИ можно указать уменьшение государственного контроля над функционированием СМИ, сохранение редакционной свободы, повышение качества СМИ и ответственности за распространяемую информацию, обеспечение доступа потребителей к продукции СМИ.

Опыт США, Великобритании, Германии, Нидерландов и других стран свидетельствует о достаточной эффективности функционирования механизма саморегулирования СМИ. Так, профессиональная ответственность журналистов в США связывается с законами профессиональной этики, устанавливаемыми профессиональными сообществами. Важным

звеном в механизме играют организации, борющиеся против нарушения гражданских прав, которые рассматривают разного рода жалобы, дают указания на публикацию опровержений и ответов, посылают заявления на рассмотрение того или иного дела на суд Совета по новостям, руководствуясь кодексами законов профессиональной этики.

Механизм саморегулирования СМИ традиционно выражается в следующем. Объединение профессионального сообщества СМИ и журналистов (оно может быть реализовано на основе союза печатных или аудиовизуальных СМИ, СМИ определенной направленности, например, рекламных, медицинских, спортивных) в виде ассоциации, союза, совета устанавливает требования к своим членам в лице отдельных журналистов и СМИ в принимаемых актах саморегулирования. Как правило, это этические кодексы. Они публично определяют функции, права и обязанности журналистов и тем самым предоставляют им руководящие принципы оптимального осуществления их профессиональной деятельности. Данные кодексы носят различные названия: кодексы профессиональной этики, хартии этики, кодексы поведения, нормы этики и т.п. В одной стране может существовать несколько этических кодексов, какой-либо стандарт, эталон, как правило, также отсутствует. Однако общей целью всех этих актов саморегулирования выступает обеспечение независимости профессиональной деятельности журналистов и служением общественным интересам. В актах саморегулирования традиционно затрагиваются наиболее важные аспекты деятельности СМИ, в том числе вопросы объективности, достоверности и беспристрастности распространяемой информации; соблюдение требований частной жизни и учета общественного интереса; запреты на совершение противоправных деяний; защита прав и интересов несовершеннолетних; требования к освещению политических вопросов, военных конфликтов, террористических актов и чрезвычайных ситуаций; вопросы религии; редакционная независимость; связи с общественностью и взаимодействие с аудиторией; ответственность журналистов и СМИ.

Однако разработка этического кодекса представляет собой первую стадию в механизме саморегулирования СМИ. Для эффективной реализации саморегулирования чрезвычайно важно создать специальный независимый орган для осуществления контроля над

соблюдением этического кодекса и применения санкций к нарушителям его норм. Такие органы могут создаваться в различных формах, например, советы саморегулирования прессы или омбудсмены.

Советы прессы являются наиболее распространенной формой органа саморегулирования. В их состав обычно входят представители профессионального сообщества СМИ, видные ученые, общественные деятели, юристы. Основная цель их функционирования – предоставление обществу гарантий качества получаемой им информации за счет ответственности профессионального сообщества СМИ. Для реализации данной цели советы принимают и рассматривают жалобы; выступают в качестве посредника при разрешении споров между заявителем и СМИ; принимают объективные решения по жалобам на основании норм профессиональной этики; выделяют СМИ, нарушающие нормы профессиональной этики; анализируют и комментируют тенденции в деятельности СМИ; устанавливают профессиональные стандарты журналистики; защищают свободу массовой информации и т.п. Советы, выступая как коллегиальные органы, рассматривающие все точки зрения, вызывают больше доверия, поэтому наиболее популярны в Европе и в мире.

Большинство омбудсменов, в отличие от советов прессы, работают в отношении конкретного СМИ, осуществляют связь между сотрудниками СМИ и его пользователями, получая от последних комментарии и жалобы и рассматривая их с участием обеих сторон. В качестве омбудсменов чаще всего выступает представитель редакции, руководства редакции, отдела по связям с общественностью или специально нанимаемое лицо, которое рассматривает различные жалобы и старается найти взаимовыгодное решение для пользователя и СМИ. Омбудсмены составляют справки или внутренние служебные записки; некоторые сами публикуют сообщения об обнаруженных ошибках или ведут блог в сети «Интернет», отвечая на комментарии читателей в реальном времени. Они могут отвечать на практические и юридические вопросы читателей. В мире создана специальная Организация омбудсменов средств информации (ОНО) – международное объединение в составе 60 СМИ из США, Великобритании, Нидерландов, Швеции, Турции, Франции, Бразилии, Канады, Дании, Японии и других стран.

Органы саморегулирования в своей деятельности разграничивают права и законные интересы СМИ и людей, привлекающих внимание СМИ. Осуществляется это путем изучения жалоб на нарушение норм этического кодекса. Таким образом, органы саморегулирования предоставляют журналистам и общественности ориентиры относительно того, какие методы приемлемы и каким стандартам должны отвечать средства массовой информации.

В условиях развития информационного общества с появлением сети «Интернет» вполне логичным стал вопрос о саморегулировании интернет-СМИ. Сайты могут создаваться в странах, значительно удаленных от целевой аудитории, поэтому возникают проблемы в отношении досягаемости органа саморегулирования, на который возложена задача управления надзорными кодексами. Поэтому саморегулирование интернет-СМИ лучше всего достигается посредством регулирования конкретных областей. Механизмы саморегулирования по сравнению с государственным механизмом оказываются чрезвычайно гибкими и хорошо приспособляются для работы с быстро развивающимися информационными технологиями.

Одним из самых проблематичных вопросов в механизме саморегулирования СМИ является вопрос эффективности ответственности. Основной мерой ответственности согласно большинству актов саморегулирования СМИ в мире выступает опровержение, которое СМИ обязано распространить в случае распространения диффамации. Факт распространения опровержения вынуждает СМИ признавать перед сотрудниками, коллегами, читателями и всей общественностью, что ими были приняты неправильные решения и что они не нарушили стандарты профессиональной этики, которые согласились соблюдать. В качестве мер ответственности могут выступать и исключение из членов органа саморегулирования, включение в списки нарушителей, что может негативно сказаться на имидже СМИ и привести к неблагоприятным экономическим последствиям, например, к отказу работы с ним рекламодателей. Однако нормы этических кодексов не всегда оказывают влияние на формирование журналистского поведения. Большинство журналистов не обладают достаточными знаниями в области норм профессиональной этики, обращаются к ним, когда возникает проблема, когда на

важность норм обращает внимание руководство СМИ. В связи с этим сегодня эффективный механизм ответственности журналистов рассматривается авторами в сочетании юридических и саморегулирующих средств с активным использованием средств воздействия гражданского общества.

Таким образом, необходимо учитывать, что механизм саморегулирования не является единственным эффективным средством регулирования отношений в сфере массовых коммуникаций. Однако именно данный механизм оказывает огромное влияние на развитие массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества как общества гражданского и неразрывно связанного с демократическим, социальным и правовым государством.

В Российской Федерации достаточно богатый опыт применения механизмов саморегулирования СМИ. Основой для функционирования таких органов в России была деятельность Третьей палаты информационного суда в качестве общественно-государственного органа с ограниченным сроком действия и функцией обеспечения справедливости выборного процесса, а также деятельность в 1994–2000 гг. Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ (далее – Судебная палата) как государственного органа при Президенте РФ, основной задачей которого являлось содействие Президенту РФ в эффективной реализации им конституционных полномочий гаранта закрепленных Конституцией РФ прав, свобод и законных интересов в сфере массовой информации.

Судебная палата разрешала споры и иные дела, возникающие в сфере деятельности средств массовой информации, кроме тех, которые отнесены законом к юрисдикции судов Российской Федерации. Предметом разбирательства Судебной палатой являлись споры, вытекающие из ущемления свободы массовой информации, в том числе нарушения права редакции средства массовой информации, журналиста на запрос и получение общественно-значимой информации, установления ограничений на контакты с журналистами и передачу им информации, за исключением сведений, составляющих государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну; необходимости оперативно обеспечить исправление (опровержение) фактических ошибок в информационных сообщениях средств массовой информации, затрагивающих общественные интересы и др.

Судебная палата в пределах своей компетенции выносила по рассматриваемым ею информационным спорам и иным делам решения, которые являлись окончательными. Государственные органы и их должностные лица, к которым обращено решение Судебной палаты, в двухнедельный срок сообщали Судебной палате об исполнении решения. Судебная палата была вправе вносить в суд представления о прекращении деятельности средства массовой информации, учредителю и (или) редакции (главному редактору) которого в установленный законом срок были сделаны письменные предупреждения. Судебная палата была также вправе объявлять замечание журналисту, нарушающему общепринятые этические нормы, а в случае нарушения им законодательства о средствах массовой информации ставить вопрос перед соответствующим органом (руководителем) о привлечении его к установленной законодательством ответственности.

В период избирательных кампаний Судебная палата в соответствии с положениями избирательного законодательства обеспечивала равный доступ кандидатов и избирательных объединений к средствам массовой информации, равное использование ими средств массовой информации, выполняет иные функции, установленные избирательным законодательством.

Оценивая сегодня деятельность Судебной палаты, можно с уверенностью говорить об особом правовом статусе данного органа, который пока еще мало исследован отечественной юридической наукой. Судебная палата вообрала в себе признаки как органа судебной власти, так и органа исполнительной власти, а также признаки института гражданского общества и органа саморегулирования СМИ. Отсутствие норм, определяющих правовую основу саморегулирования в сфере массовой информации, не позволили полноценно функционировать Судебной палате и во многом способствовали прекращению ее деятельности. Функционирование Судебной палаты стало мощным толчком для создания и функционирования ряда саморегулируемых организаций.

К числу органов саморегулирования СМИ сегодня можно отнести в первую очередь Большое жюри Союза журналистов России и Общественную коллегия по жалобам на прессу.

Характеризуя современную систему саморегулирования СМИ, можно выделить ряд ее особенностей, а также закономерностей ее

развития: на протяжении последних 20 лет предпринималось несколько попыток создать целостный механизм внесудебного урегулирования споров в сфере массовой информации; практически все инициативы по созданию прообраза органа саморегулирования исходили от государства; инициативы создаваемых органов саморегулирования не находили большой поддержки у государства и его органов; невысокий уровень доверия к органам саморегулирования среди профессионального регионального сообщества; отсутствие единых профессиональных стандартов; отсутствие законодательно закрепленной возможности специального функционирования саморегулирования СМИ на уровне базового Закона о СМИ; активное вовлечение в работу орга-

нов саморегулирования СМИ многочисленных структур гражданского общества. Так, в ОКЖП входят представители Общественной палаты РФ, Совета судей РФ, Адвокатской палаты Москвы.

В то же время необходимо признать, что выгоды саморегулирования СМИ достаточны очевидны. Перенос части информационных споров в плоскость саморегулирования серьезным образом смогло бы разгрузить суды и повысить уровень объективного рассмотрения споров на основе профессиональных знаний и опыта членов органов саморегулирования. Вынесение решения органом профессиональной этики существенно позволило бы повысить уровень правовой культуры и профессиональной этики журналистов.

Минбалеев Алексей Владимирович – доктор юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: alexmin@bk.ru.

Статья поступила в редакцию 21 мая 2014 г.

**Bulletin of the South Ural State University
Series "Law"
2014, vol. 14, no. 3, pp. 96–101**

FEATURES OF MASS MEDIA SELF-REGULATION

A. V. Minbaleev

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The article deals with the features of mass media self-regulation. The author analyzes the category of self-regulation. On the basis of the analysis of a notion of self-regulation and a viewpoint of a law-maker, the notion of self-regulation is given. The author comes to the conclusion that a self-regulation is a difficult, integrated mechanism of social adjusting of public relations, by means of which using the different types of social regulators at different levels independent and initiative activity is performed by the subjects of entrepreneurial and professional occupation, the aim of which is the development and standard and rules of the given activity setting, as well as the control of compliance with the requirements. The main reasons for the development of mass-media self-regulation are highlighted: reduction of state control over the functioning of mass-media, conservation of editorial freedom, improving the quality of mass-media and responsibility for the information disseminated, ensuring consumer access to mass-media products.

Keywords: self-regulation, mass-media, legal regulation.

Aleksey Vladimirovich Minbaleev – Doctor of Law, Associate Professor of Constitutional and Administrative Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: alexmin@bk.ru.

Received 21 May 2014.