О.И. Мамонтова, соискатель кафедры истории и правового регулирования отечественных СМИ факультета журналистики МГУ имени М.В. Ломоносова; e-mail: o.mamontova@gmail.com

РАЗВИТИЕ ОСНОВНЫХ ИНСТИТУТОВ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ СМИ В МИРЕ

Автор описывает возникновение и развитие основных институтов саморегулирования СМИ в Европе и других регионах мира, указывает на их сущностные характеристики.

Ключевые слова: *саморегулирование СМИ, этический кодекс, совет по прессе, омбудсмен.*

Author describes emergence and development of major institutions of media self-regulation in Europe and elsewhere in the world, points to their essential characteristics.

Key words: *media self-regulation, code of ethics, press council, ombudsman.*

Идея о саморегулировании журналистского сообщества появилась на рубеже XIX и XX вв. в Европе и США, и ее возникновение было связано с образованием крупных газетных монополий, которые получили в свои руки инструменты манипулирования читателем и стали беспрепятственно ими пользоваться. Исследователь профессиональной этики журналиста проф. Д.С. Авраамов отмечает, что сложившаяся ситуация стала невыгодной для самих работников прессы: "Бесцеремонное оглупление читателя вызвало в начале XX в. острую озабоченность у демократической общественности и прежде всего у самих журналистов, среди которых становилось все больше образованных людей. Они почувствовали опасность и для самих себя превратиться в безропотные шестеренки газетного механизма. С другой стороны, острая публичная критика в адрес средств массовой информации таила в себе угрозу введения государственного регулирования их деятельности, угрозу самой свободе печати. Это никак не отвечало интересам журналистской корпорации, которые видели приемлемый выход в создании механизма саморегуляции прессы" [Авраамов, 2003, с. 55].

Первые институты саморегулирования появились еще в начале XX в., но в систему саморегулирование СМИ стало оформляться уже после Второй мировой войны. Большую роль в развитии журналистского саморегулирования в мире сыграла так называемая Комиссия Хатчинса, работавшая в США в середине 1940-х гг. Роберт М. Хатчинс, президент Чикагского университета, получил заказ и финансирование от медиамагната Генри Льюса, в то время

владельца журналов “Тайм”, “Лайф” и “Форчун”, на исследование современного состояния свободы и ответственности СМИ в Соединенных Штатах Америки. Четыре года члены Комиссии, в число которых входили ведущие специалисты в области теории массовых коммуникаций, социальных наук и философии, трудились над изучением американских СМИ.

Итоговый доклад[1] был опубликован 26 марта 1947 г., он определил главные принципы ответственности прессы, которые легли в основу системы саморегулирования СМИ во всем мире. Одним из основных выводов, сделанных Комиссией, считается следующее положение: “Если современному обществу требуются крупные органы массовой коммуникации; если их концентрация становится столь значительной, что они представляют угрозу для демократии; если демократия не в состоянии решить эту проблему только путем их раскола, — эти органы должны перейти на саморегулирование, в противном случае их будет контролировать правительство. Но если они будут подконтрольны властям, мы лишимся своей главной гарантии против тоталитаризма и одновременно сделаем серьезный шаг в его сторону” [там же, с. 15].

Учитывая вышесказанное, можно считать доклад Комиссии Хатчинса первым научным обоснованием необходимости журналистского саморегулирования. Необходимо заметить, что первая реакция на доклад не была однозначной, по большей части его положения были приняты с заметной долей скепсиса. Тем не менее уже спустя десятилетие рекомендации Комиссии Хатчинса стали претворяться в жизнь в США и Европе.

Сегодня основными механизмами саморегулирования СМИ в мире признаются этический кодекс, совет по прессе и омбудсмен. Остановимся подробнее на каждом из них.

Этические кодексы публично определяют функции, права и обязанности журналистов в сфере профессиональной этики и тем самым предоставляют журналистам указания в отношении оптимального осуществления их профессиональной деятельности [Путеводитель по саморегулированию СМИ, 2008, с. 23]. Работники СМИ совместными усилиями разрабатывают такие своды профессиональных этических стандартов, которые становятся основой работы журналиста.

Известный исследователь прикладной этики проф. В.И. Бакштановский замечает, что этический кодекс, с одной стороны, служит ориентиром в мире нравственных ценностей, мотивирует самоопределение журналиста, побуждает к нравственной рефлексии, а с другой — представляет собой набор критериев для оценки журналистской деятельности “со стороны” [Бакштановский, 2004, с. 195].

[1] Свободная и ответственная пресса. М.: ВК, 2005.

Исследователи не сходятся в едином мнении, когда появился первый этический кодекс журналиста. Профессиональный журнал для работников американских СМИ "Эдитор энд паблишер" (Editor and Publisher) свидетельствует, что первый свод таких правил появился в США в 1890 г.[2] В свою очередь финский исследователь Ларс Бруун утверждает, что первый писаный кодекс возник в Швеции около 1900 г. [Bruun, 1979], хотя другие авторы — К. Норденстренг и Л. Вейбулл — считают его скорее прообразом кодекса этики. Именно тогда правление шведского Клуба публицистов, который с 1874 г. служил главным местом для внутрикорпоративных дебатов шведских журналистов, разослало членам клуба документ, предназначенный для распространения в редакциях газет. В нем содержалось предложение избегать публикаций о несовершеннолетних, подозреваемых в совершении преступлений, и о преступниках, приговоренных к нестрогому наказанию [Норденстренг, Вейбулл, 2004, с. 76].

Пожалуй, первые достоверные сведения о формальном принятии кодекса этики относятся к 1918 г. — именно тогда Национальный синдикат журналистов Франции принял "Хартию поведения". Постепенно национальные кодексы этики стали появляться и в других европейских странах, а в 1923 г. Американской ассоциацией газетных издателей были приняты "Каноны журналистики". Сейчас кодексы этики являются самым доступным и широко распространенным механизмом саморегулирования СМИ в мире. По данным различных исследований, национальные кодексы существуют в большинстве стран мира, в том числе и во всех государствах Европы[3].

По большей части кодексы содержат одни и те же принципы поведения журналиста, отличаясь только степенью детализации предмета. Некоторые кодексы сводятся к перечислению основных пунктов журналистской деятельности, другие дают подробные рекомендации, основанные на прецедентной практике, третьи перечисляют даже санкции, которые могут быть применены к нарушителям кодексов.

Представляется возможным выделить шесть основных принципов журналистской работы[4], в той или иной мере содержащихся во всех существующих кодексах:

1) точность и правдивость публикуемой информации;

2) честность в методах сбора этой информации;

3) свобода выражения мнений, плюрализм в журналистских материалах;

---

[2] См.: Editor and Publisher. 1994. October 29.

[3] См. глобальную базу данных кодексов этики, созданную Институтом проблем информационного права при содействии ЮНЕСКО на сайте http://medialaw.ru/selfreg/index.htm

[4] См.: *Laitila T.* Codes of Ethics in Europe // European Journal of Communication.

4) отсутствие дискриминации по признакам расовых, этнических (национальных), половых различий, религиозных взглядов, социального положения, физических или каких-либо других особенностей группы или индивида;

5) уважение к источникам информации, авторскому праву и цитируемому тексту;

6) независимость от каких-либо политических и экономических сил.

Помимо национальных кодексов существуют отраслевые кодексы этики, предназначенные для работников разных типов прессы, теле- и радиовещания и т.д. Например, в США существует целый ряд таких документов: кодекс Американского общества фоторепортеров, редакционный этический кодекс Ассоциации американских корпоративных изданий, кодекс издателей комиксов, декларация принципов Американского общества редакторов газет, кодекс Национальной ассоциации авторов редакционных статей и т.п.

Также собственные этические кодексы имеет большинство крупных средств массовой информации. Например, в Великобритании свой кодекс есть у общественной телерадиокомпании Би-би-си, у газеты "Гардиан", в США — у информационного агентства Ассошиэйтед пресс, в Германии — у концерна "Аксель Шпрингер", во Франции — у газеты "20 минют", в Японии — у газеты "Йомиури" и т.д.

Как было сказано выше, кодекс профессиональной этики журналиста — это фундамент саморегулирования СМИ, и большинство стран мира в том или ином виде имеют такие кодексы. Тем не менее кодексы многими специалистами называются "косметическим дополнением" к другим институтам саморегулирования СМИ. Французский исследователь К.-Ж. Бертран считает, что "проблема состоит не в том, чтобы сформулировать принципы или правила, а в том, чтобы добиться от СМИ и от журналистов (что не одно и то же) их выполнения" [Бертран, 2004, с. 36]. По мнению проф. М.А. Федотова, "кодексы остаются сборниками благих пожеланий при отсутствии механизмов саморегулирования. Как для реализации норм Уголовного кодекса нужен суд, так и для этических кодексов необходим некий арбитраж, решения которого имели бы значение как для тяжущихся сторон информационного спора, так и для журналистского сообщества в целом" [Федотов, 2004, с. 173]. Таким "арбитражем" для системы саморегулирования СМИ стал **совет по прессе**.

Если по поводу возникновения первого этического кодекса журналиста до сих пор ведутся споры, то в отношении первого совета по прессе (далее — СП) все предельно ясно — он появился в 1916 г. в Швеции в качестве Суда чести и был образован тремя

основными профессиональными организациями журналистов Швеции — Союзом журналистов, Ассоциацией издателей газет и уже упомянутым Клубом публицистов. Интересно, что шведский СП появился раньше официально принятого (в 1923 г.) шведскими журналистами кодекса этики и изначально служил для разрешения конфликтов между журналистами и издателями по поводу принципов подачи новостей — функция рассмотрения жалоб от общественности у этого совета появилась гораздо позже.

В конце 1920-х гг. советы по прессе появились и в других скандинавских странах — в Финляндии и Норвегии, а уже после Второй мировой войны они получили распространение по всей Европе.

В Европе профессиональные кодексы имеются во всех странах, тогда как советов по прессе существует только 26. Профессор Карле Норденстренг объясняет это явление относительной легкостью создания кодексов в рамках одной профессиональной организации, "в то время как создание совета требует соглашения между несколькими сторонами (а журналисты и издатели часто конфликтуют); да и участие в его работе требует большего, чем акт принятия одной резолюции" [Норденстренг, 2004, с. 22].

В подтверждение этого Резолюция 428 Парламентской Ассамблеи Совета Европы (1970) относительно Декларации о СМИ и правах человека рекомендует журналистам создавать обе формы саморегуляции (и кодексы, и советы), а советам по прессе вменяется в обязанность расследование и даже пресечение "случаев непрофессионального поведения с целью осуществления самоконтроля самими органами печати".

В разных странах советы по прессе имеют особенности: их различия лежат в сфере учредительства, состава, источников финансирования и методов функционирования. Это обусловлено особенностями исторического развития и становления гражданского общества в каждой отдельно взятой стране. Но собирательный образ органа нам представляется таким: это некоммерческая организация, учрежденная профессиональными или общественными объединениями, ассоциациями, союзами и т.д., в состав которой входят сами журналисты, владельцы СМИ, а также представители гражданского общества; это квазисудебный орган, помогающий решать конфликты в области профессиональной этики; его полномочия колеблются в диапазоне между "судом чести" и экспертно-консультативной комиссией, а решения обычно носят рекомендательный характер и исполняются по доброй воле. Цель таких организаций — защитить СМИ от чрезмерного государственного контроля, а гражданское общество — от недобросовестной журналистики.

Омбудсмен, еще один механизм саморегулирования СМИ, как правило, работает только в рамках конкретного средства массовой информации. Он осуществляет связь между сотрудниками данного СМИ и его потребителями (читателями, зрителями и/или слушателями), получает их комментарии и жалобы и пытается урегулировать разногласия между двумя сторонами. «Это независимый от главного редактора сотрудник редакции, на которого возлагаются функции контроля за соблюдением прав и интересов читателей газеты, своего рода "читательский редактор"» [Мэйс, 2005, с. 7].

Профессор Ю.В. Лучинский в своей работе приводит первоначальное значение слова "омбудсмен" в шведском языке — "человек, следящий за тем, чтобы снег, лед и мусор убирались с улиц и чтобы дымоходы были прочищены" [Лучинский, 2005, с. 196]. В современном же значении "омбудсмен" — это "представитель" граждан. Если первые омбудсмены общего толка появились в Швеции еще в 1809 г., то идея об омбудсмене СМИ возникла гораздо позже.

По данным Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, предшественником омбудсмена, выполнявшим его основные функции, был отдел жалоб, читательских писем в редакцию, впервые появившийся в американских газетах в начале XX в. А в 1920-х гг. в мичиганской газете "Детройт ньюз" и токийской "Асахи Симбун" появились специальные комитеты, рассматривавшие жалобы и передававшие их главному редактору [Путеводитель по саморегулированию СМИ, 2008, с. 78].

Первым постоянным омбудсменом СМИ стал бывший глава отдела информации газеты "Курьер-Джорнэл" в Луисвилле (США) в 1967 г. Тогда газета поручила ему заниматься взаимоотношениями между редакцией и читателями. В 1970 г. институт омбудсмена СМИ оформился окончательно, когда заместитель ответственного секретаря редакции газеты "Вашингтон пост" получил право не только рассматривать читательские жалобы, но и составлять внутренние служебные записки и высказывать свое мнение в специально созданной для этих целей газетной колонке.

Сейчас такая схема работы получила распространение во всем мире, хотя процент изданий, имеющих омбудсменов, даже в США остается небольшим — около 2% от общего количества ежедневных газет. Тем не менее во многих странах мира — от Австралии до Южной Америки, от Африки до Ближнего Востока существуют СМИ, за работой которых наблюдают омбудсмены.

В США таких организаций свыше двадцати, среди них — авторитетные газеты "Нью-Йорк таймс", "Лос-Анджелес таймс", "Вашингтон пост", телекомпании Пи-би-эс (PBS), И-эс-пи-эн (ESPN), общественная радиостанция "Нэшнел паблик рэйдио" (NPR).

В Великобритании омбудсменов заметно меньше: их услугами пользуются только три национальные газеты — “Гардиан”, “Обсервер” и “Таймс”. Есть свой омбудсмен у ряда французских изданий, таких, как “Монд”, “Депеш дю Миди”, “Миди Либр”, “Экспресс”, а также у общественных телеканалов “Франс 2” и “Франс 3”, радиостанции “Радио Франс Интернасьональ”.

В Австралии омбудсменов имеют основные телекомпании — общественная Эй-би-си (ABC) и Эс-Би-Эс (SBS).

Для омбудсмена СМИ крайне важно, будучи напрямую вовлеченным в работу редакции, не являться ее частью, сохранять нейтралитет в возникающих конфликтах. Назначение омбудсмена является инициативой самого СМИ: редакции или владельца. Согласно распространенной схеме работы “читательского редактора” главный редактор не только не имеет права уволить омбудсмена, но и не может налагать вето на темы его работ и вносить изменения в написанные им материалы.

Омбудсмен следит за соблюдением основных принципов редакции СМИ:

1) предоставление максимально точной, полной и корректной информации;

2) четкое разграничение факта и комментария;

3) исправление допущенных ошибок;

4) соблюдение плюрализма мнений;

5) уважение прав личности и неприкосновенности частной жизни.

На практике ежедневная работа омбудсмена заключается в собирании и отслеживании критических замечаний и жалоб, поступающих в редакцию, получении комментариев членов редакции по данным инцидентам, а также примирение сторон. Кроме выполнения функции посредника, омбудсмен изучает деятельность редакции и указывает на отклонения от установленных этических норм. Как правило, все эти моменты регулярно освещаются в колонке или программе такого “читательского редактора”.

В чем заключается положительный эффект от работы омбудсмена? Читатель, обращаясь в СМИ, имеющее в своем штате омбудсмена, получает быстрый ответ на свои претензии. К тому же независимо от характера ответа читательская потребность “быть услышанным” будет удовлетворена. А если претензии обоснованны, уже на следующий день газета может опубликовать опровержение или извинения. Важно и то, что, в отличие от адвокатских услуг, такая помощь всегда бесплатна.

Но наличие омбудсмена выгодно не только аудитории, но и самому СМИ. По оценкам юристов “Гардиан”, наличие омбудсмена примерно на треть сокращает количество дел о клевете или диффамации, которыми им приходится заниматься. Кроме того, оно

сокращает количество жалоб на издание в орган регулирования всей отрасли — Комиссию по жалобам на прессу [Мэйс, 2005, с. 17].

Стоит различать редакционных омбудсменов и национальных омбудсменов СМИ. Последние, как правило, являются частью национального совета по прессе и разбирают жалобы, касающиеся всех СМИ, работающих на территории той или иной страны (при условии, что юрисдикция совета по прессе не ограничивается только печатными СМИ). В мире существует только три национальных омбудсмена СМИ — в Швеции, Ирландии и ЮАР. Они вписаны в структуру национальных советов по прессе, и все жалобы, поступающие в совет, в первую очередь попадают к ним. Омбудсмен пытается разрешить конфликт своими силами, и если это ему не удается, то жалоба отправляется в совет по прессе и рассматривается уже там. Если податель жалобы недоволен решением омбудсмена, он вправе подать свою жалобу напрямую в совет.

Таким образом, можно заключить, что идеи о саморегулировании СМИ возникали еще на рубеже XIX и XX вв., тогда же появляются и первые институты саморегулирования. Тем не менее стимул для дальнейшего развития журналистское саморегулирование получает после доклада Комиссии Хатчинса в США после Второй мировой войны, после чего начинается бурное развитие его основных институтов, прежде всего кодексов этики и советов по прессе. Сейчас в том или ином виде три старейших института самоергулирования СМИ существуют на всех континентах.

Список литературы

Авраамов Д.С. Профессиональная этика журналиста. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2003.

Бакштановский В. Этическая экспертиза идеи саморегулирования “медиацеха” // Саморегулирование журналистского сообщества. Опыт. Проблемы. Перспективы становления в России. 3-е изд., стереотип. М.: Галерия, 2004.

Бертран К.-Ж. С*О*О*С. Системы обеспечения ответственности СМИ // Саморегулирование журналистского сообщества. Опыт. Проблемы. Перспективы становления в России. 3-е изд., стереотип. М.: Галерия, 2004.

Лучинский Ю. Ньюс-омбудсмены: из истории саморегулирования СМИ // Актуальные проблемы саморегулирования СМИ / Под ред. Г.В. Винокурова, А.Г. Рихтера, В.В. Чернышова. М.: Институт проблем информационного права, 2005.

Мэйс И. Работа над ошибками: Опыт омбудсмена газеты “Гардиан”. М., 2005.

Норденстренг К. Структура медийной этики, или как регулировать этические вопросы в демократическом обществе // Саморегулирование журналистского сообщества. Опыт, проблемы, перспективы становления в России. М., 2004.

Норденстренг К., Вейбулл Л. Саморегулирование средств массовой информации в Швеции и Финляндии // Саморегулирование журналистского сообщества. Опыт. Проблемы. Перспективы становления в России. 3-е изд., стереотип. М.: Галерия, 2004.

Путеводитель по саморегулированию СМИ: Все вопросы и ответы. Вена: ОБСЕ, 2008.

Свободная и ответственная пресса. М.: ВК, 2005.

Федотов М.А. Большое Жюри СЖР: точность — наша вежливость // Саморегулирование журналистского сообщества. Опыт, проблемы, перспективы становления в России. М., 2004.

Bruun L. Professional Codes in Journalism. Prague, IOJ, 1979.

Поступила в редакцию
23.05.2010