

МЕЖДУ ВЛАДЕЛЬЦАМИ СМИ, ЖУРНАЛИСТАМИ И АУДИТОРИЕЙ

Отчет по исследованию
международного опыта
по саморегулированию
СМИ

Данное исследование нашего коллеги из Ереванского пресс-клуба проведено в рамках проекта нашего центра «Новая медиа-среда - новые проблемы, новые регулирования: за плюралистические, качественные и прозрачные СМИ в Армении».

Проект реализуется при финансовой поддержке Европейского фонда за демократию (EED). Содержание отчета может не отражать мнение EED и является предметом исключительной ответственности Исследовательского центра «Регион».

Другие материалы проекта см.: **Mediametrics**,
<https://www.regioncenter.info/ru/media-metrics>-
<https://www.regioncenter.info/en/media-metrics>.



Исследовательский центр «Регион»



European Endowment for Democracy (EED)

СОДЕРЖАНИЕ

ИСТОРИЯ И ГЕОГРАФИЯ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ СМИ -----	4
МОДЕЛИ СОВЕТОВ ПРЕССЫ -----	9
ОСНОВНАЯ МИССИЯ – РАССМОТРЕНИЕ ЖАЛОБ -----	12
ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОВЕТОВ ПРЕССЫ -----	14
ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ -----	17

Состав органов саморегулирования

Сосуществование разных систем

Со-регулирование: плюсы и минусы

Добровольно или «принудительно»?

Стимулы для участия в саморегулировании

Политика поддержки качественной журналистики

Должны ли публиковаться документы органов?

Поведение журналистов в соцсетях

Саморегулирование и прозрачность СМИ

Фактчекинг и органы саморегулирования

Отношение к СМИ, нарушившим кодексы

*Международное сотрудничество по продвижению
саморегулирования СМИ*

Зависимость от смежных сфер

БОРИС НАВАСАРДЯН

Президент Ереванского пресс-клуба

МЕЖДУ ВЛАДЕЛЬЦАМИ СМИ, ЖУРНАЛИСТАМИ И АУДИТОРИЕЙ

(Отчет по исследованию международного опыта по саморегулированию СМИ)

ИСТОРИЯ И ГЕОГРАФИЯ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ СМИ

Исследование¹ международного опыта саморегулирования СМИ свидетельствует о том, что формы и принципы деятельности соответствующих институтов в историческом разрезе существенно изменялись и становились все более разнообразными. Первый из известных сегодня Советов прессы, созданный в 1916 в Швеции, действовал как «суд чести» и был учрежден тремя основными журналистскими организациями – Союзом журналистов, Ассоциацией издателей газет и Клубом публицистов. Шведский СП (в Финляндии его тоже считают «предком» своего нынешнего, поскольку он охватывал печатные издания на финском языке, выходившие в той части страны, которая тогда входила в состав Швеции) руководствовался принятым в 1923 Кодексом этики и первоначально служил для регулирования противоречий между журналистами и издателями. При этом смысл его деятельности заключался не в решении трудовых споров в широком понимании, подобно профсоюзам, а, прежде всего, в защите права журналистов не выполнять требования работодателя, если они противоречили согласованным этическим стандартам. Современные же органы саморегулирования выполняют существенно иные функции и регулируют, главным образом, отношения между СМИ и общественностью (представителями аудитории).

¹ Основным методом исследования стал опрос членов AIPCE из 30 стран, проведенный в феврале-марте 2022.

Роль профессиональных и индустриальных объединений (как работодателей, так и работников) в деятельности Советов прессы остается ключевой. Вместе с тем, учредителями Советов прессы сегодня могут быть и структуры, представляющие широкую общественность (правозащитные, занимающиеся защитой прав потребителей), а также государственные, в том числе, судебные органы. Более редкими являются прецеденты, когда органы саморегулирования учреждаются индивидуальными журналистами (как в случае с украинской Комиссией по журналистской этике, созданной в 2001 и зарегистрированной в статусе общественной организации в 2003). Имеются также прецеденты (к примеру, Хартия журналистской этики Грузии), которые «самоучредились» как организации гражданского общества и занимаются не только рассмотрением информационных споров на основе жалоб, но и выполняют широкий набор функций, свойственных многопрофильным медийным НПО.

Советы прессы (носящие при этом разные названия, помимо упомянутой выше грузинской Хартии, это Медиа советы, Общественная коллегия по жалобам на прессу как в России, Комиссия по журналистской этике как в Украине и др.) являются важным элементом европейской медийной традиции. Особенно широкое распространение они получили после резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы 428 (1970), которая рекомендовала журналистам создавать Кодексы этики и Советы прессы. Альянс независимых Советов прессы Европы² (AIPCE), учрежденный в 1999, объединяет 32 национальных СП, включая Наблюдательный Совет по этике СМИ Армении. Последней страной, получившей представительство в AIPCE, уже в 2022, стала Литва. Вместе с тем, Советы прессы созданы и функционируют и в других регионах мира, некоторые из них (австралийский, новозеландский, израильский, южноафриканский, корейский, монгольский, шриланкийский и др.) участвуют в работе европейского альянса в статусе ассоциированных членов или наблюдателей.

Фактически, даже в Европе представительство в AIPCE имеют меньше двух третей стран континента, среди которых нет довольно крупных и развитых в медийном плане Польши, Чехии, Италии... В то же время Бельгия представлена двумя (разделенными по языковому признаку СП - фламандским и французским/валлонским). После прекращения в 2014 вследствие глубокого внутреннего кризиса деятельности британской Комиссии по жалобам на прессу Объединенное Королевство

² См. <https://www.presscouncils.eu>

представляют также две организации – Независимый монитор прессы IMPRESS и Независимая организация по стандартам в прессе IPSO. Испания представлена не общенациональным, а региональным Советом прессы Каталонии. Если в случае с Бельгией «нестандартная» ситуация связана с объективными обстоятельствами (аудитория у СМИ на двух основных языках страны разная), то в других случаях причиной являются сложности образования систем и органов саморегулирования.

Как показывает анализ ситуации, во всех странах Европы в той или иной форме существуют Кодексы профессиональной этики журналистов, причем довольно продвинутые, однако учреждение институтов саморегулирования требует особых усилий, с которыми медийная общественность не всегда справляется, или в недостаточной мере осознает их важность.

Так, Британская Комиссия по жалобам на прессу (Press complaints commission) была создана в 1953 и считалась, по весьма распространенному мнению, самым успешным примером саморегулирования СМИ. Она, фактически, стала инициатором учреждения AIPCE, но через 61 год (в 2014 г.) была вынуждена прекратить свое существование из-за острой критики за нарушение баланса в соблюдении интересов медийной индустрии и широкой публики в пользу первой. Эта история стала громким свидетельством многочисленных и разнообразных препятствий на пути подобных начинаний.

Для эффективной работы Советов прессы решающим фактором является именно умение найти формулу сбалансированного учета интересов владельцев (руководства) СМИ, журналистов (авторов материалов) и общественности (аудитории).

Соответственно, целями данного исследования опыта органов саморегулирования, являющихся членами Альянса независимых Советов прессы Европы, является не только

- обобщение различных аспектов деятельности Советов прессы и приравненных к ним структур, но и (что также важно для продвижения инициативы и завоевания доверия);

- создание гарантий гармоничного учета разнообразных интересов, возникающих в процессе производства и распространения массового информационного продукта;
- целесообразность сочетания различных институциональных моделей саморегулирования;
- выстраивание режима взаимоотношений с государством и другими политическими институтами;
- взаимодействие со смежными сферами профессиональной и общественной деятельности;
- участие в форматах международного сотрудничества по обмену опытом и согласованию общих подходов к саморегулированию СМИ.

Цели органов саморегулирования формулируются как защита свободы выражения, распространения и получения информации при соблюдении прав различных сторон этого процесса.

Наиболее близкой к идеальной модели учреждения Советов прессы является объединение усилий организаций,

- а) защищающих интересы независимой деятельности журналистов, включая социальный аспект (журналистские профсоюзы),
- б) представляющих интересы медийного бизнеса, индустрии,
- в) отстаивающих высокие стандарты журналистского творчества, посредством взаимных обязательств профессионалов СМИ (ассоциации, клубы с индивидуальным членством).

Здесь проблемы возникают со странами, где нет состоявшихся организаций всех трех направлений. Как правило, в них инициативу берет на себя третья категория. Но при этом для достижения успеха ей необходимо привлекать авторитетных игроков, оказывающих влияние в первых двух не состоявшихся или не до конца состоявшихся сферах (официальные регулирующие структуры, предприниматели, придающие значение бизнес этике, качественному информационному продукту и др.)

Относительно юридического статуса органов саморегулирования общих решений нет, поскольку этот вопрос зависит от законодательной системы конкретной страны и характера вовлеченности государства в учреждение и регулирование их деятельности. Это могут быть и фонды, и общественные (неправительственные, некоммерческие) организации, и юридические лица публичного права. Для эффективной организации деятельности большинство развитых и более-менее обеспеченных ресурсами Советов прессы имеют два основных подразделения – это, условно говоря, секретариат, который ведает организационными, коммуникационными, техническими вопросами, и коллегиальный орган (комиссия), непосредственно занимающийся рассмотрением жалоб. Есть прецеденты (к примеру, Шведский СП) более сложных схем, включающий, в частности, омбудсмана, который при помощи своего аппарата и занимается, собственно, подготовкой заключений по жалобам граждан и организаций. И лишь в сложных, спорных случаях обращения в СП передаются коллегиальному органу. Там же могут быть рассмотрены случаи несогласия заявителей с заключениями омбудсмана.

МОДЕЛИ СОВЕТОВ ПРЕССЫ

Традиционно деятельность Советов прессы охватывала только печатные СМИ. Считалось, что вещательная сфера регулируется государством посредством соответствующих законов и лицензий. Это было, главным образом, обусловлено тем, что радио и телевидение использовали ограниченный общественный ресурс, несли особую ответственность за содержание своей продукции и могли быть подвергнуты санкциям со стороны регулирующих органов. Однако с развитием коммуникационных технологий и постепенной потерей актуальности тезиса об «ограниченном общественном ресурсе» большинство Советов прессы в последние четверть века стало распространять сферу своей деятельности и на вещательные СМИ. Более дискутируемым оказался вопрос о включении в сферу общего саморегулирования онлайн платформ. Однако и он в последние годы был решен в пользу расширения круга СМИ, являющихся потенциальными объектами рассмотрения жалоб на них. Относительно «молодые» Советы прессы изначально создаются для деятельности, охватывающей все виды средств массовой информации. Но при этом остаются традиционные Советы прессы (в Германии, Швейцарии, Бельгии, Норвегии, Ирландии и др.), которые продолжают выступать в качестве органов саморегулирования для печатной прессы.

Хотя системы саморегулирования СМИ характеризуются как создаваемые на добровольной основе, ряд экспертов считает, что для повышения их эффективности в процесс должны быть включены государственные органы. В том числе, предлагаются институт признания органов саморегулирования и применение определенных механизмов регламентации их деятельности посредством законов о СМИ. Такие модели получили условное название **«со-регулирование»**. Для конкретного рассмотрения различных подходов к этому вопросу рассмотрим опыт некоторых европейских стран, который может быть интересен с точки зрения внедрения в Армении.

Дания - В частности, признание саморегулирования на законодательном уровне определяет суть модели, применяемой в Дании. Согласно акту «Об ответственности СМИ», содержание и поведение всех средств массовой информации этой страны должны соответствовать общим этическим стандартам. Жалобы на нарушение соответствующих правил могут быть предъявлены напрямую СМИ или датскому

Совету прессы. Чтобы оказаться в сфере деятельности упомянутого Акта, СМИ должны быть зарегистрированы в Совете. Акт регулирует формирование состава СП. В частности, он должен включать председателя, заместителя председателя и 6 членов, которых назначает министр юстиции. Председатель СП и его заместитель должны быть юристами, а их кандидатуры представляет министру председатель Верховного суда Дании. Кандидатуры двух членов Совета прессы предлагаются датским Союзом журналистов, еще двое должны представлять руководство СМИ, один – печатного, а другой - вещательного. Остальные два места в Совете прессы отведены представителям общественности, а их кандидатуры выдвигает Совет образования взрослых. Датский СП рассматривает дела, которые содержат нарушения «здоровой этики», принимает решение об ответе СМИ, включая содержание этого ответа, форму и место его публикации. Совет определяет также сроки и порядок рассмотрения жалобы. Датскую модель можно рассматривать как «классический» пример состоявшегося со-регулирувания.

Швеция - шведская система саморегулирования СМИ основана на сугубо добровольных началах, правительство не принимает в ее деятельности никакого участия. Принятый в 1923 и обновленный в 1994 Кодекс журналистской этики ставит целью соблюдение высоких этических стандартов и предполагает, прежде всего, защиту граждан от вмешательства в частную жизнь, клеветы и распространения других наносящих им вред сведений. Институт Главного медиа омбудсмана, о котором говорилось выше, был внедрен в Швеции в 1969. Совет прессы в этой стране состоит из 6 членов, двое из которых видные общественные деятели, троих делегируют медийные организации, шестой, выполняющий функции председательствующего и имеющий решающий голос, как правило, является судьей Верховного суда. Этим вовлеченность государства в систему саморегулирования и ограничивается.

Германия - немецкий Совет прессы был создан в 1956 и во многом опирался на опыт упомянутой выше британской Комиссии по жалобам на прессу. Это независимая организация, деятельность которой на 57.5% финансируется владельцами СМИ, на 17.5% - журналистами и на 25% - государством. Заинтересованность последнего заключается, прежде всего, в том, что благодаря СП уменьшается нагрузка на судебную систему по разрешению информационных споров. Членами Совета могут быть только профессиональные журналисты. Всего их 15 (по численности

федеральных земель), председатель и члены СП избираются на срок от 4 до 8 лет для обеспечения ротации.

Нидерланды - учредителями Совета прессы Нидерландов в 1960 стали Союз журналистов, Ассоциация главных редакторов, Национальное информационное агентство, ряд других медийных организаций, государственные регулирующие органы. В 2000-х к ним присоединилась организация «Planet Internet». Совет состоит из 16 членов, 8 из которых представляют медийное сообщество и 8 широкую общественность. В отличие, к примеру, от Дании и Швеции, жалобы в СП Нидерландов могут направлять не только индивидуальные граждане, но и организации, в том числе, коммерческие. Как и в ряде других стран, председателем Совета здесь обязательно должен быть юрист. Юридическое образование должен иметь также секретарь СП. Особенностью нидерландской модели является то, что при принятии решений члены Совета прессы опираются не только на действующий кодекс, но и на формируемые в процессе рассмотрения жалоб новые критерии. Таким образом, здесь практикуется прецедентный подход.

Ирландия - согласно ирландскому Акту «О клевете» суды принимают в расчет было ли СМИ, являющееся объектом иска, частью системы саморегулирования, соответствовало ли его поведение в рамках рассматриваемого дела стандартам, установленным Советом прессы и пресс-омбудсманом. Причем в качестве органа саморегулирования признается структура, деятельность которой соответствует требованиям вышеупомянутого Акта. Таким образом, законодательно устанавливаются минимальные требования к Совету(ам) прессы, включая механизмы формирования, порядок рассмотрения жалоб и принятия решений. Вместе с тем, Совет прессы полностью независим при осуществлении своих функций. Любое СМИ, распространяемое в Ирландии, имеет право стать членом СП. В этот орган входят 13 членов, 7 из которых представляют интересы общественности, 5 – владельцев и издателей, один – интересы журналистов. Для ознакомления и расследования обстоятельств жалобы и вынесения решения по ней Совет назначает пресс-омбудсмана. Если вопрос не решается на его уровне, то он выносится на обсуждение СП.

Бельгия - как отмечалось выше, в Бельгии действуют два Совета прессы. Они являются органами саморегулирования для печатных СМИ, выходящих,

соответственно, на фламандском и французском языках. Кроме них, для обеих языковых общин действуют и Советы аудиовизуальных СМИ, рассматривающие жалобы на вещателей. СП можно считать «закрытыми» структурами, так как они созданы исключительно представителями профессионального журналистского сообщества. Фламандский Совет более известен и влиятелен, он имеет 18 «основных» и 18 «запасных» членов, которые участвуют в заседаниях, но не имеют права голоса при принятии решений.

Босния и Герцеговина - Совет прессы Боснии и Герцеговины зарегистрирован Министерством юстиции как организация гражданского общества. В него входят 9 основных членов, еще двое могут при необходимости их заменять. Пятеро должны иметь журналистское образование, а четверо избираются из тех, кто никогда не занимался журналистской деятельностью - это, как правило, юристы и представители академических кругов. Никто из них не должен заниматься политической деятельностью. СП как рассматривает жалобы (наличие личной заинтересованности заявителя не является обязательным условием), так и может выступать с заключениями относительно тех или иных публикаций по собственной инициативе (по предложению председателя или его заместителя). Перед выносом собственного решения по жалобе Совет предпринимает попытку примирить стороны.

ОСНОВНАЯ МИССИЯ – РАССМОТРЕНИЕ ЖАЛОБ

Поскольку основной формой выполнения Советами прессы своей миссии является рассмотрение жалоб, в ряду ключевых вопросов, которые они решают для себя, является определение должного заявителя и должного ответчика. Как видно из приведенных выше примеров, подходы даже у самых продвинутых, имеющих глубокие корни органов саморегулирования разные. И для каждого случая есть основания, обусловленные конкретной ситуацией в информационном пространстве соответствующей страны. В то же время анализ опыта ведущих европейских Советов позволяет находить оптимальные решения на перспективу.

Для относительно новых систем саморегулирования, нуждающихся в расширении информированности общества об их деятельности, целесообразно избегать ограничений при определении должных заявителей. И оптимальным решением

представляется право направлять жалобы не только со стороны индивидуальных граждан, но и организаций, защищающих права тех или иных групп населения. При этом вопрос мотивации заявителей остается актуальным, и нарушение этики со стороны СМИ должно так или иначе затрагивать интересы физического или юридического лица, обращающегося в орган, рассматривающий жалобы. Исключения могут составлять случаи, когда от СМИ требуется исправление очевидных фактологических, терминологических, грамматических или подобных им ошибок. Уместным является также предоставление органам саморегулирования возможности выступать по собственной инициативе с оценками соблюдения норм журналистской этики тем или иным СМИ, а также соответствующих негативных тенденций в медийной среде в целом.

Что касается определения потенциальных объектов жалоб, то и здесь подходы в европейских Советах прессы разные: от признания всех СМИ, действующих в стране, частью системы саморегулирования по умолчанию до ограничения рассмотрения жалоб только против тех, которые являются добровольными подписантами единого Кодекса и регламента его применения. Оптимальным для относительно новых систем саморегулирования является применение «гибридных» подходов. С целью распространения принципов качественной журналистики в медийной среде и осведомленности общества о возможностях внесудебного урегулирования информационных споров имеет смысл рассматривать жалобы на публикации всех СМИ. Особенно если они затрагивают общественно значимые вопросы. Вместе с тем, учитывая невозможность гарантировать одинаковую реакцию на заключения органов саморегулирования по жалобам со стороны подписантов общего кодекса и тех СМИ, которые продолжают действовать вне этой системы, целесообразно дифференцировать и последствия. В первом случае, должна быть предусмотрена, как минимум, публикация заключения самим СМИ, ставшим объектом жалобы, а во втором – распространение ее по всем доступным информационным каналам для формирования должного общественного отношения к нарушениям журналистской этики.

ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОВЕТОВ ПРЕССЫ

Важными факторами, обуславливающими эффективность деятельности Советов прессы, являются объем и источники их финансирования. Изучение опыта ряда европейских органов саморегулирования позволяет получить следующую картину³:

	Бюджет	Приблизительное количество жалоб	Численность персонала
Австрия	235,000 Евро	300	2 - полная занятость и 1 - неполная занятость
Азербайджан⁴	12,000 Евро	400-450	4 сотрудника
Бельгия/Фландрия	200,000 Евро	70	1 - полная занятость и 1 - неполная занятость
Босния и Герцеговина	160,000 Евро	500	3 полная занятость – 3, консультант – 1, бухгалтер
Кипр	22,000 Евро	30-35	1 полная занятость и 1 неполная занятость
Эстония	11,000 Евро	85	1 сотрудник
Финляндия	390,000 Евро	470	3 - полная занятость и 1 -неполная занятость
Северная Македония	60,000-80,000 Евро	100	3 сотрудника
Косово (согласно резолюции 1244 СБ ООН)	70,000 Евро		4 сотрудника
Германия	700,000 Евро	1800-2000	10 сотрудников

³ Первоначальные данные собраны посредством опроса, проведенного в 2017 и обновлены в последующие годы.

⁴ Данные, предоставленные Советом прессы Азербайджана, вызывают сомнения у других членов АІРСЕ.

Ирландия	400,000 Евро	250-300	3 сотрудника
Черногория	30,000 Евро	45	1 сотрудник
Нидерланды	165,000 Евро	120	2 сотрудника - неполная занятость: 1 секретарь - 32 часа в неделю + 1 помощник секретаря - 18 часов в неделю
Новая Зеландия	161,000 Евро	185	1 сотрудник
Норвегия	850,000 Евро	400-500	5 сотрудников
Россия	130,000 Евро	25-30	5 сотрудников
Сербия	120,000 Евро	120	2 - полная занятость, 2 - неполная занятость
Швеция	600,000 Евро	500-600	2 расследователя (Пресс Омбудсман и заместитель ПО) и 2 административных сотрудника
Швейцария	300,000 Евро	80-100	Директор (100%), помощник по административным вопросам (40%)
Объединенное Королевство	2,800,000 Евро	30,000	22 сотрудника

Что касается источников финансирования, то из 39 членов Альянса независимых Советов прессы Европы (включая ассоциированных) 22 имеют относительно стабильное финансовое состояние.

- 11 из них полностью или главным образом финансируются средствами массовой информации (Дания, Нидерланды, Норвегия, Швеция, Финляндия, Великобритания, Эстония, Швейцария, Новая Зеландия),
- 4 – полностью или главным образом со стороны государства (Австрия, Кипр, Россия, Азербайджан),
- 3 - смешанным (СМИ и государство) образом (Германия, Финляндия, Бельгия),
- еще 4 - из многочисленных источников, включая разные донорские организации (Босния и Герцеговина, Сербия, Северная Македония, Косово).

- Остальные члены AIPCE не имеют стабильных источников и говорить в этом смысле о каких-то закономерностях затруднительно.

Сопоставление приведенных данных позволяет сделать несколько важных выводов:

- чем больше доля финансирования со стороны СМИ, тем выше финансовая состоятельность органов саморегулирования;
- финансирование продвинутых органов саморегулирования СМИ тем больше, чем чаще к ним поступают жалобы;
- чем больше персонал органов саморегулирования, тем выше число поступающих жалоб (хотя взаимообусловленность здесь может быть и обратной).

В то же время история Советов прессы свидетельствует еще о нескольких обстоятельствах, связанных с источниками финансирования. Независимость органов саморегулирования может быть поставлена под сомнение, когда их бюджет пополняется из одного доминирующего источника. В частности, причиной кризиса в британской Комиссии по жалобам на прессу, о котором говорилось выше, стало ее обвинение в пристрастной защите интересов СМИ в ущерб интересам общества и принципам добросовестной журналистики. В свою очередь, доминирующий объем финансирования со стороны государства содержит риски дополнительных механизмов контроля над информационной сферой. Если для стран, где правительства исторически играют позитивную роль в становлении свободы и независимости СМИ, этот риск относительно невелик, то, к примеру, для органов саморегулирования на постсоветском пространстве привязанность к государственному финансированию создает или рано или поздно создаст серьезные проблемы.

Интересен также опыт продвинутых европейских Советов прессы в определении квот для выплат в их бюджет со стороны СМИ.

- В Дании 50% бюджета покрывается общественным вещателем, 41% - Ассоциацией газет, по 3% - издателями журналов, региональными и местными СМИ, торговой прессой.

- В Норвегии 60% выплачивает ассоциация издателей, по 20% - организация редакторов и Союз журналистов.
- В Швеции 75% в бюджет СП вносит Ассоциация издателей газет (90% всех жалоб поступает именно на публикации в газетах), 5% - Ассоциация издателей журналов, по 1% - Союз журналистов и Национальный пресс-клуб, остальная сумма вносится различными фондами.
- В Ирландии 80% выплачивают общенациональные газеты, 15% - региональные газеты, а каждое онлайн издание выплачивает фиксированную сумму в 200 фунтов ежегодно.

В среднем в Советах прессы, имеющих регулярное финансирование, 80% бюджета расходуется на содержание персонала, по 10% на офис и другие цели. 65% Советов прессы оплачивают членов Комиссий по жалобам.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Состав органов саморегулирования - Обобщение опыта наиболее продвинутых европейских Советов прессы, позволяет сделать вывод, что оптимальный состав комиссий по рассмотрению жалоб как ключевого подразделения систем саморегулирования должен включать представителей медиаиндустрии (руководители СМИ), профессии (авторитетные журналисты) и широкой общественности. С учетом того обстоятельства, что при рассмотрении жалоб важно подходить к ним не только с этической, но и с правовой точки зрения, в составе комиссии необходимо присутствие юриста, знакомого с судебной практикой по информационным спорам. В частности, это может быть обеспечено за счет квоты, предоставленной представителям широкой общественности.

Сосуществование разных систем - При том, что Советы прессы и приравненные к ним органы являются ядром систем саморегулирования, во многих странах свою эффективность подтвердил институт национального омбудсмена, который, как правило, напрямую взаимодействует с СП. Это видно на приведенных выше примерах Швеции и Ирландии, такая же практика есть в Южноафриканской республике. Однако понятие «национальный омбудсман» не следует путать с

омбудсманов отдельных СМИ, которые назначаются руководством соответствующих компаний для выполнения посреднической роли между редакцией и аудиторией и разрешения возможных конфликтов, реагирования на критику. Британская «Гардиан» ввела в обращение для своего омбудсмана понятие «редактора читателей». Как и в случае с Советом прессы «внутренний омбудсман», как правило, опирается на Кодекс журналистской этики, принятый данным СМИ.

Если в Европе большее распространение получили Советы прессы, то, к примеру в США саморегулирование СМИ осуществляется, главным образом, посредством омбудсманов. Однако две разные системы не противоречат друг другу и могут успешно сосуществовать. В этом смысле показателен пример Дании, где функционируют и эффективный Совет прессы, и омбудсманы во всех ведущих средствах массовой информации. Помимо обращения в суд для разрешения своего спора с тем или иным СМИ, граждане здесь могут выбирать обращение к СП или «внутреннему омбудсману». С одной стороны, два института конкурируют, но, с другой, дополняют друг друга. Именно такое выстраивание системы саморегулирования (так называемая, «смешанная модель») представляется наиболее перспективным для стран, где концепции подотчетности СМИ перед обществом находятся в стадии разработки или внедрения. Эти два института призваны формировать доверие общества как к профессиональной медийной сфере, в целом (в случае с Советами прессы), так и к отдельным СМИ (в случае с омбудсманов).

Со-регулирование: плюсы и минусы - Трудно рассчитывать, что тот или иной создаваемый «с нуля» институт медийного саморегулирования гарантированно состоится. Поэтому «монополии» на начальной стадии внедрения систем подотчетности СМИ могут завести процесс в тупик. В частности, серьезные риски содержатся в попытках учреждения единого Совета прессы в рамках законодательного регулирования. Различные формы со-регулирования, успешно практикуемые в странах с прочными традициями свободной и качественной прессы (Дания, Ирландия), могут привести к дискредитации модели в иных общественно-политических условиях, без традиций демократических институтов и устоявшейся атмосферы социальной ответственности.

Вместе с тем, государство при наличии конструктивной заинтересованности и доброй воли может сыграть определенную роль в развитии системы саморегулирования. В частности, на нормативно-законодательном уровне могут быть закреплены определенные стандарты для соответствующих институтов, меры по стимулированию участия СМИ в инициативах по внедрению механизмов подотчетности перед обществом. Одной из таких мер может быть учреждение института омбудсмана в общественной вещательной компании, который послужил бы образцом для медийной среды в целом (опыт Эстонии), другой - содействие в создании неправительственного Фонда поддержки независимых и качественных средств массовой информации, который в том числе решал бы вопрос со-финансирования органов саморегулирования. На первых порах приемлемым было бы формирование нескольких структур, выполняющих функции Советов прессы с тем, чтобы в дальнейшем остался или остались наиболее жизнестойкие. Такой прецедент наблюдается, к примеру, в Великобритании, где после роспуска Комиссии по жалобам на прессу за роль ее «сменщика» конкурируют IMPRESS (Независимый монитор прессы) и IPSO (Организация по стандартам независимой прессы). Кроме того, жалобы от граждан в этой стране на вещательные СМИ рассматривает национальный регулятор коммуникационной сферы Ofcom. Своя система обеспечения высоких стандартов журналистики функционирует в BBC.

Добровольно или «принудительно»? - Наряду с базовыми факторами становления системы саморегулирования СМИ, данное исследование затронуло ряд специфических вопросов, ответы на которые неоднозначны, но важны для выбора оптимальных моделей, в том числе, в Армении. В частности, один из них касается определения круга СМИ, которые являются частью саморегулирования. По опыту одних стран (к примеру, Ирландия, Финляндия, Испания, Великобритании, Сербия) системой охвачены только те, которые к ней добровольно присоединились, в других (Дания, Франция, Кипр) полномочия органов саморегулирования по умолчанию распространяются на всех. При этом во многих европейских странах, где действует принцип добровольности, к системе саморегулирования подключилось большинство СМИ. В Великобритании у них есть выбор между двумя упомянутыми выше организациями. В России действуют отличные от всех других стран механизмы: Общественная коллегия по жалобам на прессу не имеет Кодекса и опирается на общепризнанные принципы этики, принимает жалобы на любое российское СМИ, которое, в свою очередь, может согласиться на сотрудничество по конкретному

информационному спору, что не предполагает его обязательное продолжение в дальнейшем.

Стимулы для участия в саморегулировании - Не менее важная тема - наличие стимулов для участия в саморегулировании. В Ирландии, Великобритании и ряде других стран СМИ, подписавшие Кодекс, пользуются определенными привилегиями при рассмотрении судами исков против них. В Сербии применяется практика консультаций с Советом прессы при решении вопросов финансирования того или иного СМИ со стороны государства. В испанском регионе Каталонии подписанты Кодекса журналистской этики в прошлом получали преимущество при распределении субсидий, во Франции рассматривают подобную возможность в будущем. В Люксембурге Совет прессы является органом, уполномоченным на законодательном уровне выдавать пресс-карты, что привязывает к нему все СМИ страны. В Финляндии, Бельгии, на Кипре и большинстве других европейских стран никакие привилегии не предусмотрены.

Политика поддержки качественной журналистики - С учетом разработки концепции продвижения саморегулирования/со-регулирования, включенной в программу правительства Армении на 2021-2025, особый интерес представлял похожий опыт в других странах. Одной из форм реализации официальной политики в области саморегулирования является признание органов саморегулирования на законодательном уровне (Дания, Ирландия и ряд других). Своеобразный опыт имеет в этом вопросе Великобритания, где Королевская хартия по саморегулированию учредила специальную независимую Панель по признанию прессы, однако если IMPRESS оказался заинтересованным в признании со стороны этого органа, то IPSO - нет. Значительная часть британской медиаиндустрии выразила озабоченность в связи с внедрением процедуры признания и по этой причине предпочла быть частью системы IPSO. В ряде стран государственная политика выражается в форме финансовой поддержки систем саморегулирования (Германия, Финляндия, Франция и др.) Довольно распространена практика применения обеих форм стимулирования - как официального признания, так и финансирования.

Должны ли публиковаться документы органов? - Достаточно разные подходы в европейских странах и относительно публикации в СМИ кодексов и

заклучений по касающимся их жалобам. Британский IMPRESS практикует публикации всех упомянутых документов для присоединившихся к его системе изданий. IPSO обязывает публикацию только тех положений Кодекса, которые разъясняют процедуру направления жалоб, однако вопрос публикации заключений решает само СМИ. В Дании публикация Кодекса не обязательна, а относительно заключений Совет прессы принимает решение в каждом конкретном случае. В Финляндии, Сербии и Каталонии обязательна публикация только заключений. В Бельгии публикация Кодекса не предусмотрена, а что касается заключений, то Совет прессы ожидает от СМИ публикации их основных положений. Примерно такого же подхода придерживаются и во Франции. Как отмечалось выше, российский орган саморегулирования не имеет Кодекса, а публикация заключения со стороны СМИ, ставшего объектом жалобы - дело исключительно добровольное. Кипрская Комиссия по жалобам на СМИ обязательств публикации упомянутых документов не предусматривает.

Поведение журналистов в соцсетях - Также разнятся подходы Советов прессы к оценке поведения журналистов в социальных сетях. В этом плане членов Альянса независимых Советов прессы Европы можно разделить на три основные группы. К первой относятся те, которые не рассматривают жалобы на материалы в социальных сетях. Ко второй - органы саморегулирования, принимающие жалобы на публикации, размещенные только на официальных страницах СМИ в соцсетях. К третьей - Советы прессы и приравненные к ним структуры, которые рассматривают жалобы на любой контент в социальных сетях, если автором является пользователь, идентифицирующий себя как профессиональный журналист.

Саморегулирование и прозрачность СМИ - Актуальным для Армении являются вопрос прозрачности собственников и источников финансирования, а также, насколько этому может способствовать система саморегулирования. В большинстве европейских стран тема прозрачности не является частью повестки Советов прессы. Однако ряд органов саморегулирования требует предоставления той информации, которая представляет важность для их собственной деятельности. В частности, в Дании обязательным является публикация данных об ответственном редакторе и издателе.

Фактчекинг и органы саморегулирования - Учитывая активное распространение на медийном пространстве платформ, занимающихся фактчекингом (проверкой фактов, распространяемых СМИ), а также противоречия, проявившиеся в последнее время между традиционными СМИ и фактчекерами, определенный интерес вызывает восприятие их органами саморегулирования как объекта своей деятельности. Разные подходы здесь практикуются даже в пределах одной страны: IMPRESS допускает возможность изменения своего регламента, которые позволили бы рассматривать жалобы против отмеченных платформ. Другая же британская организация IPSO категорически ограничивает свою деятельность традиционными газетами, журналами и их онлайн версиями. Такой подход разделяют в ряде других стран (Германия, Ирландия). В скандинавских странах не видят причин, почему жалобы против фактчекеров не могут быть рассмотрены, если они воспринимаются как часть медийного пространства, являющегося частью системы саморегулирования. Совет прессы Бельгии (Фландрии) к моменту проведения данного исследования уже рассмотрел три жалобы против платформ, занимающихся фактчекингом, и последние опубликовали требуемые поправки. В Совете журналистской и медийной деонтологии (CDJM) Франции к данному вопросу относятся сквозь призму принадлежности объекта жалобы к профессии, т.е. если платформа фактчекеров создана журналистами или материал опубликован в СМИ широкого профиля, вопрос может быть рассмотрен. Похожий подход практикуется в России: подобная жалоба может быть рассмотрена, если она адресована организации, зарегистрированной в соответствии с Законом РФ о СМИ.

Отношение к СМИ, нарушившим кодексы - Предмет обсуждений в Армении относительно эффективности систем саморегулирования (со-регулирования) включает тему применения санкций в отношении СМИ, нарушивших подписанный ими Кодекс. В редких случаях за Советами прессы закреплено подобное право, включая санкции финансового характера. Вместе с тем, органы саморегулирования не могут выносить решения по компенсации финансовых потерь, понесенных заявителем. В каком-то смысле исключение составляют две британские структуры, которые могут отметить в своих заключениях целесообразность назначения компенсаций другими органами, наделенными соответствующими арбитражными полномочиями.

Наблюдательный совет по этике СМИ Армении, в соответствии с решением своего учредителя - Общего собрания участников инициативы по саморегулированию – с мая 2021 наделен полномочиями рассматривать и выносить решения не только против СМИ, но и против официальных лиц - по информационным спорам, одной из сторон которых являются представители медийной сферы. Как показывает данное исследование, ни в одном из действующих в Европе Советов прессы подобная процедура не предусмотрена. Вместе с тем, органы саморегулирования, которые придают большое значение миссии защиты свободы слова и информации (Грузия, Люксембург), могут выражать свою публичную позицию относительно действий представителей властей, политиков, направленных против этих свобод.

Пандемия коронавируса, войны, с которыми столкнулись страны, органы саморегулирования которых являются членами Альянса независимых Советов прессы Европы, актуализировали вопросы этического поведения в экстремальных ситуациях. Однако Кодексы традиционно описывают правила работы в «нормальных» условиях и не предусматривают дополнительные ограничения или, наоборот, допуски при чрезвычайных обстоятельствах. В лучшем случае журналистам рекомендуют информировать аудиторию об ограничениях, оказывающих влияние на содержание их публикаций при официально объявленном военном или чрезвычайном положении (Совет прессы Каталонии, российская Общественная коллегия по жалобам на прессу). Вместе с тем, СМИ кардинальным образом пересматривают свою редакционную политику в период войн, в которые вовлечены их страны, администрации социальных сетей обсуждают возможность изменения своих правил в контексте событий в Украине. Эти обстоятельства вынуждают еще раз обратиться к теме адресных этических норм для работы журналистов в чрезвычайных ситуациях.

Международное сотрудничество по продвижению саморегулирования СМИ – Дальнейший анализ обобщенного в рамках

данного исследования международного опыта может способствовать совершенствованию моделей саморегулирования СМИ как в Армении, где на правительственном уровне разрабатывается соответствующая концепция, так и в других странах, где системы подотчетности СМИ обществу находятся на стадии становления. Как отмечалось выше, наиболее эффективной площадкой,

позволяющий обмениваться практическими идеями в области саморегулирования, является Альянс независимых Советов прессы Европы.

AIPCE декларирует следующие принципы как лежащие в основе его деятельности:

- регулирование редакционного контента в СМИ должно быть независимым от политической власти;
- формирование кодексов журналистской этики и их применение является делом журналистов и издателей, которые принимают в расчет общественные восприятия, но не интересы политических властей;
- регулирование контента СМИ, будь оно национальным или региональным по своему охвату, должно учитывать отличия в национальных культурах;
- невозможно формирование универсальных кодексов этики, поэтому навязывание наднациональных кодексов и органов саморегулирования как на европейском, так и глобальном уровне должно быть отвергнуто.

Помимо AIPCE, определенный опыт международного сотрудничества по продвижению институтов саморегулирования в сфере журналистской этики накоплен в Сети органов медийного саморегулирования (COMC), объединяющей соответствующие структуры семи постсоветских стран. COMC была учреждена в 2011 в качестве своего рода «секции» внутри AIPCE, призванной «подтянуть» органы саморегулирования стран-участниц до уровня ведущих европейских Советов прессы. Одной из новаторских форм взаимодействия в рамках Сети стала практика рассмотрения межстрановых жалоб на СМИ со стороны консультативной комиссии, сформированной из представителей всех стран-участниц и выработки соответствующих мнений.

Зависимость от смежных сфер - Данное и предыдущие исследования опыта саморегулирования, проведенные как на национальном, так и на региональном, международном уровнях⁵, свидетельствуют о важности комплексного подхода к

⁵ Ольга Мамонтова, Советы по прессе в Европе: анализ основных параметров деятельности, классификация, модели (2013) - <https://presscouncil.ru/teoriya-i-praktika/knigi-i-stati/1915-sovety-po->

укреплению сегмента качественных СМИ. Соответственно, развитие системы саморегулирования в значительной мере обусловлено совершенствованием в смежных сферах. В частности, восприятие и оценка обществом пользы от саморегулирования непосредственно связаны с уровнем медиаграмотности населения. Прогрессивная система медийного законодательства и качественная судебная практика по информационным спорам способствуют формированию среды, в которой саморегулирование может занять свою нишу и гармонично взаимодействовать с государственным регулированием. Повышение уровня журналистского образования способствует повышению профессиональных стандартов в медийной среде и позволяет системе саморегулирования повышать планку этических ожиданий от представителей СМИ. Политика, проводимая государством в отношении медийного рынка и направленная на выстраивание цивилизованных отношений между его субъектами, создает почву для развития независимых СМИ, которые, в отличие от ангажированных средств пропаганды, склонны к деятельности в рамках согласованных правил. И опыт европейских Советов прессы подтверждает, что саморегулирование добивается успеха там, где перечисленные смежные сферы также доказали свою состоятельность. Это, прежде всего, относится к странам Скандинавии, Великобритании, Бельгии, Нидерландов, Германии... Именно их модели саморегулирования СМИ достойно особого внимания.

[presse-v-evrope-analiz-osnovnykh-parametrov-deyatelnosti-klassifikatsiya-modeli](#); Adeline Hulin, "Statutory media self-regulation: beneficial or detrimental for media freedom?" (2014) - <https://core.ac.uk/download/pdf/45685055.pdf>;
Media self-regulation in South East Europe: guide to best practices for the digital age (2019), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367835.locale=fr>.