

Политика и право Европейского союза: модернизация определения СМИ в связи с их проникновением в электронную среду

Е. С. Устинович

доктор политических наук, профессор, директор образовательно-научного центра «Юриспруденция», и. о. заведующего кафедрой административного и финансового права, профессор кафедры гражданского права и процесса РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: ustinovichES@rea.ru

Politics and Law of the European Union: the Modernization of the Definition of the Media, because of Their Penetration into the Electronic Environment

E. S. Ustinovich

Doctor of Political Sciences, Professor, Director of the Educational-Scientific Center "Jurisprudence", Acting Head of the Department for Administrative and Financial Law, Professor of the Department for Civil Law and Procedure of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: ustinovichES@rea.ru

Аннотация

В данной статье проводится анализ политико-правового опыта Европейского союза по модернизации понятия СМИ в связи с электронизацией системы взаимодействия современного общества и государства. Действующее российское законодательство закрепляет понятие «сетевое издание». При его уточнении или дальнейшем развитии категориального аппарата, при правовом регулировании общественных отношений в сети Интернет опыт Европейского союза можно принимать во внимание. В статье определяются и раскрываются такие критерии, как «цель», «редакторский контроль», «охват и распространение», «намерение выступать в качестве СМИ» и «общественное ожидание».

Ключевые слова: политика, право, СМИ, Европейский союз, Интернет, критерии, медиа-контент, редакционный контроль, профессиональные стандарты, сетевое издание.

Abstract

This article analyzes political and legal experience of the European Union on upgrading the concept of the media in connection with the electronic system of interaction between modern society and the state. Current Russian legislation establishes the concept of "the CE-network edition". If clarification or further development of categorical apparatus, when the legal regulation of social relations on the Internet the experience of the European Union can be taken into account. The article defines and describes these criteria as "objective", "editorial control", "outreach and extension", "intention to act as the media" and "public expectation".

Keywords: politics, law, the media, the European Union, the Internet, criteria, media content, editorial control, professional standards, online media.

Политико-правовым аспектам функционирования СМИ и их взаимодействию с властью в посвящен ряд междисциплинарных исследований [2–5]. Однако сегодня в связи с электронизацией системы взаимодействия современного общества и государства и фактически качественной трансформацией публично-правовой организации и властно-управленческой деятельности на основе информаци-

онно-коммуникационных технологий научные публикации требуют своего дополнения и активизации.

Средствам массовой информации в последнее время уделяется все больше внимания во многих государствах мира именно в связи с их проникновением в электронную среду.

Впервые необходимость урегулировать ситуацию, оценить изменения и модернизировать определение СМИ озвучил Кароль Якубович, польский профессор и исследователь в области средств массовой информации, на Первом совещании министров Совета Европы о медиа и новых информационных технологиях [7], которое состоялось в 2009 г. в Рейкьявике.

Через два года, в сентябре 2011 г., Совет Европы опубликовал Рекомендацию о новом понятии СМИ, где попытался выработать методы и критерии для определения этого понятия исходя из функций и целей СМИ, природы контента и характера аудитории, а не формы распространения.

Цель СМИ, как справедливо заметил в статье «Узнаем ли мы СМИ, когда мы его увидим» Кароль Якубович, один из разработчиков Рекомендации о новом понятии СМИ, остается в целом неизменной: сбор или распространение информации, аналитики, комментариев, мнений; развлечение публики; распространение новостей; доступ к информации, определение повестки дня, общественные дебаты, формирование общественного мнения, развитие определенных ценностей или, что чаще всего, – комбинация перечисленного выше [6].

В Рекомендации CM/Rec(2011)7 государствам-членам о новом понятии СМИ [1] Совет Европы не дает какого-либо одного конкретного определения СМИ – его определение подвижно и очень расплывчато. Это скорее средство для дальнейшей работы, индивидуальной в каждом конкретном случае, чем конечный результат исследования. Определять, является ли тот или иной сервис или сайт СМИ, Совет Европы предлагал по следующим ключевым критериям, изложенным в Приложении к Рекомендации:

- намерение выступать в качестве СМИ;
- цели и основополагающие задачи сайта;
- редакционный контроль;
- профессиональные стандарты;
- совокупный охват аудитории и распространение материала;
- общественное ожидание: почему пользователи открывают тот или иной сайт [1].

Для того чтобы законодателю было легче определять наличие или отсутствие того или иного критерия, в Рекомендации каждому из этих критериев были даны дополнительные признаки. Так, первый критерий – намерение выступать в качестве СМИ – подразделялся на такой показатель, как самоидентификация в качестве СМИ, что подразумевает использование бренда, объявление цели, миссии или бизнес-плана, которые указывают на массово-коммуникационные или журналистские цели [1].

Вторым признаком является использование методов работы, которые характерны для СМИ.

Третьим – стремление к профессиональным стандартам СМИ, членство в профессиональных медиаорганизациях, следование нормам этических кодексов и стандартов.

Наконец, четвертым признаком первого критерия является практическая способность участвовать в процессе массовой коммуникации, т. е. предпринятые действия для массового распространения журналистского контента.

Второй критерий – цель и основополагающие задачи СМИ, – по мнению авторов Рекомендации, можно определить по тому, занимается ли исследуемый сайт или сервис производством или распространением медиаконтента, использует ли приложения или платформы, разработанные для облегчения интерактивного общения или массовой коммуникации, имеет ли периодическое обновление и пополнение контента, наконец, ставит ли перед собой «основополагающую» задачу «побуждать и предоставлять возможности для «общественных дебатов и политического диалога, оформлять и воздействовать на общественное мнение, пропагандировать ценности, облегчать контроль и увеличивать прозрачность и подотчетность, предоставлять возможность для образования, развлечения, культурного и художественного творчества, создавать рабочие места, получать прибыль» [1].

Третий критерий – редакционный контроль – авторы Рекомендации называют одним из самых главных. Он обладает следующими признаками: редакторская политика – т. е. право редакции придерживаться соб-

ственного мнения, редакторский контроль за содержанием СМИ и ответственность за редакционные решения; редакционный процесс – набор процедур и договоренностей, которые сами по себе являются фактом принятия решений относительно контента [1]; модерация и редакция или непосредственный контроль за содержанием, его изменение.

Четвертый критерий – профессиональные стандарты – связан с тем, что, по мнению Совета Европы, СМИ всегда завоевывали доверие читателя через компетентность и профессионализм своих сотрудников – т. е. журналистов. Основой этого профессионализма стало множество деклараций, хартий и кодексов, при помощи которых журналисты пытаются поддерживать стандарты профессии. Соответственно, если исследуемый объект придерживается профессиональных стандартов, можно предположить (при наличии и других критериев), что перед нами СМИ. Признаки этого критерия следующие: обязательство сохранять ценности профессии журналиста, поддерживать их и передавать коллегам и новичкам профессии; соблюдение установленного порядка – формальные и неформальные процедуры, которые делают СМИ подотчетными обществу; процедура рассмотрения жалоб, в частности, наличие омбудсмена и механизмов исправления ошибок (к примеру, право на ответ, публикация опровержения, извинения). Последним признаком этого критерия является утверждение прерогатив, прав и привилегий, таких как защита источников информации; тайна переписки и защита от конфискации журналистского материала и пр. [1].

Пятый критерий является одним из самых важных из всех перечисленных – охват аудитории и распространение. Это достаточно традиционный и ожидаемый критерий, авторы Рекомендации подразделяют его на такие показатели, как фактическое распространение, или количество пользователей; совокупная массовость коммуникации, т. е. все пользователи платформы или сервиса, которых может достигнуть контент, и ресурсы для охвата аудитории.

Наконец, последний, шестой критерий Рекомендации – общественные ожидания – апеллирует к тому, чего ждет от ресурса

пользователь. Иными словами, он предлагает положиться на мнение читателя и посмотреть на сайт или сервис его глазами. «Ожидания от общественных СМИ выше, чем от некоторых других», а «от новостных СМИ, естественно, будет ожидать регулярное обновление содержания и его периодическое распространение» [1], – говорит Рекомендация. Критерий «общественное ожидание» обладает такими показателями, как доступность; плюрализм и разнообразие, отвечающее запросам различных сегментов общества; достоверность; соблюдение профессиональных и этических стандартов; подотчетность и прозрачность.

Наличие критериев, приведенных в Рекомендации, в их совокупности говорит о том, что ресурс является СМИ. Однако, что и подчеркивает в своей Рекомендации Совет Европы, вовсе не обязательно, чтобы в наличии были все шесть критериев. Даже если есть только пять, или четыре, или даже три, это может быть СМИ. Кроме этого, не все критерии равноценны. «Цель», «редакторский контроль» и «охват и распространение» более важны, и их отсутствие повлечет за собой отказ рассматривать тот или иной сайт или сервис как СМИ. С другой стороны, «намерение выступать в качестве СМИ» или «общественное ожидание» менее важны, и отсутствие этих критериев не может автоматически препятствовать тому, чтобы считать исследуемый сайт СМИ.

Такое подвижное определение СМИ было связано со стремлением Совета Европы максимально осторожно и индивидуально подойти к проблеме разделения обычных сайтов и сетевых СМИ, для того чтобы впоследствии реагировать на их деятельность адекватно их статусу и роли в процессах производства и распространения контента. С другой стороны, такая расплывчатость определения СМИ в Рекомендации Совета Европы показывает, насколько не устоявшимся является сегодня законодательство в области сетевых СМИ даже на международном уровне. Выявить границы расширенного определения СМИ настолько трудно, что даже авторы этой во многом новаторской Рекомендации в конце концов признают в пункте 60, что они не пытались «исчерпывающим образом опреде-

лить все стандарты. Те, о которых будет сказано, следует рассматривать как примеры, которые могут служить образцом при применении других соответствующих стандартов Совета Европы» [1].

Однако 21 сентября 2011 г. была принята Рекомендация Совета Европы, которую можно назвать ключевой для новой медиасреды и новых медиа – Рекомендация CM/Rec(2011)7 государствам-членам о новом понятии СМИ. Появление этой Рекомендации было связано с тем, что точное понимание того, что мы подразумеваем под СМИ в условиях новой экосистемы, необходимо для того, чтобы определить, к какому правовому полю относятся те или иные сайты, сервисы и услуги, предоставляемые в Интернете. Наряду с тем, что Совет Европы рекомендовал считать новыми медиа, существуют еще и так называемые «посредники» – провайдеры, операторы платформ, которые, по сути, и занимаются распространением информации, но сами по

себе средствами массовой информации, конечно, не являются.

Следует отметить, что в Законе Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации» закреплено понятие «сетевое издание», под которым понимается сайт в информационно-телеком-муникационной сети Интернет, зарегистрированный в качестве средства массовой информации в соответствии с настоящим Законом.

Опыт Европейского союза по модернизации определения СМИ в связи с их проникновением в электронную среду заслуживает внимания, тем более что развитие новых медиа продолжается, и вопросов возникает все больше. В первую очередь это относится к необходимости разработки нового категориального аппарата и в целом необходимости правового регулирования общественных отношений, возникающих в сети Интернет.

Список литературы

1. Рекомендация CM/Rec(2011)7 государствам-членам о новом понятии СМИ. – URL: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/russian/CM%20Rec%282011%297%20new%20notion%20of%20media_ru.pdf
2. Устинович Е. С. Особенности судебного применения законодательства о средствах массовой информации в ФРГ. – Курск : КФ ОРАГС, 2001.
3. Устинович Е. С. Право как механизм реализации политики государства в сфере информационных технологий и массовых коммуникаций // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2011. – № 14 (107). – С. 42–47.
4. Устинович Е. С. Политика государства в сфере информационных технологий и массовых коммуникаций // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2011. – № 15 (108). – С. 33–36.
5. Устинович Е. С. Понятие информационной политики государства // Информационное право. – 2012. – № 1. – С. 12–15.
6. Jakubowicz K. Do we Know a Medium when We See One? New Media Ecology : Handbook of Media Law and Policy: A Socio-Legal Approach / ed. by Monroe Price and Stefaan Verhulst. – Routledge, 2012.
7. Jakubowicz K. A New Notion of Media / Media and Information Society Division, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs. – Council of Europe, April 2009.