

Научная статья
УДК 654.1(410)
doi: 10.17223/26188422/12/3

Некоторые аспекты политики регулирования вещательного контента британского медиарегулятора *Office of Communications*

Елена Владимировна Шишпарёнок

Иркутский государственный университет, Иркутск, Россия, irk-lena@yandex.ru

Аннотация. В статье анализируется содержательная часть официального сайта британского медиарегулятора *Ofcom*: нормативные документы, годовые отчеты, материалы, адресованные широкой аудитории и направленные на разъяснение принципов и методов работы регулятора. Изучены также результаты исследований запросов зрителей, проведенные *Ofcom* или специализированными организациями. Прослеживаются изменения, которые вносятся в Кодекс вещания, на основе ежегодных аудитов зрительских предпочтений. Выявлены основные векторы повышения медиаграмотности аудитории как часть стратегии *Ofcom* по регулированию вещательного контента.

Ключевые слова: *Office of Communications*, управление коммуникациями (Офком), медиарегулирование, Кодекс вещания, медиаграмотность, аудитория, оскорбительная лексика, вредный контент

Для цитирования: Шишпарёнок Е. В. Некоторые аспекты политики регулирования вещательного контента британского медиарегулятора *Office of Communications* // Вопросы журналистики. 2022. № 12. С. 63–84. doi: 10.17223/26188422/12/3

Original article
doi: 10.17223/26188422/12/3

Some aspects of the broadcast content regulation policy of the British media regulator *Office of Communications*

Yelena V. Shishparenok

Irkutsk State University, Irkutsk, Russian Federation, irk-lena@yandex.ru

Abstract. The article deals with the policy of the British Office of Communications (Ofcom) in the field of regulation of broadcast content. The content of the official

website of the organization is analyzed: regulatory documents, annual reports, materials addressed to a wide audience and aimed at explaining the principles and methods of work of the regulator. An overview of the opinions of researchers and journalists on the activities of Ofcom in the field of promoting the interests of the audience and protecting certain groups of citizens from offensive and harmful information is given. Ofcom has a well-developed program of studying the audience. Based on the actual data, the media regulator amends the Broadcasting Code, develops recommendations on different groups of offensive and undesirable language, details the rules for treating talk show participants, monitors the content and direction of religious programs. Studying the behavior of the younger generation on the Internet also gives Ofcom reason to take additional measures to ensure the information safety of children. The priority of Ofcom's activity is the development of media literacy of the audience. Such a policy is aimed at increasing the consciousness, responsibility of citizens. The article illustrates the set of measures that Ofcom is implementing as part of this strategy. Media literacy is defined as "the ability to use, understand and create media and communications in a variety of contexts." In the modern world, not only information security is important, but also the availability of skills that allow one to enter into online communication and maintain it. The regulator's mission is to enable users to participate in public life, maintain respectful relationships with others, access information, and critically form and express opinions. Four priority areas have been identified: to involve a wide range of experts, to create a platform for dialogue and discussion of the problem among different groups of the public, to evaluate the effectiveness in the field of media literacy, to study the requests and wishes of the audience. Promoting media literacy aims to increase the audience's ability to evaluate, filter information and take part in online life by creating their own content. At the same time, audience studies show that media literacy should only be part of a regulatory strategy, not a substitute for it. In today's information space, adults see more and more dangers for both children and themselves, and agree to make detailed demands on broadcasters and providers in the area of limiting false and offensive information.

Keywords: Office of Communications, Ofcom, media regulation, The Ofcom Broadcasting Code, media literacy, audience, offensive language, harmful content

For citation: Shishparenok, E. V. (2022) Some aspects of the broadcast content regulation policy of the British media regulator *Office of Communications*. *Voprosy zhurnalistiki – Russian Journal of Media Studies*. 12. pp. 63–84. (In Russian). doi: 10.17223/26188422/12/3

Введение

Британский Закон о связи 2003 г. (*Communications Act 2003*) модернизировал систему регулирования в области связи и вещания. Вместо пяти отраслевых регуляторов был учрежден *Office of Communications*, наделенный широкими полномочиями в телекоммуникаци-

онном, почтовом, радио- и телевизионном секторах. Со временем сфера действия *Ofcom* расширялась. Закон о цифровой экономике 2017 г. (*Digital Economy Act*) среди прочего наделил регулятор правом требовать от общественных вещателей наличия качественных детских и образовательных программ, передал *Ofcom* регулирование *BBC*, которое раньше осуществлялось *BBC Trust*. С 2020 г. *Ofcom* стал играть существенную роль в регулировании интернета. Основной целью его деятельности стала защита пользователей от вредного и незаконного контента. На официальном сайте *Ofcom* сказано, что он подотчетен парламенту, но финансово независим от государства, существует за счет сборов с компаний, которые регулирует. Тем не менее штрафы, которые *Ofcom* может наложить на вещателей за нарушение закона, идут в государственную казну. В 2003 г. был разработан «Код вещания Офком» (*Ofcom's Broadcasting Code*), который постоянно изменяется на основе исследований аудитории о том, что она считает вредным и недопустимым контентом.

Целью настоящего исследования было определить декларируемые *Ofcom* принципы регулирования вещания. Контент-анализ программных документов позволил сделать предварительные выводы. Знакомство с механизмом подачи жалоб, условиями рассмотрения и ответа на них позволило проследить реализацию заявленных принципов. Просмотрены претензии к конкретным программам, которые были сформированы *Ofcom* в кейсы, за 2020–2021 гг. Изучение годовых отчетов позволило сравнить данные о количестве жалоб за разные периоды, показало, какие статьи Кодекса нарушались чаще, какое количество удовлетворенных жалоб соответствует определенному виду нарушения.

Первый этап работы показал, что ключевым фактором развития политики регулирования *Ofcom* считает изучение динамики информационных и ограничительных предпочтений аудитории. В связи с этим были изучены примеры конкретных – внутренних и внешних – исследований поведенческих стратегий разных категорий зрителей и слушателей, проведенные *Ofcom*. Объемные подробные отчеты о таких исследованиях представлены на сайте организации. Затем здесь же на сайте мы посмотрели публицистические материалы, в которых *Ofcom* объясняет изменения в принципах работы широкой аудитории, опираясь на фактические данные из проведенных исследований. Изучив, таким образом, механизм обоснования и принятия конкретных

изменений, мы посмотрели, как корректировался Кодекс вещания за последние два года, какие уточнения вносились в отдельные разделы. Был рассмотрен также комплекс мер, которые *Ofcom* предпринимает для повышения медиаграмотности аудитории, выделяя эту сферу в качестве приоритетного направления в стратегии регулирования контента.

В рамках статьи приводятся некоторые подходы к оценке деятельности *Ofcom* британскими и российскими исследователями. Беглый анализ материалов, посвященных *Ofcom*, в ведущих британских СМИ позволил определить издание, в котором оценка разных аспектов практики регулятора представлена наиболее полно в количественном отношении. Им оказался ежемесячный журнал «Критик». Изучение ряда аналитических статей позволило выявить позиции авторов и проиллюстрировать их взгляд на некоторые аспекты деятельности *Ofcom*.

***Ofcom* – регулятор, «опирающийся на фактические данные»**

В нормативных документах организации цель ее деятельности обозначена как «продвижение интересов граждан в вопросах связи и продвижение интересов потребителей путем поощрения конкуренции». Среди обязанностей *Ofcom*, изложенных в Законе о коммуникациях 2003 г., – «защита людей от вредных и оскорбительных материалов, несправедливого обращения и вторжения в частную жизнь на телевидении и радио». Кроме того, регулятор поддерживает сектор общественного вещания в Великобритании, помогая ему развиваться «в соответствии с меняющимися потребностями зрителя» [1].

Ofcom принимает жалобы зрителей, систематизирует их, обнаруживает на сайте. По некоторым обращениям инициирует расследования. В годовых отчетах приводятся в динамике данные о количестве принятых, рассмотренных, удовлетворенных и отклоненных жалобах. В специальном разделе можно посмотреть на сами кейсы: описание претензии, сопутствующие обстоятельства, решение.

2021 г. назван рекордным по жалобам на теле- и радиовещании: 142 660 обращений, на 124 % больше, чем в 2020 г. Из этого количества жалоб было сформировано и рассмотрено 11 778 кейсов. Большинство обращений было связано с оскорбительным или вредным контентом. На оскорбление (*offence*) пожаловались 128 825 зрителей. Эти обращения были сформированы в 6 511 кейсов, по которым *Ofcom* провел 25 расследований. В 10 случаях были вынесены реше-

ния о нарушении Кодекса вещания. На информацию, причиняющую вред (*harm*), пожаловались 3 375 человек. По 791 кейсу было проведено 8 расследований. Во всех восьми случаях установлены нарушения правил вещания [1. Р. 155–156].

Такая статистика подтверждает выводы, сделанные в результате исследования «Ожидания аудитории в цифровом мире» (*Audience Expectations in a Digital World*), проведенного компанией *Ipsos MORI*¹ по заказу *Ofcom* в апреле 2020 г. Исследование показало, что в последнее время социальные нормы изменились: дискриминационное поведение и язык воспринимаются как неприемлемые чаще, чем раньше.

В Кодексе вещания понятия «вред» и «оскорбление» стоят вместе (Section 2). К подобным нарушениям могут быть отнесены «оскорбительные выражения, сексуальное насилие, унижение, страдания, посягательство на человеческое достоинство, дискриминационное обращение или язык (например, по признаку возраста, инвалидности, смены пола, беременности и материнства, расы, религии или убеждений, пола и сексуальной ориентации, брака и гражданского партнерства), а также обращение с людьми, которым, как представляется, может быть причинен вред или дискомфорт в результате их участия в программе».

В специальных рекомендациях вещателям *Ofcom*, опираясь на опросы и исследования аудитории, разъясняет, какая информация может считаться вредной в разных областях. Например, в программах о здоровье и благосостоянии вредными могут быть заявления о том, что конкретные продукты или методы лечения приведут к положительным результатам. Такого рода контент не должен сопровождаться пренебрежительными комментариями о традиционных методах лечения. Вещателям рекомендуется учитывать три основных фактора, потенциально определяющих вредный контент: серьезность ситуации (когда речь идет о людях с тяжелыми заболеваниями или находящихся в сложной финансовой ситуации); уязвимость определенных категорий граждан, их повышенная восприимчивость и доверчивость; авторитет спикера. Указывается также целый ряд второстепенных факторов: отсутствие широкого спектра мнений, степень уверенности

¹ Многонациональная исследовательская и консалтинговая компания по исследованию рынка со штаб-квартирой в Париже, сейчас известная как *Ipsos* (*Institut de Publique Sondage d'Opinion Secteur*).

оратора, разные ожидания аудитории, обусловленные жанром программы, время вещания, контекст и т.д. [2]. Подобные руководящие указания значительны по объему, детализированы, имеют многочисленные отсылки к результатам работы с фокус-группами или углубленным интервью с представителями общественности. Сложно представить, чтобы эти документы были изучены журналистами, сотрудниками вещательных организаций добровольно и самостоятельно. Скорее, такой объем руководящей информации требует системной подготовки и повышения квалификации журналистов.

В материалах сайта организации подчеркивается, что она является «регулятором, основывающимся на фактах». Это значит, что действия и рекомендации *Ofcom* основаны на выводах, вытекающих из конкретных исследований интересов и запросов аудитории. Такие исследования имеют системный характер и проводятся дважды в год. Их результаты представлены на сайте как в форме официальных отчетов, так и в более упрощенном виде, удобном для восприятия широкой аудиторией.

Так, одно из исследований, проведенных по заказу *Ofcom*, показало, что около 30 % взрослых в Соединенном Королевстве, которые выходят в интернет (14,5 млн), не задумываются о правдивости получаемой информации. 6 % (1 из 20) – верят всему, что видят в сообщениях. Специальное тестирование участников показало, что «уверенность пользователей в их способности обнаруживать поддельный контент противоречит их истинным критическим возможностям». Семь участников из десяти заявили, что уверены в своей способности выявить дезинформацию. И только двое из десяти правильно определили контрольные признаки подлинного сообщения [3].

В годовом отчете подчеркивается, что важной целью работы организации в 2021 г. была защита аудитории от вредного контента. Количество жалоб на подобного рода информацию быстро растет: в 2018–2019 гг. – 613, в 2019–2020 гг. – 888, в 2020–2021 гг. – 3 375 [1. P. 158].

Всего в 2021 г. регулятор определил 14 санкций в отношении стандартов контента, шесть нарушений были связаны с темой коронавируса, восемь касались подстрекательства к насилию, разжигания ненависти и нарушения принципа беспристрастности. Нарушителям предписывалось опубликовать решение *Ofcom*, не повторять программу и заплатить штраф от 50 до 200 тыс. фунтов стерлингов.

В сентябре 2021 г. *Ipsos MORI* по заказу *Ofcom* провела исследование зрительской аудитории на предмет отношения к оскорбительной лексике на телевидении и радио. Глубинные интервью и работа с фокус-группами по анализу конкретных спорных случаев позволили выделить 198 слов, попадающих под категории «вред» и «оскорбление». Многие из этих слов были сформированы в тематические блоки и распределены на три категории: мягкие (*mild*) – потенциально оскорбительные, требуют осторожного обращения; умеренные (*moderate*) – вероятно оскорбительные, требуют оправдывающего употребления контекста; сильные (*strong*) – крайне оскорбительные, требующие убедительного контекстуального обоснования для трансляции. Так, к первой группе отнесли следующие слова, применяющиеся при характеристике человека: «кровавый» (*bloody*), «мерзавец» (*bugger*), «корова» (*cow*), «черт» (*damn*), «придурок» (*douchebag*), «отвали» (*sod off*). Вторую и третью группы составляет, как правило, ненормативная лексика. В отношении расы, национальности и этнической принадлежности в первую группу попали слова «еврей» (*jew*), нацист (*nazi*); во вторую – «япончик» (*jap*), «обезьяна» (*monkey*); в третью – «жид» (*kike*), «негр» (*negro*) [4. Р. 18–19]. Приемлемость всех рассмотренных спорных слов обсуждалась в отношении так называемого «взрослого» времени. Употребление в эфире сниженной лексики во время, «когда дети особенно склонны слушать», т.е. с большой вероятностью находятся дома, является нарушением Кодекса вещания *Ofcom*.

На основе исследований взглядов и предпочтений аудитории *Ofcom* не только формирует подобные руководства для вещателей, но и регулярно вносит изменения в Кодекс. Так, в третьем разделе («Преступность, беспорядок, ненависть и злоупотребление») периодически уточняется понятие «разжигание ненависти». Список, не допускающий нетерпимость по признаку «инвалидности, этнической принадлежности, социального происхождения, пола, национальности, расы, религии или убеждений, сексуальной ориентации, цвета кожи, генетических особенностей, языка», в 2021 г. был дополнен понятиями «смены пола, политических или любых других убеждений, принадлежности к национальному меньшинству, собственности, рождения или возраста».

Седьмой раздел Кодекса («Справедливость» / *Fairness*) направлен на защиту людей, которые становятся участниками различных теле- и

радиопрограмм. Раздел содержит подробное руководство для лицензиатов, согласно которому участники программы должны быть предупреждены о возможных непредвиденных ситуациях, о состоянии шока или дискомфорта, которое они могут испытать. Список факторов, которые должен учитывать вещатель, постоянно растет. Одно из последних изменений было связано с тем, что при определении рисков важно учитывать, включают ли «редакционные элементы программы потенциальную конфронтацию, конфликт, эмоционально сложные ситуации»; важно понимать, насколько участник является уязвимым человеком (к категории «уязвимых» относятся травмированные люди, люди с проблемами психического здоровья, с трудностями в обучении и др.) [5].

Религиозные программы (раздел 4 «Религия») не только должны четко идентифицировать религию, о которой идет речь, и уважать взгляды людей, придерживающихся той или иной конфессии, но и «не должны быть направлены на скрытую пропаганду религиозных взглядов или убеждений», не должны «искать последователей» («искать последователей означает прямое обращение к членам аудитории с просьбой присоединиться к религии или религиозной конфессии») [5].

Наконец, часто меняется в сторону расширения первый раздел Кодекса, направленный на защиту детей. Вводятся и разъясняются такие понятия, как «надлежащее планирование» (*appropriate scheduling*), «время, когда дети особенно склонны слушать» (*when children are particularly likely to be listening*), «материалы, к которым, с большой вероятностью, будут обращаться дети» (*likely to be accessed by children*), «насилие и опасное поведение» (*violence and dangerous behavior*), «обязательная защита в дневное время» (*mandatory daytime protection*). Защита детской аудитории — одна из наиболее динамично развивающихся и детально продуманных частей Кодекса. Здесь *Ofcom* также опирается на исследования отношения аудитории к вещательному контенту, к качеству программ. Проводятся анонимные опросы молодых зрителей, выясняются стратегии поведения детей в интернете и, как правило, делаются выводы о необходимости защиты молодой аудитории от вредной информации. С 2003 г. *Ofcom* принял меры более чем в 300 случаях, когда вещатели нарушили требования первого раздела Кодекса. Исследователи отмечают защиту несовершеннолетних как важную, глубоко разработанную стратегию британского медиарегулятора [6].

Дискуссия

В научном сообществе создание *Ofcom* и наделение его широкими полномочиями было обозначено именно как изменение принципов регулирования телерадиовещания в Великобритании, а не просто как формальные меры, вызванные цифровизацией [7]. Исследователи говорили о «начале масштабной программы нормативных изменений в сфере коммуникаций», вызванной принятием Закона о коммуникациях 2003 г., основные положения которого реализует *Ofcom* [8].

Суть изменения режима регулирования заключалась в переходе от «командно-контролирующего» к «дискурсивному управлению с участием многих заинтересованных сторон». Для продвижения интересов аудитории в разных сферах (антимонопольное законодательство, поддержка конкуренции, качество связи, почтовые услуги, защита от вредного контента и др.) *Ofcom* предложил выделять понятия «гражданин», «потребитель» и «гражданин-потребитель» (*citizen, consumer and citizen-consumer*). Среди ученых и представителей британской общественности росла обеспокоенность тем, что в рамках этого подхода интересы «граждан» становились все более маргинализированными, а потребительский дискурс – все более распространенным [9]. Признавая исследование интересов аудитории как безусловно важный принцип работы регулятора, авторы предлагали учитывать тот факт, что и в предложенной модели властные и экономические элиты будут инициировать продвижение потребительского дискурса. В такой ситуации важна разработка более четкого определения интересов граждан, отличных от интересов потребителей, в сфере массовых коммуникаций [10].

Результаты работы с фокус-группами из представителей общественности Р. Даса и А. Графера показали, что интересы аудитории в концептуальном сопряжении понятий «потребитель» и «гражданин» чаще согласуются с последним и к жалобам зрителей по поводу вредного контента на телевидении нужно относиться осторожно: не всегда большое количество обращений свидетельствует о согласии аудитории с политикой жесткого регулирования вещания [11].

Профессор Гамбургского университета У. Хэйсбринк считает, что европейские регуляторы «слишком медленно осознают ценность включения интересов аудитории как граждан-участников, а не только как потребителей». Для реализации процесса согласования ценност-

ных ожиданий зрителей и принципов работы регулятора необходимы «инновационные исследования как природы двойной роли аудитории, так и многочисленных форм потенциального участия общественности в политическом дискурсе» [12. Р. 322]. Исследователь обращается к понятию «медиапользователь как актор гражданского общества», поднимает проблему эффективности разных форм обратной связи (службы подачи жалоб, семинары, онлайн-форумы и др.), подчеркивает необходимость расширения роли аудитории в процессах управления вещанием. Р. Коллинз предлагает такую модель управления называть «сетевой», в противоположность уходящим в прошлое иерархической (участие государства) и рыночной (превалирование интересов крупных экономических предприятий). Сетевое управление характеризуется сотрудничеством с аудиторией, доверием, согласованием интересов и принципов регулирования [13].

В рамках подхода, предусматривающего участие аудитории в регулировании вещания, была анонсирована политика по развитию медиаграмотности. Закон о коммуникациях 2003 г. предусматривал продвижение этого направления в качестве одной из задач в деятельности *Ofcom*, хотя и не давал четкого определения понятию. Департаментом культуры, СМИ и спорта (DCMS) было предложено широкое понимание медиаграмотности, методы и приемы «расшифровки содержания СМИ» ставились на один уровень с базовыми образовательными навыками [14].

Британские исследователи отмечают, что первоначально медиаграмотность позиционировалась как средство расширения прав и возможностей «гражданина-потребителя», инструмент развития гражданской и социальной ответственности личности. Оно было основано на широком понимании «медиа» и подразумевало развитие «навыков критического просмотра». Предполагалось межинституциональное сотрудничество, привлечение образовательных организаций разного уровня. Однако со временем новый регулятор ограничил сферу продвижения медиаграмотности собственными институциональными приоритетами [15].

Значение понятия постепенно сужалось, а роль *Ofcom* сводилась к реализации двух конкретных направлений: медиабезопасности (защита представителей отдельных групп от дискриминации, противодействие распространению языка ненависти) и медиаинклюзии (обеспечение равного доступа к цифровому контенту всем гражданам). От-

сюда критика так называемого «механистического» подхода к определению понятия: «...можно сказать, что *Ofcom* проверяет способность получать доступ, а не понимать коммуникацию» [15. Р. 528].

Ученые также считают не вполне удавшейся стратегию переноса ответственности с государства (в рамках централизованного регулирования) на осознанный выбор отдельных граждан-потребителей. «Всем нам, как людям, – говорилось в программном документе *Ofcom*, – придется взять на себя больше ответственности за то, что мы и наши семьи смотрим и слушаем. Мы все станем привратниками контента, приходящего в наши дома» [16]. Для реализации этого принципа была разработана методика возрастной маркировки материалов, которой должны были придерживаться провайдеры, сигнализируя аудитории об опасном или оскорбительном контенте. Влияние разработанных документов ограничивалось их «добровольным и субъективным характером», деятельность оказалась «неэффективной как в качестве формы контроля, так и в качестве средства продвижения медиаграмотности», – полагают исследователи [17. Р. 188].

В 2011 г. британское правительство сократило поддержку *Ofcom* по развитию медиаграмотности и сосредоточило внимание на включении понятия в систему школьного и профессионального образования. Тем не менее модель *Ofcom* по работе с аудиторией продолжает оставаться влиятельной на международном уровне. Отсутствие ясности в изначальном определении медиаграмотности исследователи считают основной причиной того, что она стала «функциональным инструментом, который помогает сохранить детей в безопасности и способствует доступу к технологиям, особенно среди маргинальных групп». Ученые говорят об отсутствии широких образовательных и критических аспектов в политике регулятора и поднимают в этой связи вопрос о том, «насколько правительства действительно хотят, чтобы граждане занимали критическую позицию по отношению к СМИ, хотя они могут время от времени высказывать эту идею на словах» [17. Р. 202].

Д. Букингем говорит о реализации британским регулятором неолиберальной стратегии, в рамках которой «люди должны быть ответственны за свое поведение как (медиа) потребителей, и вместо того, чтобы обращаться к правительству с просьбой защитить их от негативных аспектов рыночных сил, они должны учиться защищать сами себя» <...> Конечно, это поставляется в комплекте в качестве демократического движения – отход от протекционизма и расширение

прав и возможностей. Но это также ход индивидуализации: взгляд на медиаграмотность как на личный атрибут, а не как на социальную практику. *Ofcom* позиционирует людей как потребителей, а не как граждан» [18. Р. 24].

На сайте *Ofcom* в специальном разделе «Осмысление медиа» (*Making sense of Media*) разъясняется политика работы с аудиторией. Регулятор основывается на обязанностях по развитию медиаграмотности, возложенных на него Законом о коммуникациях 2003 г.: разделы 11 и 14(6)(a) говорят о необходимости проводить исследования зрительской активности.

Ofcom, опираясь на фактические данные (результаты опросов, специальных исследований, глубинных интервью и другие формы изучения запросов аудитории), считает важной целью своей деятельности повышение уровня медиаграмотности (*media literacy*), определяя это понятие как «способность использовать, понимать и создавать медиа и коммуникации в различных контекстах» [19]. В программных документах подчеркивается, что в современном мире важна не только информационная безопасность, но и наличие навыков, позволяющих вступать в онлайн-коммуникацию и поддерживать ее. Своей задачей регулятор видит предоставление пользователям возможности участвовать в общественной жизни, поддерживать уважительные отношения с другими, получать доступ к информации и критически формировать и выражать мнения.

Продвижение медиаграмотности является ключевым инструментом в деятельности *Ofcom* по защите интересов граждан и потребителей и имеет существенное значение для определения его функций в качестве регулятора контента. В значительном по объему документе обоснования политики медиаграмотности обозначены четыре приоритетных области: привлекать к сотрудничеству широкий круг экспертов (*engage*), создавать площадку для диалога и обсуждения проблемы среди разных групп общественности (*initiate*), оценивать эффективность инициатив в сфере медиаграмотности (*evaluate*), исследовать запросы и пожелания аудитории (*research*). Способность человека осуществлять коммуникацию онлайн считается ключевой в современном мире. И здесь, действительно, *Ofcom* определяет аудиторию как потребителей, пользователей и – только на третьем месте – как граждан (“Being media literate is fundamental to how people act as consumers, users and digital citizens” [19]).

Российские исследователи также обращают внимание на декларируемую Великобританией политику повышения социальной ответственности личности в рамках ослабления протекционистской роли государственных регуляторов. К. Годованюк, в частности, говорит о стратегии, согласно которой защиту от дезинформации в долгосрочной перспективе «обеспечит высокий уровень цифровой грамотности населения, которая должна быть включена в базовую образовательную программу наряду с чтением, письмом и математикой». «Конечная цель, – пишет автор, – изменить подход людей к обмену информацией в интернете» [20. С. 87].

А. А. Левицкая отмечает, что выявление уровня медиакомпетентности различных групп населения – «задача важная, однако требующая существенного изменения акцентов: на первом месте по значимости должны быть показатели умений аудитории анализировать и оценивать медиасферу и ее роль в социуме (включая анализ медиатекстов) и только потом такие умения, как создание и распространение собственной медийной продукции и умения пользоваться медийной аппаратурой. Иначе подведение итогов социологических опросов на тему медиакомпетентности может привести к привычному изъясну – доминанте пользовательских навыков» [21].

Некоторые исследователи говорят о новых непрямых формах влияния государства на медиасферу, не только через *Ofcom*, но и через другие государственные структуры, частные компании, сотрудничающие с правительством, различные фонды и спецподразделения [22]. Ж. К. Надинова отмечает интенсификацию процесса концентрации СМИ в Великобритании и либерализацию антимонопольного законодательства, которая близка к критическому уровню. Деятельность медиарегулятора, в чьи обязанности входит антимонопольное ограничение, представляется в этом плане неэффективной [23].

Ярко выраженную критическую позицию по отношению к деятельности регулятора занимает британский политический журнал *The Critic*, основанный в 2019 г. Майклом Мосбахером, бывшим редактором журнала *Standpoint*, и Кристофером Монтгомери, одним из основателей Европейской исследовательской группы евроскептиков-консерваторов. Так, Эндрю Тэтэнборн назвал необоснованным расширение *Ofcom* определения понятия «разжигание ненависти», обращая внимание на такие категории, как «нетерпимость в отношении смены пола», «политическое или другое мнение». Автор также счита-

ет, что несбалансированной оказывается защита прав трансгендеров и людей, которые выступают против пропаганды изменения пола. Политика регулятора часто называется непоследовательной. В сентябре 2020 г. *Ofcom* получил 25 000 жалоб на программу телеканала *ITV* с указаниями на нарушения конкретных статей Кодекса, тем не менее все они были отвергнуты как «недостойные расследования» [24]. «Организация далека от авторитета, – пишет Робин Эткин, – это бастион либеральных ценностей, которые пронизывают британские СМИ» [25].

Вместе с тем некоторые авторы не считают, что вещательный контент нужно специально регулировать. Великобритания предоставила свободу печатной прессе, передав рассмотрение конфликтов органам саморегулирования, и следует сделать подобный шаг в сфере радио и телевидения («нет причин регулировать одну среду больше, чем другие»). Полномочия *Ofcom* следует ограничить техническими функциями управления каналами, по которым передается информация. «Выбранный нами контент, – читаем в статье, – должен подлежать только такому контролю, как общий закон о клевете, неприкосновенность частной жизни и противодействие преступности. Выбор должен лежать на нас, а не на каком-либо правительственном учреждении, каким бы благим оно ни было» [24].

Ряд публикаций журнала направлен на привлечение внимания к британскому законопроекту о безопасности в интернете. Подобный закон позволит правительству еще больше контролировать вещателей через *Ofcom*, полагает Э. Тетенборн [26]. В статье под названием «*Ofcom* угрожает разнообразию мнений» автор называет полномочия регулятора по мониторингу контента неоправданно обширными, даже «диктаторскими». Государство через *Ofcom* реализует стратегию «репрезентативной идентичности», согласно которой интересы всех общественных групп и объединений должны быть представлены на экране, не уделяя при этом достаточного внимания качеству образовательного и развлекательного контента, который запрашивает и ожидает аудитория. *Ofcom*, пишет автор, «продвигает последовательное либеральное, эгалитарное и космополитическое мировоззрение, при этом аудитория тщательно защищена от любых идей, которые могут серьезно противоречить ей» [27].

Журналисты «Критика» назвали неоправданным и неверным шагом расширение понятия «разжигание ненависти» в Кодексе вещания. Это касалось таких пунктов, как «нетерпимость к смене пола» и «по-

литическим или другим мнениям». Дж. Бартош говорит о сильном трансгендерном лобби в *Ofcom*, поскольку сам регулятор, а также Департамент цифровых технологий, культуры, СМИ и спорта (DCMS) и еще 750 ведущих учреждений Великобритании являются членами группы Чемпионов разнообразия Стоунволл (*Stonewall Diversity Champions*), крупнейшей в Европе организации по защите прав ЛГБТ-сообщества. Цель деятельности организации заключается в том, чтобы «помочь работодателям создать дружественную атмосферу» для трансгендеров. Сотрудники *Stonewall* могут проверять политику участников на предмет инклюзивности ЛГБТ, давать советы по нейтральному в гендерном отношении языку и т.д. Называя несогласие со взглядами трансгендеров «разжиганием ненависти», *Ofcom* делает свободу слова привилегией для узкой либеральной элиты. «Независимо от того, считает ли кто-то себя трансгендером или идентифицирует себя как практикующего христианина, это не “ненависть” подвергать сомнению их мнения, и мы не должны быть вынуждены разделять их мнение, опасаясь нанести оскорбление. Вместо того, чтобы отражать мнения людей, в соответствии с новым Кодексом *Ofcom*, телевизионные СМИ рискуют стать инструментом обеспечения соответствия» [28]. Опасность возрастающего списка ограничений Э. Тетенборн видит в формировании «леволиберальной монокультуры вещания», в которой лицензиаты будут стараться избегать любых противоречивых взглядов, чтобы не попасть под ограничения *Ofcom* [29].

Можно сделать вывод о том, что в журнале представлен критический взгляд на деятельность регулятора как в плане изменения нормативной базы, увеличения требований к вещателям, так и в плане политической ангажированности и лоббирования интересов отдельных групп.

Выводы

Итак, основные принципы политики *Ofcom* в области регулирования вещательного контента выражены в Кодексе вещания, который состоит из десяти разделов. В отдельные статьи документа регулярно вносятся изменения. Принимая решение о необходимости уточнения Кодекса, *Ofcom* опирается на собственные и внешние исследования взглядов и предпочтений аудитории, которые проводятся несколько раз в год.

Мы привели в пример отчеты о подобного рода исследованиях, которые показали, что значительная часть аудитории часто сталкивается с вредной и оскорбительной информацией на экране и в интернете, переоценивает свои способности определять дезинформацию и положительно относится к детализации требований к вещателям. Изучение поведения детей в интернете продемонстрировало, что подростки, как правило, избегают или обходят родительский контроль (создают поддельные аккаунты, не идентифицируют свою личность и т.д.). В свою очередь, взрослые выражают согласие с необходимостью принятия комплекса мер, которые обязали бы лицензиатов и провайдеров идентифицировать вредную информацию и избегать ее распространения во время, когда дети с большой вероятностью могут находиться у экрана.

Представляя ежегодные аудиты использования СМИ как детьми, так и взрослыми в форме небольших материалов, предназначенных широкому кругу читателей, на своем сайте, *Ofcom* таким образом обосновывает необходимость внесения тех или иных изменений в Кодекс вещания. В 2019–2021 гг. был расширен перечень информации, которая разжигает ненависть в обществе; были детализированы правила обращения с участниками ток-шоу и других программ; усилена защита несовершеннолетних на экране и в сети. Уточнялись требования к религиозным передачам.

Ofcom принимает и систематизирует жалобы аудитории к вещательному контенту. Ведется еженедельный мониторинг количества обращений. В специальном разделе на сайте можно посмотреть, к какой программе предъявлялись претензии зрителей / слушателей, сколько их было, в чем они заключались. Схожие жалобы регулятор формирует в отдельные кейсы, которые рассматриваются специальным комитетом. В отчетной таблице можно увидеть, в каких случаях установлено нарушение Кодекса, в каких – нет. Прикреплены материалы по существу рассмотрения претензии, заключение экспертов, решение комитета. Как правило, десятки и сотни обращений могут быть сведены в несколько кейсов, а иногда заявления зрителей не проходят этап объединения в кейс и остаются нерассмотренными, попадая только в еженедельный бюллетень претензий к определенным программам.

Анализ содержательной части сайта *Ofcom* также показывает, что приоритетом его деятельности является развитие медиаграмотности

аудитории. Такая политика нацелена на повышение сознательности, ответственности и социально активной позиции граждан. Мы проиллюстрировали комплекс мер, которые *Ofcom* реализует в рамках данной стратегии. Исследования *Ofcom* предоставляют обширную базу фактических данных о понимании и использовании медиа взрослыми и детьми («Использование и отношение взрослых к СМИ», «Медиа-жизнь взрослых», «Дети и родители: отчет об использовании СМИ и отношении к ним», «Исследование детской медиаграмотности» и другие проекты). Эта база данных используется при формировании стратегии регулирования, изменении Кодекса вещания, составлении рекомендаций вещателям (категории нежелательной и оскорбительной лексики, правила обращения с участниками программ, защита детей от вредного контента и др.).

Наблюдается определенное противоречие в этих двух векторах деятельности *Ofcom*: регулирование на основе изучения взглядов аудитории и продвижение медиакомпетентности. Последнее предполагает готовность медиарегулятора перенести часть своих задач в области ограничения контента на саму аудиторию, которая способна критически оценивать и фильтровать информацию. В то же время исследования специализированных организаций демонстрируют не только согласие аудитории с принципами регулирования вещания со стороны *Ofcom*, но и готовность детализировать и расширять список требований и рекомендаций к лицензиатам. В этом плане демонстративная опора на предпочтения аудитории в процессе изменения Кодекса вещания может вызывать некоторые вопросы. Во-первых, насколько полно одно или несколько исследований отражают мнение общества в целом? Во-вторых, является ли политика развития медиаграмотности эффективной и отвечает ли тем целям переноса ответственности на саму аудиторию, ради которых она задумывалась?

Мы привели мнения некоторых зарубежных и российских исследователей об этих и других аспектах деятельности британского медиарегулятора, которые являются важными в дискуссии об опыте разных стран в области регулирования вещания в современном мире.

Список источников

1. The Office of Communications Annual Report and Accounts for the period 1 April 2020 to 31 March 2021. URL: https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0025/221686/annual-report-2020-21.pdf

2. Ofcom Guidance Notes. Section 2: Harm and offence. Issue Twelve: 18 July 2017. URL: https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0023/104657/Section-2-Guidance-Notes.pdf

3. The genuine article? One in three internet users fail to question misinformation // Ofcom. 29 March 2022. URL: <https://www.ofcom.org.uk/news-centre/2022/one-in-three-internet-users-fail-to-question-misinformation>

4. Public attitudes towards offensive language on TV and radio: Summary Report. Ipsos MORI research for Ofcom. September 2021. URL: https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0021/225336/offensive-language-summary-report.pdf

5. The Ofcom Broadcasting Code. URL: <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-codes/broadcast-code>

6. Ефимова Л. Л. Правовое регулирование информационной безопасности детей в Великобритании // Право и государство: теория и практика. 2019. № 11 (179). С. 121–131.

7. Smith P. The politics of UK television policy: the making of Ofcom // Media, Culture and Society. 2006. V. 28, № 6. P. 929–940. doi: 10.1177/ 0163443706068926

8. Doyle G., Vick D. W. The Communications Act 2003: A New Regulatory Framework in the UK // Convergence: the journal of research into new media technologies. 2005. V. 11, № 3. P. 75–94. doi: 10.1177/135485650501100306

9. Livingstone S., Lunt P., Miller L. Citizens, consumers and the citizen-consumer: articulating the citizen interest in media and communications regulation // Discourse & Communication. 2007. V. 1 (1). P. 63–89. doi: 10.1177/1750481307071985/

10. Livingstone S., Lunt P. Representing Citizens and Consumers in Media and Communications Regulation // The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science. 2007. V. 611 (1). P. 51–65. doi: 10.1177/0002716206298710

11. Das R., Graefer A. Regulatory Expectations of Offended Audiences: The Citizen Interest in Audience Discourse // Media and the Politics of Offence. 2019. https://doi.org/10.1007/978-3-030-17574-0_10

12. Hasebrink U. Giving the Audience a Voice: The Role of Research in Making Media Regulation More Responsive to the Needs of the Audience // Journal of Information Policy. 2011. V. 1 (1). P. 321–336. doi: <https://doi.org/10.5325/jin-fopoli.1.2011.321>

13. Collins R. Hierarchy to homeostasis? Hierarchy, markets and networks in UK media and communications governance // Media, Culture & Society. 2008. V. 30 (3). P. 295–317. doi: 10.1177/0163443708088789

14. McNulty B. Jowell: Media Literacy ‘as Important as Maths or Science’ // The Guardian. January 21, 2004. URL: <http://www.theguardian.com/education/2004/jan/21/highereducation.uk2>

15. Wallis R., Buckingham D. Arming the Citizen-consumer: The Invention of ‘Media Literacy’ Within UK Communications Policy // European Journal of Communication. 2013. Vol. 28, № 5. P. 527–540.

16. Ofcom's strategy and priorities for the promotion of media literacy: a statement. Ofcom, 2004. URL: https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0017/50723/medialit.pdf

17. Wallis R., Buckingham D. Media literacy: the UK's undead cultural policy // International Journal of Cultural Policy. 2019. Vol. 25, № 2. P. 188–203.

18. Buckingham D. The future of media literacy in the digital age: some challenges for policy and practice // Verniers, P. (ed.) (2009). Media literacy in Europe: controversies, challenges and perspectives. Bruxelles : EuroMeduc, 2009. P. 13–24.

19. Making sense of Media // Ofcom. URL: <https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/media-literacy-research>

20. Годованюк К. Кибербезопасность и борьба с дезинформацией: опыт Великобритании // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2019. № 4. С. 87–92.

21. Левицкая А. А. Медиакомпетентность и аналитическое мышление аудитории: социологические опросы последних лет // Медиаобразование. 2015. № 1. С. 30–42.

22. Гаврилина С., Сурма И. Государство и СМИ Великобритании: форма взаимодействия // Современная Европа. 2020. № 1. С. 49–58.

23. Надирова Ж. К. Запрет на перекрестное владение СМИ как средство ограничения медиаконцентрации (на примере деятельности компаний «Ньюс корп» и «XXI сенчури фокс» Р. Мэрдока в Австралии, Великобритании и США) // Научный диалог. 2017. № 6. С. 170–182.

24. Tettenborn A. Ofcom is a menace to our freedom of speech // The Critice Magazine. 24 September, 2020. URL: <https://thecritic.co.uk/ofcom-is-a-menace-to-our-freedom-of-speech>

25. Aitken R. The battle for Ofcom // The Critice Magazine. 2 March, 2021. URL: <https://thecritic.co.uk/the-battle-for-ofcom/>

26. Tettenborn A. A death sentence for freedom online // The Critice Magazine. 27 April, 2022. URL: <https://thecritic.co.uk/a-death-sentence-for-freedom-online/>

27. Tettenborn A. Ofcom threatens diversity of opinion // The Critice Magazine. 23 December, 2020. URL: <https://thecritic.co.uk/ofcom-threatens-diversity-of-opinion/>

28. Bartosch J. Why does Ofcom pander to the lunatic fringes of transgender activism? // The Critice Magazine. 6 January, 2021. URL: <https://thecritic.co.uk/why-does-ofcom-pander-to-the-lunatic-fringes-of-transgender-activism/>

29. Tettenborn A. It is time to take back control of our airwaves // The Critice Magazine. 7 January, 2021. URL: <https://thecritic.co.uk/it-is-time-to-take-back-control-of-our-airwaves/>

References

1. Ofcom. (2021) *The Office of Communications Annual Report and Accounts for the period 1 April 2020 to 31 March 2021*. [Online] Available from: https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0025/221686/annual-report-2020-21.pdf

2. Ofcom. (2017) *Ofcom Guidance Notes*. Section 2: Harm and offence. Issue Twelve: 18 July 2017. [Online] Available from: https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0023/104657/Section-2-Guidance-Notes.pdf
3. Ofcom. (2022) *The genuine article? One in three internet users fail to question misinformation*. 29 March. [Online] Available from: <https://www.ofcom.org.uk/news-centre/2022/one-in-three-internet-users-fail-to-question-misinformation>
4. Ofcom. (2021) *Public attitudes towards offensive language on TV and radio: Summary Report. Ipsos MORI research for Ofcom*. September 2021. [Online] Available from: https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0021/225336/offensive-language-summary-report.pdf
5. Ofcom. (n.d.) *The Ofcom Broadcasting Code*. [Online] Available from: <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-codes/broadcast-code>
6. Efimova, L.L. (2019) Legal Regulation of Children's Information Security UK. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*. 11 (179). pp. 121–131. (In Russian).
7. Smith, P. (2006) The politics of UK television policy: the making of Ofcom. *Media, Culture and Society*. 28 (6). pp. 929–940. doi: 10.1177/0163443706068926
8. Doyle, G. & Vick, D.W. (2005) The Communications Act 2003: A New Regulatory Framework in the UK. *Convergence: the journal of research into new media technologies*. 11 (3). pp. 75–94. doi: 10.1177/135485650501100306
9. Livingstone, S., Lunt, P. & Miller, L. (2007) Citizens, consumers and the citizen-consumer: articulating the citizen interest in media and communications regulation. *Discourse & Communication*. 1 (1). pp. 63–89. doi:10.1177/1750481307071985/
10. Livingstone, S. & Lunt, P. (2007) Representing Citizens and Consumers in Media and Communications Regulation. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 611 (1). pp. 51–65. doi:10.1177/0002716206298710
11. Das, R. & Graefer, A. (2019) Regulatory Expectations of Offended Audiences: The Citizen Interest in Audience Discourse. In: Graefer, A. (ed.) *Media and the Politics of Offence*. doi: 10.1007/978-3-030-17574-0_10
12. Hasebrink, U. (2011) Giving the Audience a Voice: The Role of Research in Making Media Regulation More Responsive to the Needs of the Audience. *Journal of Information Policy*. 1 (1). pp. 321–336. doi: <https://doi.org/10.5325/jinfopoli.1.2011.321>
13. Collins, R. (2008) Hierarchy to homeostasis? Hierarchy, markets and networks in UK media and communications governance. *Media, Culture & Society*. 30 (3). pp. 295–317. doi:10.1177/0163443708088789
14. McNulty, B. (2004) Jowell: Media Literacy 'as Important as Maths or Science'. *The Guardian*. January 21, 2004. [Online] Available from: <http://www.theguardian.com/education/2004/jan/21/highereducation.uk2>
15. Wallis, R. & Buckingham, D. (2013) Arming the Citizen-consumer: The Invention of 'Media Literacy' Within UK Communications Policy. *European Journal of Communication*. 28 (5). pp. 527–540.

16. Ofcom. (2004) *OFCOM's strategy and priorities for the promotion of media literacy: a statement*. [Online] Available from: https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0017/50723/mediaalit.pdf
17. Wallis, R. & Buckingham, D. (2019) Media literacy: the UK's undead cultural policy. *International Journal of Cultural Policy*. 25 (2). pp. 188–203.
18. Buckingham, D. (2009) The future of media literacy in the digital age: some challenges for policy and practice. In: Verniers, P. (ed.) (2009). *Media literacy in Europe: controversies, challenges and perspectives*. Bruxelles: EuroMeduc. pp. 13–24.
19. Ofcom. (n.d.) *Making sense of Media*. [Online] Available from: <https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/media-literacy-research>
20. Godovanyuk, K. (2019) Cybersecurity and Combating Disinformation: UK Case. *Nauchno-analiticheskiy vestnik IE RAN*. 4. pp. 87–92. (In Russian).
21. Levitskaya, A.A. (2015) Audience media competence and analytical thinking: recent sociological surveys. *Mediaobrazovanie*. 1. pp. 30–42. (In Russian).
22. Gavrilina, S. & Surma, I. (2020) UK Government and the Media: A Form of Interaction. *Sovremennaya Evropa*. 1. pp. 49–58. (In Russian).
23. Nadirova, Zh.K. (2017) Prohibition of Cross-Media Ownership as a Means of Limiting Media Concentration (On Example of R. Murdoch's Companies "News Corp" and "XXI Century Fox" in Australia, Great Britain and the USA). *Nauchmyy dialog*. 6. pp. 170–182. (In Russian).
24. Tettenborn, A. (2020) Ofcom is a menace to our freedom of speech. *The Critice Magazine*. 24 September 2020. [Online] Available from: <https://thecritic.co.uk/ofcom-is-a-menace-to-our-freedom-of-speech>
25. Aitken, R. (2021) The battle for Ofcom. *The Critice Magazine*. 2 March 2021. [Online] Available from: <https://thecritic.co.uk/the-battle-for-ofcom/>
26. Tettenborn, A. (2022) A death sentence for freedom online. *The Critice Magazine*. 27 April 2022. [Online] Available from: <https://thecritic.co.uk/a-death-sentence-for-freedom-online/>
27. Tettenborn, A. (2020) Ofcom threatens diversity of opinion. *The Critice Magazine*. 23 December 2020. [Online] Available from: <https://thecritic.co.uk/ofcom-threatens-diversity-of-opinion/>
28. Bartosch, J. (2021) Why does Ofcom pander to the lunatic fringes of transgender activism? *The Critice Magazine*. 6 January 2021. [Online] Available from: <https://thecritic.co.uk/why-does-ofcom-pander-to-the-lunatic-fringes-of-transgender-activism/>
29. Tettenborn, A. (2021) It is time to take back control of our airwaves. *The Critice Magazine*. 7 January 2021. [Online] Available from: <https://thecritic.co.uk/it-is-time-to-take-back-control-of-our-airwaves/>

Информация об авторе:

Шишпарёнок Е. В. – канд. филол. наук, доцент Высшей школы журналистики и медиапроизводства Иркутского государственного университета (Иркутск, Россия). E-mail: irk-lena@yandex.ru

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Information about the author:

Ye. V. Shishparenok, Cand. Sci. (Philology), associate professor, Irkutsk State University (Irkutsk, Russian Federation). E-mail: irk-lena@yandex.ru

The author declares no conflicts of interests.

*Статья поступила в редакцию 05.07.2022;
одобрена после рецензирования 19.07.2022; принята к публикации 13.12.2022.*

*The article was submitted 05.07.2022;
approved after reviewing 19.07.2022; accepted for publication 13.12.2022.*