

В.М. Виниченко

СТАНОВЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МОДЕЛЕЙ РАДИОВЕЩАНИЯ В США И ВЕЛИКОБРИТАНИИ

В статье рассматриваются особенности формирования в 20–30-е гг. XX века двух наиболее распространенных в настоящее время моделей организации вещания — коммерческой в Соединенных Штатах Америки и общественной в Великобритании.

Виниченко

Виталий Михайлович — канд. филол. наук, доцент кафедры истории журналистики Южного федерального университета

© 2007 г. В.М. Виниченко

Американский исследователь Бартон Паулу, предпринявший в 40–50-х гг. прошлого века попытку изучения организации и деятельности Британской вещательной корпорации, во введении к своей книге «Британское вещание: радио и телевидение в Соединенном королевстве» подчеркивал, что система вещания любой страны является продуктом тех национальных условий, в которых она возникла, и ее невозможно в полной мере понять и оценить вне этого контекста [Paulu, 1956]. Но независимо от различий социальных, экономических и политических условий в странах, приступавших к развитию радиовещания, все они неизбежно сталкивались с необходимостью государственного вмешательства в этот процесс. Потребность в нем закономерно вытекала из трех важнейших особенностей нового СМИ.

Во-первых, вещатели используют единый для всех и относящийся к категории ограниченных природных ресурсов частотный диапазон, который, в силу этого, рассматривается в большинстве стран как принадлежащий всему обществу.

Во-вторых, находящиеся в непосредственной близости друг к другу или использующие смежные диапазоны радиостанции способны создавать взаимные помехи, и, следовательно, кто-то должен следить за тем, чтобы станции, вещающие в одном диапазоне, находились на достаточном географическом удалении друг от друга, а действующие в одном регионе, использовали для этого разные частоты.

В-третьих, радиовещание обладает огромным потенциалом идеологического воздействия, обусловленным его

способностью мгновенно доставлять информацию огромным массам слушателей. Поэтому правительство любого государства заинтересовано в создании системы гарантий, исключающих использование радио в деструктивных целях для дестабилизации существующего политического устройства.

Разработка национального законодательства в сфере радиовещания требовала ответов на три ключевых вопроса: каким целям оно должно служить, кем регулироваться и как финансироваться?

Несмотря на справедливость приведенного выше замечания Б. Паулу, сама необходимость для многих стран, независимо от различий социально-политических и экономических реалий, отвечать на одни и те же вопросы, предопределила тот факт, что широкому разнообразию национальных систем организации вещания все же присущи определенные общие черты. На основании этих черт, как правило, выделяют три основных модели организации радио-, а в дальнейшем и телевизионного вещания, отражающих господствующую в том или ином обществе политическую философию. Это **коммерческая, общественная и государственная модели вещания**¹, к которым порой добавляют еще одну, смешанную **частно-государственную модель** [Blakely, 1979]. Некоторые исследователи, впрочем, склонны сокращать число основных моделей всего до двух, коммерческой и общественной², рассматривая все остальные как их вариации и комбинации [Wiiu, 1998]. Становление двух этих моделей и является предметом рассмотрения в настоящей работе.

Наиболее ярким примером **коммерческой модели** организации радио- и телевизионного вещания выступают Соединенные Штаты

¹ *Вартанова Е.Л.* Медиаэкономика зарубежных стран: Учеб. пособие. М., 2003. С. 177; или: *Беспалова А.Г., Корнилов Е.А., Короченко А.П., Лучинский Ю.В., Станько А.И.* История мировой журналистики. М., 2003. С. 345.

² Очевидно, однако, что подобный подход страдает чрезмерным формализмом. Едва ли правомерно ставить знак равенства между общественной и государственной моделями вещания лишь на том основании, что в последнем случае государство действует «от лица и в интересах всего общества».

Как справедливо замечают авторы изданной ЮНЕСКО в 2006 г. брошюры «Служба общественного вещания: Справочник лучших приемов и методов работы», «хотя находящиеся под государственным контролем системы радио и телевидения действительно выполняют некоторые функции общественного вещания, контроль над ними со стороны правительства, модели финансирования, недостаточность самостоятельности и беспристрастности в деле программирования и управления не позволяют квалифицировать их как службу общественного вещания. Таким образом, хотя государственные организации радио- и телевидения решают определенные задачи общественного вещания, их нельзя считать настоящими организациями службы общественного вещания...» // Служба общественного вещания: Справочник лучших приемов и методов работы / Под ред. Индражит Банержи и Калинга Сеневиранте. UNESCO, 2006. С. 19.

Америки, где система регулирования формировалась на основе политической философии *laissez-fair*, т.е. минимального вмешательства правительства в экономику страны.

В течение первых двадцати лет своего существования радио в США развивалось практически без какого-либо государственного вмешательства. Принятые конгрессом в 1910 и 1912 гг. законы в соответствии с ситуацией своего времени предназначались для регулирования радиокommunikаций, а не радиовещания. Первый из них предписывал всем пассажирским судам, выходящим в море под американским флагом, иметь на своем борту радиопередатчик. Второй, появившийся вскоре после катастрофы «Титаника»¹, устанавливал разделение частотного спектра на несколько специальных диапазонов — для военных нужд, гражданской связи, связи между судами в океане — и предусматривал необходимость получения государственной лицензии для каждой выходящей в эфир радиостанции. Обязанности по выдаче лицензий возлагались на министра торговли, который, однако, не имел возможности отказать в ее выдаче любому заполнившему соответствующую заявку, поскольку основания для этого законом 1912 г. предусмотрены не были.

Неудивительно поэтому, что порожденный радиобумом 20-х гг. массовый спрос на лицензии быстро привел к полному хаосу в американском радиоэфире². К началу 1927 г. общее количество радиостанций в стране достигло 733, в крупнейших городах страны их насчитывалось по несколько десятков³. Поскольку министерство торговли не обладало никакими контролирующими полномочиями, многие станции не соблюдали условий лицензии, произвольно изменяя диапазон и время своего вещания. Становилось очевидным, что преодолеть хаос как основное препятствие на пути превращения радиовещания в надежный и прогнозируемый бизнес сама индустрия была не в состоянии.

¹ Среди множества причин, по которым катастрофа «Титаника» привела к огромным человеческим жертвам, особо отмечали тот факт, что радиостанции оказавшихся поблизости от места крушения судов были выключены либо возле них отсутствовал оператор. Американские законодатели немедленно отреагировали, дополнив закон 1910 г. еще одним требованием, в соответствии с которым команда каждого пассажирского судна должна включать двух операторов, несущих посменные вахты у радиостанции в течение суток. Согласно другой версии катастрофы сигнал бедствия тонущего лайнера не был услышан из-за того, что его заглушила передача одной из любительских радиостанций.

² Поскольку законом 1912 г. были предусмотрены лишь самые общие принципы разделения частотного диапазона, все коммерческие станции получали лицензию на право вещания в одном частотном диапазоне. Те из них, которые располагались в непосредственной близости друг от друга, должны были делить между собой время вещания.

³ В одном только Нью-Йорке их было 38, в Чикаго — 40.

Принятый Конгрессом в феврале 1927 г. «Акт о радиовещании» сформулировал базовую философию, по сей день лежащую в основе регулирования американского вещания. В соответствии с ней каждый владелец эфирной радио- или телестанции, получающий в доверительное управление часть принадлежащих всему обществу ограниченных природных ресурсов, обязан руководствоваться в своей деятельности принципом «общественного интереса, удобства и необходимости», что является обязательным условием возобновления лицензии.

Для проведения в жизнь требований закона учреждалось независимое агентство — Федеральная комиссия по радиовещанию (FRC). Комиссия немедленно приступила к выполнению первой из стоявших перед нею задач — устранению царившего в радиоэфире хаоса. При этом FRC не только закрыла все станции, не соблюдавшие условия полученной ими лицензии, но и расширила диапазон частот, предназначенных для коммерческого вещания.

«Акт о радиовещании» затрагивал не только технические аспекты, но и содержательную сторону вещания. Его программы не должны были носить непристойного либо оскорбительного характера, запрещалось использование нецензурных выражений. Еще один, 18-й раздел Акта, позже получивший известность как «правило равного времени», или «равных возможностей», предписывал владельцу лицензии предоставлять равные возможности по использованию своей станции всем кандидатам на ту или иную политическую должность, хотя и не возлагал на него обязанности участвовать в предвыборном процессе.

За нарушение этих требований, равно как и технических условий вещания, FRC имела право подвергнуть нарушителя штрафу либо аннулировать его лицензию.

После того как исследование, проведенное в 1934 г. по инициативе президента Франклина Делано Рузвельта, продемонстрировало тесную взаимосвязь между радиовещанием, телефоном и телеграфом, конгресс согласился распространить на них юрисдикцию «Акта о радиовещании», в результате чего он стал называться «Актом о коммуникациях 1934 г.», а Федеральная Комиссия радиовещания — Федеральной комиссией связи (FCC)¹.

¹ До 1982 г. ФКС состояла из семи постоянных членов, назначаемых президентом с согласия Сената сроком на пять лет. Один из них, по выбору президента, становится президентом ФКС. При этом не более трех членов комиссии могут принадлежать к одной политической партии. Члены комиссии занимаются рассмотрением наиболее важных стратегических проблем, стоящих перед ФКС. Выполнение технических функций — выдача лицензий и надзор за их соблюдением, анализ жалоб и т.д. — возложено на двухтысячный штат ее постоянных сотрудников, организованных в несколько бюро. В настоящий момент таких бюро семь: кабельных служб, обычных средств связи, потребительской информации, Бюро контроля, Международное бюро, Бюро средств

На протяжении 30-х и большей части 40-х гг. принцип «общественного интереса, удобства и необходимости» для американских вещателей сводился к необходимости соблюдения технических условий лицензии и «правила равного времени». Помимо этого, FCC негативно относилась к любым попыткам держателей лицензий использовать свои станции для распространения собственных политических взглядов, что получило официальное закрепление в специальном постановлении комиссии от 1941 г., известном как *Mayflower Decision*. Однако восемь лет спустя, под давлением многочисленных протестов со стороны вещателей, FCC изменила свою позицию, утвердив «Доктрину справедливости» (*Fairness Doctrine*), согласно которой каждый владелец лицензии не только обязан выделять «определенный процент эфирного времени для освещения общественно-значимых проблем», но и стремиться к тому, чтобы это освещение было справедливым, т.е. обеспечивало выражение противоположных точек зрения на ту или иную проблему [*Federal Communications...*, 1974].

В преамбуле к Доктрине подчеркивалось: «Краеугольной предпосылкой системы [регулирования. — В.В.] американского вещания является право общественности на получение информации, а не право какого бы то ни было правительственного учреждения, владельца лицензии или члена общества на выражение своего мнения... обязанность владельца лицензии отводить определенную часть своего эфирного времени и возможностей для программ, посвященных обсуждению и рассмотрению общественных проблем, подтверждена целым рядом решений Комиссии» [13 FCC, 1949].

Несмотря на то что коммерческая модель организации вещания оказалась чрезвычайно успешной в экономическом плане и позволила обеспечить быстрое развитие в Соединенных Штатах сначала радио, а затем и телевидения, в своем чистом виде она была характерна лишь для США и стран Латинской Америки. Гораздо большее распространение в мире получила модель **общественного вещания**, классическим воплощением которой считается Британская вещательная корпорация (BBC).

В отличие от Соединенных Штатов, где правительство предпочитало не вмешиваться в развитие радиовещания вплоть до того момента, пока подобная необходимость становится абсолютно очевидной, британское правительство принимало непосредственное участие в формировании национальной системы вещания начиная с его первых шагов.

Эта система приобрела свои современные контуры благодаря рекомендациям целого ряда специальных комиссий, создававшихся по инициативе британского правительства перед возобновлением

массовой информации и Бюро радиокommunikаций. Подробнее см.: <http://www.fcc.gov>.

Королевской хартии ВВС либо в тех случаях, когда в области вещания возникала очередная техническая или политическая проблема.

В 1920 г. британское Министерство почт, на которое возлагалась ответственность по регулированию радиокommunikаций в стране, с явным неодобрением отнеслось к попытке компании «Бритиш Маркони» начать регулярные радиопередачи для английских радиолюбителей. Однако наглядный пример Соединенных Штатов, где начало регулярного вещания привело к резкому повышению спроса на радиоприемники, побудил британских производителей радиооборудования активизировать свои усилия в этом направлении. Благодаря растущему движению радиолюбителей их требование получило широкую поддержку общественного мнения, под давлением которого в мае 1922 г. Министерство почт провело специальную встречу с представителями двадцати четырех компаний, подавших к этому моменту заявки на право вещания. В ходе этой встречи министерство настояло на объединении всех претендентов в единую вещательную компанию, надеясь таким образом избежать хаоса, царившего в американском радиоэфире, и возможных помех для уже сложившейся системы радиосвязи, которой в тот момент придавалось гораздо более важное значение, нежели радиовещанию. Кроме того, наличие множества конкурирующих между собой станций поставило бы перед почтовым ведомством довольно сложный вопрос о распределении между ними средств, взимаемых в качестве лицензионного сбора, и повлекло бы за собой, как полагали многие, неизбежную деградацию содержательной стороны вещания.

Следствием проведенной в мае 1922 г. встречи явилось учреждение в декабре того же года Британской вещательной компании¹, получившей право на создание восьми станций в различных регионах страны для трансляции программ, «отвечающих разумным пожеланиям министра почт». Помимо последнего довольно расплывчатого требования, условия лицензии предусматривали два существенных ограничения.

¹ Ее не следует путать с созданной на пять лет позже Британской вещательной корпорацией (ВВС). В отличие от ВВС Британская вещательная компания являлась частным акционерным предприятием. Стать ее совладельцем мог любой производитель радиооборудования, купивший хотя бы одну из ста тысяч ее акций, размещенных на фондовом рынке, и признающий условия соглашения, заключенного основателями Компании с Почтовым ведомством. Управление Компанией было поручено шести крупнейшим акционерам (Marconi Company, Metropolitan-Vickers Company, Western Electric Company, General Electric Company, British Thomson-Houston Company, Radio Communication Company), которые, в свою очередь, принимали на себя полную ответственность за ее повседневную деятельность и финансовое благополучие. Шестерка главных акционеров назначала девять директоров Компании, которые, в свою очередь, выбирали своего председателя.

По настоянию газетных издателей, опасавшихся дополнительной конкуренции, Британской вещательной компании запрещалось самостоятельно заниматься сбором новостей. Материалы для ее новостных программ должны были приобретаться у одного или нескольких уже существовавших информационных агентств.

Второе ограничение касалось допустимого характера рекламы. Запрещалась прямая продажа эфирного времени рекламодателям, зато допускалась трансляция созданных при их финансовой поддержке программ в обмен на упоминание производимых рекламодателем товаров либо оказываемых им услуг, — т.е. спонсорство. И наконец, Британская вещательная компания обязывалась по требованию правительства предоставлять свой эфир для передачи экстренных и особо важных сообщений.

Тремя основными источниками финансирования Компании должны были стать ее собственный учредительный капитал, регулярные отчисления от прибыли, получаемой компаниями-основателями в результате продаж радиоприемников, и, наконец, ежегодный лицензионный сбор с владельцев радиоприемников. Признавая, что основатели Британской вещательной компании принимают на себя определенный финансовый риск, связанный с достаточно неопределенными на тот момент перспективами окупаемости инвестиций в развитие регулярного вещания, Министерство почт согласилось выдавать лицензии на использование в стране только тех радиоприемников, которые производились ее совладельцами. Тем самым им гарантировалась государственная защита от иностранной конкуренции.

Британская вещательная компания начала свою работу в январе 1923 г., но уже в апреле министр почт был вынужден сформировать специальный комитет, включавший сотрудников его собственного министерства, нескольких депутатов парламента, а также представителей прессы и самой компании для изучения сложившейся вокруг нее ситуации. Поводом к такому шагу послужили быстро обнаружившиеся просчеты в принятой ранее схеме финансирования компании. Поскольку почтовое ведомство Великобритании, помимо стандартных лицензий на радиоприемники, выдавало еще и так называемые экспериментальные лицензии, не требовавшие использования только отечественного оборудования и деталей, многие радиолюбители приобретали именно эту разновидность лицензий либо не приобретали их вовсе. Таким образом, Британская вещательная компания теряла причитающиеся ей доходы как в виде лицензионного сбора, так и в форме отчислений с продаж. Помимо финансовых затруднений, возникла еще и политическая проблема: один из британских магнатов прессы, лорд Бивербрук, организовал шумную газетную кампанию, обвиняя Министерство

почт в попытке создания монополии с целью обогащения шести крупнейших акционеров Британской вещательной компании¹.

Рекомендации комитета позволили реформировать систему финансирования и управления Британской вещательной компании и тем самым преодолеть возникший вокруг нее кризис², после чего ее лицензия была продлена до 31 декабря 1926 г. Но наиболее важный из выводов комитета, касавшийся дальнейших путей развития британского вещания, оказался менее благоприятным для компании. Комитет пришел к заключению, что, в силу огромного значения радиовещания для социальной и политической жизни страны, контроль над ним должен оставаться в руках государства, а не выступать монопольной привилегией коммерческой компании.

Два года спустя последний вывод получил поддержку еще одного правительственного комитета, «комитета Кроффорда», рекомендовавшего создать в сфере специальную общественную корпорацию, которая, с одной стороны, была бы подконтрольна парламенту, а с другой — обладала полной свободой в своей повседневной деятельности.

Рекомендации «комитета Кроффорда» привели к изданию 1 января 1927 г. так называемой Королевской хартии об учреждении новой Британской вещательной корпорации (BBC), получившей монопольное право вещания сроком на десять лет.

Королевская хартия 1927 г. заложила фундамент организационной структуры BBC, сохранившейся без принципиальных изменений вплоть до наших дней. В соответствии с ней высшим руководящим органом корпорации, определяющим ее политику, является Совет попечителей. Члены Совета назначаются на свои посты сроком на пять лет действующим правительством от имени короля или королевы. Хартия позволяет правительству и увольнять членов Совета до истечения срока их полномочий, но не дает права вмешиваться в их деятельность.

Совет попечителей призван определять вещательную политику BBC и следить за тем, чтобы ее деятельность отвечала интересам всего

¹ В действительности, однако, Министерство почт никогда не гарантировало Британской вещательной компании монопольного права на вещание в стране. Более того, в 1923 г. британское правительство специальным постановлением оставило за собой право выдачи дополнительных лицензий новым вещателям, но так и не воспользовалось им.

² Британское правительство отменило оказавшиеся неэффективными ограничения на использование импортных радиодеталей и радиоприемников, одновременно с чем была упразднена и система отчислений с продаж в пользу Британской вещательной компании. Вместо этого вводилась единая лицензия стоимостью десять шиллингов, обязательная для каждого владельца радиоприемника, независимо от того, где он был произведен. Кроме того, по настоянию комитета система управления компанией была реформирована так, чтобы ее мелкие акционеры получили больше влияния на ее деятельность.

британского общества. С этой целью ему вменялось в обязанность создание целой системы консультационных советов и комитетов, состоящих из представителей различных регионов страны и различных сфер деятельности: образования, науки, культуры.

Совет попечителей ВВС назначает ее генерального директора, который, вместе с директорами ее отдельных подразделений, осуществляет руководство повседневной деятельностью корпорации. Первым генеральным директором ВВС стал шотландский инженер Джон Рейт, в течение трех лет до того занимавший пост исполнительного директора Британской вещательной компании. Именно Рейт, удостоенный в 1940 г. за свой вклад в развитие радиовещания титула британского лорда, сформулировал три основных принципа деятельности корпорации, зафиксированные затем во всех последующих переизданиях Королевской хартии, включая переизданную в 2006 г.: «информировать, развлекать, просвещать».

Хотя Хартия ограничивает возможности правительственного вмешательства в деятельность корпорации правом назначения и увольнения членов Совета попечителей, целый ряд подобных рычагов ему предоставляет второй основополагающий документ, на котором базируется существование корпорации, — Лицензия на право вещания, подлежащая, как и Хартия, регулярному возобновлению каждые десять лет.

Лицензия 1927 г. налагала на ВВС, как и ее предшественницу, обязанность предоставлять свой эфир для трансляции экстренных сообщений по запросу любого из правительственных агентств, а также позволяла Министру почт запрещать как отдельные передачи ВВС, так и программы определенного содержания. И лишь в 1952 г. ВВС получила разрешение оповещать аудиторию о том, что та или иная программа снята с эфира по распоряжению из министерства. Более того, в определенных случаях, например, при возникновении чрезвычайных ситуаций, правительство не только имело право подчинить корпорацию своему полному контролю, но и аннулировать предоставленную ей лицензию, если ВВС попытается нарушить условия лицензии либо выполнять задачи, возложенные на нее Королевской хартией. Тем не менее благодаря прецеденту, созданному первым генеральным директором ВВС Джоном Рейтом, успешно отстаивавшим независимость корпорации в течение первого десятилетия ее существования, британское правительство не стало подчинять ВВС полному контролю даже в период Второй мировой войны, несмотря на недовольство ею Уинстона Черчилля.

Доклады комитетов Сайкса (1923 г.) и Кроффорда (1927 г.) становятся идейным фундаментом модели общественного вещания в Великобритании. «Слишком конкретные и недостаточно система-

тичные», по мнению некоторых исследователей, «чтобы именоваться философией, они тем не менее составляют своего рода официальную доктрину...» [Colin, 1996], базирующуюся на нескольких основополагающих принципах.

Первый из этих принципов заключается в признании преимуществ монополии как формы организации вещания, в наибольшей степени отвечающей интересам как правительства, призванного обеспечивать порядок в сфере радиокommunikаций, так и всего общества в целом, поскольку позволяет подчинить радиовещание общественному контролю, а не диктату рыночных сил.

Второй принцип заключается в признании права правительства как гаранта стабильности государственного устройства и соблюдения международных соглашений в области радиовещания на контроль за использованием монопольного права вещания, которое, однако, в соответствии с третьим принципом, должно принадлежать общественной корпорации, специально учрежденной для того, чтобы обеспечить его использование в интересах всего общества, а не правительства или какой-либо политической партии.

Четвертый принцип предполагает служение всему обществу, а не интересам отдельных социальных, экономических или религиозных групп. Достижение подобной цели станет возможным, если вещание будет свободно от диктата рекламодателей благодаря прямому финансированию слушателями через абонентскую плату, — в этом состоит пятый принцип общественного вещания. И наконец, последний, шестой принцип, заключается во всеобщности вещания, т.е. его доступности всем гражданам страны, независимо от того, в какой ее части они проживают.

Сформировавшаяся в Великобритании модель общественного вещания не только получила распространение во многих странах Британского содружества, например Австралии, Канаде или в Новой Зеландии, но и послужила примером для реорганизации радиовещания в Западной Германии и Японии после их поражения во Второй мировой войне. Однако развитие телевидения в послевоенный период, потребовавшее новых значительных вложений, побудило Великобританию и ряд других стран отступить от первого из основополагающих принципов общественной модели вещания и предоставить возможность для развития коммерческого вещания.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Blakely Robert J.* To Serve the Public Interest. N.Y., 1979. P. 28.
2. *Colin Seymour-Ure.* The British Press and Broadcasting since 1945: Second Edition. Blackwell Publishers Ltd, UK, 1996. P. 60.

3. Federal Communications Commission, In the Matter of the Handling of Public Issues under the Fairness Doctrine and the Public Interest Standards of the Communications Act, 48 FCC 2d 1, 1974.
4. *Paulu B.* British Broadcasting: Radio and Television in the United Kingdom. Minneapolis, 1956. P. 3.
5. *Wiiu Juhani.* Managing Strategic Change in Changing Radio and Television Market: A Finnish Example 1985–1998. Printed by Kirjapaino Oy. 1998.
6. 13 FCC, 1249, 1949.