

**Исследовательская работа, поддержанная грантом
Американского университета (г. Вашингтон, США)
по Программе малых грантов
младшего научного сотрудника
Сектора гражданского права,
гражданского и арбитражного процесса
Института государства и права РАН
Лесных Анны Александровны**

Тема исследования:

**«Российские государственные и независимые
средства массовой информации и борьба с
коррупцией»**

Москва 2003 г.

Не секрет, что в России средства массовой информации называют «четвертой властью», ставя их в один ряд с законодательной, исполнительной и судебной властями. Взаимоотношения внутри этих систем и между ними очень сложны и порой не понятны рядовому обывателю, а сами эти отношения мы называем словом - «политика».

Один из первых, кто попытался отделить политику от морали был Макиавелли. По его словам, в сфере государственной деятельности действуют другие законы, не основанные на морали и нравственности.

Именно Макиавелли ввел в официальную идеологию осуществление власти не столько силой, сколько хитростью, коварством и обманом. Согласно этим принципам вероломство и жестокость должны совершаться так, чтобы не подрывался авторитет верховной власти. Вот только некоторые из его высказываний:

«Всегда в выигрыше оставался тот, кто имел лисью натуру. Однако натуру эту надо еще уметь прикрыть, надо быть изрядным обманщиком и лицемером»¹.

«Самое главное для государя – постараться... создать себе славу великого человека, наделенного умом выдающимся... Каждый знает, каков ты с виду, немногим известно, каков ты на самом деле. И эти последние не посмеют оспорить мнение большинства, за спиной которого стоит государство»².

Однако не всегда философская мысль следовала за интересами господствующих классов. Целый ряд учений обосновывают поиск справедливого и даже идеального государства.

Здесь следует отметить буржуазный радикализм Жан-Жака Руссо (1712 – 1778 гг.), концепцию разумного устройства общества Анри-Клода Сен-Симона (1760-1825 гг.), а также труды Франсуа Мари Шарля Фурье (1772 – 1837 гг.).

Эти учения впоследствии явились источниками разработки марксизма, наложившего неизгладимый отпечаток на всю современную историю человечества. Нет надобности излагать здесь эту теорию. Значение ее действительно огромно. Но одна из главных заслуга этого учения в том, что оно заставило имущественные классы считаться с интересами неимущих, оно также заставило их придумывать государственные механизмы и идеологические доктрины, пронизанные изощренной ложью и хитростью. Появилось новое социальное явление – политические технологии. В наше время, по мере роста общественного сознания собственникам

¹ История правовых и политических учений. Под ред. д.ю.н. О.Э. Лейста. М., «Юридическая литература», 1991.

² История правовых и политических учений. Под ред. д.ю.н. О.Э. Лейста. М., «Юридическая литература», 1991.

имущества, находящимся у власти, приходится применять все более изощренные методы ввода общественного мнения в заблуждение в отношении истинных целей государства. И научно-технический прогресс в области средств пропаганды и социальных коммуникаций направлен именно в эту сторону.

Основная суть этого учений так же сводится к разработке и применению средств массовой информации и других социальных коммуникаций в интересах сохранения власти в руках класса собственников. В разных странах это могут быть либо мелкие и средние, либо крупные собственники. Разрабатываются и применяются доктрины оболванивания населения, введения его в заблуждение относительно системы человеческих ценностей, связывая ее с имуществом и потребительством.³

Здесь как раз и возникает проблема, на которую я и хотела бы обратить внимание в своем исследовании: «Являются ли средства массовой информации действительно свободными и независимыми, и отражают ли они действительно объективную информацию, или они являются только составной частью политических технологий?» На мой взгляд, необходимо разобраться в этом вопросе.

Во все времена с момента появления книгопечатания печать выступала как влиятельная политическая сила, и не было ни одного исторического периода, когда бы задушенная деспотизмом печать полностью безмолвствовала. Всегда сквозь рогатки цензуры прорывалось «на свободу», оставаясь действенным фактором общественной жизни, смелое, уничтожающее правдивое печатное слово. Вспомним А.Н. Радищева, Н.И. Новикова, бросивших вызов рабству, деспотизму и духовному гнету. Они жестоко заплатили за свое свободомыслие, но поставленные ими публично исторические вопросы никакой силой уже невозможно было снять с повестки дня. Сама, не располагая свободой, борясь за ее предоставление, печать настойчиво пробивала путь другим демократическим свободам и правам личности, выдвигала требования их государственного признания.⁴

Свобода печати в России впервые была провозглашена в манифесте 17 октября 1905 года и получила свою реализацию во «Временных правилах о печати», высочайшеутвержденных 25 ноября 1905 года... Но этими правилами не создавался подлинно правовой режим для свободы

³ А.В. Лукашев, А.В. Пониделко. «Черный PR» как способ овладения властью или бомба для имиджмейкера. 2-издание. СПб. «Бизнес-пресса». 2001. С.17.

⁴ С.А. Егоров. Четвертая власть: исторический путь становления. // Тезисы докладов Российской научно-практической конференции «Четвертая власть». Ростов. 1993. С. 3.

печати, практически ими предусматривалось преследование за выражение мнений, не угодных правительству. Но, не смотря на эти весьма стесняющие ее правила, дореволюционная печать смогла многое сделать в плане пропаганды демократических, социалистических идей, идей правовой государственности.

Но и Конституция 1918 г., Конституция 1936 г., Конституция 1977 г. так и не вложили в свободу печати подлинно правовой смысл. Как и в царские годы, советская власть с самого начала нетерпимо относилась к существованию независимой печати. Великий гуманист В.Г. Короленко критиковал большевиков за водворение худшей и самой унижительной из цензур, цензуры партийной... Вполне правомерен вывод, что свобода печати в период господства партийной иерархии была в значительно большей степени фиктивной, нежели в дореволюционное время. Вся ее свобода сводилась, по сути, к свободе насаждения средствами массовой информации официальной идеологии, внедрения единомыслия. Н.С. Хрущев без стеснения нарекал журналистов подручными партии.

В декабре 1991 года принят российский закон «О средствах массовой информации», установивший правовой режим массовой информации, однако концепция свободы печати пока еще не отличается должной четкостью. Как видно из обсуждавшихся проектов Конституции, основным законом допускается ограничение свободы печати, ее реализация ставится в зависимость от соблюдения ряда условий, нравственных норм. Такой подход к пониманию свободы печати является, по меньшей мере, некорректным. Дело в том, что ограниченность свободы печатного слова заложена в самой природе этого права, она ограничена пределами чужой свободы, свободы общества. Преступления, совершенные посредством печати, подлежат уголовной ответственности на общем основании.⁵

Можно сказать, что в нашей стране СМИ восходит к своей сущности, не так давно перестав быть придатком тоталитарной системы, когда, начиная с 1986 г., пресса поучила относительную свободу из рук самой власти благодаря политике гласности, которую начал М.С. Горбачев. Но именно на этом этапе, когда благодаря Михаилу Сергеевичу Горбачеву у нас возникла гласность, сразу появилось понятие средств массовой информации как бизнеса. Это резко вступало в противоречие со старым понятием СМИ как средства идеологического воздействия.

⁵ С.А. Егоров. Четвертая власть: исторический путь становления. // Тезисы докладов Российской научно-практической конференции «Четвертая власть». Ростов. 1993. Сс. 4 - 6.

Проследим эволюцию развития средств массовой информации в новой России.⁶ Первый этап проходил с 1990 по 1994 гг. и характеризовался разбродом и шатанием. Тогда происходило акционирование средств массовой информации, и журналистские коллективы и редакции СМИ вместе с творческой независимостью получили весь клубок финансово-хозяйственных проблем.

Второй этап начался в районе 1994 г. и продлился вплоть до кризиса. Этот этап характеризовался мощными финансовыми вливаниями в средства массовой информации. Олигархи скупали СМИ буквально пачками. Тогда средства массовой информации покупались не как бизнес, а как средство влияния. Безусловно, этот этап характеризовало сильное лоббирование корпоративных интересов той или иной группы с помощью СМИ. На фоне общей независимости рынка средств массовой информации это было очень эффективно, поскольку многие люди, осознавая, что то или иное СМИ является рупором конкретного человека, тем не менее, понимали, что сам факт шума, исходящего из этого рупора, формировал информационную среду, информационное поле и воздействовал на него определенным образом.

Третий этап начался после кризиса 1998 г., когда инвесторы, собственники, владельцы СМИ начали задумываться о рентабельности, об экономической эффективности своих вложений. Он продолжается по сей день, причем, находится в своей ранней стадии. Многие пережитки того, второго, этапа мы будем наблюдать еще многие и многие годы. И это не только потому, что это сложный процесс, но и беря во внимание национальные особенности.

Сегодня, с уверенностью можно говорить о том, что СМИ – важнейший компонент публичной сферы, ее несущая конструкция. Справедливо утверждение, что и публичная сфера в российском обществе еще только формируется, она очень слаба. Поэтому гражданский долг тех СМИ, которые претендуют на независимость и демократичность, прежде всего в том, чтобы поддерживать и развивать публичную сферу, которая, кстати, служит эффективным средством формирования гражданского общества и ограничителем устремлений государственной бюрократии и коррумпированных в том, чтобы полностью подчинить СМИ своему жесткому контролю.

Результаты социологических исследований свидетельствуют о безусловном воздействии СМИ на все ветви власти. СМИ влияют на выработку политических приоритетов, на эволюцию политических систем, на межпартийную борьбу, на политическую культуру общества.

Анализируя нынешнюю ситуацию в СМИ, и затрагивая только две стороны – сами СМИ, претендующие на независимость, и государство, определяющее пределы, рамки этой

⁶ Так же см.: Приложение № 1 и Приложение № 2.

независимости. Но во многом отсутствует третья сторона – читатель, слушатель, зритель – тот самый, ради которого существуют СМИ, и без этой стороны они, по существу, и смысла не имеют.

В контексте этой проблемы все более актуализируется проблема обоснованного выбора каналов информационного воздействия органами власти на граждан. При решении данной проблемы просматривается определенная зависимость - чем выше уровень властной структуры, а значит разнообразнее, объемнее ее сведения, тем сложнее ее коммуникационные связи, сильнее выражена необходимость в использовании более широкого спектра каналов информации.

Но в то же время серьезно назревшей проблемой средств массовой информации является объективность их продукции. В демократическом обществе недопустима односторонняя ориентация информации на определенные ветви власти или конкретных политических деятелей.

Но это все только разговоры. На сегодняшний день в нашей стране все покупается за деньги, любая власть и даже эта так называемая «четвертая», как считается - самая независимая. И причиной тому то, что учредителем СМИ может быть кто угодно, и говорить в «своем» СМИ может о чем угодно.

Неудивительно, что исследования общественного мнения зафиксировали в последние годы четкую тенденцию: СМИ теряют доверие аудитории.

	Все опрошенны е	мужско й	женски й	18 - 35	36 - 50	51 - 93	ниже среднег о	средне е общее	среднее специально е	высше е	0 - 249	250 - 399	400 - 1000 0	М+СП б	мегаполис ы	бол.город а	мал.город а	село
	1450	676	774	435	493	522	303	516	438	193	464	389	597	139	128	284	499	400
ЗНАЕТЕ ЛИ ВЫ, КОМУ ПРИНАДЛЕЖИТ ТОТ ТЕЛЕКАНАЛ /РАДИОСТАНЦИЯ, ГАЗЕТА/, ОТКУДА ВЫ ЧАЩЕ ВСЕГО УЗНАЕТЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ НОВОСТИ (%)?																		
политическим и новостями не интересуюсь	5,4	4,5	6,2	6,8	3,0	6,5	9,6	6,3	3,7	0,3	4,5	7,1	4,6	0,7	4,2	3,4	7,7	6,0
знаю обо всех	8,0	8,3	7,7	8,2	10,3	5,5	3,9	8,3	8,9	11,4	7,7	5,3	9,7	12,5	8,0	6,6	8,9	6,3
знаю о некоторых	24,7	30,5	19,6	27,2	24,5	22,8	17,9	21,6	25,9	41,0	21,4	24,5	27,7	27,2	24,4	30,5	22,9	22,0
не знаю	57,0	51,9	61,5	54,2	58,4	58,2	62,7	59,4	56,5	42,8	62,6	56,6	53,4	52,1	57,8	54,9	56,6	60,4
затрудняюсь ответить	4,9	4,8	5,0	3,6	3,8	7,0	5,9	4,4	5,0	4,5	3,8	6,5	4,6	7,5	5,6	4,6	3,9	5,3
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
КАК ВЫ СЧИТАЕТЕ, ВЛИЯЕТ ЛИЛИ НЕ ВЛИЯЕТ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОЗИЦИЯ ВЛАДЕЛЬЦА ЭТОГО ТЕЛЕКАНАЛА /РАДИОСТАНЦИИ, ГАЗЕТЫ/ НА ОТБОР ПОЛИТИЧЕСКИХ НОВОСТЕЙ И КОММЕНТАРИИ К НИМ (%)?																		
политическим и новостями не интересуюсь	5,5	4,6	6,3	7,8	3,5	5,5	8,4	6,2	4,6	1,3	4,5	7,0	4,9	1,2	6,3	3,0	8,7	4,6
безусловно влияет	48,5	51,9	45,5	45,9	53,6	46,0	33,7	43,2	56,4	68,5	48,3	44,8	49,9	61,3	46,9	56,9	43,0	45,6
скорее влияет	23,8	24,8	22,9	26,5	23,5	21,8	26,6	25,0	22,9	17,9	23,9	22,9	24,6	20,5	21,9	23,6	24,0	25,3
скорее не влияет	5,2	5,2	5,2	6,6	4,9	4,2	2,0	7,3	5,2	4,4	5,6	4,7	5,5	2,0	9,0	3,6	6,4	4,6
безусловно не влияет	1,9	2,0	1,8	2,2	2,3	1,2	1,2	2,6	1,9	1,0	1,3	2,5	2,1	3,6	3,8	0,7	1,5	2,1
затрудняюсь ответить	15,1	11,5	18,3	11,0	12,2	21,3	28,1	15,7	9,0	6,9	16,4	18,1	13,0	11,4	12,1	12,2	16,4	17,8
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

РЕЗУЛЬТАТЫ ВСЕРОССИЙСКОГО ОПРОСА ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ, ПРОВЕДЕННОГО ФОНДОМ “ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ” ПО ЗАКАЗУ ЦЕНТРА “ПРАВО И СМИ”⁷

Табл. 1

⁷ Правовое регулирование концентрации и прозрачности СМИ // Под ред. Г.В. Винокурова, А.Г. Рихтера, В.В. Чернышева. – М.: Центр «Право и СМИ», 2000. – (Журналистика и право; Вып. 25)

* Всероссийский опрос населения проходил в 56 городских и сельских населенных пунктах среди взрослого населения (от 18 лет). Общее количество опрошенных — 1500 респондентов. Опрос проходил по месту жительства респондента в режиме “face-to-face” с учетом квот для каждой точки опроса (пол, возраст, образование). Для опроса использовалась многоступенчатая стратифицированная территориальная случайная выборка

Табл. 2

	Все опрошенные	не интересуюсь	знаю обо всех	знаю о некоторых	не знаю	затрудняюсь ответить	не интересуюсь	влияет	не влияет	затрудняюсь ответить
	1450	79	115	358	827	71	80	1049	102	219
ЗНАЕТЕ ЛИ ВЫ, КОМУ ПРИНАДЛЕЖИТ ТОТ ТЕЛЕКАНАЛ /РАДИОСТАНЦИЯ, ГАЗЕТА/, ОТКУДА ВЫ ЧАЩЕ ВСЕГО УЗНАЕТЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ НОВОСТИ (%)?										
политическими новостями не интересуюсь	5,4	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	81,3	1,0	0,9	0,9
знаю обо всех	8,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	2,3	9,9	4,3	2,3
знаю о некоторых	24,7	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	5,5	29,9	25,2	6,8
не знаю	57,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	9,2	54,3	68,7	82,0
затрудняюсь ответить	4,9	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	1,7	4,9	0,9	8,0
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
КАК ВЫ СЧИТАЕТЕ, ВЛИЯЕТ ЛИ НЕ ВЛИЯЕТ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОЗИЦИЯ ВЛАДЕЛЬЦА ЭТОГО ТЕЛЕКАНАЛА /РАДИОСТАНЦИИ, ГАЗЕТЫ/ НА ОТБОР ПОЛИТИЧЕСКИХ НОВОСТЕЙ И КОММЕНТАРИИ К НИМ (%)?										
политическими новостями не интересуюсь	5,5	82,9	1,6	1,2	0,9	1,9	100,0	0,0	0,0	0,0
безусловно влияет	48,5	9,5	76,9	62,9	41,9	50,1	0,0	67,1	0,0	0,0
скорее влияет	23,8	4,1	13,4	24,5	26,9	22,3	0,0	32,9	0,0	0,0
скорее не влияет	5,2	0,0	2,2	5,6	6,3	0,0	0,0	0,0	73,3	0,0
безусловно не влияет	1,9	1,1	1,6	1,6	2,2	1,2	0,0	0,0	26,7	0,0
затрудняюсь ответить	15,1	2,4	4,3	4,2	21,8	24,5	0,0	0,0	0,0	100,0
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Как мы уже поняли, Появление и развитие периодической печати и СМИ вообще тесно связано с развитием политической жизни, возникновением и ростом политических групп,

движений. Но, «на болевых рецепторах власти, обращенных в сторону прессы, явно стали нарастать мозоли: гласность продолжилась - слышимость ослабела».⁸

И здесь, для более полного понимания ставящейся проблемы, мне хотелось бы привести высказывания различных ученых и практических работников по вопросам свободы слова и гласности, которые обсуждались в процессе работы Круглого стола «Гласность – первые шаги».

О.Т. Богомолов⁹ (почетный директор Института международных экономических и политических исследований РАН, советник РАН): ...Гласность преобразила духовный мир общества. Я вспоминаю годы перестройки, когда мы с жадностью впитывали информацию, находившуюся долгие годы под сукном, читали книги, лежавшие многие годы в столе. И вот этот приток свежего воздуха, конечно, обновил наше сознание. Гласность, несомненно, была одним из важных завоеваний перестройки. Она помогла обществу освободиться от многих коммунистических догматов и взглянуть с надеждой на свое будущее, почувствовать, что страна может вступить на новый, более перспективный путь демократического развития и экономического процветания.

Я понимал в ту пору (и думаю, что многие тоже) под гласностью, прежде всего возможность знать и говорить правду. Делиться правдивой информацией и мыслями не только в общении с друзьями на кухне, но и публично через средства массовой информации. Это требовало свободы слова. Кроме того, под гласностью мы понимали прозрачность деятельности верхов, правительства, власти, возможность быть в курсе того, как принимаются решения, как реагирует правительство на те или иные важнейшие события.

Естественно, гласность не могла не быть связана с плюрализмом мнений, с различными суждениями. В честных спорах должна была рождаться истина. Словом, с утверждением института гласности в нашей стране мы связывали перспективу обновления и раскрепощения общества.

Думаю, что и в эпоху Ельцина завоевания гласности не были утрачены, хотя, может быть, и были попытки наступления на нее, и на каких-то направлениях она была урезана. Но вот возникает вопрос, почему не сбылись надежды на то, что должна была привнести с собой гласность? И при Горбачеве, и особенно, в эпоху Ельцина при наличии и плюрализма мнений, и

⁸ А. Симонов. Десять лет на пути к горизонту (Опыт Фонда защиты гласности) // Судьбы гласности. (Материалы международной научно-практической конференции «Судьбы гласности 1986 – 2001. Опыт ее защиты 1991 – 2001») // М. Лурена. 2001.

⁹ Фрагмент выступления на Круглом столе «Гласность – первые шаги» // Судьбы гласности. (Материалы международной научно-практической конференции «Судьбы гласности 1986 – 2001. Опыт ее защиты 1991 – 2001») // М. Лурена. 2001.

определенной свободы высказываний страна продолжала скатываться вниз и в экономической области, и в развитии ее политической системы.

Я думаю, что это главный вопрос, на который нужно дать ответ, говоря о роли гласности и свободы слова. Я прихожу к мысли, что гласность, как мы ее понимали, - это не самодостаточная ценность демократического общества. Ведь гласность предполагает свободу слова как для тех, кто хотел бы говорить правду и стремится к действительному прогрессу демократии, так и для тех, кто выступает с других позиций, использует этот институт в своскорыстных целях.

Я вспоминаю одну из песен Высоцкого о том, как жили рядом правда и ложь. Ложь может, напялив на себя наряды правды и выступая в этих нарядах перед обществом, торжествовать свою победу. Поэтому гласность, с одной стороны, дала возможность высказываться тем, кто не согласен с проводившейся до этого политикой, кто осуждал начатые реформы общественного устройства за их авантюризм, непродуманность. Но, с другой стороны, она дала трибуну и тем, кто хотел бы навязать обществу свое понимание общественного устройства, свою перспективу развития. То есть институт гласности, с одной стороны, является мощным средством просвещения общества и обеспечения доступности правдивой информации. Но с другой стороны, попав в недобрые и нечестные руки, гласность может стать инструментом развращения, растления общества, околпачивания людей, деградации общественных институтов и общественного устройства. Гласность легко поставить на службу несправедному обогащению.

На мой взгляд, требуется более ясное понимание того, чего мы хотим. Безусловно, нужно, чтобы сохранялся плюрализм мнений и суждений. Но одновременно нужно понимать, что гласность имеет своих глашатаев и что в век массовой информации те, кто способен иметь выход на широкую аудиторию населения, обладает целым рядом преимуществ и может навязать свою позицию, свое видение миру, большинству населения.

Поэтому, отстаивая гласность, мы не должны замыкаться только в кругу понятий цензуры и свободы слова. Надо видеть, что утверждение нужной людям гласности неразрывно связано и с общим развитием страны, с утверждением гражданского общества, его институтов, потому что без этого борьба за свободу слова, за то, чтобы правда и слова правды доходили до основной массы населения, может оказаться очень трудной и бесперспективной. Черепаха гласности будет действительно очень долго ползти, и я не знаю, дойдет ли она до цели.

Благодаря той гласности, которая существует (она, конечно, не идеальная), можно оказывать влияние на общественное мнение. Но степень этого влияния зависит от того, через какие средства массовой информации вы это делаете. Поэтому правдивое слово не всегда оказывается влиятельнее ложного.

Правда у многих своя, собственная, свое представление о том, что нужно обществу и в каком направлении оно должно развиваться. Причем, если вы через средства массовой информации способны воздействовать на большие слои населения, то ваше представление становится элементом поведения этих слоев населения.

В этой связи хотел бы напомнить то, о чем писал в своей книге «Кризис мирового капитализма» уже упоминавшийся здесь Джордж Сорос. Он говорил, что если в естественных науках предмет исследования не зависит от исследователя (исследователь только последовательно приближается к пониманию сути этого предмета), то в общественных науках дело обстоит несколько иначе, потому что ученые и исследователи, которые приходят к каким-то выводам, далеко не всегда правильным, потом эти выводы могут растиражировать, навязать обществу. И тогда общество начинает перестраиваться в соответствии с тем, что рекомендует наука, а вслед за ней средства массовой информации. Сам предмет изучения изменяется, общественное развитие может быть направлено в неверную сторону, что со временем обернется немалыми бедами...

Словом, я хочу сказать о том, что надо говорить о гласности в связи с утверждением институтов гражданского общества в стране. Потому что гласность - инструмент создания гражданского общества, но вместе с тем и гражданское общество должно формироваться для того, чтобы гласность была действительно инструментом совершенствования нашей жизни. Нужно понимать под гласностью не только возможность критиковать власть, высказывать отличные от официальных позиции, но и видеть, что гласность дает оружие в руки тех, кто может искаженно воспринимать действительность и навязывать свое ошибочное мнение. Среди них могут быть и те, кто критически настроен по отношению к властям и отнюдь не является апологетом существующих порядков.

Мне хотелось бы сегодня сказать, - говорит В.А. Медведев¹⁰ (ответственный сотрудник Международного фонда Социально – экономических и политических исследований (Горбачев – фонда)), - это все-таки то, что всех нас волнует, что в итоге в крупном плане произошло за эти

¹⁰ Фрагмент выступления на Круглом столе «Гласность – первые шаги» // Судьбы гласности. (Материалы международной научно-практической конференции «Судьбы гласности 1986 – 2001. Опыт ее защиты 1991 – 2001») // М. Лурена. 2001.

годы, в том числе и в отношении гласности. Что можно сказать? Если говорить кратко, то я бы выразился так, что процесс превращения средств массовой информации в четвертую власть в значительной степени не состоялся. Вначале это воспринималось как фигуральное выражение. А потом от частого повторения оно уже стало восприниматься всерьез как действительно обозначение статуса средств массовой информации как четвертой власти. Вот это всерьез, с моей точки зрения, не состоялось.

Почему это произошло? Об этом стоит задуматься и порассуждать на эту тему. В какой-то мере это произошло потому, что процесс развития, углубления гласности, в общем-то, на определенной стадии вышел из-под контроля и стал развиваться самостоятельно. В общем-то, это неплохо, этого и добивались, чтобы гласность была абсолютной, во всяком случае, близкой к этому. Но мне кажется, что возникло и в конце 80-х - начале 90-х годов приобрело довольно внушительные масштабы расхождение между реальными процессами демократизации общества в экономике, в политике, в социальной сфере с развитием гласности и средств массовой информации.

Горбачев и те, кто ему помогал, и те, кто был рядом с ним, в большинстве своем выступали не за революционный характер перестройки, хотя тогда этот термин употреблялся. Я, правда, никогда его не употреблял, потому что не считал, что перестройка должна носить революционный характер. Большинство выступало за постепенный, реформистский, соразмерный путь и движение шаг за шагом в экономике, в политической сфере и в других сферах общественной жизни. Но этого не получилось. Не получилось по ряду причин, и, прежде всего потому, что в конце 91-го - начале 92-го года процессам реформирования был придан совершенно другой, разрушительно-революционный характер.

Получилось так, что гласность, которая пошла довольно далеко, оторвалась от процесса и наложилась на ту общественную структуру, которая возникла уже в рамках России в результате революционно-разрушительных процессов. И мы в сфере информации, в конечном счете, оказались совершенно в другом состоянии. Мы разрушили, и это правильно было сделано, партийно-государственную систему, но пришли к тому, что средства массовой информации оказались в руках различных противоборствующих групп экономических элит, олигархических групп.

И, я считаю, что идеалы, которыми руководствовались инициаторы перестройки, не получили своего осуществления. И в результате - те негативные и, я бы сказал, безобразные процессы в средствах массовой информации, которые особенно ярко проявились в

президентских кампаниях, когда дрались друг с другом, невзирая ни на какие моральные нормы, не считаясь ни с чем, применяя любые средства для достижения политических целей.

Конечно, принадлежность средств массовой информации к экономическим структурам - это процесс, по всей видимости, неизбежный. Но когда они оказываются в руках экономических групп, которые борются беспринципно за влияние в обществе, за влияние на государство, - это очень плохо. Это и приводит к плачевным результатам.

Я думаю, что ситуация в этом отношении довольно сложная. И лично мои надежды связываются с постепенным становлением нормального, цивилизованного, гражданского общества в нашей стране. Я имею в виду и нормальную, более-менее цивилизованную структуру экономических отношений и нормальную, цивилизованную структуру политических организаций, институтов, которые должны рано или поздно возникнуть.

Те меры, которые принимаются нынешней администрацией, мне представляются в этом смысле неадекватными. Они, по сути дела, воскрешают то, что применялось в прежнее время и что не диктуется реальными интересами страны, не диктуется реальными интересами общества и не должно в принципе так действовать и дальше.

Вот моя позиция по этому вопросу, которую я хотел довести до сведения присутствующих.

Бергер Михаил Львович¹¹ (главный редактор газеты «Сегодня»): Вторая проблема, рядом стоящая, которая как бы практически закрывает проблемы свободной прессы. Полное отсутствие еще какой-нибудь политической силы, кроме правящей. Какой-то влиятельной политической силы, которая в силу своего политического эгоизма была бы заинтересована в добыче неприятной для власти информации, неконтролируемой информации. Я процитирую моего коллегу Сережу Пархоменко: «Кто-то должен гасить нашу подачу».

Да. Средства массовой информации, если это нормальные, профессиональные средства массовой информации, не могут быть ни политической партией, ни оппозицией. Нам навязана такая роль, которую мы, на наш взгляд, не исполняли, не исполняем и не хотим исполнять.

Средства массовой информации - это способ передачи данных, способ передачи информации, мыслей и соображений на расстоянии. Так вот, должна быть влиятельная сила в обществе, которая была бы заинтересована в своих политических, идеалистических интересах.

¹¹ Фрагмент выступления на Круглом столе «Гласность – первые шаги» // Судьбы гласности. (Материалы международной научно-практической конференции «Судьбы гласности 1986 – 2001. Опыт ее защиты 1991 – 2001») // М. Лурена. 2001.

Скинуть эту команду, занять ее место. Поэтому они заинтересованы все знать. О квартире генпрокурора. Все знать о том, что в Управлении делами президента творится, и т.д.

Поскольку мы почти вернулись к однопартийной системе, по сути, и такой влиятельной силы нет, а самая грозная оппозиция сотрудничает с Кремлем, как у Жванецкого «наше советское лекарство - с микробом». Так же наша оппозиция ведет себя по отношению к власти. Но это делает положение журналистов и издателей практически безнадежным.

На самом деле здесь надо было бы сказать, что в принципе как бы есть некий теоретический выход из этой ситуации, я его пока не вижу. Есть некая абстрактная конструкция, которая идеально была воплощена в издательстве «Семь дней». Допустим, издавать хороший политический еженедельник, издавать газету, которая хочет быть качественной, или иметь маленькую нефтяную скважину, которая бы обеспечивала экономическую независимость от внешних источников, даже от кармана издателя. Есть компания, которая сама производит достаточно прибылей и обеспечивает функционирование влиятельных, серьезных изданий.

Но у нас-то получилось так, что «в этом подсобном хозяйстве, которое построили для кормления заводов, выросли такие большие поросята, что съели тех рабочих, для которых их развели».

Но для того, чтобы ответить на все поставленные выше многочисленные вопросы, сначала необходимо разобраться в категориях и структуре существующих на сегодняшний день СМИ.

Общий обзор¹²

История печати и вещания знает, по меньшей мере, три основных регулирующие формы.

Первая форма — это государственная монополия на владение и управление СМИ. Государственные органы прямо контролируют всю систему СМИ. Без разрешения или согласия государства нельзя сказать во всеуслышание ни одного слова.

Вторая форма — общественная монополия. В этом случае СМИ (чаще всего электронные средства вещания) находятся не в частном, а общественном владении; однако управляющие пользуются значительной автономией и не подчиняются прямо исполнительной или законодательной власти.

¹² В этом разделе исследования использованы материалы: Монро Прайс, Питер Круг. «Благоприятная среда для свободных и независимых средств массовой информации». 2000.

Наконец, есть частное владение, обычно в той или иной мере сопровождающееся государственным регулированием; причем степень регулирования разная в разных государствах и на разных стадиях развития.

Эти три формы все чаще частично совпадают и проявляются в разных сочетаниях. Хотя иногда и существовала (и продолжает существовать), чистая государственная монополия, общественные монополии в чистом виде встречаются все реже, происходит рост числа смешанных систем, в которых частные вещатели соседствуют с общественными.

И каково все же наилучшее сочетание частных и общественных СМИ из всех возможных? Часто думают, что самое лучшее — это конкурентоспособные частные СМИ, которые могут выходить на рынок беспрепятственно. Однако все, за исключением самых рьяных приверженцев частного сектора, признают за общественным вещанием сохраняющуюся важную гражданскую функцию.

Разные общества начинали с различных стартовых условий. В Соединенных Штатах средства массовой информации всегда развивались в условиях рынка, а общественное вещание служит для компенсирования “недостатков рынка”. В Европе, напротив, основой было именно общественное вещание, а частный сектор появился с целью создать почву для возникновения реальной конкуренции и новых и разнообразных точек зрения (не в последнюю очередь коммерческих).

Сегодня идеалом считают Интернет. Это инфраструктура, предоставляющая быстрый и дешевый доступ для любых политических партий или любых точек зрения. Это — возможность отдельным гражданам и группам граждан общаться друг с другом. Это система связи и отношений, дополняющая и обогащающая принятые демократические формы.

Вместе с тем, разные модели вещания и появление новых технологий показали, что связь между СМИ и демократией гораздо сложнее, чем представлено выше. Действительно, были общества, где вещательная компания в форме общественной монополии способствовала углублению демократических процессов. Автономные, то есть неподотчетные правительству, общественные вещательные компании создавались очень редко. Одна из них — британская вещательная компания Би-би-си. Она не только пользуется полной редакторской самостоятельностью, но и стремится к выражению многообразия мнений в своих программах.

Имеет значение и сама структура СМИ, если справедливо распространенное мнение о том, что конкуренция между средствами массовой информации ведет к обострению конкуренции между носителями противоречивых и разнообразных идей. Согласно этому мнению, более активная конкуренция между информационными источниками приводит к

большему разнообразию точек зрения в общественном дискурсе и более четкому осознанию обществом того, что различные интересы представлены наилучшим образом.

Где боятся большой концентрации СМИ, там превозносят положительные стороны конкуренции. Если есть множество собственников, то это считается залогом того, что будет представлено больше точек зрения. В структурном плане, этот аргумент против существования доминирующей частной компании аналогичен заявлению, что контролирующая государственная информационная система ослабляет или останавливает развитие демократических институтов.

Исследователи современного коммуникативного процесса и информационных структур констатируют, что в этой сфере сегодня все большую роль играют мультимедийные концерны. Происходит вертикальная и горизонтальная интеграция СМИ. Возникают гигантские информационные холдинги, охватывающие как производство информационной аппаратуры, так и производство соответствующих программ. Попытки заблокировать интеграцию с помощью антимонопольного законодательства пока нельзя считать успешными.

Однако создание и деятельность медиа-холдингов требует больших финансовых инвестиций. Как показывает практика, государственные инвестиции в этом случае не оправдываются, они отягощают бюджет и не эффективны из-за бюрократических методов управления, неадекватных требованиям оптимального и новаторского функционирования и совершенствования новейших компьютерных технологий. Именно поэтому все большую роль на информационном поле пока играет частный капитал. Но, как правило, частные инвестиции в эту сферу имеют место там и тогда, где и когда они окупаются. Отмеченные тенденции отчетливо просматриваются в нашем обществе.

Концентрация медиа-индустрии и императивная антиконкурентная стратегия медиа-холдингов создает угрозу для информационного плюрализма – этой необходимой предпосылки свободного выбора гражданами материала из различных источников информации и автономного ее осмысления в своем «приватном пространстве». Вместо возможности свободного выбора все чаще говорят о манипулировании общественным мнением в частных или клановых интересах путем навязывания личности тенденциозных интерпретаций происходящих событий. Повисают в воздухе либеральные иллюзии об информационном плюрализме как простом автоматическом следствии приватизации СМИ и, включая их в рыночные механизмы.

Приватизация СМИ обосновывалась в свое время необходимостью освобождения от государственной опеки и обеспечения тем самым их свободы и независимости. Теперь же на

иной основе воспроизводится система монополизма, ограничивающая свободу и независимость СМИ.

В Российской Федерации вопросы существования СМИ регулируются Конституцией РФ и Законом РФ «О средствах массовой информации», в частности статьями Главы II. «Организация деятельности средств массовой информации»¹³.

А в качестве конкретных примеров для России мне хочется привести выдержки из результатов социологического опроса, проведенного Центром «Право и СМИ» в 2000 году, помещая в исследование, на мой взгляд, наиболее интересную информацию.¹⁴

(Думаю, что характеристика частных СМИ приводить не стоит, тем более что от части, она уже рассмотрена или будет рассмотрена далее. Но хочется подробнее остановиться на характеристике государственных средств массовой информации.)

“Государственные” СМИ.¹⁵

После распада централизованной экономической системы государство так и не сумело превратиться в эффективного собственника в сфере СМИ, хотя оно и остается крупнейшим собственником полиграфических мощностей, средств связи, производственных площадей и т.п. Никакие реформы и указы пока еще не сделали государственные издания более тиражными, а гостелекомпании – прибыльными. В немалой степени этому способствовало то, что “правила игры” менялись в зависимости от политической целесообразности, лоббистских возможностей предприимчивых бизнесменов и частных интересов государственных служащих, вынужденных выкручиваться в отсутствии национальной политики в области медиа-бизнеса. Поэтому президент то подписывает указ об акционировании крупнейшей государственной компании “Останкино”, то указом же передает национальную частоту коммерческой телекомпании НТВ, ну а его майский указ 1998 года – очевидно, проявление запоздалой заботы о гостелевидении, в результате которой родилась государственная корпорация с неблагозвучным названием ЕПТК.

Положение государственных общероссийских СМИ чрезвычайно нестабильно. Штаты раздуты, финансирование скудное, качество продукции значительно уступает негосударственным СМИ. Ни одно из официальных изданий правительства или президентской администрации нельзя назвать влиятельным. ОРТ, где государству принадлежит 51% акций, контролировалось частными акционерами, и два года расходы на его финансирование даже не

¹³ См.: Комментарий к Закону РФ о СМИ. // Фонд защиты гласности. Изд-во «Галерея». М. 2001 г.

¹⁴ В этой части исследования даны извлечения из: Правовое регулирование концентрации и прозрачности СМИ // Под ред. Г.В. Винокурова, А.Г. Рихтера, В.В. Чернышева. – М.: Центр «Право и СМИ», 2000. – (Журналистика и право; Вып. 25)

¹⁵ См. там же.

закладывались в бюджет. А единственной общероссийской государственной телерадиокомпания ВГТРК в последнее время выделялось около 40% от заложенного в годовом бюджете финансирования. Поэтому все государственные издания зарабатывают как могут, используя при этом все возможные льготы, предоставляемые государственным СМИ, и даже при этом, как правило, остаются убыточными.

(А мы не можем понять. Откуда коррупция?)¹⁶

Регионы.¹⁷

Собственно, и до проведения анкетирования предполагалось, что в регионах преобладают негосударственные издания. Гораздо важнее было понять, сколько среди негосударственных изданий действительно частных изданий (с одним, двумя владельцами) и изданий со смешанной формой собственности (с государственным участием).

Участники опроса не всегда называли учредителей своих изданий, есть случаи, когда владелец упоминался, но не назывался. В отдельных случаях ситуацию проясняли коллеги-конкуренты из этого же региона, не испытывающие комплексов в отношении чужих тайн, или интервьюеры, которые в своих комментариях ответов респондентов ссылались на выходные данные того или иного издания.

Большинство – 61 человек – представляют коммерческие, негосударственные издания. Вот как это большинство представлено в городах, где проводился опрос: в Петербурге – 9 из 10; во Владивостоке – 5 из 7; в Новосибирске – 8 из 10; в Красноярске – 9 из 12; в Ростове-на-Дону – 7 из 12; в Екатеринбурге – 7 из 14; в Самаре – 6 из 13; в Воронеже – 6 из 14; в Нижнем Новгороде – 4 из 10. К категории “частников” были отнесены все те респонденты, которые в своих ответах называли форму собственности своего предприятия “частной”, и тех, кто, указав состав акционеров, подчеркивал, что государственные органы не имеют доли в капитале. К сожалению, не во всех анкетах конкретизировано, обществом или предприятием какого типа являются издания.

В Петербурге, например, есть иностранный владелец СМИ: еженедельник “Метро” реально контролирует шведский издательский концерн, который вложил в газету деньги (название концерна отвечающий называть не стал). Любопытно, что главный редактор петербургского издательского дома “Калейдоскоп” М.Н.Лисовский ответил, что реально контролирует издание “руководитель СМИ, потому что номинальным владельцам не до газет”,

¹⁶ Примечание автора.

¹⁷ См. там же.

а главный редактор “МК в Питере” Г.Леонтьева считает, что контроль за ее изданием осуществляют владельцы газеты, которых она не знает.

Вообще же ситуация с учредительством гораздо разнообразнее в Петербурге, Сибири и во Владивостоке, чем в Центральной и Южной России. Среди учредителей – журналистские и общественные организации, физические лица с небольшим пакетом акций, инвестиционные компании, пароходство, московские структуры, иностранцы. В свою очередь, сами медиа-компании становятся соучредителями радиостанций, газет, в том числе двуязычных и электронных версий своих изданий в Интернете.

Про организации, выделенные в этот подраздел, можно сказать совершенно точно: они – самые “непрозрачные”. Если судить по анкетам, только про 15 изданий можно недвусмысленно сказать, что у этих предприятий – акционерная форма собственности, и определенная доля (от 20% до 51%) принадлежит городской или областной администрации. В Петербурге таких изданий – 2, во Владивостоке – 1, в Самаре – 2, в Нижнем Новгороде – 3, в Новосибирске – 1, в Екатеринбурге – 6. В Екатеринбурге из ответа одного из респондентов следует, что власти города создают холдинг, куда войдут все эти шесть организаций как самостоятельные юридические лица.

Тем не менее, и из анкет, и из разговоров с экспертами становится ясно, что на самом деле все обстоит гораздо сложнее, и “изданий”, посаженных на иглу бюджетных дотаций и преференций, в каждом регионе на самом деле значительно больше, чем отмечено в анкетах.

В этом разделе имеет смысл разделять АО на:

- акционерные общества, которые реально работают как предприятия смешанной формы, то есть где государство (прежде всего, в лице Госкомимущества), владеющее контрольным пакетом акций, и частники со своими акциями принимают совместные решения, в том числе по вопросам финансирования компании;
- акционерные общества, которые числятся таковыми лишь по учредительным документам, но на самом деле полностью финансируются и контролируются органами власти. Вот один из характерных ответов на вопрос “Какова форма собственности Вашего СМИ?": “Мы – АО с большим участием власти (администрации области), у которой решающий голос, поскольку дает деньги только она”.

К этой же категории относятся и предприятия, которые в анкете обозначают себя весьма туманно, например как “предприятие с участием государства, в котором реальный контроль принадлежит администрации”. Высока вероятность того, что такое предприятие, при реальном

знакомстве с его уставными документами легко может быть отнесено как к государственным СМИ, так и к СМИ со смешанной формой собственности.

В нашем опросе приняли участие 19 представителей государственных СМИ. Кстати, почти все опрошенные руководители государственных СМИ на вопрос “Кому реально принадлежит реальный контроль над Вашим СМИ?” всегда отвечали – администрации и никогда – налогоплательщику. Видимо потому, что именно администрация распределяет бюджетные деньги и решает “быть или не быть” такому изданию.

Во всех регионах особняком стоят ГТРК – дочерние предприятия ВГТРК. Это компании федерального подчинения, хотя в состав учредителей входят и местные администрации. Судя по анкетам руководителей ГТРК, они полностью признают лишь “начальников” в Москве и традиционно считают себя в достаточной мере независимыми от местной власти.

В семи регионах, где проводился опрос, государственных СМИ было не более одного-двух. Больше всего государственных изданий в Воронеже (4) и в Ростове-на-Дону (5). Областная администрация и Госкомимущество ростовской области являются учредителем старейшей газеты региона “Молот” (унитарное госпредприятие). Администрация области и законодательное собрание ростовской области выступают учредителями газеты “Наше время”

Центр.¹⁸

Прозрачность общенациональных СМИ в целом несколько выше, чем СМИ в регионах. Столичные СМИ – всегда на виду. Это связано с постоянным вниманием государственных органов, общественности, прессы к деятельности влиятельных изданий и телекомпаний, к личностям их владельцев. Поэтому уставные документы центральных СМИ, материалы их проверок Счетной палатой бывают частично доступны журналистам. Из-за жесткой конкурентной борьбы периодически происходят “утечки” о вероятных и состоявшихся сделках, организуются целые пиаровские компании для того, чтобы “снять” или “назначить” того или иного руководителя СМИ, и т.п.

Многие финансовые структуры намеренно не опровергают слухов о своем влиянии на те или иные СМИ – нынче престижно числиться среди медиа-бизнесменов. Другие сознательно отрываются от попыток приписать им намерения внедриться на информационный рынок или продвигаться на нем, хотя всем известно, что на самом деле эмиссары ряда крупных

¹⁸ См. там же там же.

финансово-промышленных групп ведут постоянные переговоры с руководителями прессы, радио и телевидения о кредитах или о покупке акций этих предприятий.

В отличие от большинства своих коллег из регионов, все руководители общероссийских СМИ (но не все владельцы) прекрасно владеют информацией о медиа-рынке: знают потенциальную аудиторию, количество подписчиков и зрителей, основных конкурентов, рейтинги СМИ, объемы рекламы. Крупнейшие социологические службы – “Гэллуп”, “Рашн Рисеч”, КОМКОН, НИСПИ – измеряют рейтинги общероссийских телекомпаний по часам, дням, неделям, месяцам, при этом все данные о рейтингах программ и компаний, об объемах рекламного рынка, об итогах каждого рекламного года публикуются в открытой печати (бюллетень “Телескоп”, газета “Рекламный мир”, аналитические обзоры медиа-рынка в качественных журналах). В начале 1999 года редакторы нескольких десятков газет (в том числе, “Комсомольской правды” и др.) добровольно признали необходимость аудита тиражей и объявили о своей готовности объявлять действительный тираж издания.

На самом деле уже после создания НТВ в 1993 году, после акционирования “Останкино” в 1994–1995 годах и, наконец, после предвыборной компании 1996 года, мало кому известные до этого предприниматели и банкиры стали превращаться в известных медиа-владельцев. Деньги, вложенные как бы в “четвертую власть”, на самом деле вкладывались во власть настоящую. Так что реальное влияние “олигархов” на средства массовой информации в России появилось значительно раньше, чем “в верхах” возникло представление о нем.

В массовом же сознании термин “олигарх” прижился не раньше конца 1997 года, – кстати, во многом благодаря тем же СМИ. В итоге, уже к 1998 году, после создания единого производственного комплекса ВГТРК, медиа-холдингов “Газпром” и “ОНЭКСИМ” (“Интеррос”), более-менее определенно оформились контуры основных “российских империй СМИ”, которые в общественном сознании оказались крепко-накрепко связаны с именами ведущих российских бизнесменов и политиков – Бориса Березовского, Владимира Гусинского, Владимира Потанина, Петра Авена и Михаила Фридмана, Юрия Лужкова, Виктора Черномырдина.

Помимо перечисленных “империй” в Москве существуют издательские дома, которые способны проводить относительно самостоятельную информационную и экономическую политику, по большей части не зависящую от “главных олигархов” (по крайней мере, способны создавать у публики такое впечатление). Это, прежде всего, ИД “Индепендент Медиа”, “Коммерсант”, “АиФ”.

Но есть и второй уровень государственной олигархии: на уровне государственных ведомств и местных администраций, которые не столько учреждает региональные СМИ, сколько получает долю в капитале негосударственных медиа за возможность их существования (право пользоваться типографией, производственными площадями, получить в аренду землю, получить без затягивания дела лицензию и т.д.). Самый свежий пример – желание Министерства обороны иметь собственный телеканал, которое, после кабинетной борьбы, было удовлетворено: ФСТР дало разрешение предоставить МО РФ такой телеканал без конкурса в обмен на дополнительные расчищенные частоты, которыми военные согласились компенсировать свое неучастие в конкурсе. Легко предположить, что “свой” канал захотят теперь иметь и Министерство финансов, и Министерство путей сообщения, и другие ведомства.

Хочется отметить и существование такой особенной категории средств массовой информации как «медиа – империи».¹⁹

Откровенный симбиоз бизнеса и политики – главная отличительная черта российских “информационных империй” по сравнению с их западными аналогами. На Западе этот симбиоз если и существует, все же носит не столь откровенный характер. Трудно, например, представить, чтобы под выборы президента Клинтона, или британского премьера Блэра, или мэра Нью-Йорка специально создавались общенациональные информационные корпорации с государственным участием, а Руперт Мердок, к примеру, вдруг бы занял пост заместителя государственного секретаря США. В России же такие “чудеса” случаются, и нередко. За два года бизнесмен Б.Березовский успел побывать в ролях “госслужащего”, “безработного”, “свободного художника”, “генерального продюсера”, “международного чиновника”, “подозреваемого” и, наконец, “серого кардинала, манипулирующего Семейей”.

Создание столичной империи Лужкова и “газпромовского” холдинга – тоже из числа таких “чудес”. У этих двух полугосударственных – полукоммерческих корпораций нет явных бизнес-владельцев, они замкнуты на фигурах политиков и лидерах политических движений, которые будут принимать активное участие в предстоящих выборах.

Кроме излишней политизированности российских СМИ есть у российских “медиа-империй” еще одна черта, которая отличает их от западных корпораций. Дело в их “прописке”. Все штаб-квартиры крупнейших информационных холдингов находятся в Москве, тогда как, например, центральный офис всемирно известной телекомпании “Си-эн-эн” находится в

¹⁹ См. там же.

провинциальной Атланте, а вовсе не в Вашингтоне или Нью-Йорке. Не говоря уже о том, что империи Томсона, Максвелла, Мердока зарождались в отдаленных уголках Канады, Америки, Австралии, затем внедрялись на рынок общенациональных изданий, а уже после этого, перебравшись за океан, превращались в транснациональные корпорации. В России этот процесс идет пока только в одном направлении: центральные СМИ “делят” регионы.

Суперхолдинги.²⁰

Касаясь юридической формы общенациональных компаний, следует отметить, что здесь преобладают акционерные общества закрытого и открытого типов: издательские дома – как правило, ЗАО; телекомпании – по-разному (ОРТ – ОАО; ТВ-6 – ЗАО; “ТВ-Центр” – ГАО). Есть и АНО (автономные некоммерческие организации), которые входят в крупные издательские дома и, получая финансовую помощь от предполагаемых владельцев не торопятся, менять организационно-правовую форму, или, по крайней мере, при акционировании, сохраняют контрольный пакет акций за редакцией.

Если говорить о типах концентрации, которые преобладают в общероссийских медиа, то, похоже, что самая предпочтительная и эффективная форма – это образование многопрофильных (мультимедийных) медиа-холдингов. Во-первых, в такой группе СМИ существует единая система управления, принятия решения и контроля за его выполнением. Во-вторых, в холдинге – единая финансовая система: собственник единый; даже если физических лиц несколько, среди них есть один, кому принадлежит большая часть акций. К тому же, собственники, как правило, сами реально руководят этим бизнесом. В-третьих, во всех структурах проводится единая информационная политика, в том числе взаимная реклама входящих в холдинг СМИ, единый стиль компаний, агрессивный промоушн. Но даже независимо от того, организованы ли СМИ какой либо финансово-промышленной группы в медиа-холдинг, в “обойму” таких СМИ, как правило, входят и печатные, и аудиовизуальные издания, а зачастую – и рекламные фирмы, продюсерские центры, организации, производящие кино-, теле- или видеопroduкцию.

Безусловно, как и везде в мире, между владельцами и руководителями СМИ, между политиками и “медиа-номенклатурой” существуют личные связи. Реже – родственные, чаще – “семейно-корпоративные”.

²⁰ См. там же.

От вопросов структуры перейдем к рассмотрению тех компонентов правовой системы (законодательства и практики), которые имеют влияние на содержание распространяемой продукции СМИ — информации и мнений. Этот предмет касается самой сути проблем, имеющих отношение к основным компонентам правовой системы, либо препятствующей, либо способствующей созданию благоприятной среды для независимых СМИ.

Наш анализ будет “структурно нейтральным”.²¹ Иными словами, высказываемые нами положения применимы независимо от структур СМИ в данном обществе.

Мы выделяем четыре аспекта правовой среды, в которой действуют СМИ и в которой законодательство либо способствует, либо препятствует их независимости и эффективности: (1) сбор информации; (2) регулирование содержания; (3) нейтральное по отношению к содержанию регулирование, которое между тем способно влиять на содержание косвенно; (4) защита журналистов в процессе их профессиональной деятельности, в том числе защита от физического нападения.

Сбор информации — основная функция прессы в демократическом обществе — является главным условием эффективности работы СМИ. К числу законов об информации относятся законы, признающие и гарантирующие общественный доступ к правительственной информации и институтам; исключение здесь составляют случаи, относящиеся к сфере национальной безопасности, защите тайны личной жизни, предотвращению преступлений и некоторые другие случаи. К вопросу эффективности также имеют отношение законы, касающиеся лицензирования и аккредитации журналистов.

Другой ряд законов, относящихся к регулированию содержания (которое мы рассматриваем как вмешательство со стороны государственных органов) либо “законными” средствами (т.е. на основании законодательных актов или норм, созданных судебными органами), либо “внезаконными” средствами (правительственными актами, не основанными на законодательных или судебных нормах, имеющих прямое отношение к регулированию содержания). Эти законы, направленные на обеспечение ряда государственных, общественных и частных интересов, действуют путем осуществления разного рода предварительной цензуры, создания ограничений для доступа на рынок информации, а также режимов последующего наказания за явные нарушения свобод журналистов. Круг таких проблем, имеющих отношение к содержанию, и методы их разрешения представляют собой хороший показатель наличия в обществе благоприятной среды для СМИ.

²¹ Общая информация дана на основе материалов: Монро Прайс, Питер Круг. «Благоприятная среда для свободных и независимых средств массовой информации». 2000.

В третью категорию входят законы, не относящиеся непосредственно к редакционному содержанию (т.е. внешне нейтральные по отношению к содержанию), но оказывающие побочное воздействие и потому создающие опасность внешнего манипулирования при их применении; или же законы, предназначенные защитить СМИ от нажима извне.

И четвертая категория - это вопросы о защите журналистов в ходе их профессиональной деятельности. Здесь выделяется два момента. Во-первых, гарантия занятости журналистов; при рассмотрении этой проблемы обращаем внимание на так называемую “внутреннюю свободу прессы” или на отношения между журналистами и владельцами средств массовой информации. Во-вторых, это вопрос физической безопасности: журналистам часто приходится сталкиваться с угрозами и подвергаться физическому преследованию, со стороны либо органов государственной власти, либо частных лиц; степень защиты журналистов со стороны данной правовой системы является ключевым компонентом благоприятной среды.

К рассматриваемой нами теме относятся несколько моментов. Во-первых, признание факта, что регулирование содержания правовыми средствами осуществляется как общеприменимыми законами (законами, применяемыми ко всем лицам в пределах юрисдикции данных правовых систем и не имеющих прямого отношения к СМИ), так и специальными законами, имеющими отношение к СМИ. Это имеет большое значение при решении вопроса о конституционности конкретных правительственных актов. Дело в том, что, исходя из внешних признаков гораздо труднее оспорить конституционность (в плане свободы прессы) того или иного общеприменимого закона, нежели специального закона о СМИ. Это различие подробно освещается ниже. Общеприменимые законы представляют собой именно те точки, в которых деятельность СМИ пересекается с основной правовой системой. Что касается специальных законов о СМИ, то тут выделяются две их категории: (1) “законы о средствах массовой информации” или “законы о печати”, которые во многих странах являются основополагающими в отношении регулирования СМИ; и (2) законодательные акты, относящиеся к более конкретным, узким темам, как то регулирование вещания или права и обязанности журналистов.

Во-вторых, следует отметить, что хотя мы рассматриваем в основном государственные акты, в правовой среде, в которой действуют СМИ, определенную роль играет и частный сектор. Например, одной из важных сторон сбора информации является объем доступа к информации о частных предприятиях и лицах. Что касается прямого влияния на содержание, то во всех правовых системах частные предприятия и физические лица могут подавать иски с требованием возбудить судебное дело в случае нарушения их прав со стороны СМИ. Что же

касается косвенного влияния, то тут большой вес, особенно в случае частного владения на СМИ, имеют не только государственные структуры, но также и частные лица и компании.

Наконец, рассмотрение “правовых норм” носит расширительный характер. Сюда относятся не только законодательные акты, но и нормативные административные акты, учитывая также и потенциально применимые конституционные и международные нормы...

Для создания благоприятных условий для развития демократии также важен и такой вопрос, как формирование институтов, которые сведут до минимума случаи злоупотребления государственной властью во время выборов. В состав понятия благоприятной среды входит один компонент, который прямо влияет на политический процесс. Это законодательство о деятельности СМИ во время предвыборных кампаний. В этом законодательстве отмечается несколько важных моментов, а именно: доступ к средствам массовой информации для кандидатов; тенденциозные и пристрастные передачи вещательных каналов; манипулирование вещанием со стороны властей; правила в отношении политических реклам. В некоторых странах действуют нормы относительно публикации и распространения сообщений о результатах опросов общественного мнения. Например, иногда запрещается обнародовать результаты опросов непосредственно перед выборами.

Совет Европы призвал правительства государств-участников “изучить возможности для обеспечения уважительного отношения к принципам справедливости, равноправности и беспристрастности при освещении предвыборных кампаний, а также рассмотреть возможность принятия мер по воплощению этих принципов в своем законодательстве или в практических действиях в надлежащих случаях и в соответствии с конституционными нормами”.⁵ Совет Европы поддержал меры регулирования самими профессиональными работниками СМИ в форме кодексов поведения, которые бы содержали основные принципы ответственного, точного и справедливого освещения предвыборных кампаний.

Дать окончательный ответ, указав абсолютно точную модель того, какие именно законы нужны по всем этим вопросам, невозможно. После 1989 года, в начальный период переходного процесса в Европе, нередко выдавались рекомендации насчет того, что каждому кандидату должно быть предоставлено равное время на национальном или региональном телевидении. Но для тех, кто считает, что торжеству принципов демократии способствует устойчивое состязание между ограниченным числом политических партий, такая система представляется хаотичной и неэффективной. Равный доступ для всех кандидатов может свести на нет важность освещения предвыборной кампании, ослабить партийную структуру и уменьшить вероятность появления ряда сильных кандидатов. В некоторых системах применяется двухуровневый подход: с одной

стороны, некоторый доступ предоставляется всем кандидатам, а с другой стороны, путем отбора общественное обсуждение направляется и циркулирует вокруг нескольких лидеров и нескольких основных проблем. В некоторых законодательствах на государственные органы информации налагаются дополнительные обязанности, в то время как частным вещательным компаниям предоставляется больше свободы решать, каким образом следует предоставлять доступ для кандидатов. Некоторые законы гласят, что если та или иная станция предоставляет эфирное время для кандидатов, то она обязана это делать без какой-либо дискриминации. Есть еще и другой способ: на эфирное время, предоставляемое каждому кандидату, устанавливается определенный лимит.

Проблема также в том, в какой степени управляющие вещательной компанией могут иметь свои взгляды и использовать свою станцию во время выборов для их распространения. В Соединенных Штатах вещательные компании издавна придерживаются той точки зрения, что для выражения своих предпочтений в пользу того или иного кандидата они вправе ссылаться на Первую поправку к Конституции.

В Европе другой лицензионный порядок: вещательные станции обязаны быть объективными и беспристрастными, что несовместимо с тенденциозным освещением. В противоположность американским нормам, европейские нормы к тому же имеют тенденцию ограничивать или запрещать политическую рекламу — на том основании, что чрезмерный доступ к средствам массовой информации посредством платной рекламы предоставляет слишком большое преимущество состоятельным кандидатам.

Хорошим примером в этом отношении служит подход, применяемый в Италии. По законопроекту, внесенному правительством Италии в 1999 году, политическая реклама во время предвыборной кампании запрещалась. Оппозиция во главе с Сильвио Берлускони, лидером партии “Вперед, Италия!”, владельцем многих частных электронных средств информации, заявила, что любое ограничение права заниматься рекламой является посягательством на их свободу. По предложенному законопроекту государственное телевидение обязано было предоставлять партийным лидерам определенное количество эфирного времени для проведения круглых столов и дебатов. Вместе с тем законопроект указывал, что проводить такие мероприятия частные электронные средства информации могут по своему усмотрению.

Во многих странах, переживающих переходный период, у вещательных компаний — частных, общественных или правительственных — мало возможностей для защиты во время выборов от давления со стороны правящей партии. То есть многие вещательные компании, будучи в долгу

перед правительством за предоставление им лицензии и за поддержку своей деятельности, вынуждены служить своим патронам. Едва ли в отношениях между правительством и вещателями найдется аспект, более противоречащий принципу верховенства права, чем принудительное использование возможностей радио и телевидения для влияния на результаты выборов.

Итак, благоприятная среда для стабильной демократии предполагает стремление к созданию институтов, способных приуменьшить злоупотребления со стороны властей во время выборов. Например, в 1993 году в России был учрежден специальный Третейский информационный суд для разбора всевозможных жалоб во время выборов: как жалоб кандидатов на СМИ, так и жалоб СМИ на правительство. Этот суд и его преемник — Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ, ликвидированная указом Президента Путина 3 июня 2000 года, — обладал небольшими полномочиями, наиболее существенными из которых, как это часто бывает у такого рода органов, являлись полномочия принимать и публиковать свои решения. В некоторых странах, кроме того, учреждаются специальные избирательные комиссии, наделенные полномочиями налагать штрафы за злоупотребления свободой массовой информации или же принимать санкции в отношении кандидатов, пытающихся обойти или нарушить законодательство о деятельности СМИ во время выборов.

В России, как уже упоминалось выше, правовая среда существования средств массовой информации определяется Законом РФ «О средствах массовой информации» и, в частности, Разделом II этого Закона.

К законам, призванным регулировать масс-медиа, многие руководители СМИ относятся с подозрением. В лучшем случае они считают, что “нормального законодательства в области СМИ нет”, в худшем — видят в законе повод для ущемления своих прав: “Закон о печати составлен так, что любую газету можно разорить и закрыть за месяц” (Новосибирск).

Большинство единодушно отмечают слабое развитие правовой базы СМИ в регионах, хотя одновременно в качестве некоторого утешения признают, что в регионах нет законов, ущемляющих прессу. Есть и еще одна точка зрения по поводу причины невнятности законотворческого процесса на местах: “Очень хороший способ на что-то влиять — это не принимать нужных законов”.²²

²² Правовое регулирование концентрации и прозрачности СМИ // Под ред. Г.В. Винокурова, А.Г. Рихтера, В.В. Чернышева. — М.: Центр «Право и СМИ», 2000. — (Журналистика и право; Вып. 25)

Я не хочу занимать много места описанием, законов, существующих в Российской Федерации которые регулируют правовое поле средств массовой информации. С ним можно ознакомиться в комментарии к ст. 5 Закона РФ «О средствах массовой информации».²³

В данном контексте темы моего исследования и в рамках этой его части хочу остановиться и на небольшом обзоре законодательства РФ о хозяйственной деятельности средств массовой информации.²⁴

Право на осуществление хозяйственной (предпринимательской) деятельности относится к категории субъективных прав человека и гражданина в Российской Федерации. Согласно статье 34 Конституции РФ каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом деятельности. Конституционные гарантии содержатся также и в статьях 8, 35 Конституции РФ и выражаются в равенстве всех форм собственности и одинаковом уровне защиты каждой из них, обязанности государства поддерживать конкурентную среду и праве на равную судебную защиту в случае нарушений. Конституционное право на предпринимательскую деятельность следует рассматривать как элемент дозволенного поведения. Это означает, что нормативные акты должны очертить территорию запрещенного, а не подробно регламентировать сферу разрешенного.

Закон действительно устанавливает, что конкретно запрещено в сфере экономической деятельности. Немалую роль играют также запреты, выработанные профессиональной этикой и хозяйственной практикой, которые не имеют нормативные закрепления, но обладают существенной регулятивной способностью. Кроме того, регулирование включает в себя и правовые нормы, образующие определенные процедуры и правила хозяйственной деятельности.

Право на осуществление хозяйственной деятельности выражается:

- в равенстве всех форм собственности и одинаковом уровне правовой защиты каждой из них;
- в обязанности органов государства поддерживать конкурентную среду;
- в праве на судебную защиту в случае нарушения законных интересов.

Виды хозяйственной деятельности, осуществляемой СМИ, выделяются по ее характеру, формам собственности, в которых она осуществляется и количеству участвующих в этой деятельности лиц. По характеру деятельности выделяются, например, редакционная,

²³ См. так же: Приложение № 3.

²⁴ Так же, по указанной теме см. Приложение. № 4.

издательская, вещательная и пр. Эти виды деятельности могут осуществляться как самостоятельно, так и в сочетании с другими.

В зависимости от форм собственности выделяются государственные, муниципальные, частные и общественные осуществления хозяйственной деятельности.

По количеству лиц, участвующих в хозяйственной деятельности, можно выделить индивидуальную деятельность физического лица и коллективную деятельность – деятельность юридических лиц и иных организационных образований.

Виды хозяйственной деятельности можно также классифицировать на общие и лицензируемые, перечень которых определяется законом.

А теперь я хочу обсудить тот вопрос, ради которого и создавалась эта работа, основой которого является все вышесказанное. Это вопрос контролируемости государственных и независимых средств массовой информации (особенности коррупции в СМИ).

Должно ли государство регулировать деятельность СМИ? Безусловно! Но, что такое «государство» в конкретном проявлении? Это некая властная структура, система бюрократических органов, в которых работают вполне осязаемые в отличие от высокой абстракции «государство» люди – назначенные чиновники или избранные депутаты (вместе опять же с обслуживающими их чиновничьими аппаратами). Декларируя интересы «государства», они параллельно, в соответствии с реальной человеческой природой, реализуют свои собственные интересы...

Если обратиться к другому важнейшему субъекту государственной власти – бизнесу. То имеет ли он право влиять на СМИ? И вновь приходится дать утвердительный ответ. Но «бизнес» в конкретном проявлении – это еще меньшая категория по сравнению с «государством», поскольку влиять может главным образом крупный «бизнес», во главе которого, как известно, стоит весьма небольшая группа персон – индивидуальных собственников. Их интересы тем более могут не совпадать с интересами населения – общества.

Именно этим объясняется тот факт, что в сентябре 1997 года на сайте радиостанции “Свобода” (www.svoboda.org) впервые появилось подробное описание “российских информационных империй СМИ”, хотя авторы – Флориана Фоссато и Анна Качкаева – понимали, что новые объединения российских медиа лишь с натяжкой можно называть “империями”. Такова уж всем известная особенность российской медиа-среды, что “олигархи – владельцы СМИ” в России – это лишь “люди, похожие на олигархов”, да и “общественное телевидение” – не совсем общественное. Тем не менее, в течение четырех раз за минувшие два

года авторам удавалось обновлять это описание, по возможности фиксируя все перемены, происходящие со СМИ того или иного “олигарха”, финансово-промышленной группы или государства. В настоящее время эти наблюдения позволяют утверждать, что в постоянном “брожении” рынка общенациональных и столичных медиа уже начинают просматриваться все виды грядущей концентрации СМИ – и горизонтальной, и вертикальной, и многоотраслевой.

Углубление процесса концентрации масс-медиа сопровождается усилением финансовой непрозрачности СМИ, которая в России пока что является нормой. Манипуляции со “скрытой” рекламой и налогами, бартерная реклама, выплаты неучтенными средствами, “приписки” тиражей и т.п. не позволяют всерьез говорить о прозрачности рынка СМИ, в том числе рекламного. Многие сведения, связанные с учредителями, реальными владельцами безо всяких оснований считаются коммерческой тайной. Никакой конкретной информации о том, кто в действительности стоит за многочисленными ООО, ТОО и ЗАО, из типовых уставов не получишь. Совершенно очевидно, что все эти явления способны поставить под сомнение перспективы развития свободных СМИ в России.

Наконец, двусмысленное положение многих так называемых “государственных СМИ” или “СМИ с государственным участием” еще больше запутывает ситуацию. Как правило, в этом случае, предприятие (редакция) по форме собственности – частное (ООО – это лишь организационно-правовая форма). А вот СМИ, которое учреждает такое ООО, обычно имеет среди учредителей какую-нибудь администрацию. Тех же компаний, которые занимаются информационным бизнесом и которые при этом зарегистрированы как акционерные общества открытого типа, среди СМИ – явное меньшинство. Поэтому исследователи СМИ, располагая лишь отрывочными сведениями об истинных владельцах СМИ, пытаются сопоставить информацию из разных “осведомленных”, но неофициальных источников, из открытой печати, из интервью и неформальных бесед с владельцами и руководителями СМИ и тому подобных неформальных источников информации. Естественно, такую информацию трудно отнести к научно-проверенным данным.²⁵

Господство точки зрения одного вещателя или владельца.²⁶

Есть еще одна форма структурного регулирования, имеющая отношение к благоприятной среде. Это касается степени, до которой какой-либо вещатель или владелец лицензий способен охватить большие слои населения. Если цель при этом — конкуренция и

²⁵ Правовое регулирование концентрации и прозрачности СМИ // Под ред. Г.В. Винокурова, А.Г. Рихтера, В.В. Чернышева. – М.: Центр «Право и СМИ», 2000. – (Журналистика и право; Вып. 25)

²⁶ Там же.

плюрализм мнений, то тут также важно видение конечного результата. Как быть, если результат приватизации сводится к тому, что остаются только два вещателя, и что самый сильный из них охватывает 70 процентов аудитории? Это необязательно является несовместимым с демократическими нормами, но такое господствующее положение уже вполне может вызывать тревогу. У правительства, ставящего своей целью создание конкурентоспособной и независимой структуры СМИ, должны быть инструменты для определения и реализации той роли, какую призваны играть вещание и пресса. При анализе благоприятной среды вопрос ставится не только о концентрации, но и о том, занимает ли государственное вещание контролирующее положение и какие существуют схемы доступа к СМИ для меньшинств и оппозиции.

Многие из этих проблем возникали при рассмотрении изменений правовых рамок собственности в области СМИ в России. Был подготовлен законопроект, содержащий ограничения той степени, в какой одна компания или взаимосвязанная группа могла бы владеть вещательными станциями, охватывающими слишком большой процент российской аудитории. С другой стороны, большая часть критики в адрес российской вещательной структуры сводилась к тому, что наиболее крупные компоненты СМИ контролируются промышленными группами, в том числе банками, нефтяными компаниями и другими сырьедобывающими монополиями. С точки зрения благоприятной среды, возникал один важный вопрос: являются ли вещательные станции независимыми от правительства? И хотя эти станции находились в частных руках, условия владения и отношения владельцев с правительством говорили о том, что получить статус “независимости” им трудно.

Действительно, значение такого крупного конгломерата, как владельца независимой телевизионной сети НТВ, показало, что усилия правительства применить налоговые и другие законы против этого владельца можно с полным основанием истолковывать как атаку на прессу в целом. Концентрация указывала на наличие тонких взаимоотношений, которые трудно распутать.

Однако даже в этом случае можно сказать, что тогда существовала своего рода конкуренция: промышленность была организована в олигархию, состоящую из нескольких мощных группировок. Между этими группировками и, стало быть, между контролируемыми ими вещательными империями шла конкурентная борьба. Однако СМИ, находящиеся под жестким контролем промышленных и банковских олигархов, не может служить целям, ведущим к стабильным демократическим институтам. Если считается, что СМИ находятся под контролем олигархии, то у граждан складывается впечатление, что у них нет возможности

использовать СМИ для реформ. Ответом на эту ситуацию может быть попытка ускорить развитие сильных конкурентов или же терпимо относиться к существующему олигархическому порядку, но при этом запрещать направленную против конкуренции или иную противоправную деятельность.

Практически невозможно получить структуру СМИ, в которой каждая точка зрения, каждое массовое мировоззрение завладевает тем или иным значительным вещательным предприятием. Поскольку это состояние нереально (кроме как в идеализированном мире Интернета), было бы обманчиво обещать какой-либо набор особых законов для реформирования СМИ по такому вопросу. В обществе всегда будут сильные вещательные предприятия, и поэтому, в силу самих затрат на успешное вещание, часто невозможно сдерживать давления в сторону консолидации собственности.

В части исследования, касающегося коррупции в СМИ, хочется вернуться и к вопросу аудитории и провести некоторые высказывания специалистов в области масс-медиа.

Бергер Михаил Львович²⁷ (главный редактор газеты «Сегодня»): Как выясняется, читателю все равно, печатает газета заказные материалы, откровенно продажные, или нет. Это никак не влияет на тираж, на доверие к газете. Это показывают серьезные или не очень серьезные исследования. Но есть газеты с огромными тиражами. И вот что происходит. Закон о печати требует весьма ясного обозначения рекламной продукции. Читатель, потребитель, должен понимать, что это реклама, за это заплачено.

Возьмите газету в любом киоске и внимательно посмотрите то, что написано мелким шрифтом на последней полосе: «Уважаемые читатели, материалы в третьем абзаце, в которых после второго слова вместо запятой стоит точка, они на коммерческой основе». Я утрирую, конечно. Но мысль такая, что за материалы, отмеченные треугольничком, заплачено.

Я прекрасно понимаю, как устроена пиар-работа. Приходят люди и говорят: вот вам деньги, напечатайте. Издатель или редактор сразу говорит: конечно, с удовольствием, только на правах рекламы. Менеджер говорит: ради Бога, только не на правах рекламы. Что угодно напишите, давайте что-нибудь придумаем. И появляются такие вот изобретения. Появляются рекламные материалы под видом интервью или замечательных очерков о достижениях какого-нибудь

²⁷ Выступление на Круглом столе «Гласность – первые шаги» // Судьбы гласности. (Материалы международной научно-практической конференции «Судьбы гласности 1986 – 2001. Опыт ее защиты 1991 – 2001») // М. Лурена. 2001.

кандидата в губернаторы. И это практически никак не влияет на репутацию средств массовой информации.

У меня серьезные претензии к читателям. Я чувствую, что я сам себя обманывал долгие годы. Потому что тратил массу усилий и строил редакцию таким образом, чтобы нельзя было напечатать материал за деньги, чтобы нельзя было под столом договориться с журналистом. И вдруг выясняется, что ерундой какой-то занимался. Люди зарабатывают деньги, прекрасно себя чувствуют. Никого это не волнует. Я, конечно, никогда так не буду делать. Эти принципы остались со мной, но их негде реализовывать.

Но, тем не менее, проблемы с аудиторией. Ясно, что другой аудитории у нас нет. Не знаю, что с этим делать. Видимо, надо делать то, что делал раньше. Надо все-таки вербовать себе сторонников из тех людей, которые адекватно могут оценить заказной материал. На самом деле читатели, слушатели поумнели серьезно. Я просто порадовался. На днях слышу на одном из популярных радиоканалов оплаченное интервью с какой-то риэлторской компанией: какие замечательные дома в Куркино, все едем в Куркино. Позвонил слушатель и говорит: «Это же явная рекламная передача. Сколько вам заплатили за эту передачу?» Мне стало как-то тепло оттого, что народ, уже почти как крыса, которая мясо съедает, а таблеточку-отраву выплевывает. То есть читатель, слушатель уже сплевывает эту отраву, заразу, которую подсовывают под видом журналистского текста.

Но это существенная проблема, которая не имеет линейного решения. То есть нельзя принять какое-то решение, нельзя объявить какие-нибудь двухнедельные курсы для обучения читателей. Видимо, через это нужно пройти, как-то переболеть, что ли. Я надеюсь, что это произойдет когда-нибудь....

Я был среди тех 23 журналистов, которые в 1994 году подписали Московскую хартию журналистов, где мы ввели массу ограничений на свою деятельность и публично заявили о том, чего мы хотели бы придерживаться. И некоторое время эта хартия имела какое-то значение.

Я хочу сказать, что ограничения существуют. Нельзя говорить о том, что мы пытаемся кого-то учить, и не думаем о себе. На самом деле мы много усилий тратим на то, чтобы выработать какие-то этические ограничения. Я как человек, который экономической журналистикой занимался, прежде чем стать начальником, был объектом обработки пиар-компаний. Ко мне шли со сладкими предложениями заработать за один день столько, сколько за полгода можно заработать. Я понимал, что я не готов, чтобы сопротивляться этому соблазну, во-первых. Во-вторых, не существует даже понятия о том, что это недопустимо. Этого нет в головах даже. Люди говорят: мы же напишем правду о том, что это чудесный банк. Это же правда. Мы никого

не обманываем. Да. Очень трудно с такой логикой бороться, кроме того, чтобы сказать: забери свой материал, поскольку я начальник, и не приходи, еще раз придешь - уволю. Вот и вся борьба.

Я повторяю. Мы делали какие-то попытки ограничения. Но главное ведь то ограничение, тот уголовный кодекс, условно говоря, который каждый человек составляет для себя. Я прочитал множество корпоративных кодексов, там чудесные правила. «Нью-Йорк Таймс» пишет: «Мы всегда платим за свои ланчи». ... Проблема-то на самом деле не только национальная, не только российская.

Засурский Ясен Николаевич²⁸ (декан факультета журналистики МГУ): Я согласен, что у нас в обществе отношение к средствам массовой информации очень странное. Они воспринимаются как инструмент. Телевидение - кому принадлежит, тому и служит. Ни у кого не возникает даже мысли о том, что оно должно служить какому-то обществу или гражданам. В этом проблема. Инструмент. Правительство считает - мой должен быть. Президент - мой. И Гусинский, и Березовский - для них это инструменты.

У нас гласность, к сожалению, не получила никакого формального закрепления. А в философии есть понятие Хабермаса «публичная сфера». Это примерно то же самое, что гласность. И вот эта сфера публичная у нас никак не существует. Сфера, которая не принадлежит ни государству, ни каким-либо организациям. Здесь действуют вроде бы средства массовой информации.

Гласность в этом смысле повисла в воздухе как понятие. Гласность должна быть прозрачностью и какой-то сферой для действия самих людей. С другой стороны, наше гражданское общество очень молодое.

В отношении того, как воспринимает читатель. Это проблема не только наша. Сейчас в Англии и в других странах ЮНЕСКО приняла специальную резолюцию о необходимости медиа-образования. То есть о том, что нужно учить людей, как читать газеты, как слушать передачи. И в Англии это широко внедряется. У американцев есть другой принцип. У них издаются обзоры, где анализируется журналистская практика. И они каким-то образом доказывают, что кто-то был недобросовестным. Конечно, это не спасет нас. Но это было бы полезное дело, если бы мы развивали эту критику. У нас телевизионная критика довольно

²⁸ Выступление на Круглом столе «Гласность – первые шаги» // Судьбы гласности. (Материалы международной научно-практической конференции «Судьбы гласности 1986 – 2001. Опыт ее защиты 1991 – 2001») // М. Лурена. 2001.

хорошая существует. А вот газетной критики у нас, по-моему, нет. И это тоже, мне кажется, серьезный пробел.

Кроме того, очень велик формализм в жизни нашей страны. Он сейчас возрождается. Формализм советский, когда говорится: формально у нас все правильно. У нас НТВ закрывается - экономические трудности. И есть люди, которые пишут книги об этике. Когда им говоришь: смотри, завтра ты ничего не сможешь написать, он говорит: да что вы, я же не работаю на кого, мне платит университет деньги, и все. Сегодня эта формальная сторона дела стала особенно распространяться в связи с тем, что появилась категория руководителей, которые эту формальную сторону очень активно воспринимают. Это, конечно, очень опасно. Потому что мало вести речь о всех этих формальностях и формальностями прикрывается все что угодно - любые преступления, любые действия, прокуратура разберется. Прокуратура не разбирается.

Журналистика наша в силу экономических трудностей не способна быть достаточно самостоятельной. Хотя, мне кажется, многое зависит от главного редактора и от позиции самих журналистов. Позиция самостоятельных журналистов в прессе, может быть, недостаточно поощряется. Разобщенность нашего журналистского общества поразительна. В истории мировой журналистики такой разобщенности не было.

ЯСИН Евгений Григорьевич²⁹ (научный руководитель Высшей экономической школы): Я бы назвал две вещи. Первое. Это то, что журналисты покупаются. Можно сказать так, что если вы сейчас видите какие-то выступления в прессе или по электронным средствам массовой информации, пафосные выступления - вы не можете испытывать уверенности, что это просто некупленное выступление.

Я позволю себе привести один из последних примеров. Это выступление известного тележурналиста Михаила Леонтьева в известной программе «Однако» с доказательством, что реформа железнодорожного транспорта, которую возглавляет господин Аксененко, намного лучше, чем реформа в РАО ЕЭС, которую возглавляет господин Чубайс. Я, к сожалению, может быть, или к счастью, хорошо осведомлен о делах и в одном ведомстве, и в другом. Я не имею никаких улик, я не следователь, но у меня твердое убеждение, что Михаилу Леонтьеву хорошо заплатили. Иначе был он не выступал.

²⁹ Выступление на Круглом столе «Гласность – первые шаги» // Судьбы гласности. (Материалы международной научно-практической конференции «Судьбы гласности 1986 – 2001. Опыт ее защиты 1991 – 2001») // М. Лурена. 2001.

Вот такого рода вещи сплошь и рядом. Я не знаю, как это все называется в профессиональных терминах, но это ужасно, потому что журналистика так же, как и правоохранительные органы, является средством конкурентной борьбы. Никаких моральных правил на этот счет наше общество не выработало.

Похоже, есть и еще одна – чисто психологическая причина или ложно понятные представления о сути “владения СМИ”. В профессиональной медиа-среде бытует мнение, что называть “хозяина” неудобно, потому что окружающие обвинят издание в “продажности”. Так называемые московские “олигархи” очень сильно помогли региональной общественности утвердиться в таком мнении. Что же касается понятия “эффективный (грамотный) собственник”, то оно пока еще не утвердилось в общественном сознании.

Поэтому в результате исследования выяснилось, что владельцам или руководителям таких СМИ проще описать свое реально-экономическое, а не формально-юридическое место на информационном рынке; при этом руководители “частных” СМИ в большей степени тяготеют к открытости, чем их коллеги из государственных или полугосударственных организаций, которые во многих случаях не хотят или не могут уточнять состав акционеров, источники финансирования, финансовые взаимоотношения с властями и т.п. Видимо, причина этому – большая степень соответствия юридического статуса частных СМИ реальным экономическим отношениям, в системе которых функционируют “частник”.³⁰

Но, не смотря на это, пожалуй, впервые в истории исследования современных российских СМИ можно, опираясь на данные анализа, подтвердить существование “черного нала”³¹ в работе медиа-организаций. Об этом все догадывались, обсуждали эту проблему в частных разговорах, однако до сих пор понятие “черного нала” не было введено в официальный медиа-дискурс, хотя это давно уже пора было сделать. Здесь существенным является еще одно соображение: признание того, что СМИ “уходят от налогов” и манипулируют наличными средствами нельзя считать сенсацией, теперь это – уже подтвержденный факт, отражающий состояние всей экономики страны, где происходит все то же самое.

Итак, 7 человек опрошенных признали, что в их организациях в ходу выплаты неучтенными наличными средствами, необлагаемыми налогами: “К сожалению, от этого никуда не денешься – такова система” (фраза из анкеты). И только 37 человек однозначно

³⁰ По материалам: Правовое регулирование концентрации и прозрачности СМИ // Под ред. Г.В. Винокурова, А.Г. Рихтера, В.В. Чернышева. – М.: Центр «Право и СМИ», 2000. – (Журналистика и право; Вып. 25)

ответили, что в их организациях нет такой практики. Правда, наши интервьюеры в своих резюме подчеркивали, что многие из тех опрошенных, которые сказали “нет”, все-таки лукавят: в период становления организации редкий руководитель обходится без манипуляций с наличкой. 11 человек вообще отказались от комментария, подчеркивая, что они не хотят, не будут, или не могут откровенно отвечать на этот вопрос. 27 респондентов вообще никак не ответили на этот вопрос, проигнорировали его или поставили прочерк. 19 респондентов отвечали по принципу “нет, но...”. То есть в принципе признали, что “черный нал” существует, но как раз в их организациях его нет, или же он был, но только раньше.

Вообще, этот блок вопросов – лидер опроса по нежеланию отвечать, потому что на все остальные вопросы анкеты респонденты отвечали хотя бы односложно: “да – нет – не знаю”. Такое нежелание само по себе показательно: как правило, люди предпочитают промолчать, если тема слишком деликатная или “скользкая”.

Понятно, что в таких экономических условиях очень трудно рассчитывать на то, что руководители телекомпаний и газет согласятся с требованиями о “прозрачности”. Но не стремиться к этому не только опасно (СМИ не должны превращаться в еще одну прибыльную отрасль теневой экономики), но и не выгодно.

В качестве иллюстрации ко всему вышесказанному я рассмотрю проблему коррупции в средствах массовой информации на **примере выборов**.

Главные политические технологии разрабатываются в области механизма овладения и удержания государственной власти – выборов. Для победы на выборах кандидату необходимо получить к избирательной аудитории для агитации. С целью затруднения этого действия цены в средствах массовой информации на предвыборную агитацию по меркам обычного гражданина составляют астрономические величины. Это основной способ отсека нежелательных кандидатур.

В силу таких обстоятельств эффективную агитацию могут осуществлять только такие кандидаты, которые имеют достаточные источники финансирования, т.е. им приходится обращаться к крупным собственникам.³²

Средства массовой информации (СМИ), в этом ракурсе правильнее было бы их именовать средствами массовой пропаганды, имеют наибольшую эффективность воздействия

³¹ По материалам: Правовое регулирование концентрации и прозрачности СМИ // Под ред. Г.В. Винокурова, А.Г. Рихтера, В.В. Чернышева. – М.: Центр «Право и СМИ», 2000. – (Журналистика и право; Вып. 25)

³² А.В. Лукашев, А.В. Пониделко. «Черный PR» как способ овладения властью или бомба для имиджмейкера. 2-издание. СПб. «Бизнес-пресса». 2001. С.17.

на изобретателей. СМИ подразделяют по видам на электронные (телевидение, радио и WEB-сайты) и печатные (газеты, журналы и др.)

По уровням СМИ распределяются на центральные, региональные и местные.

Центральные СМИ находятся в руках у олигархов, региональные – находятся под ними, а местные, как правило, используются районными представителями власти.

С точки зрения ориентации СМИ можно классифицировать на следующие основные группы:

- «желтая пресса», зарабатывающая на жизнь дешевыми сенсациями, скандалами, «разоблачениями», «клубничкой» и прочими способами развлечения обывателя;
- «демократические СМИ», которые кормятся из рук финансовых «акул» и различных политических группировок;
- коммунистическая пресса, отмирающий член общественного организма, отстаивающий интересы прокоммунистических партий и движений, находится также на содержании олигархов.

Но главный признак классификации, с точки зрения кандидата, состоит в предрасположенности СМИ. Т.е., которые подкуплены наиболее богатыми кандидатами, относятся к враждебным.

«Нейтральные», для видимости, СМИ стригут всех кандидатов подряд, причем – беспощадно.

Всегда есть дружелюбные СМИ, их никто не подкупает, потому что они «не рейтинговые», но с ними легко договориться о выступлении за сходную цену.

Рассмотрим основные аспекты использования СМИ в ходе массового введения общественного мнения в заблуждение.

Уровень используемых СМИ зависит как от уровня самой предвыборной компании, так и от финансовых возможностей кандидата на ту или иную должность. При этом следует учесть, что большая часть населения охвачена центральными СМИ, которые принадлежат олигархам. Поэтому при принятии решения о включении в предвыборную гонку следует трезво оценить свои финансовые возможности и перспективы договоренности с хозяевами СМИ. При такой оценке необходимо помнить, что кандидат должен фигурировать в СМИ в ходе всей предвыборной компании, а также иметь профессионально подготовленные материалы для них, а после занятия поста предстоит рассчитаться с благодетелем.

Рассчитаться доступом к бюджету соответствующего уровня, льготами или другими условиями удовлетворения его материальной заинтересованности.

Следующим шагом является тщательная подготовка к заявлению о своей кандидатуре. Здесь под заявлением своей кандидатуры имеет в виду ряд общественно значимых шагов, которые могли бы привлечь внимание избирателей к фигуре кандидата.³³

Основными формами заявления кандидата через СМИ могут быть следующие.

1. Участие кандидата в телевизионных аналитических передачах с постановкой «проблемы» и указанием путей ее разрешения.
2. Короткое интервью для программы новостей радио и телевидения по избирательной программе.
3. Пресс-конференции для журналистов в этом же ключе с последующей передачей материалов в СМИ.
4. Дальнейшие комментарии таких выступлений со стороны известных лиц в этих же и других программах.
5. Публикации специально разработанных фундаментальных статей в ходовых газетах и журналах.
6. Организация «откликов» на газетные публикации и выступления, в том числе дискуссионного характера.

Этого часа с нетерпением ждут армии теле-, радио и прочих журналистов и владельцев информационных компаний.

Для создания соответствующей легенды о нашем герое установлены специальные тарифы и неформальные таксы. Кандидата найдут даже под землей и предложат «самые выгодные» формы оплаты и наиболее ходовое время выхода в эфир.

Имейте в виду, что пресс-конференция обойдется примерно в 500 долларов, статья в солидной газете регионального уровня – в 1500 – 2000 долларов, в центральной газете уровня «Известий» – в 10 000 долларов, минута эфирного времени на региональном телевидении – 250 – 500 долларов, а на центральном – уже в 40 000 долларов. Зато с местным телевидением можно договориться в пределах 200 – 1500 долларов за 10 – 20 – минутную передачу.³⁴

Из-за отсутствия позитивных сдвигов в экономике для большинства кандидатов «партии власти» ключом ко всей компании становится контроль над информационным полем. Контроль над СМИ дает шанс на проведение тотальной компании «промывки мозгов» избирателей. И это

³³ А.В. Лукашев, А.В. Пониделко. «Черный PR» как способ овладения властью или бомба для имиджмейкера. 2-издание. СПб. «Бизнес-пресса». 2001. Сс. 40-41.

³⁴ А.В. Лукашев, А.В. Пониделко. «Черный PR» как способ овладения властью или бомба для имиджмейкера. 2-издание. СПб. «Бизнес-пресса». 2001. С.44.

при том, что чиновничий корпус до сих пор плохо представляет себе возможности демократии и публичной политики.

В ряде регионов в ходе компаний 1995 – 1998 гг. телеканалы и местные газеты просто отказывались работать с оппозиционными кандидатами в объемах, превышающих обязательные по местным законам о выборах. Делалось это под самыми бредовыми предлогами, вплоть до угрозы забастовки со стороны технического персонала, испытывающего аллергию на любую оппозицию действующей власти.³⁵

По данным, приводимым Г. Почепцовым (1998 г.), восприятие невербальной, визуальной информации примерно в 2 раза выше, чем вербальной, т.е. текстовой.

Телевидение является самым дорогим, но и самым эффективным средством пропаганды. На 70 % имидж ведущих политиков создается телевидением. Одновременно именно ТВ может быстро сокрушить любой сформированный образ.

Примером может служить печально знаменитое заявление губернатора Д. Аяцкова о восторге перед Клинтоном и зависти по отношению к Монике Левински. После трансляции этого высказывания по основным ТВ-каналам осуществление президентских амбиций губернатора стало весьма проблематичным.

Без грамотного использования радио и ТВ невозможно провести эффективную избирательную кампанию ни в Федеральное Собрание, ни на пост президента или губернатора субъекта Федерации. Несколько меньшее значение имеет использование эфирных СМИ на региональных и местных выборах в представительные органы власти.³⁶

В конечном счете, любые более крупные выборы выигрываются или проигрываются в СМИ.³⁷

Выводы³⁸

Во всем мире ученые в области медиа, юристы, специализирующиеся в этой сфере убеждены, что на наших глазах происходит процесс вхождения современных государств в фазу становления нового мирового информационного порядка, мирового информационного общества.

³⁵ А.А. Максимов «Чистые» и «грязные» технологии выборов (российский опыт). М. «Дело». 1999. С.115.

³⁶ А.А. Максимов «Чистые» и «грязные» технологии выборов (российский опыт). М. «Дело». 1999. С.125.

³⁷ А.А. Максимов «Чистые» и «грязные» технологии выборов (российский опыт). М. «Дело». 1999. С.115.

³⁸ Так же см.: Приложение № 5.

Будет справедливым признать, что за последние два года руководители и владельцы центральных СМИ стали более откровенными, рассказывая об организационно-правовой форме своего предприятия, о составе акционеров и о количестве акций. Они стали менее болезненно реагировать на вопросы о доходах, о самоокупаемости, о прибыли, о рекламных поступлениях, хотя это вовсе не отменяет того, что иногда на самый невинный вопрос в ответ может прозвучать: “коммерческая тайна” или “конфиденциальная информация”. Колоссальное значение в этом случае имеет то, кто и зачем спрашивает, степень доверия к такому человеку. Почти все менеджеры опасаются проверяющих органов и не доверяют им, будь то Счетная палата, Налоговая инспекция, потому что за большинством аудиторских проверок видят “политический заказ” или “сведение счетов” конкурентами. Иногда, к сожалению, такие подозрения не лишены оснований. Только один из “олигархов” – Владимир Гусинский – прямо заявляет, что не считает годовые отчеты компании тайной и намерен их опубликовать. Для него принципиально важно, чтобы все компании, входящие в “Медиа-Мост” прошли западный аудит.

Разумеется, все это не отменяет и “традиционных” форм монополизации медийного рынка: данные этого исследования позволяют утверждать, что не только в Центре, но и в некоторых регионах России уже появляются отдельные частные монополисты. Пока это исключение, но в каждом из крупных промышленных центров всегда есть хотя бы один местный “олигарх”, которому, к примеру, принадлежат три метровых телеканала, две радиостанции, газета, два рекламных агентства. Ему же в одном из ближайших городов принадлежат еще два телеканала и радиостанция. Этот же бизнесмен часто имеет и собственную техническую базу – студийный комплекс и телевышку с передатчиками. В общем, набор компаний у собственника может быть разным, но схема везде похожая – создаются многоотраслевые корпорации, за которыми, похоже, будущее региональных СМИ. В такого рода мини-холдинги объединены, к примеру, группы изданий и теле- и радиостанций в трех-четырех городах Урала и Сибири.

Однако все же пока самым крупным монополистом на информационном рынке по-прежнему остается государство в разных своих ипостасях:

- большинство типографий в государственной собственности;
- все РТПЦ, превратившиеся в филиалы ВГТРК, находятся в федеральной собственности.

В целом же рынок общенациональных российских СМИ представляет собой причудливую смесь государственного и частного вещания, в значительной мере основанную на личных связях и политической власти. Поэтому в регионах говорят о попытках создания

представителями властей своих медийных групп, которым не только помогают средствами из бюджета, но и добиваются подписки на “нужное” издание от подведомственных государственных органов и распределяют рекламные поступления в “свои” СМИ от тех фирм, которые зависят от правительства и администрации. Вообще же все преференции, которые предоставляет государство своим структурам для создания СМИ, однозначно воспринимаются “частниками” как нарушение условий добросовестной конкуренции: начиная с ограничения доступа к информации о деятельности власти, дотаций, льготных тарифов “своим” изданиям и, кончая монополией на ретрансляцию сигнала негосударственных вещателей (90% арендуют либо передатчики, либо мощности телебашни у РТПЦ).

К тому же дружественные к правительству (администрации, мэрии) вещатели получают и иные виды преференций. Вполне возможно, что все эти меры сохраняют на плаву издания, которые бы неизбежно прекратили существовать в условиях более жесткой конкуренции. Хотя очевидных доказательств для подобных выводов пока нет.

Возможно, и в российском обществе, по крайней мере, в исследовательском плане, следует двигаться в том же направлении, то есть к созданию гибкой и представительной системы общественно-государственного регулирования информационной сферы для обеспечения плюрализма СМИ, их независимости от сильных групп частных интересов. Конечно, необходимо при этом считаться с российской спецификой. У нас любые институциональные структуры быстро бюрократизируются и становятся послушными инструментами либо властных структур, либо сильных корпоративных групп. Поэтому, быть может, в России надо в первую очередь по сем этим вопросам наладить для начала широкий и конструктивный диалог разных общественно-политических сил и самого информационного общества. Это стало бы одновременно и первым шагом к налаживанию демократического контроля в сфере коммуникаций, и действенным рычагом создания в России нормально функционирующей публичной сферы.

Немаловажен и такой вопрос, когда говорят о некоей триаде – политика, бизнес, общество – и выделяют в ней СМИ, нужно понимать, что независимость прессы должна опираться на прочную экономическую базу. Вопрос в том, кто эту базу обеспечивает, и вариантов здесь не много. Если журналистов не поддерживает какая-то коммерческая структура или партия, то они могут существовать либо на деньги государственных структур, олицетворяемых чиновниками разного уровня, либо на средства своих читателей, слушателей, зрителей. Однако этот последний механизм у нас почти не работает. Та сегодня в России практически нет ежедневных

популярных газет, которые бы были рентабельными и существовали только на деньги своих читателей и рекламодателей.

Таким образом, важнейшей проблемой, влияющей на судьбу независимой прессы, является неспособность миллионов людей приобрести интересующие их газету или журнал и поддерживать, таким образом, их право на независимое существование. Пока это противоречие не будет преодолено, не получится ничего, кроме различных модификаций того, что наблюдается последние десять лет.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение № 1³⁹

Оценка российских СМИ в периоды их становления как инструмента демократии.

В первой части респондентам предлагалось дать оценку российским СМИ в периоды их становления в качестве инструмента демократии. Оценка производилась по десяти параметрам, расположенным в свободном порядке, и четырем условно обозначенным периодам развития СМИ.

Параметры:

- 1) наличие общественного телерадиовещания, отражающего публичный интерес;
- 2) государственная поддержка СМИ;
- 3) экономическая и административная зависимость СМИ от местных властей (исполнительных органов);

³⁹ А.Н. Чумиков, В.Г. Бабенков, Е.В. Глубокая. Аналитический отчет о результатах исследования «Становление СМИ в России как инструмента демократии: политика государства и частных корпораций. Раздел 1. // Международный пресс-клуб. М. 2002.

- 4) концентрация СМИ в руках государства (сосредоточение финансовых, производственных и информационных ресурсов, монополия на владение и управление СМИ);
- 5) концентрация СМИ в руках бизнес структур;
- 6) взаимодействие "третьего сектора" (некоммерческих организаций) со СМИ;
- 7) доверие общества к СМИ;
- 8) этическое регулирование деятельности СМИ;
- 9) профессиональная подготовка журналистов;
- 10) наличие общественного органа, призванного решать вопросы этического регулирования деятельности СМИ, противостоять административному контролю над СМИ и вырабатывать рекомендации по другим вопросам, связанным с функционированием СМИ на информационном рынке.

Периоды развития СМИ:

- I. СМИ в тоталитарный период (до 1985 г.);
- II. СМИ в период максимальной свободы (нач. 1990-х гг.);
- III. СМИ в период "управляемой демократии" (нач. 2000-х гг.);
- IV. СМИ в период "ответственной свободы", под которой исследователями подразумевалась некая идеальная модель, к которой должны стремиться демократически ориентированные СМИ.

В результате опроса выявлено следующее.

1. Анализ *общей средней оценки* всех категорий респондентов показывает, что в **тоталитарный период (до 1985 г.)** уровень развития российских СМИ как инструмента демократии характеризовался параметрами, которые можно разбить на три группы: проявленными в очень значительной степени; в средней, приближающейся к высокой, степени; и в низкой степени. К параметрам, проявленным в очень значительной (высокой) степени относятся:
 - концентрация СМИ в руках государства (сосредоточение финансовых, производственных и информационных ресурсов, монополия на владение и управление СМИ) - 9,66 балла (здесь и далее – из 10 возможных баллов);
 - экономическая и административная зависимость региональных СМИ от местных властей (исполнительных органов) - 9,37 балла;
 - государственная поддержка СМИ - 9,15 балла.

В тоталитарный период все СМИ являются государственными, поэтому мощная государственная поддержка СМИ закономерна, так же как и концентрация всех (центральных и региональных) СМИ в руках государства. Таким образом проблема экономической и административной зависимости региональных СМИ от местных властей является частной по отношению к проблеме концентрации СМИ в руках государства. В целом, первая группа проблем носит административно-управленческий и политический характер.

Вторая группа параметров, характеризующая СМИ в тоталитарный период, проявляется в средней степени, приближающейся к высокой:

- профессиональная подготовка журналистов - 7,87 балла;
- доверие общества к СМИ - 6,54 балла;
- этическое регулирование деятельности СМИ - 5,68 балла;

Вторая группа параметров носит в целом профессионально-этический характер. Очевидно, высокое доверие общества, которое оно оказывает СМИ в этот период, и мнение общества о том, что СМИ следуют нормам этики, а журналисты имеют сильную профессиональную подготовку, объясняется тем, что тоталитарное государство (в лице партии КПСС) вело активную пропагандистскую политику, направленную на формирование позитивного общественного мнения относительно деятельности государства в целом, и работы СМИ, в частности, используя, в данном случае, российские СМИ как инструмент пропаганды.

И, наконец, к третьей группе параметров, проявленных в низкой степени, относятся:

- наличие общественного органа, призванного решать вопросы этического регулирования деятельности СМИ, противостоять административному контролю над СМИ и вырабатывать рекомендации по другим вопросам, связанным с функционированием СМИ на информационном рынке - 3,16 балла;
- взаимодействие "третьего сектора" (негосударственных некоммерческих организаций) со СМИ - 3,05 балла;
- наличие общественного телерадиовещания, отражающего публичный интерес - 2,54 балла.

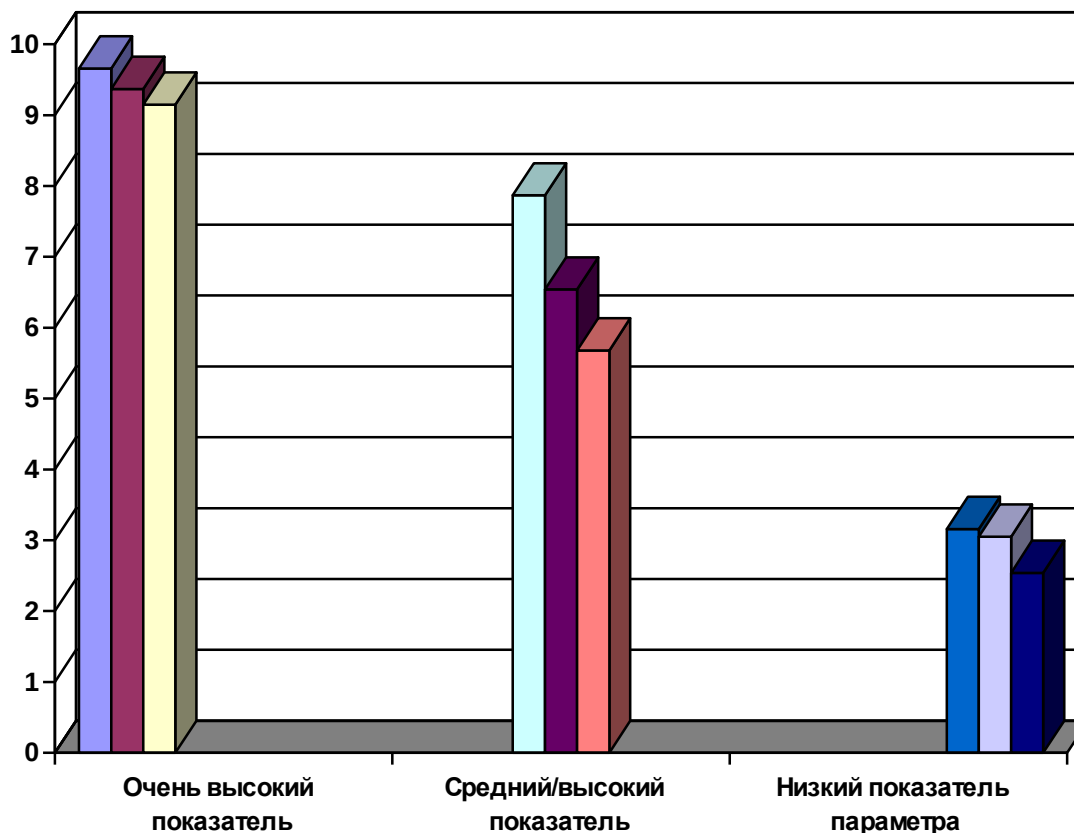
Низкая степень проявления этих параметров объясняется тоталитарной идеологией, господствовавшей в стране в этот период. Она исключала возможность свободы слова - конституционного политического права граждан публично выражать свое мнение, в том числе и по вопросам общественной и государственной жизни; действовала жесткая цензура,

которая исключала возможность идеологического плюрализма. Поэтому в России в тоталитарный период не существовало общественного телерадиовещания, соответственно, публичный интерес граждан слабо отражался государственным телевидением. По этой же причине общественные органы были не в состоянии в полной мере противостоять административному контролю над СМИ. "Третий сектор" имел недостаточно развитую систему взаимодействия со СМИ, которые, в свою очередь, следовали исключительно идеологическим установкам господствующей партии КПСС.

Таким образом можно сделать вывод, что до 1985 года в нашей стране господствовала идеологическая модель управления СМИ (модель административно-идеологического диктата), осуществляемого государством над СМИ (центральными и региональными).

Наиболее отличительными негативными чертами тоталитарного периода являются концентрация СМИ в руках государства (9,66 балла), а также экономическая и административная зависимость региональных СМИ от местных властей (9,15 балла). Положительной чертой периода стала мощная государственная поддержка СМИ (9, 15 баллов). С другой стороны, чрезмерная государственная поддержка является, в то же самое время, средством тотального контроля и манипулирования СМИ. Безусловными положительными особенностями периода является высокий профессиональный уровень подготовки журналистов (7, 87 балла) и выше среднего уровень доверия общества к СМИ (6,54 балла). Общественное телевидение в этот период не функционирует; фактически оно подменяется государственным. Начиная с 1990-х годов начинается переход от идеологической модели управления СМИ к рыночной модели.

Оценка российских СМИ как инструмента демократии в тоталитарный период (до 1985 г.)



- Концентрация СМИ в руках государства
- Экономическая и административная зависимость региональных СМИ от местных властей
- Государственная поддержка СМИ
- Профессиональная подготовка журналистов
- Доверие общества к СМИ
- Этическое регулирование деятельности СМИ
- Наличие общественного органа, призванного решать вопросы этического регулирования
- Взаимодействие третьего сектора со СМИ
- Наличие общественного ТВ

2. Анализ *общей средней оценки* всех категорий респондентов показывает, что в **период максимальной свободы (нач. 1990-х гг.)** уровень развития российских СМИ как инструмента демократии характеризовался следующими параметрами, проявленными в средней степени:

- доверие общества к СМИ - 6,37 балла (в тоталитарный период параметр равен 6,54 балла);
- наличие общественного телерадиовещания, отражающего публичный интерес - 6,28 балла (2,54);
- экономическая и административная зависимость СМИ от местных властей (исполнительных органов) - 5,87 балла (9,37);
- концентрация СМИ в руках бизнес структур - 5,33 балла (1,0);
- профессиональная подготовка журналистов - 5,12 (7,87)балла.
- концентрация СМИ в руках государства (сосредоточение финансовых, производственных и информационных ресурсов, монополия на владение и управление СМИ) - 4,97 балла (9,66);
- государственная поддержка СМИ - 4,65 балла (9,15);
- взаимодействие "третьего сектора" (некоммерческих организаций) со СМИ - 4,42 балла (3,05).

Остальные параметры, характеризующие российские СМИ с период максимальной свободы, всеми категориями респондентов оцениваются как проявленные в низкой степени:

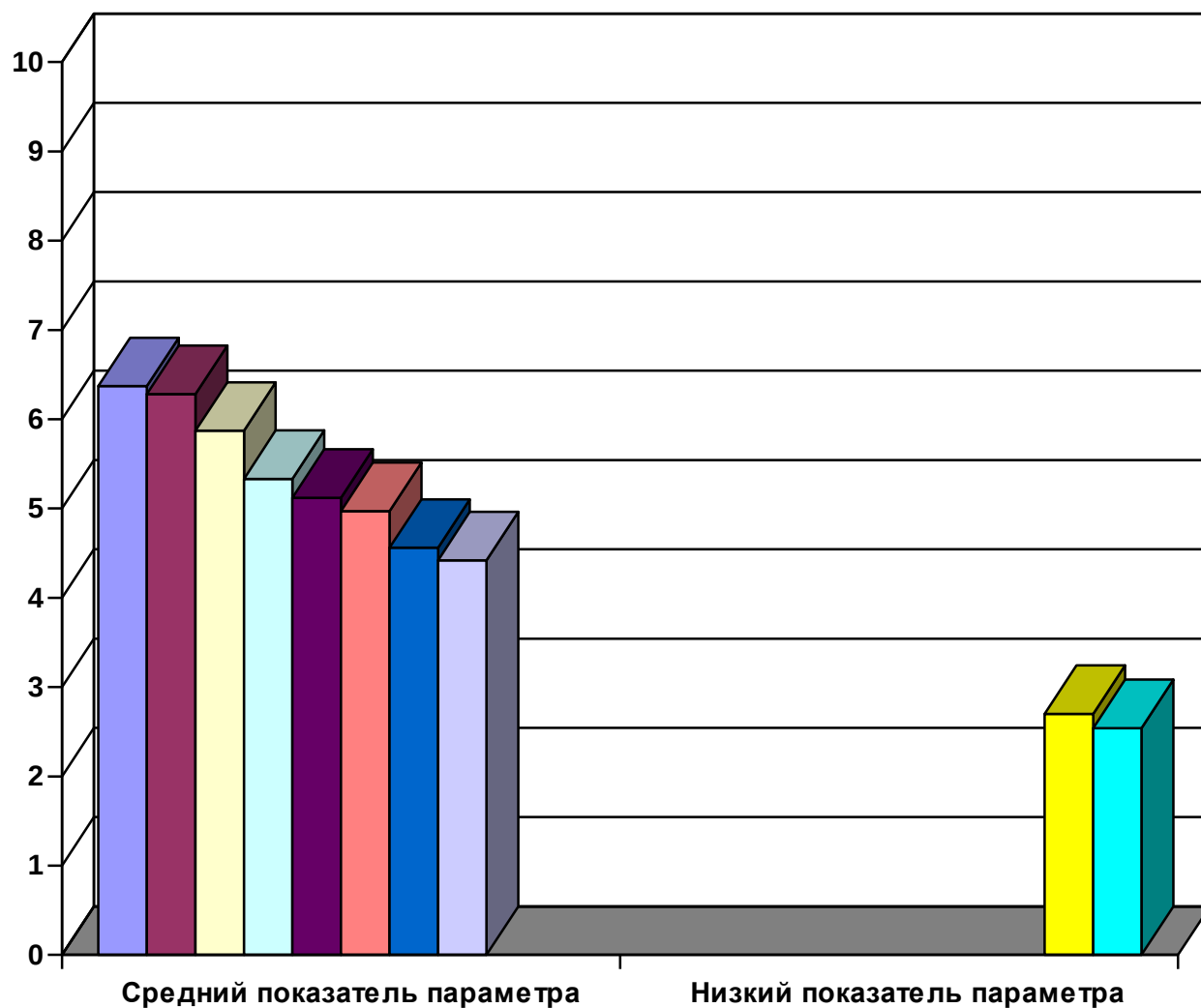
- этическое регулирование деятельности СМИ - 2,7 балла (5,68);
- наличие общественного органа, призванного решать вопросы этического регулирования деятельности СМИ, противостоять административному контролю над СМИ и вырабатывать рекомендации по другим вопросам, связанным с функционированием СМИ на информационном рынке - 2,54 балла (3,16).

Полученные данные свидетельствуют о следующих тенденциях развития российских СМИ. С приходом к власти демократических сил в стране, т.е. в период максимальной свободы, показатели концентрации СМИ в руках бизнес структур составляют 5,33 балла, в то время как в тоталитарный период он отсутствовал. Формируется рыночная модель управления СМИ. Коммерческие структуры получают возможность управлять рынком СМИ: именно в этот период начинается активный раздел финансовых, производственных и информационных ресурсов между ними. Соответственно, наблюдается процесс значительного сокращения концентрации СМИ в руках государства. По общей средней оценке всех категорий респондентов показатель этого параметра по сравнению с предыдущим периодом сокращается с 9,66 баллов до 4,97 балла (почти в 2 раза). Сокращается также государственная поддержка СМИ, что в данных условиях закономерно (с 9,15 до 4,56 баллов), и, как следствие, уменьшается экономическая и административная зависимость региональных СМИ от местных

властей (органов исполнительной власти) с 9,37 балла в тоталитарный период до 5,87 балла в период максимальной свободы, что является положительной тенденцией. Негативными тенденциями, наблюдаемыми в период максимальной свободы СМИ, по общей средней оценке респондентов, являются: падение качества профессиональной подготовки журналистов - с 7,87 до 5,12 баллов; ослабление этического регулирования деятельности СМИ - с 5,68 до 2,7 баллов. Представляется необходимым упомянуть еще об одной тенденции – меняется оценка общественного телерадиовещания в сторону увеличения с 2,54 баллов до 6,28 баллов, что также является положительной тенденцией.

Таким образом, рассматривая период максимальной свободы российских СМИ на пути их становления как инструмента демократии, можно сделать следующий вывод: по мнению опрошенных респондентов, данный период характеризуется значительными переменами на рынке российских СМИ практически по всем параметрам. Исключением стал уровень доверия общества к СМИ - показатели параметра практически не изменились. На первый план в период максимальной свободы выходит параметр доверия общества к СМИ. Далее респондентами выделяются параметры создания и функционирования общественного телерадиовещания (6,28 балла), концентрации СМИ уже в руках бизнес структур (5,33 балла). В то же время, все еще остается актуальной проблема экономической и административной зависимости региональных СМИ (5,87 балла). Такие параметры, как этическое регулирование деятельности СМИ и функционирование общественного органа, призванного решать вопросы, связанные с деятельностью СМИ на информационном рынке, в этот период проявляются в наименьшей степени.

**Оценка российских СМИ как инструмента демократии
в период максимальной свободы (нач. 1990-х гг.).**



- Доверие общества к СМИ
- Наличие общественного телерадиовещания
- Экономическая и административная зависимость региональных СМИ
- Концентрация СМИ в руках бизнес структур
- Профессиональная подготовка журналистов
- Концентрация СМИ в руках государства
- Государственная поддержка СМИ
- Взаимодействие "третьего сектора" (НКО) со СМИ
- Этическое регулирование деятельности СМИ
- Наличие общественного органа, призванного решать вопросы этического

3. Анализ *общей средней оценки* всех категорий респондентов показывает, что в **период "управляемой демократии" (нач. 2000-х гг.)** уровень развития российских СМИ как инструмента демократии характеризовался следующими параметрами, проявленными в средней степени:

- экономическая и административная зависимость СМИ от местных властей (исполнительных органов) - 6,68 балла (в тоталитарный период параметр составил 9,37 балла; в период максимальной свободы - 5,87 балла);
- концентрация СМИ в руках бизнес структур - 5,91 балла (1/5,33);
- наличие общественного телерадиовещания, отражающего публичный интерес - 4,78 балла (2,52/6,28);
- профессиональная подготовка журналистов - 4,53 балла (7,87/5,12).
- концентрация СМИ в руках государства (сосредоточение финансовых, производственных и информационных ресурсов, монополия на владение и управление СМИ) - 5,38 (9,66/4,97);
- доверие общества к СМИ - 4,5 балла (6,54/6,37);
- взаимодействие "третьего сектора" (некоммерческих организаций) со СМИ - 4,39 балла (3,05/4,42);
- государственная поддержка СМИ - 4,32 балла (9,15/4,65);

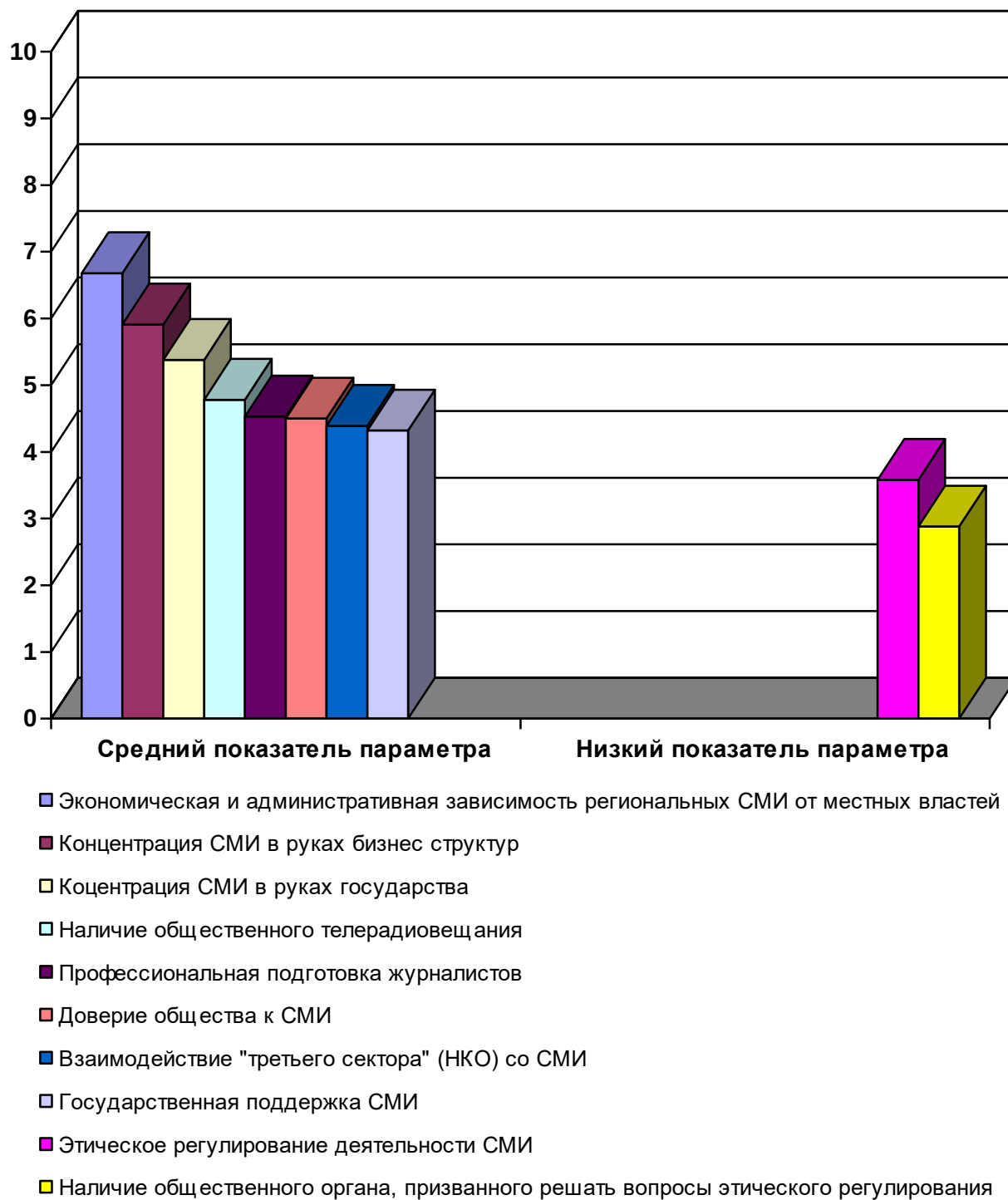
Остальные параметры, характеризующие российские СМИ в период "управляемой демократии", оцениваются респондентами как проявленные в низкой степени:

- этическое регулирование деятельности СМИ - 3,58 балла (5,68/2,7);
- наличие общественного органа, призванного решать вопросы этического регулирования деятельности СМИ, противостоять административному контролю над СМИ и выработать рекомендации по другим вопросам, связанным с функционированием СМИ на информационном рынке - 2,88 балла (3,16/2,54).

Исходя из полученных данных, можно отметить следующие характерные особенности российских СМИ периода "управляемой демократии": наиболее ярко проявляется экономическая и административная зависимость региональных СМИ от местных властей (6,68 балла), концентрация СМИ в руках бизнес структур (5,91 балла) и концентрация СМИ в руках государственных структур (5,38 балла). Таким образом, характерной особенностью рынка российских СМИ на данном этапе является практически равная сосредоточенность

финансовых, производственных, информационных ресурсов в руках бизнес структур и государства. Система взаимодействия "третьего сектора" (некоммерческих организаций) со СМИ остается, примерно, на том же слабом уровне развития.

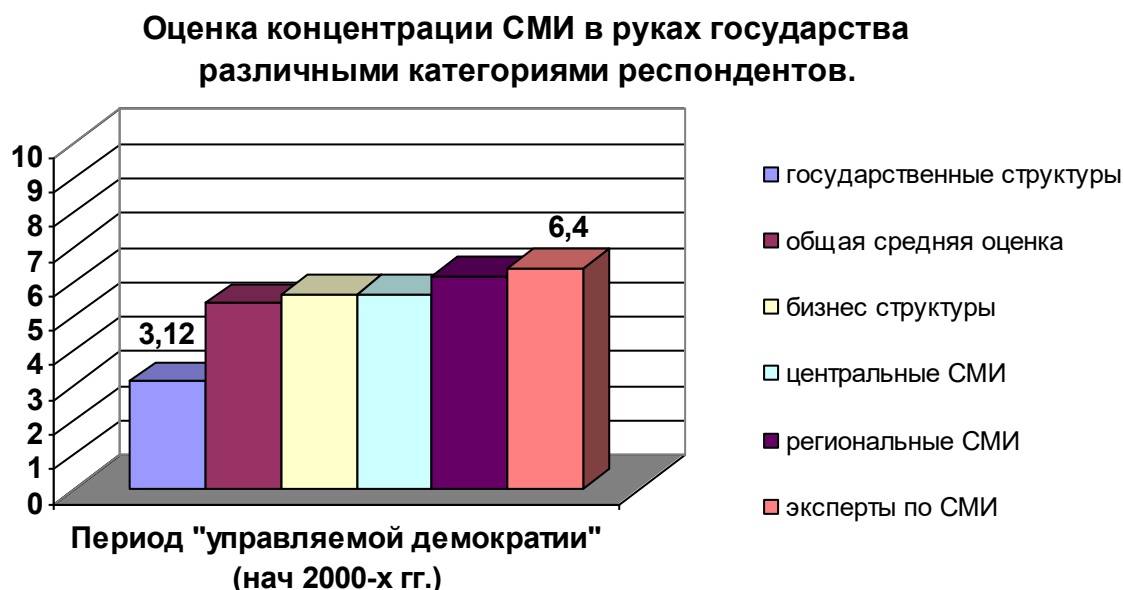
**Оценка российских СМИ как инструмента демократии
в период "управляемой демократии" (нач. 2000-х гг.)**



Необходимо отметить, что показатели параметров в период **"управляемой демократии (нач. 2000-х гг.)"** во многом совпадают с предыдущим периодом – **максимальной свободы (нач. 90-х гг.)**.

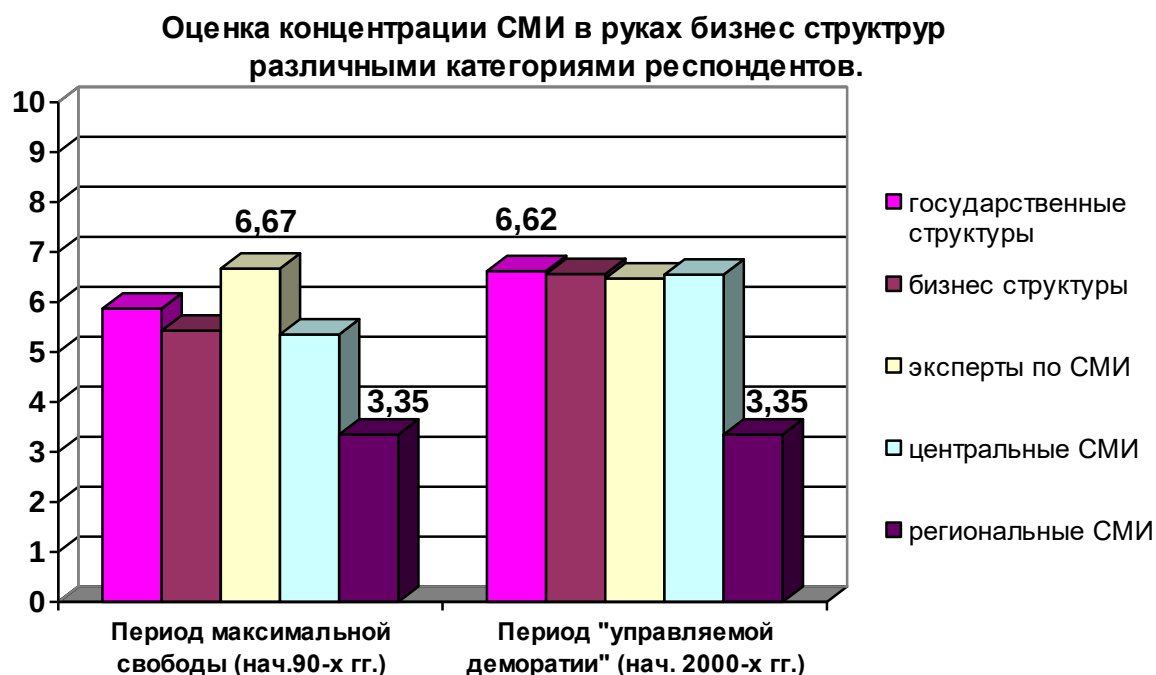
Исключение составляют параметры: «доверие общества к СМИ» (уровень доверия упал еще на 1,9 балла) и "наличие общественного телерадиовещания, отражающего публичный интерес" (показатель уменьшился на 1,5 балла). По остальным параметрам разница варьируется в пределах 1 балла. Эта разница (от 0, 03 до 0,81 балла) является несущественной для десятибалльной системы подсчета.

Однако разница наблюдается в оценке некоторых параметров отдельными категориями респондентов. Так, например, при оценке **концентрации СМИ в руках государства** в период «управляемой демократии» (нач. 2000-х гг.) респондентами от государственных структур и экспертами по СМИ наблюдается разница в баллах: 3,12 и 6,4 баллов соответственно (примерно, в 2 раза).



Резко отличаются оценки **концентрации СМИ в руках бизнес структур** и в период максимальной свободы (нач.90-х гг.), и в период «управляемой демократии» (нач. 2000-х гг.): региональные СМИ оценивают уровень концентрации СМИ бизнес структурами в 3,35 баллов, остальные категории респондентов – от 6,47 до 6, 62 баллов.

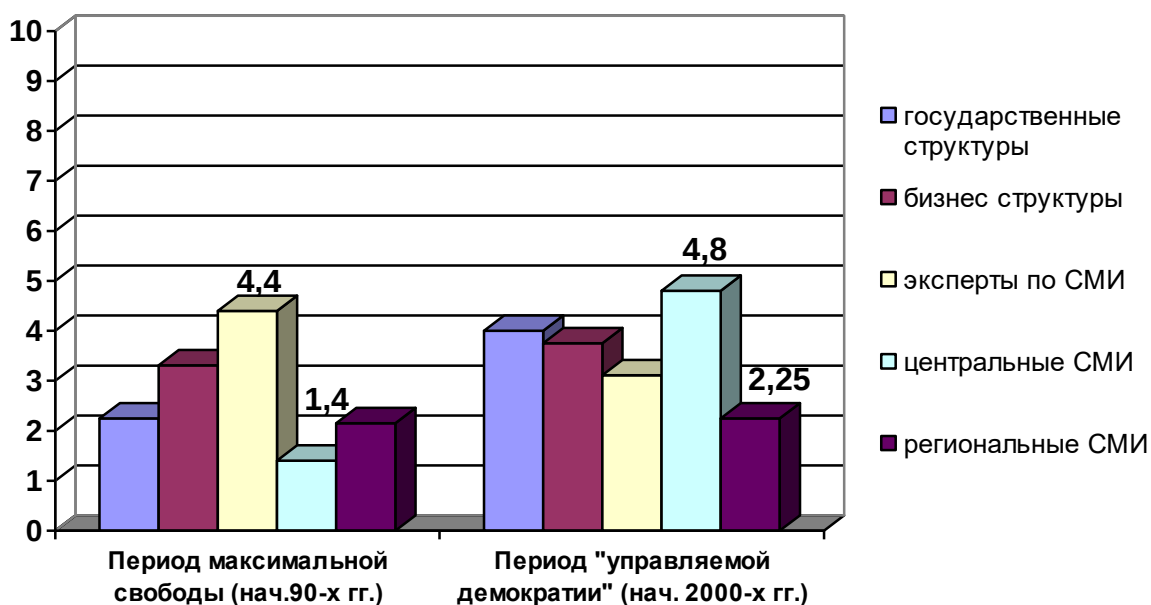
Отсюда можно сделать вывод о том, что именно региональные СМИ испытывают на себе наибольшее давление со стороны органов власти.



Вывод подтверждает сопоставление оценок представителями центральных и региональных СМИ этического регулирования деятельности СМИ и в период максимальной свободы, и в период «управляемой демократии».

Эти оценки различаются почти в два раза. Данное соотношение позволяет также предположить следующее: усиленное вмешательство государства в деятельность СМИ не способствует росту их этичности.

Оценка этического регулирования деятельности СМИ различными категориями респондентов.



4. Анализ *общей средней оценки* всех категорий респондентов показывает, что в **период "ответственной свободы" (идеальная модель)** уровень развития российских СМИ как инструмента демократии должен характеризоваться следующими параметрами (параметры расположены по степени актуальности в порядке убывания):

- наличие общественного телерадиовещания, отражающего публичный интерес – 8, 3 балла (в тоталитарный период параметр составил 2,52 баллов; в период максимальной свободы - 6,28 баллов; в период "управляемой демократии" - 4,78 балла);
- профессиональная подготовка журналистов – 8,01 балла (7,87/5,12/4,53);
- доверие общества к СМИ – 7,5 балла (6,54/6,37/4,5);
- этическое регулирование деятельности СМИ – 6,81 балла (5,68/2,7/3,58);
- наличие общественного органа, призванного решать вопросы этического регулирования деятельности СМИ, противостоять административному контролю над СМИ и выработать рекомендации по другим вопросам, связанным с функционированием СМИ на информационном рынке – 6,57 балла (3,16/2,54/2,88);
- взаимодействие «третьего сектора» (некоммерческих организаций) со СМИ – 6,51 балла (3,05/4,42/4,39);
- концентрация СМИ в руках бизнес структур – 4,63 балла (1,0/5,33/5,91);
- государственная поддержка СМИ – 4,2 балла (9,15/4,65/4,32);

- концентрация СМИ в руках государства (сосредоточение финансовых, производственных и информационных ресурсов, монополия на владение и управление СМИ) – 2,91 балла (9,66/4,97/5,38);
- экономическая и административная зависимость региональных СМИ от местных властей



(исполнительных органов) – 2,67 балла (9,37/5,87/6,68).

Таким образом по мнению опрошенных респондентов, для того, чтобы система российских СМИ достигла "идеальной" модели развития, соответствующего демократическим стандартам,

она должна иметь, прежде всего, реально функционирующее и отражающее публичный интерес общественное телерадиовещание, во-вторых, профессиональных журналистов, отличающихся очень высоким уровнем подготовки. В-третьих, "идеальным" СМИ необходимо оправдывать доверие общества. Для этого они должны следовать определенным нормам этики, соответственно, в-четвертых, должны быть выработаны эффективные и действенные механизмы этического регулирования деятельности СМИ. По мнению респондентов, пятое место по значимости занимает деятельность общественного органа, призванного решать вопросы этического регулирования деятельности СМИ, противостоять административному контролю над СМИ и вырабатывать рекомендации по другим вопросам, связанными с функционированием СМИ на информационном рынке. Поскольку подобного органа, который смог бы эффективно решать весь спектр перечисленных проблем, на сегодняшний день не существует, то возникает вопрос создания и организации деятельности подобного общественного органа (поиску решения по этому и другим проблемам посвящен третий раздел исследования). Далее в порядке убывания по значимости идут такие направления деятельности и признаки идеальной модели СМИ, как взаимодействие "третьего сектора" (НКО) со СМИ, концентрация СМИ в руках бизнес структур, государственная поддержка СМИ, концентрация СМИ в руках государства и экономическая и административная зависимость региональных СМИ от местных властей (исполнительных органов).

На графике представлена структура идеальной модели СМИ.

Сравним состояние современных российских СМИ и идеальной модели демократических СМИ (по общим средним оценкам параметров).

Параметр	Период "управляемой демократии" (нач. 2000-х гг.)	Период "ответственной свободы" (идеальная модель)	Динамика показателей современного периода по отношению к идеальной модели
административная и экономическая зависимость СМИ от местных властей (исполнительных органов)	6,68	2,67	превышает в 2,5 раза
концентрация СМИ в руках государства (сосредоточение финансовых, производственных и информационных ресурсов, монополия на владение и управление СМИ)	5,38	2,91	превышает в 1,8 раза
концентрация СМИ в руках бизнес структур	5,91	4,63	превышает в 1,2 раза
государственная поддержка СМИ	4,32	4,2	примерно,

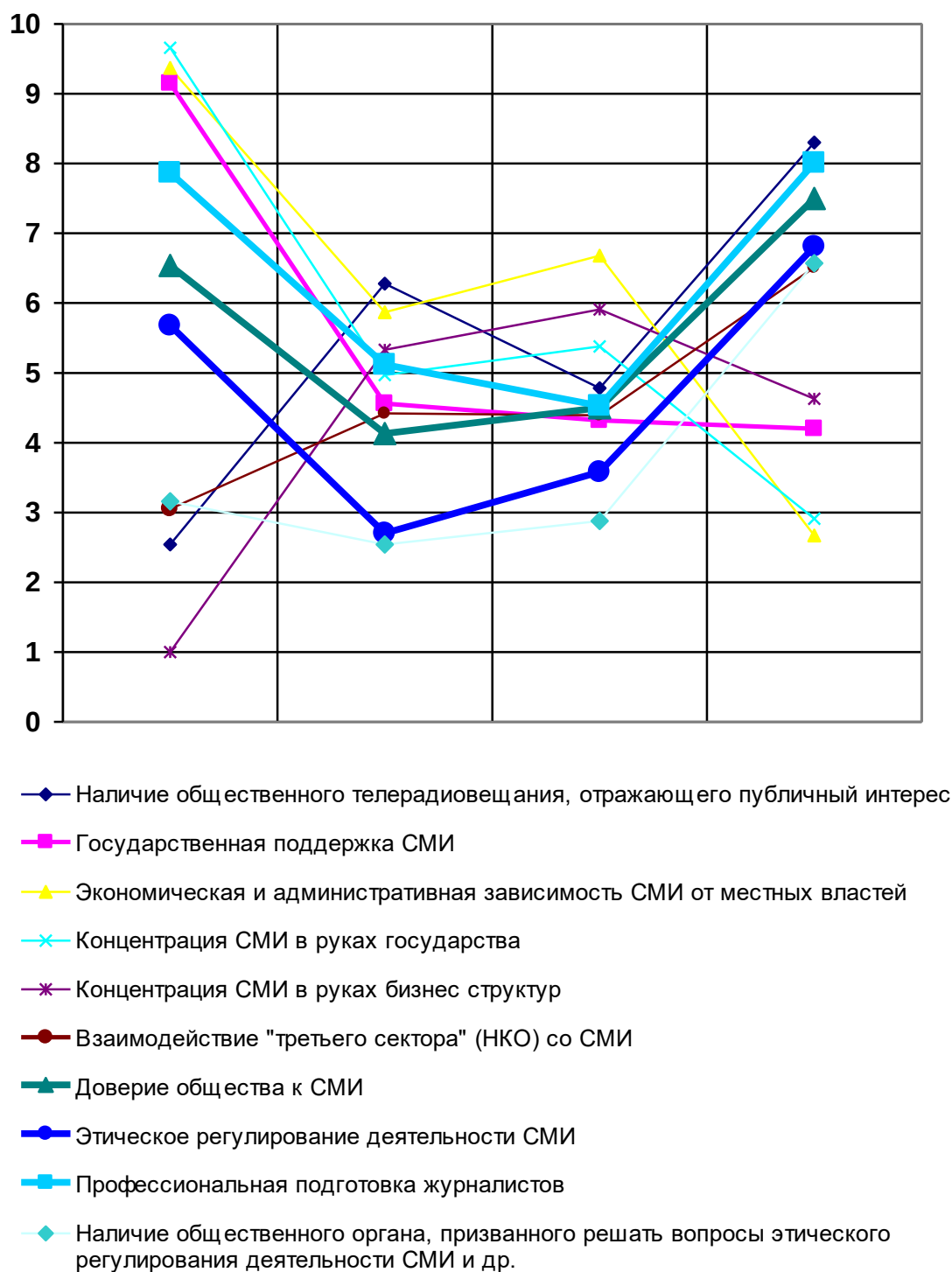
			соответствует
взаимодействие "третьего сектора" (некоммерческих организаций) со СМИ	4,39	6,51	принижает в 1,4 раза
наличие общественного телерадиовещания, отражающего публичный интерес	4,78	8,3	принижает в 1,7 раза
профессиональная подготовка журналистов	4,53	8,01	принижает в 1,7 раза
доверие общества к СМИ	4,5	7,5	принижает в 1,7 раза
этическое регулирование деятельности СМИ	3,58	6,81	принижает в 1,9 раза
наличие общественного органа, призванного решать вопросы этического регулирования деятельности СМИ, противостоять административному контролю над СМИ и вырабатывать рекомендации по другим вопросам, связанным с функционированием СМИ на информационном рынке	2,88	6,57	принижает в 2,28 раза

Анализ таблицы показывает, что на сегодняшний день модель современных СМИ соответствует идеальной модели СМИ только по одному параметру - по объему государственной поддержки СМИ. Кроме того, приближаются показатели такого параметра, как "концентрация СМИ в руках бизнес структур"(5,91 и 4,63 балла). Остальные параметры либо превышают уровень показателей идеальной модели, либо принижают его. Особо следует отметить параметр "административная и экономическая зависимость СМИ от местных властей (исполнительных органов)", который в период "управляемой демократии" проявлен, по мнению всех респондентов, в наибольшей степени (6,68 балла), а по данным идеальной модели СМИ должен стоять на последнем месте (2,67 балла). Необходимо подчеркнуть, что, по мнению респондентов, предпочтительнее для СМИ является концентрация их в руках бизнес структур, нежели в руках государства.

Проследим изменения параметров, характеризующих СМИ как инструмент демократии, по четырем периодам. Можно выделить три группы. Первая группа объединяет три параметра, которые по своим показателям приближаются в двух периодах: в *тоталитарный период (до 1985 гг.)* и в *период «ответственной свободы» (идеальная модель)*, а именно (общие средние оценки приводятся соответственно):

- профессиональная подготовка журналистов – 7,87/8,01 балла;
- доверие общества к СМИ – 6,54/7,5 балла;
- этическое регулирование деятельности СМИ – 5,68/6,81 балла.

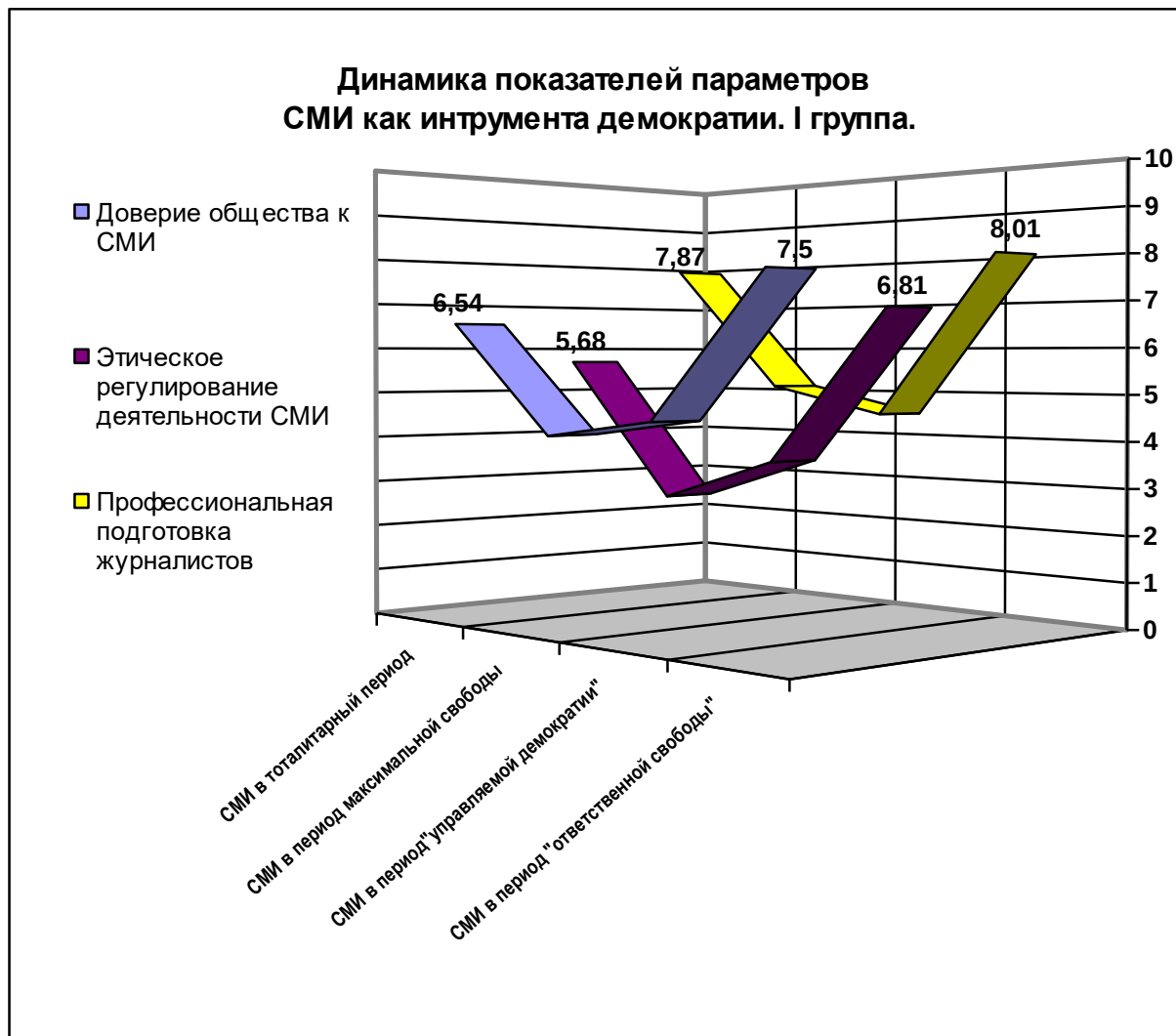
Динамика показателей параметров СМИ как инструмента демократии в разные периоды.



Значения перечисленных выше параметров в указанные два периода значительно превышают показатели в периоды максимальной свободы и «управляемой демократии». Исходя

из полученных данных следует, что российским СМИ для того, чтобы достичь идеальной модели, по перечисленным параметрам, необходимо достичь показателей, соответствующих тоталитарному периоду (формально).

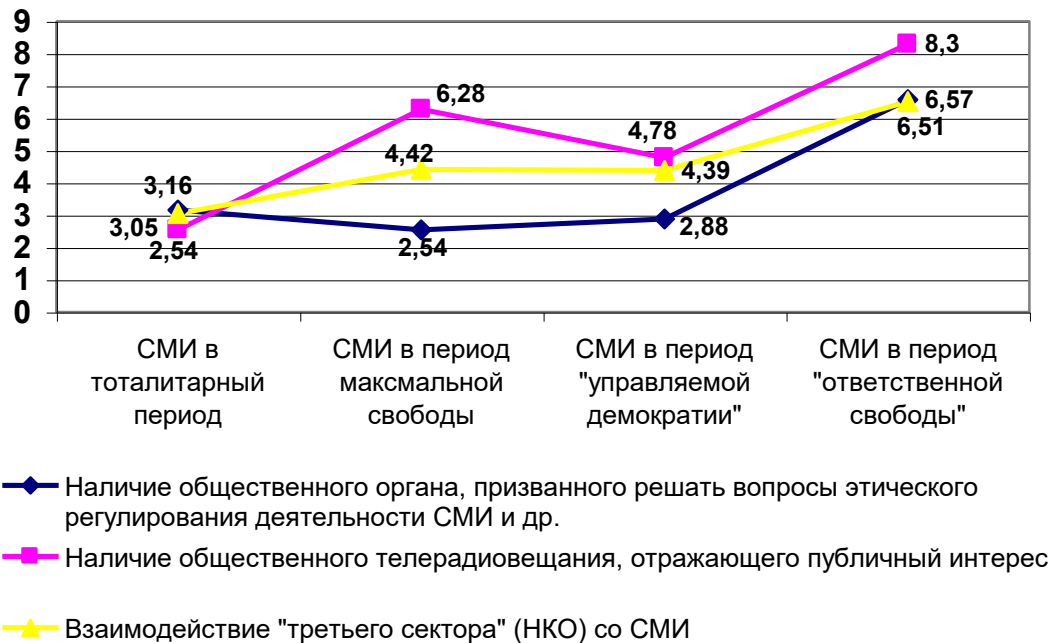
На следующем графике данные три параметра представлены более наглядно.



Вторая группа включает параметры, показатели которых в целом имеют тенденцию к увеличению от тоталитарного периода к идеальной модели:

- наличие общественного органа, призванного решать вопросы этического регулирования деятельности СМИ и др. (3,16/2,54/2,88/6,57 балла);
- наличие общественного телерадиовещания, отражающего публичный интерес (2,54/6,28/4,78/8,3 балла);
- взаимодействие "третьего сектора" (НКО) со СМИ (3,05/4,42/4,39/6,51 балла).

Динамика показателей параметров СМИ как инструмента демократии. II группа.

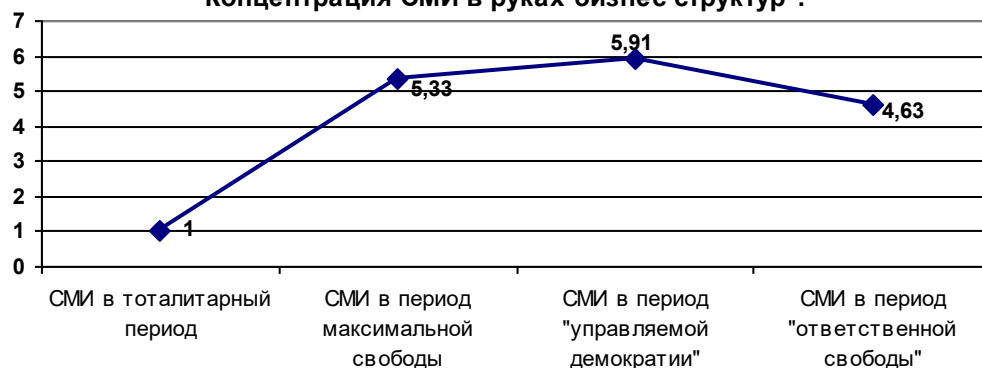


Третья группа включает параметры, которые в целом имеют тенденцию к снижению от тоталитарного периода к идеальной модели:

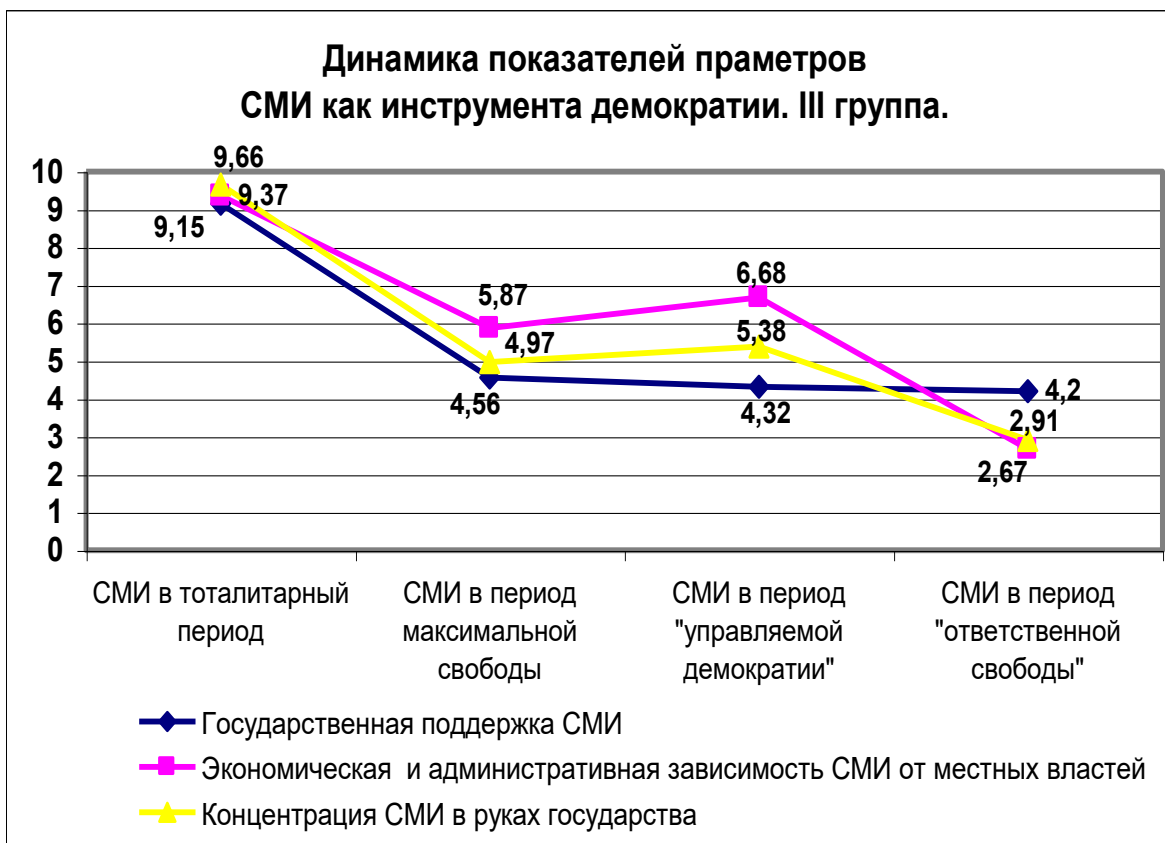
- Государственная поддержка СМИ (9,15/4,56/4,32/4,2 балла);
- Экономическая и административная зависимость СМИ от местных властей (9,37/5,87/6,68/2,67 балла).

Отдельно выделим параметр "*Концентрация СМИ в руках бизнес структур*", который в тоталитарный период отсутствовал, последующие два демократических периода держался на уровне 5,3 - 5,9 баллов, в период "ответственной свободы" (идеальная модель),

Динамика параметра "Концентрация СМИ в руках бизнес структур".



должен снизиться до 4,63 баллов.



Вывод: Таким образом, анализ второй и третьей групп параметров показывает, что в период "ответственной свободы" государственное влияние на СМИ должно сократиться - государственная поддержка СМИ с уровня 9,15 баллов должна снизиться до 4,2 балла; экономическая и административная зависимость СМИ от местных властей (органов исполнительной власти) с 9,37 до 2,67 балла, т.е. примерно в 2 и 3,5 раза соответственно. Кроме того, должно также сократиться влияние бизнес структур на СМИ (концентрация СМИ в руках бизнес структур с 5,91 балла в период "управляемой демократии" должна опуститься до 4,63 балла в период "ответственной свободы"). В то же время, анализ первой группы параметров указывает на следующую тенденцию, которая проявится в период "ответственной свободы": должно значительно возрасти влияние "третьего сектора" (некоммерческих негосударственных организаций) до 6,57 баллов, общественного телерадиовещания до 8,3 баллов, а также общественного органа, призванного решать вопросы этического регулирования деятельности СМИ, противостоять административному контролю над СМИ и выработать рекомендации по другим вопросам, связанным с функционированием СМИ на информационном рынке до 6,57 баллов. Итак, рынок СМИ в

период "ответственной свободы" должен регулироваться наряду с государственными и бизнес структурами еще и "третьим сектором", причем, в значительно большей степени, чем в прошедший период.

В заключение первого раздела представляется необходимым дополнить список параметров, первоначально включенными в анкету, параметрами, предложенными самими респондентами. Во многом, они повторяют параметры, представленные в исследовании, но некоторые из них отражают еще не рассмотренные стороны развития российских СМИ, а именно:

1. Степень общественного уважения к профессии журналиста.
2. Оплата работы журналистов.
3. Профессиональная подготовка фотокорреспондентов, дизайнеров, ответственных секретарей для газет.
4. СМИ как инструмент манипулирования общественным сознанием.
5. Достоверность информации, ответственность СМИ за недостоверную информацию.
6. Внимание СМИ к кардинальным проблемам общества, государства, человека.
7. Плюрализм мнений.
8. Техническая обеспеченность творческой деятельности журналистов.
9. «Слышимость» голоса населения.
10. Влияние СМИ на развитие социально-политических процессов.
11. Прозрачность деятельности СМИ.

Приложение № 2.⁴⁰

Рейтинг актуальных проблем, возникающих в процессе становления СМИ в России как инструмента демократии.

Во втором разделе респондентам предлагалось проранжировать перечисленные проблемы по степени актуальности.

В результате подсчета общей средней оценки, иерархию проблем можно разделить на три группы по количеству баллов:

⁴⁰ А.Н. Чумиков, В.Г. Бабенков, Е.В. Глубокая. Аналитический отчет о результатах исследования «Становление СМИ в России как инструмента демократии: политика государства и частных корпораций. Раздел 2. // Международный пресс-клуб. М. 2002.

Первую группу составили проблемы с высокой степенью актуальности (рейтинг выше 7 баллов):

- чрезмерная зависимость (экономическая и административная) региональных СМИ от местных властей (прежде всего от исполнительных органов) - 7,6 балла;
- утрата доверия к СМИ по причинам низкой достоверности информации, предоставляемой СМИ, низкого уровня профессионализма и т.д. - 7,36 балла;
- отсутствие в России общественного телерадиовещания, способного отражать публичный интерес - 7,1 балла.

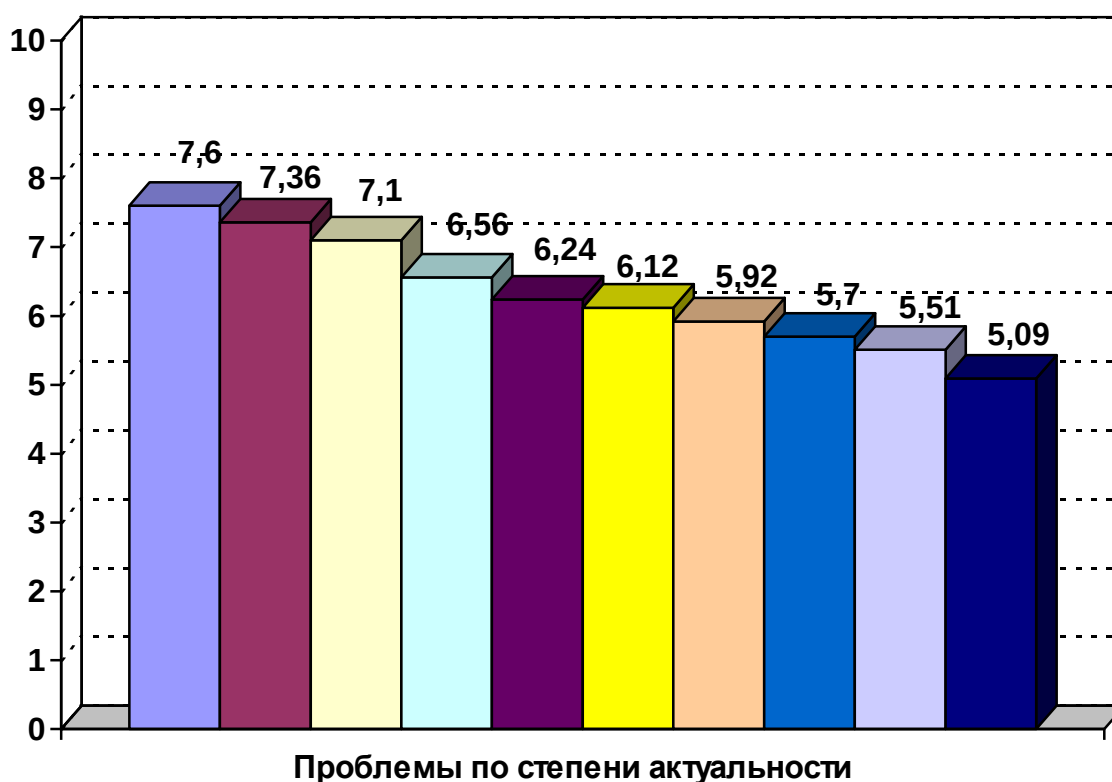
Вторую группу составили проблемы с менее высокой степенью актуальности (рейтинг в пределах 6 баллов):

- сильная концентрация СМИ в руках бизнес структур (сосредоточение финансовых, производственных и информационных ресурсов, монополия на владение и управление СМИ) - 6,65 балла;
- слабая профессиональная подготовка журналистов - 6,24 балла;
- неэффективная система государственной поддержки СМИ в России - 6,12 балла.

И третью группу (рейтинг в пределах 5 баллов) составляют проблемы со средней степенью актуальности:

- слабое этическое регулирование деятельности СМИ – 5,92 балла;
- сильная концентрация СМИ в руках государства (сосредоточение финансовых, производственных и информационных ресурсов, монополия на владение и управление СМИ)– 5,7 баллов;
- отсутствие общественного органа, призванного решать вопросы этического регулирования деятельности СМИ, противостоять административному контролю над СМИ и вырабатывать рекомендации по другим вопросам, связанным с функционированием СМИ на информационном рынке – 5,51 балла;
- слаборазвитая система взаимодействия «третьего сектора» (некоммерческих организаций) со СМИ – 5,09 балла.

**Рейтинг актуальных проблем.
Общая средняя оценка.**



- ☒ Чрезмерная зависимость (экономическая и административная) региональных СМИ от местных властей (прежде всего от исполнительных органов)
- ☒ Утрата доверия к СМИ по причинам низкой достоверности информации, предоставляемой СМИ, низкого уровня профессионализма и т.д.
- ☐ Отсутствие в России общественного телерадиовещания, способного отражать публичный интерес
- ☐ Сильная концентрация СМИ в руках бизнес структур
- ☒ Слабая профессиональная подготовка журналистов
- ☒ Неэффективная система государственной поддержки СМИ в России
- ☒ Слабое этическое регулирование деятельности СМИ
- ☒ Сильная концентрация СМИ в руках государства
- ☐ Отсутствие общественного органа, призванного решать вопросы этического регулирования, противостоять административному контролю над СМИ и др.
- ☒ Слаборазвитая система взаимодействия "третьего сектора" (НКО) со СМИ

По мнению респондентов, существует ряд проблем, которые также нуждаются на сегодняшний день в решении, а именно:

1. Низкий уровень социальной ответственности журналистов.
2. Проблема создания эффективной сети некоммерческой прессы.
3. Низкая заработная плата журналистов.
4. Развал почты и системы распространения СМИ.
5. Участие СМИ в политической борьбе.
6. Миф о СМИ как о «четвертой власти».
7. Информационное манипулирование посредством СМИ.
8. Отсутствие механизма привлечения к ответственности журналистов и редакций за недостоверную информацию.
9. Неразделенность ответственности собственника, инвестора и редакций СМИ.
10. Заказные публикации в СМИ (размещение фактически рекламных материалов под видом не рекламных)
11. Техническая обеспеченность творческой деятельности журналистов.
12. Перевод СМИ на коммерческие начала: прибыльные предприятия.
13. СМИ – инструмент «черного» PR.
14. Недостаточная финансовая независимость СМИ в качестве канала для распространения социально значимой (некоммерческой) рекламы (здоровый образ жизни, патриотическое воспитание населения, экология и др).
15. Освещение благотворительной деятельности социально ответственного бизнеса.
16. Несовершенство законодательства и отсутствие правовых основ в сфере регулирования деятельности СМИ.

Вывод.

Анализ первого и второго раздела исследования показывает, что респондентами уже во многом достигнуто понимание направлений развития российских СМИ. Так, согласно выявленному рейтингу актуальных проблем, возникающих в процессе становления СМИ в России как инструмента демократии, первые позиции занимают именно те проблемы, решение которых позволит обеспечить условия для достижения российскими СМИ уровня идеальной модели. К ним относятся проблемы государственного влияния на СМИ (чрезмерная

зависимость региональных СМИ от местных властей – рейтинг 1⁴¹); проблема общественного телерадиовещания (отсутствие в России общественного телерадиовещания, способного отражать публичный интерес – рейтинг 3), проблема влияния бизнес структур на деятельность СМИ (сильная концентрация СМИ в руках бизнес структур – рейтинг 4).

Сопоставление данных, полученных в результате анализа периода «ответственной свободы» (идеальная модель) и рейтинга актуальных современных проблем показывает, что в целом иерархия проблем совпадает. Но в настоящий момент (2002 год) респонденты выделяют еще одну проблему (рейтинг 2), которая является сегодня также крайне актуальной – это проблема утраты доверия к СМИ по причинам низкой достоверности информации, предоставляемой СМИ, низкого уровня профессионализма и т.д.

Необходимо отдельно отметить, что проблема влияния государственных структур на СМИ на современном этапе их развития с точки зрения респондентов связана, прежде всего, не с проблемой сильной концентрации СМИ в руках государства (сосредоточение финансовых, производственных и информационных ресурсов, монополия на владение и управление СМИ – рейтинг 8), а с проблемой взаимоотношения местных властей со СМИ (чрезмерной экономической и административной зависимостью региональных СМИ от органов исполнительной власти – рейтинг 2).

В следующем разделе предпринята попытка найти решения данных проблем.

Приложение № 3⁴²

Ст. 5 ФЗ РФ «О средствах массовой информации»

Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации состоит из настоящего Закона и издаваемых в соответствии с ним других законодательных актов, законодательства о средствах массовой информации республик в составе Российской Федерации.

Если межгосударственным договором, заключенным Российской Федерацией, предусмотрены для организации и деятельности средств массовой информации иные правила, чем установленные настоящим Законом, применяются правила межгосударственного договора.

⁴¹ Здесь и далее «рейтинг 1» означает, что данная проблема является наиболее актуальной и занимает первое место, соответственно «рейтинг 10» означает, что проблема наименее актуальна и занимает 10 место в общем списке проблем.

⁴² Комментарий к Закону РФ о СМИ. // Фонд защиты гласности. Изд-во «Галерея». М. 2001 г.

1. Статья закрепляет систему законодательства о средствах массовой информации. Настоящий Закон является основополагающим нормативным актом в этой области; все иные законодательные акты должны издаваться в соответствии с ним. В случае возникновения противоречий приоритет должен отдаваться Закону «О средствах массовой информации».

При разрешении противоречий следует, однако, иметь в виду, что соответствующий закон также может иметь приоритет в определенной сфере правоотношений. В этом случае коллизия может быть разрешена, только опираясь на Конституцию РФ.

Ряд статей настоящего Закона прямо предусматривает принятие законодательных актов по отдельным специфическим вопросам либо дополнение уже существующих законов (часть первая статьи 21, часть вторая статьи 24, часть вторая статьи 30, часть вторая статьи 32, часть первая статьи 40, пункт шестой, часть первая статьи 47, часть четвертая статьи 49, статьи 58–60). В их числе законы об издательском деле, о телекоммуникационных сетях и ряд др. Однако на сегодняшний день большинство из перечисленных вопросов законодательно не урегулированы.

Вместе с тем, на федеральном уровне принято достаточно много законов, прямо или косвенно регламентирующих статус средств массовой информации. Основные из них следующие:

О правовом положении иностранных граждан в СССР: Закон СССР от 24 июня 1981 г. № 5152-X// Ведомости Верховного Совета СССР (в дальнейшем – Ведомости СССР). 1981, № 26. Ст. 836;

О банках и банковской деятельности: Закон РСФСР от 3 декабря 1990 г. № 395-1 (в редакции Федерального закона от 3 февраля 1996 г. 117-ФЗ) // Собрание законодательства РФ (в дальнейшем – СЗ РФ). 1996, № 6. Ст. 492;

О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках: Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР (в дальнейшем – Ведомости... РФ). 1991. № 16. Ст. 499;

О чрезвычайном положении: Закон РСФСР от 21 мая 1991 г. № 1253-1//Ведомости РФ. 1991, № 22. Ст. 773;

Об охране окружающей природной среды: Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1// Ведомости... РФ. 1992, № 10. Ст. 457;

О средствах массовой информации: Закон РСФСР от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992, № 7. Ст. 300;

О защите прав потребителей: Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 // СЗ РФ. 1996, № 3. Ст. 140;

О товарных биржах и биржевой торговле: Закон РФ от 20 февраля 1992 г. № 2383-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992, № 18. Ст. 961;

О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании: Закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1// Ведомости... РФ. 1992, № 33. Ст. 1913;

О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров: Закон Российской Федерации от 23 сентября 1992 г. № 3520-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992, № 42. Ст. 2322;

Основы законодательства Российской Федерации о нотариате: Утверждены Верховным Советом РФ 11 февраля 1993 г. № 4462-1// Ведомости... РФ. 1993, № 10. Ст. 357;

О федеральных органах правительственной связи и информации: Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4524-1// Ведомости РФ. 1993, № 12. Ст. 423;

Об авторском праве и смежных правах: Закон Российской Федерации от 9 июля 1993 г. № 5351-1// Ведомости СНД и ВС РФ. 1993, № 32. Ст. 1242;

Основы законодательства об архивном фонде Российской Федерации и архивах: Утверждены Верховным Советом РФ 7 июля 1993 г. № 5341-1// Ведомости... РФ. 1993, № 33. Ст. 1311;

О государственной тайне: Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1// СЗ РФ. 1997, № 41. Ст. 4673;

Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан: Утверждены Верховным Советом РФ от 22 июля 1993 г. № 5487-1// Ведомости... РФ. 1993, № 33. Ст. 1318;

О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ// СЗ РФ. 1994, № 35. Ст. 3648;

Об обязательном экземпляре документов: Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ// СЗ РФ. 1995, № 1. Ст. 1;

О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации: Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ// СЗ РФ. 1995, № 3. Ст. 170;

О связи: Федеральный закон от 16 февраля 1995 г. №15-ФЗ// СЗ РФ. 1995, № 8. Ст. 600;

Об информации, информатизации и защите информации: Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ// СЗ РФ. 1995, № 8. Ст. 609;

О рекламе: Федеральный закон от 18 июля 1995 г. № 108-ФЗ// СЗ РФ. 1995, № 30. Ст. 2864;

Об основах государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ// СЗ РФ. 1995, № 31. Ст. 2990;

Об общих принципах организации местного самоуправления: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // СЗ РФ. 1995, № 35; Ст. 3508;

О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции: Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (в ред. Федерального закона № 18-ФЗ от 7 января 1999 г.) // Рос. газ., 19 января 1999 г. № 9; СЗ РФ. 1999, № 2. Ст. 245;

О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания в Российской Федерации: Федеральный закон от 1 декабря 1995 г. № 191-ФЗ (в ред. Федерального закона от 22 октября 1998 г. № 159-ФЗ) // Рос. газ. 1995. 5 дек.; СЗ РФ. 1995, 49. Ст. 4698; СЗ РФ. 1998, № 43. Ст. 5212;

О рынке ценных бумаг: Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ // СЗ РФ. 1996, № 17. Ст. 1918;

Об участии в международном информационном обмене: Федеральный закон от 4 июля 1996 г. № 85-ФЗ // Рос. газ. 1996. 11 июля; СЗ РФ. 1996, № 28. Ст. 3347;

О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами: Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ // СЗ РФ. 1997, № 29. Ст. 3510.

Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ // СЗ РФ. 1997, № 38. Ст. 4339; 1999, № 14. Ст. 1653;

О свободе совести и религиозных объединениях: Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ // Рос. газ. 1997. 1 окт.; СЗ РФ. 1997, № 39. Ст. 4465;

О наркотических средствах и психотропных веществах: Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 1998, № 2. Ст. 219;

Об основах муниципальной службы в Российской Федерации: Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ (с изм. от 13 апреля 1999 г.) // Рос. газ. 1998. 16 янв.; СЗ РФ. 1998, № 2. Ст. 224; 1999, № 16. Ст. 1933;

О лекарственных средствах: Федеральный закон от 22 июня 1998 г. № 86-ФЗ // СЗ РФ. 1998, № 26. Ст. 3006;

Об основных гарантиях прав ребенка: Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (с изм. от 20 июля 2000 г.) // СЗ РФ. 1998, № 31. Ст. 3802; 2000, № 30. Ст. 3121;

О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 25 сентября 1998 г. № 158-ФЗ // СЗ РФ. 1998, № 39. Ст. 4857;

О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг: Федеральный закон от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ // СЗ РФ. 1999, № 10. Ст. 1163;

О физической культуре и спорте в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 апреля 1999 г. № 80-ФЗ // СЗ РФ. 1999, № 18. Ст. 2206;

О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 121-ФЗ // СЗ РФ. 1999, № 26. Ст. 3178;

О почтовой связи: Федеральный закон от 17 июля 2000 г. № 176-ФЗ. //Рос. газ. 1999. 22 июля;

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Рос. газ. 1999. 19 окт;

Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах: Федеральный закон от 6 декабря 1999 г. № 210-ФЗ // СЗ РФ. 1999, № 49. Ст. 5906;

О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 31 декабря 1999 г. № 228-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 1 (ч. II). Ст. 11.

Кроме того, ряд важных норм, определяющих статус средств массовой информации, содержится в гражданском, уголовном, налоговом, бюджетном и других кодексах.

Помимо законов, на федеральном уровне действует достаточно большое количество подзаконных актов, регламентирующих правовое положение средств массовой информации. В их числе указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты министерств, государственных комитетов, федеральных служб, агентств, надзоров и комиссий. Принятие ряда из них предусмотрено в самом Законе «О средствах массовой информации». В частности, закон относит к компетенции Правительства Российской Федерации определение размера и порядка уплаты регистрационного сбора (часть первая статьи 14), потиражного сбора с продукции рекламных и эротических СМИ (часть третья статьи 29), платы за лицензию на вещание (часть шестая статьи 31).

К числу основных подзаконных актов, определяющих правовой статус СМИ, следует отнести:

О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII (в ред. от 4 марта 1980 г. с изм. и доп. 2 февраля 1988 г.) // Ведомости... СССР. 1980, № 11. Ст. 192; 1988, № 6. Ст. 94;

О временном порядке доступа к архивным документам и их использования: Пост. Верховного Совета РСФСР от 19 июня 1992 г. № 3088-I// Ведомости... РФ. 1992, № 28. Ст. 1620;

О продлении срока хранения архивных документов, содержащих сведения по разработкам в области атомной науки и техники: Пост. Верховного Совета РСФСР от 21 декабря 1992 г. № 4140-I // Ведомости... РФ. 1993. № 1;

О сроке доступа к архивным документам, относящимся к сфере деятельности внешней разведки: Пост. Верховного Совета РФ от 23 июля 1993 г. // Рос. газ. 1993. 28 августа;

О гарантиях информационной стабильности и требованиях к телевидению: Указ Президента РФ от 20 марта 1993 г. № 377// Рос. газ. 1993. 25 марта;

О совершенствовании государственного управления в сфере массовой информации: Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2255// Рос. газ. 1993. 23 декабря;

О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию: Указ Президента РФ от 31 декабря 1993 г. № 2334// Рос. газ. 1994. 10 января;

Положение об Архивном фонде Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ от 17 марта 1994 г. № 552// Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации (в дальнейшем – САПП). 1994, № 12. Ст. 878;

О защите интересов инвесторов: Указ Президента РФ от 11 июня 1994 г. № 1233 //СЗ РФ. 1994, № 8. Ст. 805; 1994, № 28. Ст. 2972;

О гарантиях права граждан на охрану здоровья при распространении рекламы: Указ Президента РФ от 17 февраля 1995 г. № 161// Рос. газ. 1995. 22 февраля;

О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы: Указ Президента РФ от 6 июня 1996 г. № 810// Рос. вести. 1996. 8 июня;

Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера: Указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 // Рос. газ. 1997. 14 марта;

О Министерстве РФ по связи и информатизации: Указ Президента РФ от 12.11.1999 г. № 1487 // СЗ РФ. 1999, № 46. Ст. 5541;

О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867// Рос. газ. 2000, 20 мая;

О совершенствовании государственного управления в области средств массовой информации и массовых коммуникаций: Указ Президента РФ от 06.07.1999 г. № 885// СЗ РФ. 1999, № 28. Ст. 3677;

Временное положение об издательской деятельности в РСФСР: Утв. Постановлением Совета Министров РСФСР от 17 апреля 1991 г. № 211 (с изм. от 8 июня 1993 г.) // САПП. 1993. № 24;

О перечне сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну: Пост. Правительства РСФСР от 5 декабря 1991 г. № 35 // Собрание Постановлений Правительства РСФСР. 1992, № 1–2. Ст. 7;

О порядке взимания регистрационного сбора при регистрации СМИ: Пост. Правительства РФ от 5 апреля 1992 г. № 216 (с изм. и доп. от 8 июня 1993 г., 5 августа 2000 г.) //САПП. 1993. № 24. Ст. 2239; СЗ РФ. 2000, № 33. Ст. 3404;

О регулировании полиграфической деятельности в РФ: Пост. Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. № 960// САПП РФ. 1993. № 40. Ст. 3754;

Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в области связи в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 05.06.1994 г. № 642 // СЗ РФ. 1994, № 7. Ст. 772;

Правила аккредитации и пребывания корреспондентов иностранных средств массовой информации на территории Российской Федерации: Утв. Пост. Правительства РФ от 13 сентября 1994г. № 1055 (с изм. от 4 августа 1999 г.) //СЗ РФ. 1994. № 21. Ст. 2399; 1999, № 32. Ст. 4098;

О лицензировании телевизионного вещания, радиовещания и деятельности по связи в области телевизионного и радиовещания в Российской Федерации: Пост. Правительства РФ от 7 декабря 1994 г. № 1359 // СЗ. 1994, № 34. Ст. 3604;

Положение о порядке рассекречивания и продления сроков засекречивания архивных документов Правительства СССР: Утв. Пост. Правительства РФ от 20 февраля 1995 г. № 170 // СЗ РФ. 1995, № 9. Ст. 762;

Об обязательных экземплярах изданий: Пост. Правительства РФ от 24 июля 1995 г. № 739 // СЗ. 1995, № 31. Ст. 3129;

Об обеспечении распространения программ общероссийских и региональных государственных телерадиовещательных организаций: Пост. Правительства РФ от 13 декабря 1995 г. № 1234 //СЗ. 1995, № 51. Ст. 5075; 1996. № 34; 1998, № 1. Ст. 133;

О некоторых вопросах деятельности региональных государственных телерадиовещательных организаций: Пост. Правительства РФ от 13 декабря 1995 г. // СЗ. 1995. № 51;

Об улучшении информационного обеспечения населения Российской Федерации: Пост. Правительства РФ от 12 января 1996 г. № 11 //Рос. газ. 1996. 17 января;

Правила распространения периодических печатных изданий по подписке: Утв. Пост. Правительства РФ от 2 августа 1997 г. № 946 //Рос. газ. 1997. 12 августа;

Об утверждении перечня товаров, подлежащих обязательной сертификации, и перечня работ и услуг, подлежащих обязательной сертификации: Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1013 // СЗ РФ. 1997, № 33. Ст. 3899;

Об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды: Пост. Правительства РФ от 15 ноября 1997 г. № 1425 // Рос. газ. 1997, 2 декабря;

О формировании единого производственно-технологического комплекса государственных электронных средств массовой информации: Постановление Правительства от 27.07.1998 № 844 // СЗ РФ. 1998, № 32. Ст. 3895;

Об утверждении Положения о проведении конкурса на предоставление права использования радиочастот для целей распределения телевизионных программ с применением систем MMDS, LMDS, MVDS: Постановление Правительства РФ от 16 февраля 1999 г. № 179 // СЗ РФ. 1999, № 8. Ст. 1033;

О проведении конкурсов на получение права на наземное эфирное телерадиовещание, а также на разработку и освоение нового радиочастотного канала для целей телерадиовещания: Постановление Правительства РФ от 26.06.1999 г. № 698 // СЗ РФ. 1999, № 27. ст. 3382;

Вопросы Министерства РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций: Постановление Правительства РФ от 10.09.1999 г. № 1022 // Рос. газета. 1999. 15 сентября;

О конкурсах на получение права на наземное эфирное телерадиовещание, а также на разработку и освоение нового радиочастотного канала для целей телерадиовещания: Постановление Правительства РФ от 25.01.2000 г. № 59 // СЗ РФ. 2000, № 5. Ст. 530;

Об утверждении Положения о Министерстве РФ по связи и информатизации: Постановление Правительства РФ от 28.03.2000 г. № 265 // Собрание законодательства РФ. 2000, № 14. Ст. 1498;

О лицензировании отдельных видов деятельности: Постановление Правительства РФ от 11.04.2000 г. № 326 // Рос. газ. 2000, 27 апреля;

О порядке применения ч. 2. ст. 19 Закона РФ «О средствах массовой информации»: Разъяснения Комитета РФ по печати и Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ от 24 мая 1995 г. // Рос. вести. 1995. 24 мая;

Порядок рассмотрения дел по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе: Утв. Приказом ГКАП от 13 ноября 1995 г. № 147 // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ. 1996. № 3;

О некоторых вопросах, возникающих при регистрации и перерегистрации средств массовой информации: Рекомендации Государственного комитета по печати России от 3 февраля 1997 г. // Законодательство и практика средств массовой информации. 1997. № 3;

Об упорядочении процедуры учреждения периодических изданий: Распоряжение Министерства общего и профессионального образования РФ от 08.02.1999 г. № 98-25 // Официально не было опубликовано;

Об утверждении Положения о Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию: Приказ МПТР РФ от 28.09.1999 г. № 9;

О порядке оформления и выдачи свидетельств о регистрации средств массовой информации: Приказ МПТР РФ от 18.11.1999 г. № 44;

О территориальных органах Министерства РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций: Приказ МПТР РФ от 29.11.1999 г. № 51;

О регламенте работы Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию: Приказ МПТР РФ от 31.12.1999 г. № 90;

О формировании региональной части Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию: Приказ МПТР РФ от 31.12.1999 г. № 89;

Об утверждении формы заявления на разработку радиочастотного канала для целей телерадиовещания: Приказ МПТР РФ от 12.01.2000 г. № 4;

2. По смыслу Закона, в общий массив законодательства о СМИ также входит законодательство субъектов Российской Федерации. Вопрос о том, по каким вопросам деятельности СМИ субъекты Российской Федерации вправе принимать законодательные акты, является достаточно сложным.

Конституция РФ разграничивает законодательную компетенцию между Федерацией в целом и ее субъектами путем определения перечня вопросов, входящих в исключительную компетенцию Федерации (ст. 71), и вопросов, находящихся в совместном ведении Федерации и субъектов Федерации (ст. 72). Вне пределов исключительного ведения Федерации и совместного ведения субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73, 76 п. 4).

Ни в одной из указанных статей термин «средства массовой информации» не упоминается, что открывает определенный простор для толкования положений Конституции. Так, региональный законодатель вполне может посчитать, что вопросы правового регулирования СМИ относятся, например, к воспитанию (совместное ведение); или же, напротив, — к федеральной информации (исключительное ведение Федерации). Опыт

рассмотрения подобных дел Конституционным судом РФ показывает, что в таких спорных ситуациях необходимо системно анализировать целый ряд вопросов, и прежде всего вопрос о природе регулируемых отношений...)

Приложение № 4

Извлечения из действующего законодательства в части регулирования экономических отношений в сфере СМИ⁴³

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года)

<...>

Статья 8

1. В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

<...>

Статья 29

<...>

4. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом.

5. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается.

<...>

Статья 34

1. Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

2. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

<...>

ГРАЖДАНСКИЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(№51-ФЗ от 30 ноября 1994 года в ред. Федеральных законов от 20.02.96 №18-ФЗ, от 12.08.96 №111-ФЗ, от 08.07.99 №138-ФЗ)

<...>

Статья 10. Пределы осуществления гражданских прав

1. Не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в иных формах.

Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке.

2. В случае несоблюдения требований, предусмотренных пунктом 1 настоящей статьи, суд, арбитражный суд или третейский суд может отказать лицу в защите принадлежащего ему права.

<...>

УГОЛОВНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(№63-ФЗ от 13 июня 1996 года в ред. Федеральных законов от 27.05.98 №77-ФЗ, от 25.06.98 №92-ФЗ, от 09.02.99 №24-ФЗ, от 09.02.99 №26-ФЗ, от 15.03.99 №48-ФЗ, от 18.03.99 №50-ФЗ, от 09.07.99 №156-ФЗ, от 09.07.99 №157-ФЗ, от 09.07.99 №158-ФЗ)

<...>

Статья 178. Монополистические действия и ограничение конкуренции

⁴³ Правовое регулирование концентрации и прозрачности СМИ // Под ред. Г.В. Винокурова, А.Г. Рихтера, В.В. Чернышева. – М.: Центр «Право и СМИ», 2000. – (Журналистика и право; Вып. 25)

1. Монополистические действия, совершенные путем установления монопольно высоких или монопольно низких цен, а равно ограничение конкуренции путем раздела рынка, ограничения доступа на рынок, устранения с него других субъектов экономической деятельности, установления или поддержания единых цен - наказываются штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет.
2. Те же деяния, совершенные неоднократно либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, - наказываются штрафом в размере от пятисот до семисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до семи месяцев либо лишением свободы на срок от двух до пяти лет.
3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные с применением насилия или с угрозой его применения, а равно с уничтожением или повреждением чужого имущества либо с угрозой его уничтожения или повреждения, при отсутствии признаков вымогательства - наказываются лишением свободы на срок от трех до семи лет с конфискацией имущества или без таковой.

<...>

ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ "О КОНКУРЕНЦИИ И ОГРАНИЧЕНИИ МОНОПОЛИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ТОВАРНЫХ РЫНКАХ"

(№948-1 от 22 марта 1991 года
в ред. Законов РФ от 24.06.1992 №3119-1,
от 15.07.1992 №3310-1; Федеральных законов
от 25.05.1995 №83-ФЗ, от 06.05.1998 №70-ФЗ,
от 02.01.2000 №3-ФЗ)

Статья 1. Цели Закона

Закон определяет организационные и правовые основы предупреждения, ограничения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции и направлен на обеспечение условий для создания и эффективного функционирования товарных рынков.

Статья 1.1. Антимонопольное законодательство

Антимонопольное законодательство Российской Федерации состоит из Конституции Российской Федерации, настоящего Закона, издаваемых в соответствии с ним федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации.

Статья 2. Сфера применения Закона

1. Закон действует на всей территории Российской Федерации.

Настоящий Закон распространяется на отношения, влияющие на конкуренцию на товарных рынках в Российской Федерации, в которых участвуют российские и иностранные юридические лица, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также физические лица. Закон применяется и в тех случаях, когда действия и соглашения, соответственно совершаемые либо заключаемые указанными лицами за пределами территории Российской Федерации, приводят или могут привести к ограничению конкуренции или влекут за собой другие отрицательные последствия на рынках в Российской Федерации.

2. Настоящий Закон не распространяется на отношения, связанные с объектами исключительных прав, за исключением случаев, когда соглашения, связанные с их использованием, направлены на ограничение конкуренции.

<...>

4. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые содержатся в антимонопольном законодательстве Российской Федерации, то применяются правила международного договора.

Статья 3. Антимонопольные органы

1. Проведение государственной политики по содействию развитию товарных рынков и конкуренции, предупреждению, ограничению и пресечению монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции осуществляется федеральным органом исполнительной власти - федеральным антимонопольным органом.

<...>

Статья 4. Определение основных понятий

В настоящем Законе используются следующие понятия:

товар - продукт деятельности (включая работы, услуги), предназначенный для продажи или обмена;

взаимозаменяемые товары - группа товаров, которые могут быть сравнимы по их функциональному назначению, применению, качественным и техническим характеристикам, цене и другим параметрам таким образом, что покупатель действительно заменяет или готов заменить их друг другом в процессе потребления (в том числе производственного);

товарный рынок - сфера обращения товара, не имеющего заменителей, либо взаимозаменяемых товаров на территории Российской Федерации или ее части, определяемой исходя из экономической возможности покупателя приобрести товар на соответствующей территории и отсутствия этой возможности за ее пределами;

хозяйствующие субъекты - российские и иностранные коммерческие организации и их объединения (союзы или ассоциации), некоммерческие организации, за исключением не занимающихся предпринимательской деятельностью, в том числе сельскохозяйственных потребительских кооперативов, а также индивидуальные предприниматели;

конкуренция - состязательность хозяйствующих субъектов, когда их самостоятельные действия эффективно ограничивают возможность каждого из них односторонне воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке;

недобросовестная конкуренция - любые направленные на приобретение преимуществ в предпринимательской деятельности действия хозяйствующих субъектов, которые противоречат положениям действующего законодательства, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и могут причинить или причинили убытки другим хозяйствующим субъектам - конкурентам либо нанести ущерб их деловой репутации;

доминирующее положение - исключительное положение хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов на рынке товара, не имеющего заменителя, либо взаимозаменяемых товаров (далее - определенного товара), дающее ему (им) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке или затруднять доступ на рынок другим хозяйствующим субъектам. Доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара составляет 65 процентов и более, за исключением тех случаев, когда хозяйствующий субъект докажет, что, несмотря на превышение указанной величины, его положение на рынке не является доминирующим. Доминирующим также признается положение хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара составляет менее 65 процентов, если это установлено антимонопольным органом, исходя из стабильности доли хозяйствующего субъекта на рынке, относительного размера долей на рынке, принадлежащих конкурентам, возможности доступа на этот рынок новых конкурентов или иных критериев, характеризующих товарный рынок. Не может быть признано доминирующим положение хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара не превышает 35 процентов;

монополистическая деятельность - противоречащие антимонопольному законодательству действия (бездействие) хозяйствующих субъектов или федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленные на недопущение, ограничение или устранение конкуренции;

монопольно высокая цена - цена товара, устанавливаемая хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на товарном рынке, с целью компенсации необоснованных затрат, вызванных недоиспользованием производственных мощностей, и (или) получения дополнительной прибыли в результате снижения качества товара;

монопольно низкая цена - цена приобретаемого товара, устанавливаемая хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на товарном рынке в качестве покупателя, в целях получения дополнительной прибыли и (или) компенсации необоснованных затрат за счет продавца, или цена товара, сознательно устанавливаемая хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на товарном рынке в качестве продавца, на уровне, приносящем убытки от продажи данного товара, результатом установления которой является или может являться ограничение конкуренции посредством вытеснения конкурентов с рынка;

приобретение акций (долей) в уставном капитале хозяйственных обществ - покупка, а также получение иной возможности осуществления самостоятельно или через представителей воплощенных в этих акциях (долях) прав голоса на основании договоров доверительного управления, о совместной деятельности, поручения или на основании иных сделок;

группа лиц - группа юридических и (или) физических лиц, применительно к которым выполняется одно или несколько следующих условий:

- лицо или несколько лиц совместно в результате соглашения (согласованных действий) имеют право прямо или косвенно распоряжаться (в том числе на основании договоров купли - продажи, доверительного управления, о совместной деятельности, поручения или иных сделок) более чем 50 процентами от общего количества голосов, приходящихся на акции (вклады, доли), составляющие уставный (складочный) капитал юридического лица. При этом под косвенным распоряжением голосами юридического лица понимается возможность фактического

распоряжения ими через третьих лиц, по отношению к которым первое лицо обладает вышеперечисленным правом или полномочием;

- лицо или несколько лиц получили возможность на основании договора или иным образом определять решения, принимаемые другими лицом или лицами, в том числе определять условия ведения другими лицом или лицами предпринимательской деятельности, либо осуществлять полномочия исполнительного органа других лица или лиц на основании договора;

- лицо имеет право назначать единоличный исполнительный орган и (или) более 50 процентов состава коллегиального исполнительного органа юридического лица и (или) по предложению лица избрано более 50 процентов состава Совета директоров (наблюдательного совета) или иного коллегиального органа управления юридического лица;

- физическое лицо осуществляет полномочия единоличного исполнительного органа юридического лица;

- одни и те же физические лица, их супруги, родители, дети, братья, сестры и (или) лица, предложенные одним и тем же юридическим лицом, составляют более 50 процентов состава коллегиального исполнительного органа и (или) Совета директоров (наблюдательного совета) или иного коллегиального органа управления двух и более юридических лиц или по предложению одних и тех же юридических лиц избрано более 50 процентов состава Совета директоров (наблюдательного совета) или иного коллегиального органа управления двух и более юридических лиц;

- одни и те же физические лица, их супруги, родители, дети, братья, сестры и (или) юридические лица имеют право самостоятельно или через представителей (поверенных) распоряжаться в сумме более чем 50 процентами голосов, приходящихся на акции (вклады, доли), составляющие уставный (складочный) капитал каждого из двух и более юридических лиц;

- физические лица и (или) юридические лица имеют право самостоятельно или через представителей (поверенных) распоряжаться в сумме более чем 50 процентами голосов, приходящихся на акции (вклады, доли), составляющие уставный (складочный) капитал одного юридического лица, и одновременно данные физические лица, их супруги, родители, дети, братья, сестры и (или) лица, предложенные одним и тем же юридическим лицом, составляют более 50 процентов состава коллегиального исполнительного органа и (или) Совета директоров (наблюдательного совета) или иного коллегиального органа управления другого юридического лица;

- юридические лица являются участниками одной финансово - промышленной группы;

- физические лица являются супругами, родителями и детьми, братьями и (или) сестрами;

- аффилированные лица - физические и юридические лица, способные оказывать влияние на деятельность юридических и (или) физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность;

аффилированными лицами юридического лица являются:

- член его Совета директоров (наблюдательного совета) или иного коллегиального органа управления, член его коллегиального исполнительного органа, а также лицо, осуществляющее полномочия его единоличного исполнительного органа;

- лица, принадлежащие к той группе лиц, к которой принадлежит данное юридическое лицо;

- лица, которые имеют право распоряжаться более чем 20 процентами общего количества голосов, приходящихся на акции (вклады, доли), составляющие уставный (складочный) капитал данного юридического лица;

- юридическое лицо, в котором данное юридическое лицо имеет право распоряжаться более чем 20 процентами общего количества голосов, приходящихся на акции (вклады, доли), составляющие уставный (складочный) капитал данного юридического лица;

- если юридическое лицо является участником финансово - промышленной группы, к его аффилированным лицам также относятся члены Советов директоров (наблюдательных советов) или иных коллегиальных органов управления, коллегиальных исполнительных органов участников финансово - промышленной группы, а также лица, осуществляющие полномочия единоличных исполнительных органов участников финансово - промышленной группы;

аффилированными лицами физического лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность, являются:

- лица, принадлежащие к той группе лиц, к которой принадлежит данное физическое лицо;

- юридическое лицо, в котором данное физическое лицо имеет право распоряжаться более чем 20 процентами общего количества голосов, приходящихся на акции (вклады, доли), составляющие уставный (складочный) капитал данного юридического лица.

Положения настоящего Закона, относящиеся к хозяйствующим субъектам, распространяются на группу лиц.

Статья 5. Злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением на рынке

1. Запрещаются действия хозяйствующего субъекта (группы лиц), занимающего доминирующее положение, которые имеют либо могут иметь своим результатом ограничение конкуренции и (или) ущемление интересов других хозяйствующих субъектов или физических лиц, в том числе такие действия, как:

изъятие товаров из обращения, целью или результатом которого является создание или поддержание дефицита на рынке либо повышение цен;

навязывание контрагенту условий договора, не выгодных для него или не относящихся к предмету договора (необоснованные требования передачи финансовых средств, иного имущества, имущественных прав, рабочей силы контрагента и др.);

включение в договор дискриминирующих условий, которые ставят контрагента в неравное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами;

согласие заключить договор лишь при условии внесения в него положений, касающихся товаров, в которых контрагент (потребитель) не заинтересован;

создание препятствий доступу на рынок (выходу с рынка) другим хозяйствующим субъектам;

нарушение установленного нормативными актами порядка ценообразования;

установление монопольно высоких (низких) цен;

сокращение или прекращение производства товаров, на которые имеются спрос или заказы потребителей, при наличии безубыточной возможности их производства;

необоснованный отказ от заключения договора с отдельными покупателями (заказчиками) при наличии возможности производства или поставки соответствующего товара.

2. В исключительных случаях действия хозяйствующего субъекта, указанные в п. 1 настоящей статьи, могут быть признаны правомерными, если хозяйствующий субъект докажет, что положительный эффект от его действий, в том числе в социально - экономической сфере, превысит негативные последствия для рассматриваемого товарного рынка.

<...>

Статья 7. Акты и действия федеральных органов исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленные на ограничение конкуренции

1. Федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) совершать действия, которые ограничивают самостоятельность хозяйствующих субъектов, создают дискриминирующие или, напротив, благоприятствующие условия деятельности отдельных хозяйствующих субъектов, если такие акты или действия имеют либо могут иметь своим результатом ограничение конкуренции и (или) ущемление интересов хозяйствующих субъектов или граждан, в том числе запрещается:

вводить ограничения на создание новых хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, а также устанавливать запреты на осуществление отдельных видов деятельности или производство определенных видов товаров, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации;

необоснованно препятствовать осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере;

устанавливать запреты на продажу (покупку, обмен, приобретение) товаров из одного региона Российской Федерации (республики, края, области, района, города, района в городе) в другой или иным образом ограничивать права хозяйствующих субъектов на продажу (приобретение, покупку, обмен) товаров;

давать хозяйствующим субъектам указания о первоочередной поставке товаров (выполнении работ, оказании услуг) определенному кругу покупателей (заказчиков) или о приоритетном заключении договоров без учета установленных законодательными или иными нормативными актами Российской Федерации приоритетов;

необоснованно препятствовать созданию новых хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности;

необоснованно предоставлять отдельному хозяйствующему субъекту или нескольким хозяйствующим субъектам льготы, ставящие их в преимущественное положение по отношению к другим хозяйствующим субъектам, работающим на рынок того же товара.

Решения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам создания, реорганизации и ликвидации хозяйствующих субъектов (в случаях, предусмотренных антимонопольным законодательством), а также предоставления льгот отдельному хозяйствующему субъекту или нескольким хозяйствующим субъектам подлежат согласованию с федеральным антимонопольным органом, если иное не предусмотрено законодательными актами Российской Федерации.

2. Запрещается образование министерств, государственных комитетов, других федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с целью монополизации производства или реализации товаров, а также наделение существующих министерств, государственных комитетов или других структур государственного управления полномочиями, осуществление которых имеет либо может иметь своим результатом ограничение конкуренции.

Запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления с функциями хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного надзора, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации.

<...>

Статья 10. Формы недобросовестной конкуренции

Не допускается недобросовестная конкуренция, в том числе:

распространение ложных, неточных или искаженных сведений, способных причинить убытки другому хозяйствующему субъекту либо нанести ущерб его деловой репутации;
введение потребителей в заблуждение относительно характера, способа и места изготовления, потребительских свойств, качества товара;
некорректное сравнение хозяйствующим субъектом производимых или реализуемых им товаров с товарами других хозяйствующих субъектов;
продажа товара с незаконным использованием результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации юридического лица, индивидуализации продукции, выполнения работ, услуг;
получение, использование, разглашение научно - технической, производственной или торговой информации, в том числе коммерческой тайны, без согласия ее владельца.

Статья 11. Задачи и функции федерального антимонопольного органа

1. К основным задачам федерального антимонопольного органа относятся:

содействие формированию рыночных отношений на основе развития конкуренции и предпринимательства;
предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;
государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства.

2. Федеральный антимонопольный орган выполняет следующие основные функции:

направляет в Правительство Российской Федерации предложения по вопросам совершенствования антимонопольного законодательства и практики его применения, заключения по проектам законов и других нормативных актов, касающихся функционирования рынка и развития конкуренции;
дает рекомендации федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по проведению мероприятий, направленных на содействие развитию товарных рынков и конкуренции;
разрабатывает и осуществляет меры по демополизации производства и обращения;
контролирует соблюдение антимонопольных требований при создании, реорганизации и ликвидации хозяйствующих субъектов;
контролирует приобретение акций (долей) с правом голоса в уставном капитале хозяйственных обществ, которое может привести к доминирующему положению на рынках в Российской Федерации хозяйствующих субъектов либо к ограничению конкуренции.

<...>

Статья 13. Право доступа к информации

Сотрудники, уполномоченные федеральным антимонопольным органом (территориальным органом), в целях выполнения возложенных на них функций имеют право беспрепятственного доступа в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также в коммерческие и некоммерческие организации и их объединения, в другие организации и учреждения и знакомства на основании письменного запроса с необходимыми документами.

<...>

Статья 14. Обязанность по представлению информации федеральному антимонопольному органу (территориальному органу)

Коммерческие и некоммерческие организации (их руководители), федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления (их должностные лица), граждане, в том числе индивидуальные предприниматели, обязаны по требованию федерального антимонопольного органа (территориального органа) представлять достоверные документы, письменные и устные объяснения и иную информацию, необходимую для осуществления федеральным антимонопольным органом (территориальным органом) его законной деятельности.

<...>

Статья 16. Содействие развитию товарных рынков, конкуренции и поддержка предпринимательства

В целях содействия развитию товарных рынков и конкуренции, поддержки предпринимательства и демополизации федеральный антимонопольный орган может направлять соответствующим федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендации:

о предоставлении льготных кредитов, а также об уменьшении налогов или освобождении от них хозяйствующих субъектов, впервые вступающих на рынок определенного товара;
об изменении сфер применения свободных, регулируемых и фиксированных цен;
о создании и развитии параллельных структур в сферах производства и обращения, в том числе за счет централизованных инвестиций и кредитов;

о финансировании мероприятий по расширению выпуска товаров в целях устранения доминирующего положения отдельных хозяйствующих субъектов;
о привлечении иностранных инвестиций, создании организаций с иностранными инвестициями и свободных экономических зон;
о лицензировании экспортно-импортных операций и изменении таможенных тарифов;
о внесении изменений в перечни видов деятельности, подлежащих лицензированию, и в порядок их лицензирования.

Федеральный антимонопольный орган принимает участие в реализации федеральных программ демополизации, программ развития конкуренции и поддержки предпринимательства.

Статья 17. Государственный контроль за созданием, реорганизацией, ликвидацией коммерческих организаций и их объединений

1. В целях предотвращения возможного злоупотребления доминирующим положением коммерческими организациями или ограничения конкуренции федеральным антимонопольным органом осуществляется государственный контроль за:

созданием, слиянием и присоединением объединений коммерческих организаций (союзов или ассоциаций);

слиянием и присоединением коммерческих организаций, если сумма их активов по последнему балансу превышает 100 тысяч минимальных размеров оплаты труда;

ликвидацией и разделением (выделением) государственных и муниципальных унитарных предприятий, размер активов которых превышает 50 тысяч минимальных размеров оплаты труда, если это приводит к появлению хозяйствующего субъекта, доля которого на соответствующем товарном рынке будет превышать 35 процентов, за исключением случаев, когда ликвидация осуществляется по вступившему в законную силу решению арбитражного суда.

2. В случаях, предусмотренных пунктом 1 настоящей статьи, лица или органы, принимающие решения о создании, реорганизации, ликвидации коммерческих и некоммерческих организаций, представляют в федеральный антимонопольный орган помимо документов, представляемых в регистрирующие органы в соответствии с законодательством Российской Федерации, ходатайство о даче согласия на создание, реорганизацию, ликвидацию коммерческих и некоммерческих организаций, сведения об основных видах деятельности и объемах производимой и реализуемой на соответствующих товарных рынках продукции (работ, услуг). Федеральный антимонопольный орган вправе запросить иную информацию.

Федеральный антимонопольный орган не вправе требовать представления информации, не предусмотренной перечнем информации, утверждаемым федеральным антимонопольным органом.

<...>

3. Федеральный антимонопольный орган вправе отклонить ходатайство, если его удовлетворение может привести к возникновению или усилению доминирующего положения соответствующей организации и (или) ограничению конкуренции либо при рассмотрении представленных документов обнаружено, что содержащаяся в них информация, имеющая значение для принятия решения, является недостоверной. Федеральный антимонопольный орган вправе удовлетворить ходатайство в случае выполнения требований, направленных на обеспечение конкуренции. При этом указанные требования, а также сроки их исполнения должны содержаться в решении федерального антимонопольного органа о согласии на осуществление действий, предусмотренных пунктом 1 настоящей статьи.

Федеральный антимонопольный орган вправе удовлетворить ходатайство даже при возможности наступления указанных неблагоприятных последствий в случае, если лица или органы, принимающие решение о создании, реорганизации, ликвидации коммерческих и некоммерческих организаций, докажут, что положительный эффект от их действий, в том числе в социально-экономической сфере, превысит негативные последствия для рассматриваемого товарного рынка.

<...>

6. В случаях, если создание (слияние, присоединение) коммерческой организации может привести к ограничению конкуренции, учредители коммерческой организации, лица или органы, принявшие решение о слиянии, присоединении, обязаны по требованию федерального антимонопольного органа принять меры по восстановлению необходимых условий конкуренции.

<...>

8. В случаях, предусмотренных пунктом 1 настоящей статьи, государственная регистрация коммерческих и некоммерческих организаций, а также внесение записи об исключении из единого государственного реестра юридических лиц коммерческих организаций осуществляются регистрирующим органом только с предварительного согласия федерального антимонопольного органа.

Государственная регистрация коммерческих организаций и их объединений, созданных или реорганизованных без предварительного согласия федерального антимонопольного органа, может быть признана в судебном порядке

недействительной по иску федерального антимонопольного органа (территориального органа в пределах его компетенции).

9. Создание (слияние, присоединение) коммерческих организаций в нарушение порядка, установленного пунктом 4 настоящей статьи, приводящее к возникновению или усилению доминирования и (или) ограничению конкуренции, неисполнение требований федерального антимонопольного органа, предъявленных в соответствии с пунктом 6 настоящей статьи, являются основанием для признания государственной регистрации недействительной в судебном порядке по иску федерального антимонопольного органа (территориального органа в пределах его компетенции).

Статья 18. Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства при приобретении акций (долей) в уставном капитале коммерческих организаций и иных случаях

1. С предварительного согласия федерального антимонопольного органа на основании ходатайства юридического или физического лица осуществляются:

приобретение лицом (группой лиц) акций (долей) с правом голоса в уставном капитале хозяйственного общества, при котором такое лицо (группа лиц) получает право распоряжаться более чем 20 процентами указанных акций (долей). Данное требование не распространяется на учредителей хозяйственного общества при его образовании; получение в собственность или пользование одним хозяйствующим субъектом (группой лиц) основных производственных средств или нематериальных активов другого хозяйствующего субъекта, если балансовая стоимость имущества, составляющего предмет сделки, превышает 10 процентов балансовой стоимости основных производственных средств и нематериальных активов хозяйствующего субъекта, отчуждающего имущество; приобретение лицом (группой лиц) прав, позволяющих определять условия ведения хозяйствующим субъектом его предпринимательской деятельности либо осуществлять функции его исполнительного органа.

2. Предварительное согласие на осуществление сделок, указанных в пункте 1 настоящей статьи, требуется в случаях, если суммарная балансовая стоимость активов лиц, указанных в пункте 1 настоящей статьи, превышает 100 тысяч минимальных размеров оплаты труда или одним из них является хозяйствующий субъект, внесенный в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара более 35 процентов, либо приобретателем является группа лиц, контролирующая деятельность указанного хозяйствующего субъекта.

Порядок формирования Реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара более 35 процентов (далее - Реестр), определяется Правительством Российской Федерации.

3. Для совершения сделок, указанных в пункте 1 настоящей статьи, лица обязаны представить в федеральный антимонопольный орган ходатайство о даче согласия на их совершение и сообщить информацию, необходимую для вынесения решения в соответствии с перечнем информации, утверждаемым федеральным антимонопольным органом.

Государственный контроль за совершением сделок, предусмотренных настоящей статьей, осуществляется федеральным антимонопольным органом в порядке, предусмотренном пунктом 2 статьи 17 настоящего Закона.

4. Федеральный антимонопольный орган вправе отклонить ходатайство, если удовлетворение ходатайства может привести к возникновению или усилению доминирующего положения хозяйствующего субъекта (группы лиц) и (или) ограничению конкуренции, либо представлена недостоверная информация, имеющая значение для принятия решения, либо участниками сделок, указанных в пункте 1 настоящей статьи, в установленный срок по требованию федерального антимонопольного органа не представлены сведения об источниках, условиях получения и о размерах денежных средств, необходимых для совершения таких сделок. Федеральный антимонопольный орган вправе удовлетворить ходатайство в случае выполнения требований, направленных на обеспечение конкуренции. При этом указанные требования, а также сроки их исполнения должны содержаться в решении федерального антимонопольного органа о согласии на осуществление действий, предусмотренных пунктом 1 настоящей статьи.

Федеральный антимонопольный орган вправе удовлетворить ходатайство даже при возможности ограничения конкуренции в случае, если участники сделки докажут, что положительный эффект от их действий, в том числе в социально - экономической сфере, превысит негативные последствия для рассматриваемого товарного рынка.

Решение федерального антимонопольного органа о согласии на совершение сделок, указанных в пункте 1 настоящей статьи, прекращает свое действие, если такие сделки не совершены в течение одного года со дня вынесения указанного решения. (абзац введен Федеральным законом от 02.01.2000 № 3-ФЗ)

5. Федеральный антимонопольный орган подлежит уведомлению по заявлению юридического или физического лица в 15-дневный срок после совершения сделок, указанных в пункте 1 настоящей статьи, если суммарная балансовая стоимость активов лиц, указанных в пункте 1 настоящей статьи, превышает 50 тысяч минимальных размеров оплаты труда.

В случае участия физического лица в исполнительных органах, советах директоров (наблюдательных советах) двух и более хозяйствующих субъектов, суммарная балансовая стоимость активов которых превышает 50 тысяч минимальных размеров оплаты труда, или хозяйствующих субъектов, внесенных в Реестр по одной и той же товарной группе либо внесенных в Реестр по группам товаров различных стадий одного и того же производственно - сбытового процесса, необходимо уведомление федерального антимонопольного органа этим

лицом в 15-дневный срок после вхождения (избрания) в указанные органы или советы. При уведомлении федерального антимонопольного органа заявитель представляет ему наряду с заявлением информацию, предусмотренную пунктом 3 настоящей статьи.

6. Если федеральный антимонопольный орган после предварительного изучения информации придет к выводу, что совершение сделки, о которой его уведомили, может привести к возникновению или усилению доминирующего положения хозяйствующего субъекта (группы лиц) и (или) ограничению конкуренции, он принимает решение о дополнительной проверке соответствия указанной сделки требованиям антимонопольного законодательства. Указанное решение направляется заявителю в 15-дневный срок со дня получения федеральным антимонопольным органом заявления об уведомлении.

<...>

7. В случаях, если предусмотренные пунктом 5 настоящей статьи действия могут привести к возникновению или усилению доминирующего положения хозяйствующего субъекта и (или) ограничению конкуренции, лица, осуществляющие указанные действия, обязаны по требованию федерального антимонопольного органа в установленные им сроки принять меры по восстановлению необходимых условий конкуренции.

<...>

9. Сделки, совершенные в нарушение порядка, установленного настоящей статьей, приводящие к возникновению или усилению доминирования и (или) ограничению конкуренции, могут быть признаны недействительными в судебном порядке по иску федерального антимонопольного органа (территориального органа в пределах его компетенции) в случае неисполнения участниками сделок требований федерального антимонопольного органа по восстановлению необходимых условий конкуренции в установленные им сроки.

Неисполнение решений федерального антимонопольного органа, вынесенных в соответствии с пунктами 4 и 7 настоящей статьи, является основанием для признания соответствующей сделки недействительной по иску федерального антимонопольного органа (территориального органа в пределах его компетенции).

Нарушение требований настоящей статьи в части получения согласия (уведомления) федерального антимонопольного органа на совершение сделок является основанием для наложения штрафных санкций в соответствии с настоящим Законом.

<...>

Статья 21. Учет аффилированных лиц

Акционерное общество ведет учет своих аффилированных лиц и представляет отчетность об аффилированных лицах в порядке, определенном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим регулирование рынка ценных бумаг.

<...>

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН "ОБ АКЦИОНЕРНЫХ ОБЩЕСТВАХ"

(№ 208-ФЗ от 26 декабря 1995 года в ред. Федеральных законов от 13.06.96 №65-ФЗ и от 24.05.99 №101-ФЗ)

Статья 1. Сфера применения настоящего Федерального закона

1. В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации настоящий Федеральный закон определяет порядок создания и правовое положение акционерных обществ, права и обязанности их акционеров, а также обеспечивает защиту прав и интересов акционеров.

2. Настоящий Федеральный закон распространяется на все акционерные общества, созданные или создаваемые на территории Российской Федерации, если иное не установлено настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами.

<...>

Статья 6. Дочерние и зависимые общества

1. Общество может иметь дочерние и зависимые общества с правами юридического лица на территории Российской Федерации, созданные в соответствии с настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами, а за пределами территории Российской Федерации - в соответствии с законодательством иностранного государства по месту нахождения дочернего или зависимого обществ, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

2. Общество признается дочерним, если другое (основное) хозяйственное общество (товарищество) в силу преобладающего участия в его уставном капитале, либо в соответствии с заключенным между ними договором, либо иным образом имеет возможность определять решения, принимаемые таким обществом.

3. Дочернее общество не отвечает по долгам основного общества (товарищества).

Основное общество (товарищество), которое имеет право давать дочернему обществу обязательные для последнего указания, отвечает солидарно с дочерним обществом по сделкам, заключенным последним во исполнение таких

указаний. Основное общество (товарищество) считается имеющим право давать дочернему обществу обязательные для последнего указания только в случае, когда это право предусмотрено в договоре с дочерним обществом или уставе дочернего общества.

В случае несостоятельности (банкротства) дочернего общества по вине основного общества (товарищества) последнее несет субсидиарную ответственность по его долгам. Несостоятельность (банкротство) дочернего общества считается произошедшей по вине основного общества (товарищества) только в случае, когда основное общество (товарищество) использовало указанные право и (или) возможность в целях совершения дочерним обществом действия, заведомо зная, что вследствие этого наступит несостоятельность (банкротство) дочернего общества.

Акционеры дочернего общества вправе требовать возмещения основным обществом (товариществом) убытков, причиненных по его вине дочернему обществу. Убытки считаются причиненными по вине основного общества (товарищества) только в случае, когда основное общество (товарищество) использовало имеющиеся у него право и (или) возможность в целях совершения дочерним обществом действия, заведомо зная, что вследствие этого дочернее общество понесет убытки.

4. Общество признается зависимым, если другое (преобладающее) общество имеет более 20 процентов голосующих акций первого общества.

Общество, которое приобрело более 20 процентов голосующих акций общества, обязано незамедлительно опубликовать сведения об этом в порядке, определяемом Федеральной комиссией по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации и федеральным антимонопольным органом.

<...>

Статья 90. Предоставление обществом информации

Информация об обществе предоставляется им в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона и иных правовых актов Российской Федерации.

Статья 91. Предоставление обществом информации акционерам

1. Общество обеспечивает акционерам доступ к документам, предусмотренным пунктом 1 статьи 89 настоящего Федерального закона, за исключением документов бухгалтерского учета и протоколов заседаний коллегиального исполнительного органа общества.

2. По требованию акционера общество обязано предоставить ему за плату копии документов, предусмотренных пунктом 1 статьи 89 настоящего Федерального закона, и иных документов общества, предусмотренных правовыми актами Российской Федерации. Размер платы устанавливается обществом и не может превышать стоимости расходов на изготовление копий документов и оплаты расходов, связанных с направлением документов по почте.

Статья 92. Обязательное опубликование обществом информации

1. Открытое общество обязано ежегодно опубликовывать в средствах массовой информации, доступных для всех акционеров данного общества:

годовой отчет общества, бухгалтерский баланс, счет прибылей и убытков;

проспект эмиссии акций общества в случаях, предусмотренных правовыми актами Российской Федерации;

сообщение о проведении общего собрания акционеров в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом;

списки аффилированных лиц общества с указанием количества и категорий (типов) принадлежащих им акций;

иные сведения, определяемые Федеральной комиссией по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации.

2. Общество, включая закрытое общество, в случае публичного размещения им облигаций или иных ценных бумаг обязано опубликовывать информацию в объеме и порядке, установленных Федеральной комиссией по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации.

Статья 93. Информация об аффилированных лицах общества

1. Лицо признается аффилированным в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства Российской Федерации.

2. Аффилированные лица общества обязаны в письменной форме уведомить общество о принадлежащих им акциях общества с указанием их количества и категорий (типов) не позднее 10 дней с даты приобретения акций.

3. В случае, если в результате непредставления по вине аффилированного лица указанной информации или несвоевременного ее представления обществу причинен имущественный ущерб, аффилированное лицо несет перед обществом ответственность в размере причиненного ущерба.

4. Общество обязано вести учет его аффилированных лиц и представлять отчетность о них в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.

<...>

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН "О ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЯХ"

(№147-ФЗ от 17 августа 1995 года)

Статья 1. Цели настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон определяет правовые основы федеральной политики в отношении естественных монополий в Российской Федерации и направлен на достижение баланса интересов потребителей и субъектов естественных монополий, обеспечивающего доступность реализуемого ими товара для потребителей и эффективное функционирование субъектов естественных монополий.

<...>

Статья 3. Определения основных понятий

Для целей настоящего Федерального закона применяются следующие определения основных понятий:

естественная монополия - состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров;

субъект естественной монополии - хозяйствующий субъект (юридическое лицо), занятый производством (реализацией) товаров в условиях естественной монополии;

<...>

Понятия “товар”, “товарный рынок”, “хозяйствующие субъекты”, “группа лиц” применяются соответственно в значениях, указанных в статье 4 Закона РСФСР “О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках”.

Статья 4. Сферы деятельности субъектов естественных монополий

Настоящим Федеральным законом регулируется деятельность субъектов естественных монополий в следующих сферах:

<...>

услуги общедоступной электрической и почтовой связи.

Статья 5. Органы, регулирующие деятельность субъектов естественных монополий

1. Для регулирования и контроля деятельности субъектов естественных монополий образуются федеральные органы исполнительной власти по регулированию естественных монополий (далее - органы регулирования естественных монополий) в порядке, установленном для федеральных органов исполнительной власти.

2. Органы регулирования естественных монополий для осуществления своих полномочий вправе создавать свои территориальные органы и наделять их полномочиями в пределах своей компетенции.

Статья 6. Методы регулирования деятельности субъектов естественных монополий

Органами регулирования естественных монополий могут применяться следующие методы регулирования деятельности субъектов естественных монополий (далее - методы регулирования):

ценовое регулирование, осуществляемое посредством определения (установления) цен (тарифов) или их предельного уровня;

определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установление минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре, производимом (реализуемом) субъектом естественной монополии, с учетом необходимости защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения безопасности государства, охраны природы и культурных ценностей.

<...>

Статья 8. Обязанности субъектов естественных монополий

1. Субъекты естественных монополий не вправе отказываться от заключения договора с отдельными потребителями на производство (реализацию) товаров, в отношении которых применяется регулирование в соответствии с настоящим Федеральным законом, при наличии у субъекта естественной монополии возможности произвести (реализовать) такие товары.

2. Субъекты естественных монополий обязаны представлять соответствующему органу регулирования естественной монополии:

текущие отчеты о своей деятельности в порядке и в сроки, которые установлены органом регулирования естественной монополии;

проекты планов капитальных вложений.

<...>

Статья 13. Право доступа к информации о деятельности субъектов естественных монополий

1. В целях исполнения функций, возложенных на органы регулирования естественных монополий, их работники имеют право беспрепятственного доступа к информации о деятельности субъектов естественных монополий, имеющейся у органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также у субъектов естественных монополий.

2. Субъекты естественных монополий, органы исполнительной власти и органы местного самоуправления обязаны по требованию органов регулирования естественных монополий предоставлять достоверные документы, объяснения в письменной и устной форме и иную информацию, необходимую для осуществления органами регулирования естественных монополий функций, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

3. Сведения, которые составляют коммерческую тайну и получены органом регулирования естественной монополии на основании настоящей статьи, разглашению не подлежат.

<...>

Статья 21. Порядок принятия органами регулирования естественных монополий решений о введении, об изменении или о прекращении регулирования деятельности субъектов естественных монополий

1. Решения по всем вопросам, касающимся введения, изменения или прекращения регулирования деятельности субъектов естественных монополий, а также применения предусмотренных настоящим Федеральным законом методов регулирования, принимаются большинством голосов членов правления соответствующего органа регулирования естественной монополии.

Вопросы, касающиеся введения, изменения или прекращения регулирования деятельности субъекта естественной монополии, могут быть рассмотрены на основании предложений федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, общественных организаций потребителей, их ассоциаций и союзов, хозяйствующих субъектов.

Орган регулирования естественной монополии принимает решение по вопросам, касающимся введения, изменения или прекращения регулирования деятельности субъектов естественной монополии, а также применения предусмотренных настоящим Федеральным законом методов регулирования, руководствуясь материалами анализа, проведенного по основаниям, предусмотренным статьей 12 настоящего Федерального закона. По решению органа регулирования может быть проведена независимая экономическая экспертиза.

Представитель субъекта естественной монополии вправе присутствовать при рассмотрении соответствующим органом регулирования естественной монополии вопросов, касающихся введения, изменения или прекращения регулирования деятельности данного субъекта естественной монополии. О дате рассмотрения субъект естественной монополии должен быть заранее уведомлен соответствующим органом регулирования естественной монополии.

2. Решения о введении, об изменении или о прекращении регулирования либо об отказе по внесенному предложению принимаются правлением соответствующего органа регулирования естественной монополии не позднее шести месяцев со дня поступления предложения. При этом отказ или частичный отказ от принятия внесенного предложения должен быть мотивирован.

<...>

ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ "О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ"

(№2124-1 от 27 декабря 1991 года в ред. Федеральных законов от 13.01.95 №6-ФЗ, от 06.06.95 №87-ФЗ, от 19.07.95 №114-ФЗ, от 27.12.95 №211-ФЗ, от 02.03.98 №30-ФЗ)

<...>

Статья 10. Заявление о регистрации

В заявлении о регистрации средства массовой информации должны быть указаны:

<...>

10) сведения о том, в отношении каких других средств массовой информации заявитель является учредителем, собственником, главным редактором (редакцией), издателем или распространителем.

<...>

Статья 18. Статус учредителя

Учредитель утверждает устав редакции и (или) заключает договор с редакцией средства массовой информации (главным редактором).

<...>

Учредитель не вправе вмешиваться в деятельность средства массовой информации, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом, уставом редакции, договором между учредителем и редакцией (главным редактором).

Учредитель может передать свои права и обязанности третьему лицу с согласия редакции и соучредителей. В случае ликвидации или реорганизации учредителя - объединения граждан, предприятия, учреждения, организации, государственного органа его права и обязанности в полном объеме переходят к редакции, если иное не предусмотрено уставом редакции.

Учредитель может выступать в качестве редакции, издателя, распространителя, собственника имущества редакции.

Статья 19. Статус редакции

Редакция осуществляет свою деятельность на основе профессиональной самостоятельности.

Редакция может быть юридическим лицом, самостоятельным хозяйствующим субъектом, организованным в любой допускаемой законом форме. Если редакция зарегистрированного средства массовой информации организуется в качестве предприятия, то она подлежит также регистрации в соответствии с законодательством Российской Федерации о предприятиях и предпринимательской деятельности и помимо производства и выпуска средства массовой информации вправе осуществлять в установленном порядке иную, не запрещенную законом деятельность.

<...>

Редакция может выступать в качестве учредителя средства массовой информации, издателя, распространителя, собственника имущества редакции.

Редакцией руководит главный редактор, который осуществляет свои полномочия на основе настоящего Закона, устава редакции, договора между учредителем и редакцией (главным редактором). Главный редактор представляет редакцию в отношениях с учредителем, издателем, распространителем, гражданами, объединениями граждан, предприятиями, учреждениями, организациями, государственными органами, а также в суде. Он несет ответственность за выполнение требований, предъявляемых к деятельности средства массовой информации настоящим Законом и другими законодательными актами Российской Федерации.

Статья 20. Устав редакции

Устав редакции средства массовой информации принимается на общем собрании коллектива журналистов - штатных сотрудников редакции большинством голосов при наличии не менее двух третей его состава и утверждается учредителем.

В уставе редакции должны быть определены:

- 1) взаимные права и обязанности учредителя, редакции, главного редактора;
- 2) полномочия коллектива журналистов - штатных сотрудников редакции;
- 3) порядок назначения (избрания) главного редактора, редакционной коллегии и (или) иных органов управления редакцией;
- 4) основания и порядок прекращения и приостановления деятельности средства массовой информации;
- 5) передача и (или) сохранение права на название, иные юридические последствия смены учредителя, изменения состава соучредителей, прекращения деятельности средства массовой информации, ликвидации или реорганизации редакции, изменения ее организационно - правовой формы;
- 6) порядок утверждения и изменения устава редакции, а также иные положения, предусмотренные настоящим Законом и другими законодательными актами.

До утверждения устава редакции, а также если редакция состоит менее чем из десяти человек, ее отношения с учредителем, включая вопросы, перечисленные в пунктах 1 - 5 части второй настоящей статьи, могут определяться заменяющим устав договором между учредителем и редакцией (главным редактором).

Устав редакции, организуемой в качестве предприятия, может являться одновременно уставом данного предприятия. В этом случае устав редакции должен соответствовать также законодательству о предприятиях и предпринимательской деятельности.

<...>

Статья 58. Ответственность за ущемление свободы массовой информации

Ущемление свободы массовой информации, то есть воспрепятствование в какой бы то ни было форме со стороны граждан, должностных лиц государственных органов и организаций, общественных объединений законной деятельности учредителей, редакций, издателей и распространителей продукции средства массовой информации, а также журналистов, в том числе посредством:

осуществления цензуры;

вмешательства в деятельность и нарушения профессиональной самостоятельности редакции;

незаконного прекращения либо приостановления деятельности средства массовой информации;

нарушения права редакции на запрос и получение информации;

незаконного изъятия, а равно уничтожения тиража или его части;

принуждения журналиста к распространению или отказу от распространения информации;

установления ограничений на контакты с журналистом и передачу ему информации, за исключением сведений, составляющих государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну;

нарушения прав журналиста, установленных настоящим Законом, - влечет уголовную, административную, дисциплинарную или иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

<...>

Статья 60. Ответственность за иные нарушения законодательства о средствах массовой информации

Нарушение законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации, выразившееся:

в учреждении средства массовой информации через подставное лицо, получении свидетельства о регистрации либо лицензии на вещание обманным путем, скрытой уступке лицензии, уклонении от уплаты потиражного сбора, повышенного регистрационного сбора или неправомерном получении льгот, установленных для специализированных средств массовой информации;

в незаконном изготовлении продукции средства массовой информации без его регистрации либо после решения о прекращении или приостановлении его деятельности, уклонении от перерегистрации, а также предъявлении при регистрации не предусмотренных настоящим Законом требований;

в воспрепятствовании осуществляемому на законном основании распространению продукции средства массовой информации, установлении незаконных ограничений на розничную продажу тиража периодического печатного издания;

в незаконном распространении продукции средства массовой информации без его регистрации либо после решения о прекращении или приостановлении его деятельности или без разрешения на выход в свет (в эфир), в незаконном коммерческом распространении, осуществлении вещания без лицензии либо с нарушением лицензионных условий;

в нарушении правил распространения обязательных сообщений, рекламы, эротических изданий и программ;

в нарушении порядка объявления выходных данных, представления обязательных экземпляров, хранения материалов теле- и радиопередач;

в создании искусственных помех, препятствующих уверенному приему радио- и телепрограмм, - влечет уголовную, административную, дисциплинарную или иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

<...>

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

"О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКЕ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ И КНИГОИЗДАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

(№191-ФЗ от 1 декабря 1995 года

в ред. Федерального закона от 22.10.98 №159-ФЗ)

Настоящий Федеральный закон регулирует порядок государственной поддержки средств массовой информации и книгоиздания, приватизации предприятий, обеспечивающих их функционирование, и направлен на обеспечение конституционного права граждан на получение полной и объективной информации.

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

В целях настоящего Федерального закона понимаются:

<...>

под монополистом - предприятие, организация, признающиеся таковыми в соответствии с антимонопольным законодательством;

<...>

Статья 7. Ограничения на приватизацию

Не подлежат приватизации издательства и полиграфические предприятия, отнесенные исключительно к объектам федеральной собственности:

полиграфические предприятия, являющиеся монополистами на общероссийском рынке товаров (услуг);

полиграфические предприятия, оснащенные высокими технологиями для выпуска высокохудожественной и высококачественной печатной продукции;

издательства - монополисты на общероссийском рынке товаров (услуг);

предприятия - монополисты, обеспечивающие функционирование полиграфической отрасли.

Издательства и полиграфические предприятия, подпадающие под действие настоящей статьи, могут акционироваться в порядке, предусмотренном статьей 8 настоящего Федерального закона, только по решению Правительства Российской Федерации не ранее чем по истечении трех лет с момента вступления в силу настоящего Федерального закона.

Статья 8. Особенности приватизации издательств и полиграфических предприятий, относящихся к объектам федеральной собственности

Полиграфические предприятия, расположенные на территориях субъектов Российской Федерации, относящиеся к объектам федеральной собственности и являющиеся монополистами по производству газетной, журнальной и книжной продукции на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, а также полиграфические предприятия, входящие в систему децентрализованной печати газет и журналов, преобразуются в акционерные общества.

25,5 процента акций закрепляется в федеральной собственности сроком на три года.

24,5 процента обыкновенных акций передается акционируемым полиграфическим предприятиям на безвозмездной основе.

50 процентов обыкновенных акций передается на безвозмездной основе юридическим лицам - редакциям средств массовой информации и издательствам, выпускающим продукцию на данном полиграфическом предприятии и преобразующимся в акционерные общества открытого типа или являющимся таковыми. Пакеты акций между ними распределяются пропорционально объемам выпускаемой продукции в натуральном выражении.

Редакции средств массовой информации, издательства, полиграфические организации вправе продать часть акций, привлекая инвесторов по своему выбору, при условии сохранения профиля их деятельности.

К участию в распределении акций по закрытой подписке не допускаются редакции средств массовой информации и издательства, выпускающие продукцию рекламного и эротического характера.

Статья 9. Порядок приватизации издательств и полиграфических предприятий, не являющихся монополистами или переданных в собственность субъектов Российской Федерации

Приватизация издательств и полиграфических предприятий, находящихся в федеральной собственности и не являющихся монополистами, а также издательств и полиграфических предприятий, переданных в собственность субъектов Российской Федерации, осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом и региональными программами приватизации.

<...>

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

"ОБ УЧАСТИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ ИНФОРМАЦИОННОМ ОБМЕНЕ"

(№85-ФЗ от 4 июля 1996 года)

<...>

Статья 4. Обязанности государства в сфере международного информационного обмена

Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации:

<...>

создают условия для защиты отечественных собственников и владельцев документированной информации, информационных ресурсов, информационных продуктов, средств международного информационного обмена, пользователей от некачественной и недостоверной иностранной информации, недобросовестной конкуренции со стороны физических и юридических лиц иностранных государств в информационной сфере;

<...>

Статья 13. Недопущение монополизации при международном информационном обмене

Предупреждение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции в сфере международного информационного обмена осуществляются федеральным антимонопольным органом в соответствии с законодательством Российской Федерации.

<...>

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН "О СВЯЗИ"

(№15-ФЗ от 16 февраля 1995 года

в ред. Федеральных законов от 06.01.99 №8-ФЗ,

от 17.07.99 №176-ФЗ)

<...>

Статья 5. Принципы деятельности в области связи

Деятельность в области связи осуществляется на основе:

<...>

развития предпринимательской деятельности и ограничения монополистической деятельности в условиях существования различных форм собственности на сети и средства связи;

<...>

Статья 17. Собственность на сети и средства связи

На территории Российской Федерации предприятия связи создаются и функционируют на основе единства экономического пространства, многообразия форм собственности и в условиях конкуренции.

<...>

Статья 20. Конкуренция в области связи

Федеральные органы исполнительной власти в области связи, действуя совместно с федеральными органами исполнительной власти в области антимонопольной политики и поддержки новых экономических структур, обязаны поощрять и поддерживать добросовестную конкуренцию при предоставлении услуг связи посредством применения нормативных документов и выполнения условий лицензирования в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Операторы связи несут установленную законодательством Российской Федерации ответственность за злоупотребление своим положением или допущение каких-либо иных действий, препятствующих конкуренции или ограничивающих ее.

<...>

ПОЛОЖЕНИЕ "О ЛИЦЕНЗИРОВАНИИ ТЕЛЕВИЗИОННОГО ВЕЩАНИЯ И РАДИОВЕЩАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

(Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1994 г. №1359)

<...>

13. Ни одно юридическое лицо не может получить лицензии на осуществление теле- и (или) радиовещания более чем по двум каналам вещания на одну и ту же территорию, если зоны обслуживания совпадают полностью или более чем на две трети и если действующим законодательством Российской Федерации не предусмотрено иное.

<...>

Приложение № 5.⁴⁴

Поиск решений проблем, возникающих в процессе становления СМИ в России как инструмента демократии.

В третьем разделе анкеты респондентам предлагались различные варианты решения проранжированных выше десяти основных проблем. Перечисленные решения выявлены исследователями в результате проведения круглого стола "Становления СМИ в России как инструмента демократии: политика государства и частных корпораций"(октябрь, 2001 г.) с участием представителей государственных структур, бизнес структур, региональных и центральных СМИ, изучения литературы по проблеме, интервьюирования экспертов по СМИ. Кроме того, респондентам предоставлялась возможность предложить свои варианты решения.

1. Чрезмерная зависимость (экономическая и административная) региональных СМИ от местных властей (прежде всего от исполнительных органов).

Данная проблема, по мнению респондентов, представляется наиболее актуальной (рейтинг – 7,6 баллов) для современного состояния российских СМИ.

⁴⁴ А.Н. Чумиков, В.Г. Бабенков, Е.В. Глубокая. Аналитический отчет о результатах исследования «Становление СМИ в России как инструмента демократии: политика государства и частных корпораций. Раздел 3. // Международный пресс-клуб. М. 2002.

Респондентам предлагалось три варианта ее решения⁴⁵. Наиболее приемлемым, по общей средней оценке, является следующее решение:

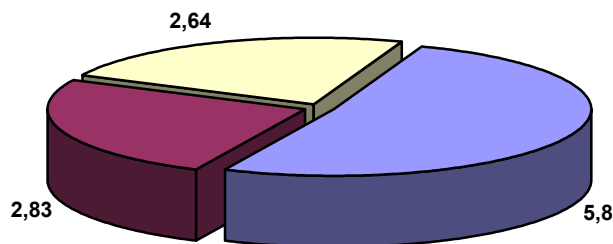
- 1) *осуществить комплекс мер по созданию общественных советов по СМИ на местах для обеспечения независимости региональных СМИ и контроля целевого использования общественных средств – 5,8 балла.*

Остальные варианты проранжированы следующим образом:

- 2) осуществить комплекс мер по введению абонентской платы, взимаемой с граждан, для финансирования региональных общественных СМИ – 2,83 балла:
- 3) осуществить комплекс мер по введению налога, взимаемого с граждан, для финансирования региональных общественных СМИ – 2,64 балла.

⁴⁵ Варианты решения здесь и далее представлены на диаграммах. Проблемы расположены по степени значимости (см. раздел №2 «Рейтинг актуальных проблем»).

Решение проблемы: "Чрезмерная зависимость (экономическая и административная) региональных СМИ от местных властей".



- Осуществить комплекс мер по созданию общественных советов по СМИ на местах для обеспечения независимости региональных СМИ и контроля целевого использования общественных средств
- Осуществить комплекс мер по введению абонентской платы, взимаемой с граждан, для финансирования региональных общественных СМИ
- Осуществить комплекс мер по введению налога, взимаемого с граждан, для финансирования региональных общественных СМИ

93 процента опрошенных считает, что данная проблема в России существует, и лишь 7 процентов придерживается обратного мнения.



Респонденты представили свои варианты решения проблемы, а именно:

1. Наделить общественные и распорядительные советы полномочиями для экономического регулирования деятельности СМИ.
2. Необходимо создать условия для развития нормальных рыночных отношений.
3. Вывести органы местной власти из состава учредителей СМИ.
4. Создать государственный фонд поддержки СМИ с отделениями на местах и общественный совет, который будет распределять средства фонда; предоставлять гранты под конкретные проекты, конкретные передачи, на подготовку серий статей.

5. Ликвидировать полномочия органов власти на местах по вопросам учреждения и закрытия СМИ.

2. Утрата доверия к СМИ по причинам низкой достоверности информации, предоставляемой СМИ, низкого уровня профессионализма и т.д.

По степени актуальности проблема утраты доверия к СМИ занимает второе место (рейтинг - 7,36 балла). Ее существование признает 98 процентов респондентов и лишь 2



процента придерживаются обратного мнения.

Респондентам предложено четыре варианта решения проблемы. Приоритетным стал следующий вариант:

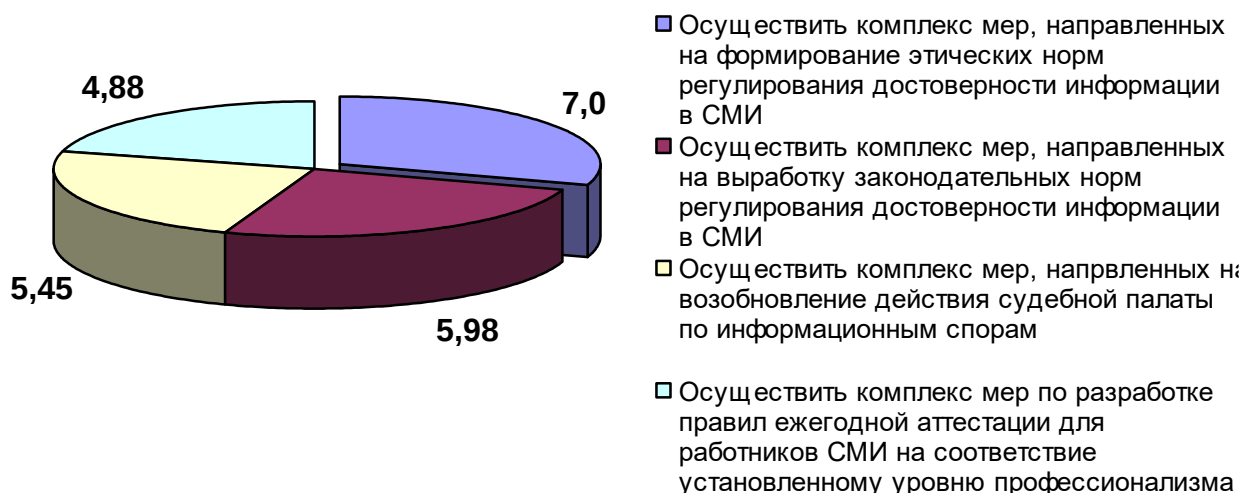
- 1) *осуществить комплекс мер, направленных на формирование этических норм регулирования достоверности информации в СМИ - 7 баллов.*

Далее варианты, по мнению опрашиваемых, расположились следующим образом по степени приемлемости:

- 2) осуществить комплекс мер, направленных на выработку законодательных норм регулирования достоверности информации в СМИ - 5,98 балла;
- 3) осуществить комплекс мер, направленных на возобновление действия Судебной палаты по информационной спорам - 5,45 балла;

4) осуществить комплекс мер по разработке правил ежегодной аттестации для работников СМИ на соответствие установленному уровню профессионализма - 4,88 балла.

Решения проблемы " Утрата доверия к СМИ".



Респонденты предложили дополнительно следующие варианты решения:

1. Финансировать систему подготовки, стажировки журналистов, в том числе и за рубежом.
2. Ослабить контроль государства над рынком СМИ, тогда он сам сформирует круг тех СМИ, которым доверяет общество.
3. Разработать механизм привлечения работников СМИ к административной и уголовной ответственности за распространение некомпетентной информации, вмешательство в личную жизнь, разжигание национальной розни и т.д.
4. Создать региональные отделения СПИС (Судов по информационным спорам).
5. Повысить уровень достоверности информации за счет гласности источников ее получения журналистами.
6. Повысить уровень достоверности и полноты информации за счет систематического предоставления информации государственными органами, корпоративными организациями по профилю своей деятельности.
7. Ужесточить меру ответственности за качество (достоверность, своевременность, полноту) информации, предоставляемой СМИ.
8. Принять меры по соблюдению правил опровержения недостоверной информации.

9. Законодательно создать режим наибольшего благоприятствования для создания некоммерческих СМИ.
10. Повысить уровень преподавания на факультетах журналистики.
11. Повышать уровень оплаты журналистов за счет грантов на подготовку актуальных для общественности материалов.
12. Повышать обратную связь от аудитории к СМИ путем проведения соответствующей постоянной пропаганды в СМИ.
13. Введение любого вида аттестации как способа решения проблемы может стать способом борьбы с неудобными СМИ и журналистами. О качестве и доверии к тому или иному СМИ говорит тираж, хотя достоверность информации зачастую низкая. В данной ситуации необходимо воспитывать «потребителя информации», т.е. читателя и зрителя.
14. Организовать семинары для СМИ по направлениям, о которых они пишут. Организация семинаров для региональных теледикторов, редакторов и т.д.

3. Отсутствие в России общественного телерадиовещания, способного отражать публичный интерес.

По актуальности данная проблема занимает третье место (рейтинг - 7,1 балла).

Наиболее предпочтительными вариантами решения проблемы стали два варианта:

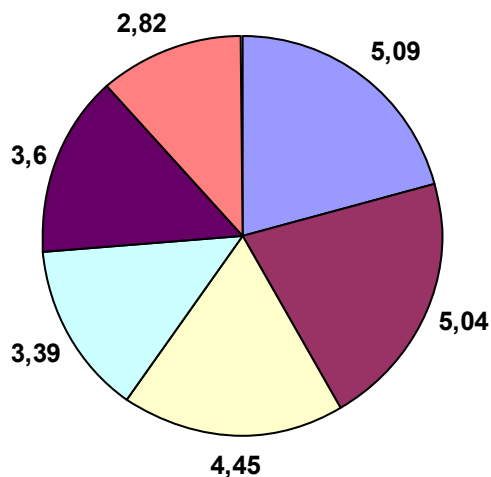
- 1) *Осуществить комплекс мер, направленных на создание Корпорации общественного вещания - федерального органа для распределения государственных субсидий телерадиокомпаниям на первоначальном этапе их функционирования в качестве общественных СМИ - 5,09 балла;*
- 2) *Преобразовать один из государственных телеканалов (РТР или ОРТ), одну из федеральных государственных радиостанций ("Радио России" или "Маяк") и региональные государственные телерадиокомпании (ГТРК) в общественные - 5,04 балла.*

Эти два варианта можно считать в равной и в наибольшей степени приемлемыми с точки зрения опрошенных респондентов (разница несущественна - составляет лишь 0,05 балла), причем, все категории респондентов придерживаются такого мнения (значительных расхождений в оценках не наблюдается).

Далее выделяются следующие варианты решений данной проблемы (проранжированные по степени приемлемости):

- 3) Создать акционерное общество с участием государства, бизнес структур и частных лиц (абонентская плата) с преобладающей долей (51 %) бизнес структур - 4,45 балла;
- 4) Создать акционерное общество с равными долями участием государства, финансовых структур и частных лиц (в виде абонентской платы) - 3,99 балла;
- 5) Создать акционерное общество с участием государства, бизнес структур и частных лиц (абонентская плата) с преобладающей долей (51 %) государства - 3,6 балла;
- 6) Создать акционерное общество с участием государства, бизнес структур и частных лиц (абонентская плата) с преобладающей долей (51 %) частных лиц - 2,82 балла.

Решение проблемы "Отсутствие в России общественного телерадиовещания, способного отражать публичный интерес".



- Осуществить комплекс мер?, направленных на создание корпорации общественного вещания - федерального органа для распределения государственных субсидий телерадиокомпаниям на первоначальном этапе их функционирования в качестве общественных СМИ
- Преобразовать один из государственных телеканалов (РТР или ОРТ), одну из федеральных государственных радиостанций («Радио России» или «Маяк») и региональные государственные телерадиокомпании (ГТРК) в общественные
- Создать акционерное общество с участием государства, финансовых структур и частных лиц (абонентская плата в размере 51 процента?) - преобладающая доля частных лиц (телезрителей)
- Создать акционерное общество с равными долями участием государства, финансовых структур и частных лиц (в виде абонентской платы)
- Создать акционерное общество с участием государства (51 процента?), финансовых структур и частных лиц (абонентская плата) с преобладающей долей государства
- Создать акционерное общество с участием государства, финансовых структур (51 процента ?) и частных лиц (абонентская плата) с преобладающей долей бизнес структур

Таким образом, по мнению респондентов, решение проблемы общественного телерадиовещания в России необходимо начинать с двух основных шагов: создать федеральный орган - Корпорацию общественного вещания, который будет распределять государственные субсидии, необходимые для функционирования Общественного вещания на первоначальном этапе. И второй шаг, приемлемый для российской действительности, - это преобразовать один из гостелеканалов (РТР или ОРТ), одну из федеральных госрадиостанций («Радио России» или «Маяк») и региональные государственные телерадиокомпании (ГТРК) в общественные.

Кроме того, респондентами были предложены свои варианты решения проблемы, а именно:

1. Принять закон, позволяющий открыть дорогу для общественного телевидения со статусом НКО, через систему льгот и при активном участии граждан.
2. Учредить Наблюдательный совет с участием представителей исполнительной (Правительство РФ), законодательной (Федеральное Собрание) властей и общественности (авторитетные деятели культуры, науки).

3. Создать акционерное общество, в котором 100 процентов акций будут принадлежать гражданам-телезрителям без права перепродажи, для того чтобы ограничить их скупку бизнес структурами или государством.
4. Демонополизация рынка телерадиовещания и законодательное обеспечение равноправной конкуренции.
5. Разумное сочетание государственных и общественных СМИ с обязательным освещением всего спектра проблем общества, государства, бизнеса, населения, человека.
6. Обеспечить общественно-государственный контроль за телевидением.
7. Учредители общественных СМИ – некоммерческие фонды, ассоциации в сочетании с частным лицами при государственной поддержке на основе защищенных статей бюджета.
8. Обеспечить рост уровня жизни и реальных доходов населения, соответственно, повышение качества социального заказа.

