

ГРАЖДАНСКИЕ ИНИЦИАТИВЫ

Общественная Информационная Служба

Центр Развития Гражданских Инициатив

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ БЮЛЛЕТЕНЬ ОКТЯБРЬ 2005

Выпускается при поддержке Агентства Социальной Информации (АСИ-Черноземье),
Свободного Университета, Межрегиональной Правозащитной Группы (МПГ).

«Право знать: доступ к информации и свобода слова»

«Демократия без права граждан знать – фарс.
Право граждан знать без процедур – блеф.
Процедуры без граждан, стремящихся знать, – трагедия».
Центр «Трансперенси Интернешнл – Россия»

Эксперты в области СМИ и коммуникации сходятся во мнении, что российское государство ведет политику информационной закрытости. Органы государственной власти, чиновники на местах, суды, правоохранительные органы, коммерческие организации, те, чья деятельность должна быть максимально прозрачной, становятся все более недоступными и для населения, и для СМИ. В такой ситуации очень важно знать о своем праве на информацию и уметь им пользоваться.

Этот номер «Гражданских инициатив» посвящен праву граждан на информацию. В номере опубликованы материалы семинара «Право знать: доступ к информации и свобода слова», прошедшего 4 сентября в Воронеже и организованного Межрегиональной Правозащитной Группой Воронеж/Черноземье совместно с международным Молодежным Правозащитным Движением. В качестве экспертов на семинаре выступили президент Комиссии по свободе доступа к информации, председатель Совета директоров Независимого Института коммуникативистики Иосиф Дзялошинский, директор Национального исследовательского Центра телевидения и радио, эксперт Совета Европы Алексей Самохвалов, секретарь Союза журналистов России, вице-президент Фонда «Индем» Михаил Федотов. Выдержки из экспертных докладов размещены в этом выпуске. Эксперты представили анализ ситуации со свободой доступа к информации, анализ законодательной базы в этой области, что особенно актуально для Воронежа, так как в настоящее время общественные организации города разрабатывают проект закона «О праве граждан на информацию...» (с ним можно ознакомиться в Приложение). В номере представлен анализ уровня развития, функциональности и эффективности наших СМИ, как, с одной стороны, пожалуй, основного пользователя этого права, с другой - гаранта российской государственности, и прогнозы развития СМИ в нашей стране в ближайшее время. Кроме этого в бюллетене публикуются выдержки из Мониторинга доступа к информации Независимого Института коммуникативистики (2004 год): какие государственные и частные структуры, как часто и на каком основании отказывают простым гражданам и журналистам в предоставлении информации и что готовы сделать граждане для того, чтобы получить необходимые сведения. В исследовании отдельно приводятся данные по Воронежу.

Простота получения информации есть критерий цивилизованности общества и государства. Право на информацию есть гарантия прозрачности власти. В Лондоне эту истину понимают и реализуют не только в правовом аспекте, но и буквально - невероятно, но здание мэрии британской столицы сделано из стекла! Стеклянные коридоры, стеклянные кабинеты чиновников. Согласитесь, неплохой символ.

ОБЩЕСТВЕННАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ СЛУЖБА (Центра Развития Гражданских Инициатив)

Тел: (0732) 54-55-29, тел/факс: (0732) 55-39-47.

E-mail: ois@hrworld.ru

Редактор Бюллетеня: Ольга Казарина

Выпускающий редактор: Евгения Дубровина

Координатор: Наталья Звягина

В выпуске использованы материалы выступлений:

Иосифа Дзялошинского, Алексея Самохвалова, Михаила Федотова

СОДЕРЖАНИЕ

«Право знать: доступ к информации и свобода слова»

- Дзялошинский Иосиф Михайлович, 3
Президент Правозащитного фонда «Комиссия по свободе доступа к информации»,
председатель Совета директоров Независимого Института коммуникативистики,
профессор ГУ ВШЭ, профессор Европейского института по связям с
общественностью
- «Правительства обращаются с официальной информацией как со своей
собственностью...»
Выдержки из доклада «Проблемы реализации права на доступ к информации»
- Выдержки из мониторинга доступа к информации в России Правозащитного фонда 7
«Комиссия по свободе доступа к информации». Комментирует результаты
исследования президент фонда Иосиф Дзялошинский.
- Самохвалов Алексей Григорьевич, 14
Директор Национального исследовательского Центра телевидения и радио, эксперт
Совета Европы
- «Мы идем к достаточно серьезной закрытости власти»
*Выдержки из доклада «Проблемы свободы доступа к телевизионной и радио
информации в России»*
- Федотов Михаил Александрович, 16
Доктор юридических наук, секретарь Союза журналистов России, вице-президент
Фонда Индем, посол, постоянный представитель России при ЮНЕСКО, профессор
МГЮА
- «Угроза для свободы СМИ - угроза для российской государственности»
Выдержки из доклада «Свобода слова и роль СМИ в предоставлении информации»
- Приложение 23
Проект Закона Воронежской области «О праве граждан на информацию о
деятельности и решениях органов государственной власти Воронежской области и
порядке предоставления информации...»

Иосиф Дзялошинский,

Президент Правозащитного фонда «Комиссия по свободе доступа к информации», председатель Совета директоров Независимого Института коммуникативистики, профессор ГУ ВШЭ, профессор Европейского института по связям с общественностью.

«Правительства обращаются с официальной информацией как со своей собственностью...»

Выдержки из доклада «Проблемы реализации права на доступ к информации»

Друзья, а зачем нам доступ к информации?

Дело в том, что *простота и легкость получения (то есть свобода доступа) гражданами страны необходимой и интересующей их общественно значимой информации является самым надежным индикатором цивилизованности и открытости государственного устройства страны.* Доступ к информации обеспечивает гражданам контроль за деятельностью правительства и создает основу для обсуждения его действий со знанием дела. Если люди не знают, что происходит в их обществе, если действия тех, кто ими правит скрыты, они не могут принимать деятельного участия в делах общества и государства. Информация не просто необходима для граждан, это еще и важнейшая характеристика демократического правительства. Плохое правительство нуждается в секретности, чтобы выжить. Очень часто правительства обращаются с официальной информацией как со своей собственностью, а не как с тем, что должно использоваться для пользы людей. Свобода информации самый главный механизм борьбы с коррупцией и правонарушениями в правительстве. Право на информацию - часть человеческого достоинства, оно может стать решающим фактором эффективного личного принятия решений. Еще один аспект свободы информации, которым часто пренебрегают, это использование данного права для стимулирования эффективной бизнес-практики.

Значение доступа граждан к информации государственного сектора как средства обеспечения прозрачности правительства и участия граждан в демократическом процессе признается в Европе по меньшей мере с 1950 года, когда Советом Европы был подготовлен проект Европейской конвенции о правах человека. Потому что информационная открытость власти есть основа национального доверия и развития. Статья 10.1 этого документа гласит: *"Каждый имеет право на самовыражение. Это право включает свободу выразить свое мнение, а также получать и сопоставлять информацию и идеи без вмешательства государственной власти..."*.

Международный центр против цензуры «АРТИКЛЬ-19» разработал **международные принципы**, с помощью которых каждый может определить, гарантируют ли внутригосударственные законы доступ к официальной информации или нет. Принципы точно и понятно устанавливают пути, с помощью которых правительства могут достичь максимальной открытости в соответствии с общепризнанными международными стандартами и практикой. Они устанавливают стандарты для национальных и международных правовых режимов, которые регулируют право на свободу информации.

Принцип 1. МАКСИМАЛЬНАЯ ОТКРЫТОСТЬ

Вся информация, имеющаяся у государственных органов, должна быть открыта, и от этой презумпции можно отступить только в очень ограниченных случаях. (См. Принцип 4). Данный принцип лежит в основе всей концепции свободы информации и в идеале это должно быть закреплено в Конституции. Это показывало бы, что доступ к

официальной информации является одним из основополагающих принципов правового государства. Но наивысшей целью является реализация открытости информации на практике.

Принцип 2. ОБЯЗАННОСТЬ ОПУБЛИКОВАНИЯ

Свобода информации подразумевает не только предоставление гоорганами информации в ответ на запрос, но и то, что они сами публикуют документы, представляющие общественный интерес:

- оперативную информацию о том, как государственный орган работает, включая стоимость предоставляемых им услуг, его цели, результаты аудиторских проверок, стандарты, достигнутые результаты и так далее;
- информацию по любым запросам, жалобам и другим действиям, которые члены общества могут предпринять в отношении госорганов;
- сведения о возможных формах участия представителей общественности в принятии решений в области политики и законотворчества;
- перечень информации, которой владеет орган и в каких формах данная информация содержится;
- содержание любого решения госоргана и его намерений, которые могут отразиться на общественности.

Принцип 3. ПРОПАГАНДА ПРОЗРАЧНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Необходимо информировать людей об их правах, а также пропагандировать открытость деятельности правительства. Как минимум, закон должен предусматривать общественное образование и распространение информации, касающейся реализации права на доступ к информации. Например, возможно предоставление ежегодного отчета правительства Парламенту и/или Парламентским комитетам и комиссиям, в котором бы говорилось о действиях, предпринятых для улучшения доступа к информации, о выявленных препятствиях к свободному доступу к информации и мерах по их устранению.

Принцип 4. ПЕРЕЧЕНЬ ИСКЛЮЧЕНИЙ ИЗ ПРИНЦИПА ОТКРЫТОСТИ ИНФОРМАЦИИ

Отказ в предоставлении информации может быть оправдан, только если госорган сможет доказать, что информация отвечает трем необходимым в совокупности признакам:

- информация должна быть связана с целью, закрепленной в законе;
- раскрытие информации должно угрожать нанесением существенного вреда этой цели;
- вред, нанесенный этой цели, должен превосходить общественный интерес в раскрытии этой информации.

При этом ни один государственный орган не должен быть полностью исключен из сферы действия закона, даже если в своем большинстве информация о его деятельности является секретной и подпадает в список ограничения доступа к информации. Это применимо ко всем ветвям власти (исполнительной, законодательной, и судебной), так же ко всем функциям власти (включая, например, функции органов безопасности и обороны). Нераскрытие информации должно быть обоснованно в каждом конкретном случае. Ограничения, целью которых является защита репутации правительства и недопущение огласки его неправомочных действий, не могут быть оправданы.

Может быть отказано в предоставлении документов, содержащих информацию о гостайне, коммерческой и иной, охраняемой законом тайне, национальной, общественной

или личной безопасности, эффективности и стабильности процесса принятия решений правительством.

Принцип 5. ПРОЦЕДУРЫ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ ДОСТУПУ К ИНФОРМАЦИИ

Процедура принятия решения по вопросу о предоставлении информации на запрос должна предусматривать три различных уровня: решение непосредственно в государственном органе, обладающем соответствующей информацией, обжалование в независимый административный орган и обжалование в суд.

Все госорганы обязаны создать открытые, доступные внутренние механизмы для обеспечения права граждан на получение информации. То есть, должно быть специально уполномоченное должностное лицо, которое бы занималось обработкой запросов и обеспечением выполнения требований закона о доступе к информации. Где это необходимо должны быть созданы условия полного доступа к информации для определенных групп населения, например, тех, кто не владеет языком, на котором изложена информация, или тех, кто имеет физические недостатки, такие, как, например, слепота.

Госорганы не обязаны предоставлять информацию, которая уже была опубликована, но, в таких случаях, должны указать на опубликованный источник, содержащий требуемую информацию. С другой стороны, «ответчик» должны иметь возможность отказывать в ответе на несущественные запросы.

Во всех случаях закон должен гарантировать гражданину право обжаловать в независимом административном органе отказ предоставить информацию, который также мог бы обладать полномочием передавать дело в суд, когда имеются доказательства уголовно-наказуемого воспрепятствования доступу или умышленного уничтожения записей. Это может быть как уже существующий орган, как, например, Омбудсмен или Комиссия по правам человека, так и орган, специально созданный для этих целей.

Принцип 6. РАСХОДЫ

Плата за получение информации, находящейся в распоряжении госоргана, не должна быть высока, чтобы не быть препятствием для потенциальных заявителей при подаче запроса. Принимая во внимание то, что сама свобода информации состоит в обеспечении открытого доступа к ней. Плата за предоставление должна быть снята или существенно снижена для запросов граждан об их персональной информации или для запросов информации, представляющей общественный интерес.

Принцип 7. ОТКРЫТЫЕ ЗАСЕДАНИЯ

Свобода информации включает право общественности на информацию о деятельности правительства, для того, чтобы иметь возможность принимать участие в процессе принятия решений. Поэтому законодательство в области свободы информации должно устанавливать общее правило: все заседания органов власти являются открытыми для граждан. Закон должен требовать заблаговременного объявления о заседаниях государственных органов, чтобы обеспечить реальную возможность присутствия на заседании.

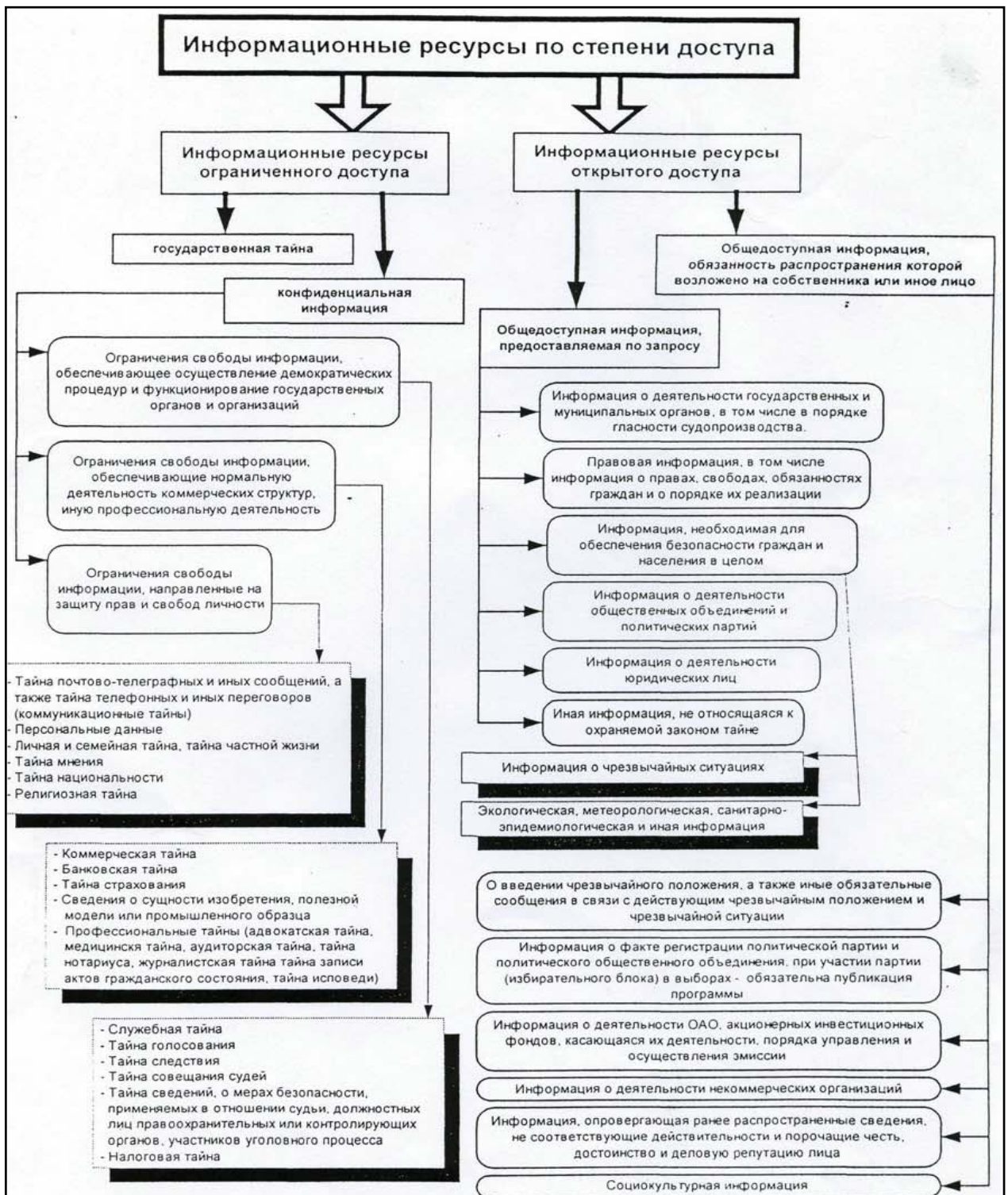
Принцип 8. ОТКРЫТОСТЬ ИНФОРМАЦИИ ИМЕЕТ ПЕРВОСТЕПЕННОЕ ЗНАЧЕНИЕ

Законы, несоответствующие принципу максимальной открытости должны быть изменены или отменены. Перечень исключений должен быть исчерпывающим и не подлежащим расширению другими законами.

Принцип 9. ЗАЩИТА ЛИЦ, РАСКРЫВАЮЩИХ ИНФОРМАЦИЮ

Граждане должны быть защищены от любых правовых, административных или дисциплинарных санкций за сообщение информации о правонарушении. "Правонарушение" в этом контексте включает совершение уголовного преступления, неисполнение законных обязанностей, судебную ошибку, коррупцию или мошенничество, или серьезное злоупотребление административными полномочиями со стороны государственного органа. Такая защита должна предоставляться даже тогда, когда раскрытие информации будет нарушением требований закона или работодателя.

Вступая в Совет Европы Россия обязалась реализовать на своей территории европейские стандарты открытости официальной информации. В России существует достаточно много законодательных актов о свободе информации. Специалисты рихтеровского центра МГУ подсчитали, что в России около 800 законодательных актов. Это означает, что каждый человек имеет право получения по запросу информации, находящейся в распоряжении государственных ведомств, за исключением законодательных органов и органов судебной власти. Что государственное ведомство, отказывающее в предоставлении информации, должно объяснить причину отказа в соответствии с законом или практикой. Что каждый отказ в предоставлении информации может быть обжалован. Это еще много чего означает, но только не в России.



Выдержки из мониторинга доступа к информации в России, который ведется Правозащитным фондом «Комиссия по свободе доступа к информации» с 1996 года. Комментирует результаты исследования президент фонда Иосиф Дзялошинский.

Данные, полученные за последние годы, говорят, что количество опрошенных, которые оценивали бы свою информированность по основным сферам общественной жизнедеятельности как высокую, не превышает 10-15 %. Степень информированности о деятельности органов власти как высокую оценили 6-10 % опрошенных (в зависимости от региона), как среднюю около 30 %, как низкую свыше 50 % и около 15 % затруднились с ответом.

Самооценка опрошенными уровня собственной информированности

Сферы общественной жизнедеятельности	Информированность			
	высокая	средняя	низкая	затрудняюсь
Образование	20.3	52.8	22.7	4.2
Политика	15.6	51.0	24.4	9.0
Соцобеспечение	10.9	44.3	39.7	5.1
Бюджет и финансовая сторона в целом	9.7	40.1	43.1	7.1
Экономика	8.7	38.4	44.5	8.4
Культура	9.5	35.8	42.2	12.5
Деятельность органов местного самоуправления	5.8	29.1	50.5	14.6
Бытовое и коммунальное обслуживание	9.2	46.6	38.7	5.5
Здравоохранение	8.1	36.7	48.7	6.5
Деятельность правоохран. органов	7.0	36.2	47.4	9.4

Хуже всех оценивают свою информированность жители больших городов. Что касается региональной специфики, то лучше остальных о деятельности органов местного самоуправления информированы опрошенные Новосибирской области. Затем идет Ставрополье и Самара. Хуже всех оценивают свою информированность о деятельности органов местного самоуправления опрошенные из Воронежа и Воронежской области. Примерно такая же ситуация и в вопросе об информированности о деятельности правоохранительных органов. Воронежцы считают себя малоинформированными практически по всем направлениям деятельности органов местного самоуправления: таким, как ипотека, деятельность постоянно действующих агентств экономического развития, деятельность местных благотворительных фондов. Очень высок уровень затрудняющихся ответить, проще говоря, не знающих, что это такое. О деятельности областного уполномоченного по правам человека осведомлены лишь 0,5% респондентов.

За последние годы вырос процент опрошенных, достаточно часто сталкивающихся с ситуацией отказа в предоставлении информации: с 19 % в 1997 году до 23-25 % в 2002 и 2004. При этом в больших городах количество утверждающих, что они часто встречаются со случаями отказа в информации больше, чем в средних и малых городах.

Данные о частоте отказов в предоставлении информации населению (по годам)

Частота отказов в информации	1997	2004
Часто	19.7	23.1
Редко	56.2	51.4
Никогда	24.1	23.8

В рамках исследования был проанализирован уровень информационной закрытости различных структур.

- Большая часть органов власти и иных субъектов общественных отношений совершенно сознательно проводят политику информационной закрытости, лишая общественность какой-либо информации о своей деятельности. Таким образом, проблема доступа к информации оборачивается проблемой информационной прозрачности общественных отношений и деятельности различных социальных, государственных и общественных систем, - комментирует Иосиф Дзялошинский.

Какие органы власти, к которым Вы обращались, не предоставили Вам необходимую информацию?

Не обращался, затрудняюсь ответить	62%
Прокуратура	15%
Администрация местная (без уточнения комитета, отдела)	11%
Социальная служба	11%
Милиция, ГИБДД	5%
Налоговая инспекция, полиция	0,4%
Санэпидемстанция	0,4%
Другое	0,3%

В Воронеже на первом месте по частоте отказов в предоставлении информации государственные предприятия и организации, затем органы местного самоуправления и правоохранительные органы, далее частные лица, бизнес, финансовые структуры и т.д.

Основные причины, на которые ссылаются «зажимщики информации». Ссылки на засекреченность информации были на 1 месте в 1997 году, по данным 2004 года они занимают последнее место. В прошлом году самой популярной мотивировкой в отказе на получении информации стал «запрет руководства».

динамика по годам, %

Причины	1997 год	2004 год
Ссылки на засекреченность информации	24	11
Отсутствие сотрудника	24	13
Недостаток времени или средств на поиск информации	24	13

Отсутствие требуемой информации	27	12
Запрет руководства	8	20

В ходе исследования была сделана попытка определить уровень информационной активности респондентов. Под информационной активностью понималась частота предпринимаемых усилий для получения дополнительной информации.

Полученные данные свидетельствуют о том, что к числу информационно активных граждан можно отнести примерно 18 % опрошенных, которые заявили, что довольно часто пытаются получить дополнительную информацию по различным интересующим их вопросам. Еще 36 % иногда пытаются получить дополнительную информацию. Все остальные либо очень редко, либо никогда не стремятся либо затруднились ответить на этот вопрос. Если данные 2004 года сравнивать с данными 1997 года, когда проводился аналогичный опрос, то возникает ощущение, что уровень информационной активности населения существенно снизился. Если в 1997 году 24 % опрошенных довольно часто искали дополнительную информацию, то в 2004 году таковых было 16 %. Зато увеличилось количество опрошенных, которые заявили, что никогда не искали дополнительную информацию или затруднились ответить на этот вопрос.

К каким органам власти Вам приходится регулярно обращаться по вопросам получения информации?

В органы власти области	65%
В муниципальные органы власти	40%
Таких нет	16%
В иные органы власти	12%
В органы федеральной власти	5%

Какую же информацию опрошенные хотели бы получить дополнительно?

Отвечая на открытый вопрос, опрошенные предложили набор ответов, обобщение которых позволяет сказать, что иерархия наиболее интересных сфер общественной жизнедеятельности выглядит следующим образом. На первом месте – бюджет, затем – здравоохранение, образование и культура, в третьей группе – экономика, деятельность органов местного самоуправления, социальное обеспечение, бытовое и коммунальное обслуживание. Другими словами, граждане пытаются получить дополнительную информацию именно о тех сферах общественной жизнедеятельности, в которых они, по их собственной самооценке, и так неплохо ориентируются. Что касается спорта, экологических проблем, медийной сферы, религии и проблем национальных меньшинств, то они интересуют очень незначительное количество опрошенных.

Что же делают люди, получившие отказ на просьбу предоставить интересующую их информацию? Примерно 14 % опрошенных спокойно воспринимают отказ как естественное право владельца информации. Еще 11 % отказываются взаимодействовать с этим источником информации. Таким образом, практически треть опрошенных пользуются технологией избегания. Примерно столько же (32 %) обращаются к непосредственному или вышестоящему начальству «зажимщика» информации (технология давления). Чуть больше, 25 %, пытаются убедить владельца информации, в том, что он неправ (технология уговоров). Каждый десятый ссылаясь на законы. 3 % опрошенных утверждают, что они обращались в судебные органы. Таким образом, о законах вспоминают 13 % опрошенных. Наконец, около 10 % пытаются воздействовать на источник информации различными «неформальными» методами,

включая предложение вознаграждения. Такова общая картина в 2004 году. Сравнивая эти материалы с данными 1997 года, можно увидеть, что количество тех, кто прибегает к методу уговаривания владельца информации уменьшилось с 40 % до 26 %. С 10 до 3 % уменьшилось количество тех, кто предлагает вознаграждение. Число сторонников технологии давления через начальство осталось на уровне 1997 года.

За защитой права на получение информации в случае отказа не обращались никуда 16 % респондентов, обращались в суд – 13 %, в вышестоящую организацию – 9 %, 17 % опрошенных предложили другие варианты, а 56 % ответили, что «отказа не было».

Действенность всех этих методов, в общем, не очень высока. Как свидетельствуют материалы исследования, лишь около 15 % опрошенных практически всегда получали информацию в результате применения той или иной технологии воздействия на источник информации. Примерно 6 % участников опроса так и не получили искомую информацию.

На какие меры, способствующие более свободному получению информации, согласны опрошенные? Были предложены два готовых ответа «Налог, за счет которого можно развивать информационную сферу» и «Введение платы за предоставление информационных услуг». Полученные ответы свидетельствуют о том, что весьма значительная часть населения не имеет ясного мнения по поводу возможных мер, необходимых для развития информационной сферы. Среди тех, кто ответил на заданный вопрос, примерно 25 % высказались в том смысле, что ни на какие меры, которые потребуют от них лично каких-либо затрат, они не согласятся. Среди тех, кто готов на некоторые жертвы, около 20 % согласны лично платить за нужную им информацию, немногим больше 11 % согласны на налог. Таким образом, можно констатировать, что опрошенные предпочитают не задумываться о каких-либо радикальных схемах переустройства информационной сферы. Однако, сравнивая данные 2004 года с данными опроса 1997 года, можно заметить, что количество опрошенных, готовых согласиться с введением платы за предоставление информационных услуг увеличилось с 9.6 % в 1997 году до 19.3 % в 2004 году.

Данные о том, на какие меры, способствующие более свободному получению информации, согласились бы опрошенные (по годам)

Меры	1997	2004
Введение налога, за счет которого государство могло бы развивать информационную сферу	9.8	11.3
Введение платы за предоставление информационных услуг (в том числе абонентской платы за телевидение)	9.6	19.3
Ни на какие	7.2	24.6
Затруднились ответить	21.8	38.4

Мониторинг показал, что основным источником информации о любых сферах общественной жизнедеятельности для опрошенных являются СМИ. На первом месте телевидение. Далее (в порядке убывания) - газеты, радио, журналы. Затем идет общение с друзьями и сослуживцами на работе и общение дома. При этом есть лишь две сферы, в которых интернет более или менее заметен в качестве источника информации: культура и образование. Темы, которые являются предметом обсуждения на работе – образование, культура, деятельность органов местного самоуправления. Дома опрошенные предпочитают обсуждать проблемы бытового и коммунального обслуживания, образования и культуры.

Необходимо ли информацию о деятельности органов власти публиковать в специальной газете с определенной периодичностью?

Да	55%
Нет	28%
Не знаю	17%

Рассматривая СМИ с точки зрения участия этого института в распространении общественно важной информации, следует отчетливо понимать, что современные российские СМИ являются прежде всего инструментом рекламы и PR. Именно политтехнологи и рекламисты чаще всего определяют основные темы СМИ, участников медийного поля, эмоциональность и остроту выступлений. Поскольку расходы на производство и распространение СМИ в России многократно превышают их совокупный доход, включая рекламу, госдотацию, подписку и розницу, редакционным коллективам приходится забыть о какой-либо самостоятельности в выборе темы материала или расследования.

Другая проблема, мешающая рассматривать СМИ как надежный источник общественной значимой информации – высокая степень зависимости от власти, которая абсолютно не желает учитывать особенности прессы как самостоятельного социального института, и стремится превратить журналистов в своих подручных, которым положено выполнять спущенные им поручения. За исключением нескольких газет, способных публиковать разнообразные взгляды, и ряда интернет-сайтов картина независимых СМИ в России не радует. Из трех общенациональных телеканалов властям принадлежит «Россия» и контрольный пакет «Первого канала». В руках властей контрольный пакет акций «Газпрома», который, в свою очередь, имеет контрольный пакет НТВ. Власти сохраняют контроль над крупнейшими радиостанциями – «Маяком», «Радио России» и агентствами ИТАР-ТАСС и РИА «Новости». Руководители местных администраций видят в местной прессе нечто вроде дополнительной информационно-аналитической службы, а также отдела по работе с общественностью, но никак не контролера и критика своих действий. Многие из руководителей изначально убеждены в том, что дело журналистов - помогать им решать стоящие перед ними проблемы.

Анализ полученных в ходе исследований материалов показывает, что частота отказов в предоставлении журналистам информации все эти годы колеблется вокруг некоего «осевого» уровня. В 1996 году примерно 30 % опрошенных журналистов жаловались на то, что им часто отказывают в информации, в 1997 году таких было 24 %, в 2002 году – 29 % уверенно утверждали, что им часто не дают информацию, в 2004 таковых было 30 %. Количество журналистов, которым «отказывают в информации, но редко» все эти годы также было стабильным – 60 %. Существует определенная динамика отказов в предоставлении информации журналистам. Так, органы власти, партии и общественные движения, государственные предприятия стали более открытыми. Частный бизнес, финансовые структуры, частные лица, напротив, стали более закрытыми. Правоохранительные органы все эти годы не меняют своей информационной политики (35-40 % запросов на информацию все эти годы остаются неудовлетворенными).

Ситуация сегодня меняется, но не в лучшую сторону. Также, как и с отказами в предоставлении информации населению, более чем в два раза по сравнению с 1997 годом возросло количество ссылок на запрет руководства давать информацию. Сейчас свыше 50 % журналистов, которым когда-либо отказывали в информации. Ссылаться на засекреченность информации (27 %) стали гораздо реже. Видимо, чиновники стали меньше прибегать к этому объяснению, зная, что журналист может проверить степень

секретности. Почти в два раза возросло количество случаев, когда информацию не дают без всяких объяснений (около 30 %).

Как же журналисты реагируют на все эти случаи? К сожалению, приходится констатировать, что слабое и разрозненное журналистское сообщество практически не сопротивляется наступлению на свои права. Редкие акции возмущения практически остаются незамеченными. Более того, полученные в ходе исследований данные свидетельствуют о том, что большинство региональных журналистов весьма скептически относится к идее независимости прессы. Почти 70 % уверены, что государство имеет право и должно вмешиваться в процессы массовой информации.

Резюме Иосифа Дзялошинского

В России до сих пор не созданы условия реализации гарантированных конституцией прав граждан «свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом». Практически в стране нет ни одной сферы деятельности, в которой наблюдается хотя бы относительное благополучие со своевременным, полным и достоверным информированием физических и юридических лиц о складывающейся в этой сфере ситуации.

Граждане России не имеют достаточно простого доступа к нормативной и правовой информации, определяющей их права и обязанности в конкретных житейских ситуациях. Люди не имеют возможности узнать о надежности тех или иных фирм, предприятий и банков. Налогоплательщики не могут узнать, где находятся бюджетные средства, кем, когда и на что они расходуются. Более того, об этом не знают с достаточной степенью достоверности высшие органы государственной власти.

Большая часть органов власти и иных субъектов общественных отношений совершенно сознательно проводят политику информационной закрытости, лишая общественность какой-либо информации о своей деятельности. Таким образом, проблема доступа к информации оборачивается проблемой информационной прозрачности общественных отношений и деятельности различных социальных, государственных и общественных систем.

Все препятствия и проблемы при реализации права на информацию можно свести к следующим проблемам: отсутствие информации, отсутствие механизма поиска имеющейся информации или нарочитая усложненность этого механизма, правовые ограничения на доступ к информации, финансово-экономические препятствия, вопросы собственности на информацию.

Одним из основных препятствий на пути реализации права граждан на информацию является отсутствие специального закона "О праве на доступ к информации". В силу ряда причин ни владельцы информационных ресурсов, ни судьи не испытывают ни малейшего почтения к Конституции РФ, а также подписанным Россией и действующим на ее территории международным актам и конвенциям прямого действия и в ответ на требование предоставить информацию ссылаются на отсутствие специальных нормативных актов. Попытка разработать и провести через Государственную Думу РФ Федеральный закон "О праве на информацию" не увенчалась успехом.

СМИ, выступающие для большинства россиян в качестве основного источника сведений об окружающей действительности, также испытывают на себе все возрастающие трудности в получении информации. Можно сказать, что *в сегодняшней России цензура СМИ переместилась из контроля за публикациями в контроль над предоставляемой журналистам информацией*. В последнее время положение дел в сфере выполнения журналистами своей информационной функции особенно ухудшилось.

Существенно изменилась общественно-политическая ситуация, что повлекло за собой повышение контроля за деятельностью журналистов. Под аккомпанемент слов об информационном рынке и информационной безопасности мы вновь оказались в информационном спецраспределителе.

Помимо внешнего контроля за допуском журналистов к информации, все активнее проявляет себя журналистская самоцензура. Под самоцензурой следует понимать сознательное и добровольно принимаемое журналистом решение не интересоваться какими-либо фактами, а если они вдруг станут ему известными, то - не публиковать эти сведения. Есть несколько способов выработать у журналистов установку на самоцензуру, среди них вовлечение в жизнь профессиональной корпорации путем приглашения на мероприятия с последующим участием во всяких оргкомитетах, комиссиях и других организационных формах общественного характера; предоставление возможных персональных льгот: медицинского, курортно-оздоровительного, хозяйственно-бытового обслуживания; представление к премиям, наградам и иным видам поощрений внутрикорпоративного и общегосударственного характера; размещение платной рекламы и так называемая спонсорская поддержка. Сюда же относятся различные угрозы: отключение от каналов прямой или косвенной, легальной или нелегальной финансовой поддержки; информационная блокада определенного круга источников информации и др.

Еще раз подтверждается вывод о том, что легких и быстрых решений в сфере обеспечения информационной прозрачности власти, как и вообще информационной прозрачности социальных отношений в России нет и не будет. И наивно ждать немедленных результатов от деятельности нескольких человек, пытающихся изменить многовековые привычки тоталитарной системы.

Что конкретно можно и нужно делать сейчас, чтобы двигаться в сторону повышения информационной открытости власти?

Надо вернуться к подзабытой идее ясного определения информационной доктрины российского государства. Должен быть сформулирован некий договор между государством и обществом по поводу направлений, темпов и характера развития информационной сферы. В России нет концептуальных основ государственной информационной политики и формирования информационного законодательства России.

Необходимо активизировать процесс разработки информационного законодательства. В последнее время он существенно замедлился, хотя достаточно широкий круг правовых отношений в информационной сфере так и остается не урегулированным.

Необходимо повысить информационную открытость органов власти и местного самоуправления. Прежде всего, необходимо запустить механизм практической реализации конституционного права на свободу получения информации. Правовой основой такого механизма должны стать законодательно закрепленные четкие правила, условия и порядок получения гражданами и институциональными структурами общества.

Необходимо стимулировать диалог между обществом и властью. Существенную роль в этом могут сыграть консультативные общественные советы и комиссии при органах власти, специализированные по укрупненным направлениям деятельности этих органов. Основная задача таких структур - выявление общественно значимых проблем, отношения общественности к предлагаемым властью путям их разрешения, определение возможных компромиссов и наименее конфликтных решений при наличии противоречий.

Необходимо активизировать действия структур гражданского общества в сфере контроля действий власти в информационной сфере. Для этого необходимо осуществить направленную "инвентаризацию" реальной политической практики власти (начиная с выявления уровня готовности этой власти "прояснить картину", понять свои

ошибки), подготовить квалифицированные рекомендации, помогающие власти выстроить эффективные механизмы информационной открытости, заниматься мониторингом их реализации и практической деятельности органов государственной власти субъектов Федерации.

Алексей Самохвалов,

Директор Национального исследовательского Центра телевидения и радио, эксперт Совета Европы

«Мы идем к достаточно серьезной закрытости власти»

Выдержки из доклада «Проблемы свободы доступа к телевизионной и радио информации в России»

Вопрос доступа к информации в предлагаемых сегодня государством условиях я связываю с вопросом регистрации СМИ. В 1993-1995 году мне довелось быть советником федерального министра теле-, радиовещания. В тот период получить лицензию на деятельности любого канала, газеты можно было также просто, как зарегистрировать средство массовой информации: для этого необходимо было подать заявление и заплатить госпошлину. Этим многие пользовались. Когда уже министерство возглавил Михаил Лесин, он ввел новый порядок и с этого момента в городах с населением свыше 200 тысяч стали проводить конкурс, и появился так называемый конкурсный сбор, который стал ограничивать создание и развитие телевизионных и радиоорганизаций. Например, в центральных городах (Москва, Санкт-Петербург) сумма сбора эквивалентна для телеканала примерно миллиону долларов, для радиостанции - 100-200 тысяч долларов. Для новой организации это существенные деньги. Кроме того, на радиопроектах вообще могут быть заняты 3-4, иногда 2 человека. *Эти ограничения в результате привели к стагнации и к тому, что, в общем-то, отрасль не развивается.*

После финансового кризиса 1998 года рекламный бюджет резко сократился и, соответственно, стали банкротиться и исчезать телевизионные и радиокомпании. Возникали в нашей стране какие-то большие избирательные кампании, деньги привлекались в СМИ, тогда они получали необходимые средства для своего существования и развития. Сегодня рынок рекламы достаточно стабилен. В связи с тем, что наши энергоносители пользуются большим спросом за рубежом и экономика поддерживается за счет этих поступлений, рынок рекламы существенно растет. Крупные корпорации могут позволить себе принимать участие в тех или иных телевизионных и радиопроектах, что, между прочим, сказывается крайне негативно на ситуации с выражением мнений журналистами. Пример - телекомпания «Ren-TV», в которой мне довелось в течение полугода работать заместителем директора. Это сейчас пакеты ее акций стали покупать и продавать разным организациям. Несколько лет Чубайс (РАО ЕС России) владел контрольным пакетом, потом акции были перепроданы «Еврофинанс»,

«Северсталь». В итоге те журналисты и совладельцы, которые создавали эту компанию, Ирэна и Дмитрий Лесневские, уже не определяют программную политику, а ведь это был один из немногих частных достаточно независимых каналов. Кроме того, он имел свою службу новостей, а сейчас, если вы обратили внимание, наиболее успешные в коммерческом отношении телевизионные каналы, СТС, ТНТ, не тратят свои ресурсы и деньги на производство новостей, содержание корпунктов.

Ситуация со свободой доступа к информации могла бы быть лучше в нашей стране за счет иностранных источников информации. Вот, в частности, несколько лет на наш телевизионный рынок прорывались Euronews. Но кто сейчас может эти новости увидеть? Euronews обещали выделить целый канал, а в результате мы можем увидеть лишь отдельные выпуски новостей где-то по каналу Культура.

Была надежда на то, что будет развиваться сектор, связанный с кабельным телевидением и с кодированным эфирным вещанием, где были бы десятки каналов, в том числе и независимые мировые. Но государство достаточно серьезно отслеживает, что и где распространяется. Примером этого является русскоязычный канал RTVI. Он создается в США, в Германии и в Израиле. Спонсором выступает известный медиа-магнат Владимир Гусинский. Я приезжаю на Украину и практически во всех кабельных сетях есть RTVI. Приезжаю в Беларусь и даже там в каких-то кабельных сетях есть RTVI. А у нас, в России, вы этого канала не найдете практически нигде. Он пытается проникать со своими блоками программ в «Эхо-Москва», еще куда-то, но этому дан какой-то негласный запрет. И независимая оценка политических, социальных событий, происходящих в нашей стране, которую делают за рубежом русскоязычные журналисты, мы получить практически не можем. Существует интернет-версия, но она не доступна массовой аудитории.

У нас с легкостью в один момент ликвидируется СМИ, к которому относятся негативно, а вот канал «Спорт» уже 3 года вещает без лицензии. Я не против спортивных и прочих каналов, я лишь за то, чтобы была свобода доступа к этим ресурсам у каждого гражданина. Сейчас же есть 16 определенных вашими местными руководителями каналов, которые входят в городской кабель, и все. Это означает, что *мы все дальше отходим от ситуации грамотного развития медиа-отрасли.*

Что ждет в ближайшее время российское телевидение, и как оно будет развиваться? Мы видим, что основные каналы, метровые, достаточно жестко контролируются властями. Мы видим также, что те частные каналы, которые существуют сегодня в России, в основном строят свою политику на развлекательных программах. Пример - спортивный канал «7tv» - там никакой политики нет и, соответственно, им никто не мешает развиваться: у них около 40 региональных станций и собственных лицензий.

Тенденция, которая наблюдается во всем мире, переход на цифровое вещание, поддерживается и Министерством связи РФ. При этом плотность каналов при цифровом вещании будет значительно увеличена. Возникает вопрос - чем эти каналы будут заполнены? Если сейчас по одной «волне» идет один канал, а завтра их будет 32. Каков будет этот программный продукт? Взять даже те каналы, которые создаются пока на традиционной технологии. Военно-патриотический канал «Звезда» получил лицензию, получил стартовые миллионы от Минобороны, а своего программного продукта у него практически нет. Идут закупленные за копейки у Гостелерадиофонда старые патриотические фильмы, идут новости государственной телерадиокампании «Мир», а в общем ничего нового телезритель не получил.

Если мы перейдем в ближайшие 3-5 лет на цифровое вещание, теоретически ситуация с доступом к информации должна улучшиться. Но не произойдет ли то, что происходит сейчас? Не будут ли те самые фильмы, которые идут по всем каналам, интерпретироваться определенным образом? Не будут ли это «отредактированные» все те же фильмы Эльдара Рязанова, плюс сериалы «про няню»?

Кстати говоря, одна из, может быть, положительных, может быть, отрицательных тенденций на телевидении - мы начали производить огромное количество собственных сериалов. Опять же, пример «Ren-tv». *Мы наладили свое собственное производство сериалов, но в стране не налажено производство собственных нормальных новостей.* «Российское телевидение» (РТР) имеет огромное государственное финансирование, при этом 24 часа идет дублирование новостей. Всего за день появляется 5-6 сюжетов: в основном это теракты, ЧП, официальные визиты Путина и т.д. То же идет по «Культуре», ВГТРК, стало во многом повторяться НТВ. *Собственной индустрии новостей у нас до сих пор не создано.* А мы должны хотя бы иметь возможность альтернативных источников информации, и не только через Интернет, но и с помощью телевидения и радио.

Радио. Да перестали глушить, да перестали мешать работать зарубежным радиостанциям. Но в современном дешевом радиоприемнике вы не найдете волн, на которых вещают «ВВС», «Свобода слова» и т.д. Там в основном fm –диапазоны, в лучшем случае УКВ, то есть музыкальные развлекательные каналы и всего пара-тройка радиальных каналов с аналитикой («Эхо-Москвы», «Маяк», «Радио России»). Раньше была возможность получить альтернативные источники с помощью традиционных радиоприемников. Сегодня зарубежные радиостанции в диапазон fm никто не пускает, и те лицензии, которые в какой-то либеральный период давали, прекращают свое действие.

Та же ситуация складывается и с телевидением. 16-18 каналов - стандартный набор для России. И ни одного альтернативного. Дело идет к тому, что будет принято решение о том, что все зарубежные телевизионные каналы, которые распространяются в кабельных телесетях или иным способом на территории РФ, должны будут получить лицензию. И я вас уверяю, что если это произойдет, эти каналы просто не смогут вещать: им нужно будет дожидаться, пока поставщик рекламного продукта предъявит им лицензию на право распространять данную продукцию на территорию РФ и прочее. Значит, *мы идем к достаточно серьезной закрытости власти.* Уже сегодня эту закрытость в определенной степени восполняет Интернет. Если говорить о прогнозах, уже к концу 2006 года трафик станет на порядок, раз в десять, дешевле и, я могу предположить, что тогда станет возможным распространение у нас в стране Интернет-телевидения. И тут уж остановить его можно будет только китайскими способами: создавая специальные фильтры, проводя жесткую государственную политику.

Михаил Федотов,

Доктор юридических наук, секретарь Союза журналистов России, вице-президент Фонда Индем, посол, постоянный представитель России при ЮНЕСКО, профессор МГЮА

«Угроза для свободы СМИ - угроза для российской государственности»

Выдержки из доклада «Свобода слова и роль СМИ в предоставлении информации»

Наши отцы и деды знают, что при Советской власти не было средств массовой информации, а были средства массовой пропаганды, все они напрямую или косвенно управлялись коммунистической партией Советского Союза. Были СМИ, напрямую принадлежащие партии, как правило, это были совместные издания партийных комитетов и исполкомов местных советов, это могли быть издания Верховного Совета и Совет Министров Союзной республики, профсоюзов, комсомола и так далее. Но все они, по сути дела, дудели в одну дуду, и говорить об их независимости и самостоятельности можно лишь в плане юмористическом. Существовали тогда и независимые «средства

массовой информации», назывались они самиздат и тамиздат, за то, что издано за границей была четко очерчена площадка в местах лишения свободы. До начала 90-х годов у нас, существовала так называемая гласность, которая представляла собой не право, а привилегию. Она распределялась Политбюро ЦК КПСС и всегда была адресной, то есть применительно к определенным СМИ. Например, «Московские Новости» могли печатать острые статьи, а «Московский Комсомолец» уже не мог, «Вечерняя Москва» не дай Бог и так далее. Гласность, эта привилегия, касалась также и отдельных материалов отдельных авторов, которым разрешалось сказать какие-то особо свободные слова.

Но в 1990 году случилось страшное и непоправимое событие - 12 июня в московском Кремле было принято сразу два документа. Один назывался «Закон СССР о печати и других средствах массовой информации», другой - «Декларация о государственном суверенитете РФ», из чего я лично понял, что нам история делает некий намек: если новая российская государственность и свобода СМИ родились в одно и тоже время и в одном и том же месте, то, видимо, им и жить вместе, и умирать вместе. И по моему наблюдению *всякая угроза для государственности предоставляет одновременно угрозу для свободы СМИ, всякая угроза для свободы СМИ на самом деле является угрозой для российской государственности.*

Закон о печати 90-года он представлял собой «признание в любви» власти к независимым СМИ, но в этой любви была и своя тайна. В законе о печати было несколько «бомб». Например, то что учреждать средство массовой информации могли граждане, с этим люди из ЦК КПСС страшно боролись, но все-таки та сохранилась. Здесь впервые появились слова, «трудовым коллективам, объединениям граждан», это общественные объединения, которые могут даже не иметь прав юридического лица, но могут учреждать СМИ. Когда в Верховном Совете СССР обсуждался проект закона о печати, наши оппоненты говорили: «Давайте отсюда трудовые коллективы уберем, пусть останутся государственные общественные организации, то есть юрлица, с ними проще работать, их проще свернуть в бараний рог». Но мы настояли на трудовых коллективах и объяснили мы этим господам, ссылаясь на соответствующий том из полного собрания сочинений Ленина, который писал, что фабрично-заводские многотиражные газеты должны быть органами трудовых коллективов. А они: «Ах, вы про это говорите, это имеете в виду, тогда пусть будут трудовые коллективы». Эта «бомба» взорвалась уже 1 августа 1990 года, когда закон вступил в силу. В этот день у моего кабинета в министерстве печати и массовой информации стояла очередь главных редакторов газет и журналов, в руках у них были протоколы собраний трудовых коллективов редакций, из которых следовало, что редакционные и трудовые коллективы хотели стать учредителями своих газет и журналов. Надо сказать, что одновременно с этим в союзное министерство печати были поданы письма этих организаций, не от трудовых коллективов, а от организаций, которые считались законными учредителями, например ЦК КПСС, Союз писателей, ЦК ВЛКСМ, и так далее, вот они все прислали бумажки, в которых было написано: «Просим согласовать график регистрации принадлежащих нам средств массовой информации». Все заявления трудовых коллективов были приняты и по всем были вынесены положительные решения. С этого началось освобождение СМИ в нашей стране.

Вторая «бомба», которая взорвалась была в статье четвертой: редакция является юридическим лицом, действующим на основании своего устава, то есть если у редакции есть устав автоматически она становится юридическим лицом, если она юридическое лицо у нее должно быть обособленное имущество, если у нее должно быть обособленное имущество следовательно, например, редакция журнала «Огонек», выходя из юридического лица, издательства «Правда», забирает с собой часть имущества издательства «Правда». Вот, что было написано в законе, но господа из ЦК КПСС, которые нам оппонировали, этого не увидели, и эта «бомбочка» взорвалась после 1 августа 1990 года. Скрытая «бомба» была заложена здесь в статье 7- недопустимость

цензуры. Ну и, наконец, еще одна 4-ая «бомба», пункт об ответственности за воспрепятствование профессиональной деятельности журналистов, за принуждения журналистов к распространению либо отказу от распространения информации. Вот отсюда началась нынешняя 144 статья УК, которая наказывает за воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста. Это было в законе 1990 года, но с тех пор прошло 15 лет. Как изменилась политика в отношении СМИ, как изменилась общественная ситуация вокруг СМИ с тех пор?

Попробуем ответить на этот вопрос, построив такую **систему координат**. Есть у нас ось времени, которая, условно, берет свое начало в 90-м году, и отсюда идут **два вектора**: один в сторону демократического выбора, другой - автократического. Законы о СМИ 90-91 годов взорвали систему партийно-государственной пропагандистской машины. Она развалилась и образовалось огромное количество самых разных СМИ. Они все немножко «отвязались», для того чтобы понять, куда они пошли дальше, в сторону какого вектора, нам необходимы индикаторы. Предлагается следующая **система индикаторов**: состояние государственных СМИ, есть они или нет, государственная поддержка, есть или нет, состояние рынка рекламы, климат для иностранных инвестиций – это уже сфера экономики, использование СМИ в избирательных кампаниях, эволюция законодательства, вопрос об общественном телевидении, будет или не будет, состояние саморегулирования и, наконец, суд как инструмент регулирования в этой сфере.

Берем первый индикатор - **состояние государственных СМИ**. С 1992 года началась приватизация материальной базы СМИ, она продолжается и по сей день. Этот процесс идет: а) не прозрачно, б) он идет таким образом, что вместо открытых и честных справедливых тендеров устраивается продажа в те руки, в которые нужно. В ближайшее время наступит следующий этап этого процесса, когда будут приватизированы те полиграфические мощности, которые до сих пор еще не были приватизированы. Положительно то, что государство уходит из сферы СМИ, это в отношении муниципальных СМИ. Во всяком случае в законе об основных принципах местного самоуправления записано, что органы местного самоуправления могут учреждать только печатные издания для публикации своих нормативных и других актов. Но на практике все это сводится к другому. Например, в Белгородской области существовали районные газеты, их учредителями были журналистские коллективы и местная районная администрация. Как только вышел этот закон, областная власть сказала: «Так ребята, мы должны вас закрыть, и все эти районные газеты будут филиалами нашего областного предприятия». А значит трудовые коллективы редакции из числа учредителей долой, связь с местными муниципалитетами долой, прямой выход на губернскую власть, которая практически превращает эти районные газеты в приложения к своей областной государственной газете. Что это такое? Это выстраивание информационной вертикали.

Хорошо это или плохо? Я считаю, что если бы эта вертикаль была, такая сеть строилась бы на коммерческих началах и принадлежала бы не государству, а какой-то частной корпорации, то в этом ничего дурного нет. Потому что таких корпораций и сетей может быть много. В одном районе районная газета входит в сеть одного издательского дома, в другом районе она входит в сеть другого издательского дома, таким образом на территории области все равно существует информационный плюрализм на уровне районных газет. Потому что, конечно, существование конкурирующих районных газет может быть только в тех районах, где есть экономический рост, социальная инфраструктура, где есть жизнь. А у нас, к сожалению, есть места, где жизни нет. А когда это все в руках государства, точнее губернатора, мы оказываемся в той ситуации, когда информационный плюрализм на территории субъекта федерации превращается в ничто, поскольку все районные газеты фактически принадлежат одному лицу. Это одно лицо подчиняется одному лицу на федеральном уровне. Не исключена ситуация, когда первое лицо регионального уровня захочет перерезать ту ниточку, единственную, которая связывает его с единственным лицом на федеральном уровне. И когда федеральный

уровень скажет «а мы сейчас тут с вами будем бороться», окажется, что на территории региона бороться некому, потому что все СМИ, я не говорю о других сферах, там фактически тоже самое, оказываются в одних руках, в руках губернатора. Если губернатор говорит: «Я то, что вы хотели показать, не покажу», вы ничего с ним не сделаете. Поэтому я возвращаюсь к той мысли, с которой начал - *существование независимых средств массовой информации есть гарантия сохранения государственного единства страны*. Нет этих независимых СМИ в регионах у вас получается замкнутая конструкция. Губернатор говорит «до свидания», и вы с ним ничего не сделаете, губернатор говорит: «Я этого не покажу, я этого не напечатаю», и это не будет напечатано. И все население региона об этом ничего не узнает.

В 1995 году была предпринята попытка в закон «О господдержке СМИ и книгоиздания» включить норму о том, что органам власти запрещено учреждать СМИ. Эту статью быстренько оттуда выкинул, и все попытки в последующем ее куда-то вписать успехом не увенчались. Второй момент, который, конечно, печален и опасен, это распространение госконтроля не только на госСМИ, но и на частные СМИ и на СМИ полугосударственные. У государства всегда есть средства законного принуждения, с помощью которых можно воздействовать на негосударственные телеканалы. Канал НТВ принадлежал медиахолдингу «Медиа-мост» Владимира Гусинского, и в 2001 году с помощью этих средств законного принуждения он был передан «Газпром-медиа». Канал «ТВ-6» тоже пытался быть независимым негосударственным каналом, к нему пришли в 2002 году, тогда был создан канал «ТВС», в 2003 году у них изъяли лицензию. В эфире остались СТС и другие развлекательные каналы, они частные, но они развлекательные, ничего такого, что называют «public affairs» там нет. Александр Роднянский, которому принадлежит СТС и целый ряд других каналов, сделал прекрасное развлекательное телевидение и совершенно не хочет, насколько я понял, добавлять туда общественно политический фрагмент, потому что понимает, что за это ему пришлют такую же черную метку.

Структура ВГТРК абсолютно вертикально интегрирована. Есть президент, который назначает генерального директора, который назначает всех остальных. Во всех приличных телерадиокомпаниях, которые на самом деле являются общественными, помимо гендиректора есть совет директоров, обязательно наблюдательный совет, другие совещательные органы, которые отражают мнения разных групп и показывают некий плюрализм в управлении. Организационная структура ВГТРК ровно противоположна структуре BBS – это public broadcasting service (общественного телевидения). «Первый канал» представляет собой открытое акционерное общество. В его акционерах представлены 3 государственные организации и 3 негосударственные фирмы, одна из которых - ЗАО Чукотского Автономного Округа. То есть, кто стоит за этими акционерными обществами мы можем догадываться. НТВ, НТВ+, ТНТ принадлежат «Газпром-медиа» и «Еврофинансгрупп», то есть федеральным чиновникам, которые имеют в одной руке «Газпром», в другой - «Еврофинансгрупп».

Есть ли у нас негосударственные медиа-холдинги? Есть. «Проф-медиа», достаточно хорошо структурируемый, во главе его стоит «Интерос», то есть господин Потанин. Это активно работающий вполне профессиональный медиахолдинг, в основном специализирующийся на таблоидных СМИ: «Комсомольская правда», «Советский спорт», «Экспресс-газета», сюда затесался журнал «Эксперт». Раньше в этом ряду была газета «Известия», но в этом году ее продали «Газпром-медиа». «Проф-медиа» никакого отношения к государству не имеет, здесь нет государственных денег, но вспомним, о чем мы говорили применительно к негосударственным каналам, существует средства законного принуждения, федеральная власть таким образом воздействует и на «Интерос» тоже, потому что господин Потанин прекрасно понимает: если в его газете что-то не то напечатают, то газете ничего не будет, а у него возникнут проблемы с каким-нибудь его комбинатом, с каким-нибудь его бизнесом не связанным с медиа.

Медиаимперия Березовского была не такой развернутой, как у Потанина, но по тем временам была вполне успешной. Что осталось от нее? «Независимая газета» уже практически ушла. Остался издательский дом «Коммерсант», но вы видите - здесь плавают акула, которая очень хочет этот издательский дом прихватить, 1 миллион долларов в качестве компенсации репутационного вреда был своего рода сигналом о том, что очень скоро мы до вас доберемся.

Переходим ко второму индикатору - **экономическая поддержка**.

С 1995 года была установлена система господдержки СМИ и книгоиздания. Тогда же появился закон об экономической поддержке районных и городских газет. Все это существовало ровно до 2004 года, в прошлом году был принят закон о монетизации льгот, и оба закона были признаны утратившими силу.

Как финансируется государственное телевидение?

Из бюджета. При этом разница в финансировании избирательного года и неизбирательного года колоссальная. 1999 год (парламентские выборы) – 1 миллиард 763 миллиона, 2000 год (президентские выборы) – 5 миллиардов 29 миллионов. По данным Счетной палаты, финансирование головной организации ВГТРК без филиалов в 1 полугодии 2002 года возросло в 32 раза! Это официальные опубликованные данные Счетной палаты РФ.

Дальше – рынок рекламы. От него зависит существование независимых СМИ. Рост рынка рекламы – это объективный процесс, здесь можно поставить плюс за счет того, что в 2002 году в Налоговом кодексе был устранен ограничитель на отнесение расходов на рекламу на себестоимость продуктов. Рынок рекламы на федеральных телеканалах растет. Сейчас уже одна компания держит рекламный рынок в своих руках, это «Видео Интернешнл», и у нее нет конкурентов. И есть Медиа-комитет, который должен был бы контролировать медиа-аудит, поскольку от него зависят расчеты по рекламе. И такие индустриальные комитеты существуют во всем мире, но нигде в мире нет такого, чтобы они возглавлялись государственным чиновником, как в России. Всеславинский приятный человек, но он – госчиновник, и устроенный таким образом медиа-комитет – средство госконтроля за рынком рекламы – нельзя считать правильным и разумным. Весь рекламный рынок не только монополизирован, но он и очень туманен, он скрыт в значительной степени. Посмотрим данные по двум каналам – ВГТРК и ОРТ. 1998 год - ОРТ должен был получить от рекламы 913 млн. долларов, но перед налоговыми службами они отчитались за 139 млн. На ВГТРК ситуация еще более яркая. Вместо 402 млн. в налоговой было зафиксировано 34 млн. долларов. То есть, вранье более чем десятикратное.

Климат для иностранных инвестиций. В качестве позитивного мы могли бы рассматривать такой индикатор, когда государство открывает каналы для госинвестиций в СМИ, привлекает серьезных иностранных инвесторов, те вкладывают деньги, развивается рекламный рынок, медийный рынок, оживляется здесь жизнь, повышается качество СМИ, наши СМИ входят в международные медийные структуры – это было бы позитивной стороной иностранных инвестиций. Но такого явления мы не наблюдаем, проникновение иностранных инвесторов на российский медийный рынок проходит очень осторожно. Инвесторы боятся в первую очередь наших чиновников. В 2001 году появилась *поправка Тернера-Сороса – ст. 19 при законе о СМИ, которая запретила иностранным гражданам и иностранным юрлицам учреждать и владеть федеральными каналами, и покупать более 50% акций федеральных каналов.* Почему я это называю поправкой Тернера-Сороса? Потому что этот закон был принят в то время, когда шло разрушение и захват НТВ, именно тогда появился слух о том, что Тед Тернер и Джордж Сорос собираются выкупить контрольный пакет акций НТВ, тут-то им и ответили наши депутаты таким законом. Причем самое смешное в том, что такие законы отпугивают серьезных реальных инвесторов, потому что серьезный инвестор, если он хочет вкладываться в российский телеканал, он скажет: «Так, давайте мне серьезный пакет, и

давайте, чтоб все было сделано правильно». А несерьезный, авантюрный, серый инвестор с удовольствием обойдет этот запрет самыми простыми способами.

Эволюция законодательства о СМИ. Позитивных изменений здесь мы тоже не видим, их нет, но есть негативные изменения, которые датируются 2000-2003 годом. Увеличивается число оснований для репрессий в отношении СМИ, упрощается процедура этих репрессий, функции лицензирования закрепляются исключительно за исполнительной властью. До 2004 года в законе было сказано, что лицензированием деятельности занимается Федеральная комиссия по телевидению и радиовещанию, и была надежда, что когда-нибудь будет-таки принят закон об этой комиссии, но в 2004 году эту норму упразднили. Кроме того, в 2004 году произошло еще одно неприятное событие. В ФЗ № 122 («О монетизации льгот») появилась странная норма – в законе о СМИ изменили статью, которая определяла границы законодательства РФ о СМИ. Раньше говорилось, что законодательство о СМИ состоит из настоящего закона и принимаемых в соответствии с ним других законодательных актов, в том числе законов республик РФ и иных нормативных актов. Так вот, формулировку «иных нормативных актов» оставили, а «законы субъектов РФ» выбросили. Сейчас возникает вопрос – может ли субъект РФ принимать какой-либо закон в области массовой информации? Во многих субъектах РФ есть такие законы, например, в Башкортостане и других субъектах есть законы о государственной поддержке СМИ – возникает вопрос: теперь законно это или уже нет? Я по этому вопросу специально консультировался с руководителем правового департамента Государственной думы. Он сообщил, что у нас «в разных законах, в формулах законодательства РФ, в эту формулу вкладывается разный смысл. В одних случаях речь идет только о федеральном уровне, в других – и о федеральном, и об уровне субъектов РФ». Я спросил: «А в законе о СМИ теперь что имеется в виду?» Он говорит: «Понятия не имею!». Вот так эволюционирует наше законодательство о СМИ.

Что у нас получилось с прекращением и приостановлением работы СМИ? В законе 1991 года сказано, что использование СМИ для совершения уголовно наказуемого деяния, в том числе для разглашения государственной и другой специально охраняемой законом тайны, для разжигания межнациональной розни и так далее, является поводом для предупреждений. Если в течение 1 года ты накопишь два предупреждения, регистрирующий орган может обратиться в суд с иском о прекращении выпуска СМИ. В 1995 году к этому основанию добавили еще использование СМИ для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости – очень смешная формула. Как раз примерно тогда из Уголовного кодекса исчезла статья, которая наказывала за пропаганду насилия и жестокости – из Уголовного кодекса эта статья исчезла, и почему-то перекечевала в закон о СМИ.

В 2000 году в связи с принятием закона о наркотических средствах, появилась норма, запрещающая использовать СМИ для пропаганды наркотиков. Наши мудрецы из Госдумы написали так: «Нельзя использовать СМИ для распространения информации о способах и методах разработки и использования и местах приобретения наркотических средств». Выходит, что если журналист пишет: «Я пришел как обычно на эту площадь, где, как всем известно, торгуют марихуаной» - то его привлекают к ответственности за то, что он распространяет информацию о местах приобретения наркотических средств. И все фильмы, где показывают, как люди нюхают кокаин, тоже надо запретить? В общем, бред. Плюс к этому, они сюда приписали фразу: «А также для распространения информации, распространение которой запрещено федеральными законами». Но поскольку эта норма вводилась законом о внесении изменений в закон о СМИ в связи с принятием закона о наркотических средствах, то получилось, что нельзя использовать СМИ для распространения информации о способах и методах разработки и использования, и местах приобретения наркотических средств. То есть они хотели поставить большой кляп на все, но у них это не получилось.

В 2002 году появился закон о противодействии экстремистской деятельности. Закон в смысле борьбы с экстремизмом довольно беззубый, а в смысле борьбы со СМИ очень даже зубастый. В законе о СМИ появляется норма о том, что выпуск СМИ может быть прекращен также в соответствии с законом о противодействии экстремистской деятельности. Там написано, что это может быть прекращено не только по иску регистрирующего органа после двух редупреждений в течении года, но и по заявлению прокурора. Если есть угроза того, что ваша деятельность, имеющая признаки экстремизма, может нанести ущерб охраняемым законом интересам граждан или общественному порядку, то никаких предупреждений вообще не надо, прокурор сразу обращается в суд с заявлением о прекращении выпуска СМИ. Пока это не применяется, но прокуратура готова в любой момент начать. А в 2003 году появилась норма - за более чем двукратное нарушение избирательного законодательства в период избирательной кампании до конца избирательной кампании можно приостановить выпуск средства массовой информации. Тогда же Конституционный суд признал не соответствующими Конституции целый ряд пунктов закона «Об основных гарантиях избирательных прав» и вынес постановление, согласно которому СМИ свободны в том, как освещать избирательную кампанию: они должны руководствоваться своей редакционной независимостью, внутренними правилами профессии, и должны освещать всех кандидатов беспристрастно и объективно. Благодаря решению суда эта норма не применялась ни разу.

Общественное телевидение в России. Проект об общественном телерадиовещании существует. Первая попытка создания канала была предпринята в 1991 году. 20 марта 1993 года президент Ельцин подписал указ о минимальных требованиях к телерадиовещанию, и на государственных телерадиокомпаниях создавались попечительские советы, причем они создавались и утверждались журналистскими коллективами телекомпаний и должны были опираться на свой авторитет. Но ничего создано не было. Ровно через неделю съезд народных депутатов постановил учредить Федеральный наблюдательный совет, который должен был следить за всеми телерадиокомпаниями на федеральном и местном уровне, причем формировался он исключительно из депутатов представительных органов власти и имел функции предварительной и последующей цензуры. Но этот Федеральный наблюдательный совет так и не приступил к работе, поскольку, как вы знаете, Верховный совет был распущен, а вместе с ним и Федеральный наблюдательный совет, так они и умерли в один день.

Дальше были попытки преобразовать ОРТ в государственную телекомпанию, утверждался попечительский совет канала «Культура», потом этот совет был преобразован в совет по культуре при президенте, сейчас его возглавляет президент, в итоге как попечительский совет канала «Культура» он собирался один раз. Был проект закона о государственном управлении и поддержке компании ВГТРК, который предусматривал опять-таки некие элементы общественного телевидения. Тогда же в уставе ВГТРК появилась норма о том, что при председателе ВГТРК создается консультативный орган из видных деятелей культуры, он также был создан, также заседал один раз и больше не собирался никогда. Сейчас в уставе его нет.

Общественным телевидением в каком-то смысле был телеканал «Российский Университет», просуществовавший до 1996 года. Минкультуры и массовых коммуникаций разработана концепция развития телевидения и радиовещания в РФ, и она предусматривает создание общественного телевидения. Кроме того, есть проект среднесрочной программы развития, в котором тоже есть строчка о создании и развитии общественного телевидения. Капля камень точит, и эта мысль уже возникает в сознании наших чиновников. Были попытки создать элементы общественного телевидения и на частных каналах. В телекомпании НТВ был создан Общественный совет под председательством Горбачева, но его ликвидировали вместе с Гусинским. В 2002 году такой же совет был создан в компании ТВС, но он тоже был ликвидирован вместе с

компанией. Союз журналистов разработал проект такого закона об общественном вещании и проект закона об общественном вещании Московской области. Что из этого получится – пока неизвестно.

ОБЩЕСТВЕННАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ СЛУЖБА

Общественная Информационная служба (ОИС) возникла в 1995 году как совместный **информационный и пресс-центр** для сообщества **гражданских организаций Воронежской области и Центрального Черноземья**.

С 1996 года ОИС работает под эгидой Центра Развития Гражданских Инициатив (ЦРГИ) при поддержке информационного агентства “ИСИ” (“Интеллектуальная Служба Информации”) и Воронежского Клуба Журналистов (ВКЖ).

С 1999 году на базе ОИС действует Воронежский (Центрально-Черноземный) корпункт Агентства Социальной Информации (АСИ).

ОИС поддерживает контакты с более чем 500 организациями Воронежской области, Черноземья, других регионов РФ и нескольких стран СНГ, а также международными СМИ.

Действующие программы.

АСИ-Черноземье (информационное агентство «третьего сектора»): Агентство Социальной Информации работает на федеральном уровне в течение уже более 10 лет. АСИ-Черноземье более 6-ти лет выпускает регулярные информационные выпуски - новости "третьего сектора" (общественные, молодежные, правозащитные, переселенческие, экологические, благотворительные, образовательные организации) для региональных и федеральных СМИ, а также аналитические материалы.

Пресс-центр ОИС: техническая, информационная и консультационная помощь для изданий и пресс-служб гражданских организаций; организация презентаций и пресс-конференций; подготовка журналистов, общественных корреспондентов и пресс-секретарей для некоммерческих организаций и их изданий.

PR-группа ОИС: информационная поддержка Кампаний, акций и инициатив в сфере Защиты Общественных Интересов - по актуальным социальным и правовым проблемам (нарушение прав человека, права студентов, реформа ЖКХ, экология, искусство, социально-трудовые права, права ребенка, альтернативная гражданская служба и т.д.). В течение 1996-2004 гг. PR-группой ОИС был проведен ряд Информационных Кампаний, инициаторами которых выступили правозащитные и общественные организации, свободные профсоюзы. В средствах массовой информации размещены сотни статей и других материалов, посвященных проблемам третьего сектора в Черноземье, России и странах СНГ.

Координаты ОИС:

Почтовый адрес: 394000, г. Воронеж, ул. Комиссаржевской, 7, оф. 308.

e-mail: ois@hrworld.ru

тел.: (0732) 94-95-10, **тел/факс:** (0732) 54-55-30.

Уважаемые коллеги!

Бюллетень «Гражданские инициативы» выходит специально для журналистов, СМИ и лидеров общественного мнения Центрально-Черноземного региона. Мы будем рады, если наша информация окажется полезной для подготовки журналистских материалов.

Будем благодарны за ссылки на наш Бюллетень.