полнения принятого по этому спору судебного постановления.

5. Таким образом, в общей системе правового регулирования отношений государственной службы, специфика которой обусловливает особый правовой статус государственных служащих, обязывающий их, по общему правилу, к лояльности и сдержанности, нормативное положение п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» во взаимосвязи со ст. 201 закона Российской Федерации «О милиции» (ч. 2 ст. 29 Федерального закона «О полиции») не может рассматриваться как содержащее абсолютный запрет на публичное выражение государственным служащим своего мнения, в том числе в средствах массовой информации, относительно деятельности органов государственной власти и как таковое не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку предполагает при оценке правомерности действий государственного служащего необходимость учета содержания публичного высказывания, суждения, оценки, его общественной значимости и мотивов, соотношение причиненного (могущего быть причиненным) ими ущерба для государственных или общественных интересов с ущербом, предотвращенным в результате соответствующих действий государственного служащего, наличие либо отсутствие возможности у государственного служащего защитить свои права или государственные либо общественные интересы, нарушение которых послужило поводом для его публичного выступления, иными предусмотренными законом способами, и другие значимые обстоятельства.

Исходя из изложенного и руководствуясь ст. 6, ч. 2 ст. 71, ст. 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации», Конституционный суд Российской Федерации постановил:

1. Признать нормативное положение п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку – по своему конституционно-правовому смыслу во взаимосвязи со ст. 201 закона Российской Федерации «О милиции» (ч. 2 ст. 29 Федерального закона «О полиции») – оно не может рассматриваться как не допускающее публичного выражения государственным служащим своего мнения, суждения, оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности. При этом предполагается, что при оценке правомерности действий государственного гражданского служащего или сотрудника милиции (полиции) необходимо учитывать содержание допущенных им публичных высказываний, суждений или оценок, их общественную значимость и мотивы, соотношение причиненного (могущего быть причиненным) ими ущерба для государственных или общественных интересов с ущербом, предотвращенным в результате соответствующих действий государственного служащего, наличие либо отсутствие возможности у государственного служащего защитить свои права или государственные либо общественные интересы, нарушение которых послужило поводом для его публичного выступления, иными предусмотренными законом способами и другие значимые обстоятельства.

Конституционно-правовой смысл указанного нормативного положения, выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике. <…>

Конституционный суд Российской Федерации
№ 14-П

Елена БЕРЕЖКОВА

Разгосударствление СМИ: намерения и действия

Модернизация общества и экономики стала общим основанием для трансформации института российских средств массовой информации. Наиболее значительные преобразования СМИ были вызваны изменениями экономических основ их деятельности. Переход к новым формам экономической жизни в массмедиа далеко не всегда сопровождался внедрением классических рыночных отношений – свободы рыночной конкуренции, спроса и предложения и др. Коммерческая модель СМИ за прошедшие годы сформировала новые принципы и ценности потребления как движущей силы модернизированного общества. Принцип формирования «повестки дня» «сверху вниз» как в федеральных, так региональных и местных СМИ препятствовал появлению подлинной публичной политики, когда дискуссии, диалог инициируются самим гражданским обществом «снизу». Пожалуй, Интернет стал едва ли не единственной площадкой, где реализуется этот принцип.

По мнению известного британского исследователя К. Спаркса, в переход-



Елена БЕРЕЖКОВА – заместитель начальника пресс-службы Общественной палаты РФ

ных обществах постсоциалистического типа возникает двойная телеология общества, в котором переход к рынку должен обязательно сопровождаться построением определенного типа демократии и возникновением гражданского общества [1]. Каковы же реалии СМИ и рынка?

До сегодняшнего дня остается вопрос: был ли шанс у массмедиа России на конвертацию полученных еще в 1991 г. свобод в свободу рыночных отношений, формирующих собственно рынок СМИ? По прошествии двух десятков лет становится очевидным, что потенциала для такой модернизации советской системы СМИ не было. Предстояла «мучительная трансформация», отмеченная, по словам В.Л. Иваницкого «элементами мутации, эволюции, межвидовой конкуренции. Причин здесь множество. Главная из них – отсутствие системного подхода со стороны государства и профессионального сообщества» [2, с.43]. Закон РФ «О средствах массовой информации» однозначно возложил ответственность за все процессы, включая экономические, на издателя (вещателя) СМИ. То есть де-юре продекларировано возникновение новой рыночной отрасли российской экономики – массмедийной, при сохранении журналистских принципов, направленных на развитие общественных прав и свобод.

Реформы, начавшиеся в 1992 г., привели к резкому удорожанию бумаги, услуг связи, почты, электроэнергии, увеличению типографских затрат и т. п. В результате подавляющее большинство СМИ как самостоятельные субъекты хозяйственной деятельности оказались банкротами. В 1993 г. в русле этих процессов было начато создание так называемых финансово-информационных групп, послуживших идеологическим обеспечением возникновения олигархического капитализма. «Для государства в лице нового чиновничества, которое к тому времени связывало свои перспективы с олигархией, это был способ моментального переложения обязательств со своих плеч на другие. Понятно, что путь был избран и в этом случае тупиковый с точки зрения развития рыночных и институциональных условий массмедиа» [2, с. 47].

Поглощения законодательства о СМИ нормами хозяйственного права стало новым условием функционирования института журналистики. Отсутствие реальных возможностей для нормальной работы большинства СМИ на основе финансово-экономической самостоятельности – такова характеристика того времени.

Основная тенденция следующего этапа развития законодательства о государственной поддержке средств массовой информации выразилась в отказе от льгот, действовавших в отношении всех СМИ, и в расширении использования инструментов адресного субсидирования медийных проектов (выделение преференций для лояльных власти СМИ). В результате исчезали естественные рыночные основания для функционирования СМИ. А.Г. Рихтер отмечает, что «в случае адресной поддержки она всегда и везде осуществлялась либо государственным органом, либо органом, зависимым от государственной власти. Такая практика противоречит целям государственной поддержки СМИ и не может не приводить к ущемлению свободы массовой информации» [3].

В силу сложившихся обстоятельств, усиливающих дихотомичность СМИ (проблемно-тематические предпочтения, с одной стороны, и необходимость обеспечивать собственную рентабельность и устойчивое развитие в условиях рынка – с другой), СМИ может предлагать лишь узкую интерпретацию происходящих в обществе явлений. Возникающая скудость может оказаться критической для развития общества, понимания им собственных проблем, возможностей дальнейшего развития. Если проблемные ситуации не обсуждаются, то блокируется развитие гражданского общества [4].

Приведем несколько цифр, показывающих, во что с точки зрения экономики трансформировалась совокупность массмедиа в России за последние два десятка лет. Известно, что, например, из всех зарегистрированных российских СМИ (27476 газет и 20433 журналов за 2008 г.) только около половины изданий выходят постоянно. И лишь чуть более тысячи журналов и 300-500 газет работают с прибылью [5]. Председатель комиссии Общественной палаты РФ по СМИ Павел Гусев на «круглом столе», который Комиссия провела в Твери, озвучил и такие цифры: на содержание государственных медиа (муниципальных, краевых и республиканских газет, а также телеканалов) страна тратит более 170 млрд рублей. Глава комиссии убежден, «когда из рук власти кормятся тысячи газет, это пагубно для всей страны» [6].

Бюджеты всех уровней расходуют огромные деньги на содержание так называемых «собственных СМИ». При этом аудитория и качество контента неадекватны затратам государства. Власть на местах превратила многие газеты и телекомпании в вестники своих побед и достижений. Пользуясь административным ресурсом, их руководители «выкручивают руки» рекламодателям. Из-за этого исчезают шансы на конкуренцию среди независимых СМИ.

Если проанализировать ситуацию с идеей разгосударствления на протяжении последних двадцати лет, подразумевая, что за этим названием в течение всего указанного периода происходили серьезные изменения социально-экономических реалий, то можно наметить несколько интересных фактов.

Юридические формы преобразования СМИ – из ООО в АНО, НП и так далее – уже применялись в нашей стране. Как свидетельствует практика, они не приводят к экономической свободе прессы и естественному функционированию рынка СМИ. Многие редакции государственных СМИ уже заблаговременно преобразованы в АНО и продолжают обслуживать не общество, а власть, получать бюджетные дотации или повышенные гранты. Попечительские советы формируются чиновниками, им же они и подчиняются. Медиарынок на местах продолжает разрушаться. Среди предложений об изменении правового статуса редакций звучат предложения о создании казенных предприятий из бывших редакций. Видно, что идет поиск любых способов сохранить СМИ при власти.

Попытки исправить ситуацию неоднократно предпринимались медийным сообществом. В последнее время целенаправленно заниматься этой проблемой начинает государство. Сегодня мы наблюдаем новый виток дискуссии по

поводу разгосударствления СМИ, обретающей характер нормативного изменения в государственной информационной политике.

Напомним, что в 2010 г. проблема была обозначена в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ. В число приоритетов была включена задача освобождения органов власти от непрофильных активов, в том числе от печатных и иных СМИ, учредителями которых они являются. О том, что такая модель взаимодействия органов власти с населением и СМИ возможна, говорит практика. Сегодня во многих регионах успешно функционируют не зависящие от государственного содержания журналистские структуры: от газет до крупных издательских домов. Но практически все они возникали и развивались по принципу «не благодаря, а вопреки». Опыта разгосударствления СМИ по инициативе «сверху», при регулирующей роли самого государства, у нас нет.

Автор провел блиц-опрос главных редакторов региональных газет, участников «круглого стола» «Как спасти государственную и негосударственную прессу в России», который прошел 21 декабря 2011 г. в Твери, а также интервью с руководителями региональных СМИ России – участниками семинара «Траектория успеха: курс на разгосударствление СМИ», проходившего 25-26 января 2011 г. в Москве. Так, абсолютное большинство опрашиваемых с одобрением отнеслись к инициативе Президента РФ о разгосударствлении СМИ, дав ей аргументированную оценку. Однако часть редакторов воздержалась от положительной реакции. Среди причин – опасения, связанные с самостоятельным ведением хозяйственной деятельности. Беспокоит и то, что ответственными за выполнение обсуждаемой части Послания Президент назначил высшие органы государственной власти… регионов.

«Есть основания полагать, что Президент РФ, готовя часть Послания о разгосударствлении СМИ, все-таки тем или иным образом был проинформирован о мнении журналистского сообщества», – отмечали наши эксперты. «Исполнители Послания, похоже, не склонны обременять себя обязанностью советоваться с профессионалами, у которых процесс разгосударствления затронет самые жизненные интересы, поставит их в совершенно новую ситуацию». «Действительно, – отмечают респонденты, – такое развитие событий вызывает серьезную тревогу… в первую очередь за малую прессу - районные и городские газеты, которые под лозунгом разгосударствления могут быть сразу лишены всяческой государственной поддержки и просто закроются.

«За» – независимые общественно-политические издания более высокого уровня, которые и сейчас вытесняются с рынка за неприемлемую для региональных властей привычку «сметь свое суждение иметь». «За» – многие другие газеты, чьи главные редакторы не славословят в адрес госструктур. Заметим, что такое развитие событий чревато серьезными ограничениями конституционного права граждан на получение объективной информации.

Многие руководители редакций и эксперты высказывают опасения, что под видом разгосударствления пройдет массовая приватизация СМИ, в основе которой будет финансовый интерес отдельных лиц. Могут найтись ретивые исполнители, которые не без собственной выгоды постараются превратить дело в кампанию, в массовую приватизацию газет. У журналистских коллективов отберут все имущество – оборудование, помещения, земельные участки. Для самого низового звена, для муниципалитетов, это означало бы или немедленное закрытие городских и районных газет, или отложенную их ликвидацию через продажу «денежным мешкам», которым сами издания, в общем-то, не нужны, нужна в первую очередь земля в престижных районах.

Нельзя не учитывать возможный саботаж чиновников и партийных функционеров, рассматривающих СМИ как средство манипулирования общественным мнением. Это особенно характерно для небольших городов и сельских поселений, где газета остается основным инструментом влияния. Да и в больших городах, сообщают редакторы, уже есть желающие «отложить до выборов», «подождать новых законов» или иным способом снять вопрос с повестки дня. Между тем, для реализации еще одного посыла Президента РФ – «нельзя откладывать свободу на потом» – правовые эксперты не видят серьезных препятствий. Существующее законодательство не мешает «разгосударствить» СМИ, если, конечно, намеренно не выстраивать препятствий на его пути.

Вероятна пассивность, а то и скрытое сопротивление руководителей некоторых провинциальных СМИ. Их вполне устраивает нынешний статус, когда зарплата идет исключительно по факту существования газеты, а не по реальной заинтересованности читателей. Отсюда – небольшие тиражи, стремление к угодничеству и страх оказаться в водовороте самостоятельной жизни. Конкурентоспособность требует соблюдения иного правила – «выживаемость» газеты и телекомпании должна базироваться на интеллектуальном потенциале руководителя и редакции, который при любой власти и политических преобразованиях сохраняют тиражи и читателей. Но этот фактор, скорее, внутренний. Говоря о внешних условиях реализации государственной информационной политики, на наш взгляд, нужно говорить о следующих преобразованиях.

Во-первых, президентская поддержка разгосударствления СМИ была бы более эффективной, если бы опиралась на согласованную программу из трех взаимосвязанных разделов: федерального, регионального и муниципального. Раздел, предусматривающий действия на федеральном уровне, должен прежде всего обеспечить легитимность и авторитетность предлагаемых принципов реформирования в области СМИ. Первейший из них – нельзя приступать к разгосударствлению газет без участия журналистского сообщества, как это делается в регионах сейчас.

Региональный раздел важен прежде всего тем, что согласно поручениям Президента РФ именно на этом уровне должны вырабатываться решения по разгосударствлению. Качество решений будет несравненно выше, если руководители регионов перестанут полагаться лишь на мнение подчиненных им департаментов по СМИ, игнорируя позицию территориальных Союзов журналистов, руководителей крупных издательских домов и авторитетных независимых газет, уже на деле до-

казавших способность обходиться без бюджетных дотаций.

Считаем, что для запуска разгосударствления СМИ и контроля за процессом нужно создать в регионах общественно-государственные структуры, где бы на паритетных началах были представлены как властные органы, так и профессиональные журналистские организации и где бы решения принимались только консенсусом.

Не исключено, что в некоторых регионах этот порядок встретят в штыки, попытаются подменить координирующий разгосударствление механизм некими общественными советами, предоставив им право только высказывать пожелания. Поэтому необходим внятный сигнал с федерального уровня о желательности именно такого порядка, как подтверждение того, что от разговоров о гражданском обществе страна переходит к делу. Иначе вместо экономии бюджетных средств можно получить новые коррупционные схемы, когда, к примеру, нынешние государственные газеты будут переданы близкому властям бизнесу и через него (с увеличением на маржу – кто же станет делать бесплатно?) по-прежнему финансироваться за счет казны.

В муниципальном разделе акцент, считаем, следует сделать на двух моментах. Первый – разгосударствляемые районные и городские газеты увести под крышу единого издателя, отстаивающего интересы редакций, в том числе обязательное включение их сотрудников в состав учредителей преобразованного издания (по опыту «Периодики Кубани» в Краснодарском крае). Второй – рассмотреть возможность сокращения числа газет этого уровня, в некоторых случаях подумать о превращении части «районок» в межрайонные газеты (такая практика уже применялась).

Реализацию разгосударствления СМИ целесообразно опробовать на пилотных проектах в тех регионах, где утвердились издательские дома, имеющие свой серьезный медиаресурс и финансово не зависящие от государства, а также где действуют сильные организации Союза журналистов России, встали на ноги независимые общественно-политические газеты. Они могут выступать, с одной стороны, достойными партнерами властных структур, с другой – стать центрами притяжения для разгосударствляемых изданий, обеспечивая передачу опыта работы, предупреждая попытки лишить редакции имущества или права на пакет акций.

Обобщим предлагаемые медиаорганизациями и негосударственными издателями меры (заметим, не всегда бесспорные) по разгосударствлению СМИ. Основной блок составляют предложения, связанные с изменением экономических, правовых и организационных условий:

- отказаться от прямого дотирования учреждаемой местными органами власти прессы; распределение бюджетных средств (части средств) осуществлять на конкурсной основе;
- не публиковать официальную информацию в общественно-политических и иных СМИ для широкой аудитории: постановления местных департаментов, приказы и пр. управленческую информацию тиражировать в бюллетенях или размещать в электронных базах данных органа власти;
- ввести запрет на участие государственных структур в уставном капитале государственных (на сегодняшний день) и негосударственных СМИ;
- поскольку программа разгосударствления СМИ должна учитывать специфику функционирования федеральных, региональных и муниципальных СМИ, провести реформу организационно-правового, экономического статуса местных СМИ: муниципальных районных, городских газет, информационных центров и телерадиокомпаний – с целью обеспечения их независимой от собственника СМИ, органов местной власти редакционной политики;
- установить льготный режим налогообложения редакций СМИ, за исключением редакций, издающих газеты и журналы рекламного, эротического характера;
- разработать сценарий поэтапного изменения ситуации по разгосударствлению СМИ на примере одного или нескольких регионов.

На второе место выходит совокупность мер по урегулированию взаимоотношений системы СМИ с подписными организациями и предприятиями доставки периодики:

- сохранить на 2-3 года почтовые тарифы при подписке на газеты и журналы на уровне 2010 г.;
- не допустить взимания «Почтой России» с редакций СМИ дополнительной платы за доставку печатных изданий до газетных узлов;
- решить вопрос о сохранении сети почтовых отделений, о возобновлении их как минимум 5-дневного режима работы, так как сейчас число почтовых отделений в стране сокращается, режим оставшихся доходит до двух-трехразового, что приводит к сворачиванию подписки на ежедневные газеты и нарушению прав подписчиков.

Эти меры позволят на новом этапе социально-экономического развития общества оптимизировать процессы разгосударствления, связанные с реализацией государственной информационной политики.

Литература:

1. *Sparks C., Reading A.* Communism, Capitalism and the Mass Media. London-Thousand Oaks New Delhi, SAGE Publications. 1998. P. 21–38.
2. СМИ в меняющейся России: Коллективная монография/ Под ред. проф. Е.Л. Вартановой; науч. ред. И.Д. Фомичева. М.: Аспект-Пресс, 2010.
3. *Рихтер А.Г.* Экономическая помощь СМИ и журналистам со стороны государства на постсоветском пространстве// Изд-во Уральского гос. ун-та. 2006. №45.
4. Отражение в информационном поле России проблем ее граждан // Комиссия Общественной палаты Российской Федерации по коммуникациям, информационной политике и свободе слова в средствах массовой информации. 2010. [Электронный ресурс]. URL: http://www.oprf.ru/files/issl.doc (дата обращения: 18.03.2011).
5. Электронный ресурс. Режим доступа: http://lenta,ru/news/2006/03/01/future/.
6. Российская газета. Федеральный выпуск 2010. №5368 (289). 22 декабря.