

2

ВЫПУСК

МОСКОВСКОГО  
ЦЕНТРА  
КАРНЕГИ

Брифинг

ТОМ 8

март 2006 г.

# Свобода прессы в условиях управляемой демократии

*Мария ЛИПМАН*

Российские официальные лица неизменно отвергают упреки в наступлении на свободу СМИ. Аргументы приводятся двух видов: либо что проблемы есть, но в развитых демократиях дело обстоит не лучше, либо что в действительности пресса в России свободна. К первому прибегают, в частности, президент Путин, когда в ходе интервью с журналистом Си-би-эс Майком Уоллесом в мае 2005 г. сообщил, что некоторые американские журналисты были уволены из-за их позиции по Ираку или по поводу кампании по избранию президента<sup>1</sup>. Примером аргумента второго вида является подборка материалов из российских СМИ, предоставленная министром иностранных дел Сергеем Лавровым его американской коллеге Кондолизе Райс в качестве доказательства наличия в России свободы прессы<sup>2</sup>.

Первый аргумент методологически более обоснован. Хотя данные об увольнении американских журналистов, на которые ссылался Путин, в большинстве своем некорректны, но утверждения свободы прессы, конечно, существуют в любой стране. Вопрос в степени и в методике сопоставления; в частности, необходимо сначала определить набор показателей, характеризующих положение дел со свободой прессы.

Такие показатели сформулированы, например, организацией «Freedom House»<sup>3</sup>, которая составляет рейтинги свободы СМИ в странах мира. В 2004 г. наша страна впервые за посткоммунистический период была оценена как несвободная, а в 2005-м ее рейтинг еще понизился. На эмоциональном уровне причисление России к несвободным странам воспринимается как

несправедливое — по сравнению с полицейским режимом Советского Союза свобод стало неизмеримо больше. Однако рейтинг опирается не на эмоции, а на вполне конкретные критерии.

«Freedom House» оценивает свободу прессы по трем направлениям: правовому, политическому и экономическому. Из 23 выделенных ею критериев по некоторым Россия заслуживает высокой оценки. В частности, Конституция и базовые законы гарантируют свободу прессы, официальной цензуры не существует, а государство не устанавливает запретительно высокие цены на учреждение и деятельность СМИ. Но по целому ряду других критериев Россия никак не может претендовать на высокие оценки. Это касается независимости судов, независимости национальной комиссии, регулирующей деятельность СМИ, доступности для прессы официальных и неофициальных источников информации, сте-



**Мария Александровна Липман** — главный редактор журнала «Pro et Contra», сопредседатель программы «Гражданское общество» Московского Центра Карнеги. Мария Липман является специалистом по

социально-политическим вопросам и сотрудничает в качестве журналиста с рядом отечественных и иностранных изданий.

пени контроля СМИ со стороны государства, наличия самоцензуры и т. д.

Критерии «Freedom House» можно считать несовершенными или неполными, но эта методика обладает необходимой концептуальной основой: она строится на представлении, что реализация свободы прессы тесно связана с функционированием других общественных и государственных институтов и с особенностями политической системы.

Именно с этой точки зрения аргументация, предложенная Сергеем Лавровым, не выдерживает критики. Содержание радио- и телепередач или газетных публикаций, даже если материалы представляют собой представительную выборку, не позволяет адекватно оценить уровень свободы СМИ в стране. Этот показатель, являясь одной из характеристик демократического способа правления, отражает особенности взаимоотношений общества и власти. В сегодняшней России власть все больше отдаляется от общества, и это во многом определяет особенности функционирования СМИ.

### ***Телевидение: коммуникационная труба с односторонним движением***

Каким бы термином ни обозначать российскую политическую систему — называть ли ее управляемой демократией, мягким авторитаризмом или как-то еще — суть состоит в нарастающей централизации государственного управления и ослаблении всех центров, ветвей и институтов власти, кроме президента и его администрации. Ослабленные институты, лишённые автономности и встроённые в исполнительную «вертикаль», управляются из федерального центра и утрачивают возможность взаимодействия.

В сфере электронных СМИ это означает подконтрольность федеральных телевизионных каналов кремлевской администрации. Такое положение было установлено в середине 2003 г. и упрочено в 2004-м, с закрытием последних политических передач, идущих в прямом эфире. С этого времени телевидение окончательно превратилось в «коммуникационную трубу с односторонним движением», которую Кремль использует в качестве инструмента информационного обеспечения: для повседневного компли-

ментарного освещения главы государства, для разовых пропагандистских акций и политических кампаний, среди которых важнейшее место занимают выборы.

Телевидение формирует общественное мнение по важным для администрации вопросам; с его помощью центр власти транслирует населению в целесообразных объемах и интерпретациях то, что считает нужным, а что считает нужным скрыть — не транслирует. В результате телевизионное пространство оказывается очищено от репортажей и интерпретаций, неожиданных или неприятных для федеральной власти, — подобное может появиться разве что как побочный продукт внутриэлитной борьбы.

При этом в отличие от советских времен телевидение не подвергается последовательной превентивной цензуре: кураторство со стороны кремлевской администрации ограничивается сюжетами, имеющими непосредственное значение для принятия решений. В остальном на федеральных каналах сохраняется относительный плюрализм, и разные передачи зачастую предлагают противоречащие друг другу представления о тех или иных явлениях и событиях. Так, наряду со старыми фильмами, изображающими отлакированную советскую действительность, и державной, антизападной риторикой патриотически настроенных политиков и популярных ведущих телевидение демонстрирует, к примеру, «Штрафбат», «Московскую сагу», «В круге первом» или «Исторические хроники» Николая Сванидзе.

В отличие от советского периода, нынешнее государство не имеет национальной идеологии<sup>4</sup>. Соответственно и телевидение не является инструментом национальной мобилизации или формирования целостного мировоззрения. Отчуждение общества от участия в политической жизни не предполагает апелляции лиц, принимающих решения, к общественной поддержке — населения в целом или каких бы то ни было значимых групп. В нынешних условиях власть заинтересована в общественном равнодушии — чтобы граждане как можно меньше задумывались, как именно, кто и какие решения принимает.

Телевидение оказывается исключительно полезным в достижении этой задачи. Политиче-

ская составляющая строится так, чтобы не будоражить граждан по «ненужным» поводам, а все остальное должно отвлекать и развлекать. Но вместе с тем телевидение играет важнейшую роль в создании ощущения жизни, усугубляя состояние пассивности, равнодушия, убежденности, что «от нас ничего не зависит». Это мироощущение социолог Борис Дубин обозначил термином «общество зрителей»<sup>5</sup>, описав его как противоположность «демократии участников».

### *Печатные СМИ в пустом общественном пространстве*

Положение печатных СМИ существенно отличается от ситуации на телевидении. В предшествующие годы кремлевская администрация практически не рассматривала печатные издания как орудие воздействия на общественное мнение. Малые тиражи, разрушение системы подписки и привычки к регулярному чтению газет<sup>6</sup> делают бесперспективным возвращение к модели газеты как «коллективного пропагандиста и агитатора». К тому же сегодня в России все-таки невозможно ввести систему принудительной подписки, которая существовала в СССР, хотя такие попытки делаются<sup>7</sup>.

Ежедневные московские газеты нетаблоидно-го содержания имеют крайне ограниченные аудитории и распространение, но зато многие из них пока сохраняют независимую редакционную политику, причем это касается не только критических мнений и комментариев, но и важных новостей о политических решениях и процессах. В результате Россия в телевизионном освещении кардинально отличается от России «газетной»: у них разные новостные приоритеты, разные события, разные ньюсмейкеры, не говоря уже о разных интерпретациях.

Но если российское телевидение осуществляет одностороннюю коммуникацию, транслируя сообщения от государства к народу и таким образом оказывая значительное влияние на общественное мнение (т. е. выполняет пропагандистскую функцию), то печатные СМИ, которые теоретически могли бы служить институтом, обеспечивающим общественный контроль и подотчетность государственной власти, в действительности этой цели не достигают и

практически лишены влияния на политический процесс.

Проблема в том, что сами по себе, вне взаимодействия с другими демократическими институтами, СМИ не способны выполнять задачу общественного контроля. В условиях отсутствия политической оппозиции, независимых парламента и суда, гражданских активистов и организаций, т. е. радикального выхолащивания всех институтов, кроме президентской власти, газеты действуют в пустом общественном пространстве, в котором отсутствует резонанс. Публикации превращаются в своего рода самиздат — отдельные выкрики, которые власть полностью игнорирует. Единственная реакция власти, которая возможна в этих условиях — это подавление нелояльных источников информации.

*Общациональные телеканалы находятся под госконтролем, а печатная пресса относительно свободна. Но и в печатных изданиях свобода слова не выполняет своей функции — не обеспечивает подотчетности власти.*

По крайней мере некоторые из российских газет представляют собой высококачественные издания, в них работают серьезные, профессиональные журналисты, способные даже в условиях закрытости власти добывать важную, политически значимую информацию. В сегодняшней России эта информация еще может быть опубликована, но не вызывает никакой реакции — у печатной прессы практически нет обратной связи ни с обществом, ни с властью.

Вот лишь несколько примеров из множества газетных материалов, которые в иных условиях — при наличии политической конкуренции и действующих институтов — могли бы стать предметом обсуждения в обществе и в конечном счете заставить лиц, принимающих решения, дать отчет гражданам в своих действиях. Факты о Бесланской трагедии, проигнорированные федеральной депутатской комиссией, изложение финансовой схемы приобретения «Юганскнефтегаза» компанией «Байкалфинансгруп», материал о Мосгорсуде, чей председатель требу-

ет от «подчиненных» ей судей неукоснительного следования ее инструкциям при вынесении судебных решений, сообщения о назначениях на важнейшие должности людей без должной квалификации, но имеющих тесные связи с высокопоставленными чиновниками кремлевской администрации (речь в газетной статье шла о назначении председателем Арбитражного суда человека, не имеющего судейского опыта), статьи о пытках в тюрьмах, снабженные фотографиями жертв.

Проблема атомизированности печатных СМИ гораздо шире, чем невозможность встроиться в систему демократических институтов за отсутствием последней. Газеты оторваны от широкой публики, поскольку имеют слишком незначительные тиражи.

Та «альтернативная реальность», которая возникает на газетных страницах, остается неизвестной подавляющему большинству граждан, поскольку печатная пресса полностью изолирована от телевидения. Еще несколько лет назад газетные журналисты из независимых изданий появлялись на экранах и участвовали в политических дискуссиях. Сегодня этого больше не происходит.

Пресса имеет крайне ограниченный доступ к представителям власти: в нынешней России отсутствует формат регулярных, открытых, публичных брифингов чиновников высшего уровня. Не только президент, но и его пресс-секретарь не встречается с журналистами в таком формате (общение с «кремлевским пулом» не является публичным).

Пресс-конференции и брифинги имеют смысл тогда, когда они проводятся регулярно, чтобы можно было задавать вопросы по поводу актуальных (принятых или обсуждаемых) решений. Так называемая пресс-конференция Путина, происходящая раз в год для многих сотен журналистов, не соответствует заявленному жанру; ее скорее следовало бы назвать бенефисом главы государства. За все время правления Путина ни один отечественный журналист не задал ему ни одного недоброжелательного вопроса (исключение составляет разве что книга интервью «От первого лица», но эти беседы состоялись до его избрания президентом России).

#### *Печатные СМИ:*

- *не встроены в систему демократических институтов за отсутствием последней;*
- *оторваны от широкой публики, поскольку имеют слишком незначительные тиражи;*
- *полностью отделены от телевидения;*
- *имеют крайне ограниченный доступ к источникам информации о принятии важных политических решений;*
- *страдают от внутренней разобщенности: отсутствуют конкуренция, корпоративная солидарность и профессиональное взаимодействие.*

Разобщенность — это не только проблема взаимоотношений печатных СМИ с внешним миром, будь то общество или государство. Это и внутренняя проблема печатных СМИ. Из-за низких тиражей, дотационности многих ежедневных изданий между ними отсутствует конкуренция (до некоторой степени можно, пожалуй, говорить о конкуренции между «Ведомостями» и «Коммерсантом»). Корпоративная солидарность отсутствует во всех сферах российской жизни, и журналисты не составляют исключения. Кроме того, отсутствует цеховое взаимодействие, когда актуальная тема заставляет журналистов работать сообща, копая все глубже, подхватывая инициативу коллег и продвигаясь вперед. Подобное происходило во время трагедии с подводной лодкой «Курск», когда бесконечная ложь ответственных лиц побудила журналистов к солидарной, профессиональной работе, причем в ней участвовало и телевидение. К моменту трагедии в Беслане ресурса для подобного коллективного усилия уже не осталось — давление государства и самоцензура сделали свое дело.

#### *Распространение контроля на печатные СМИ*

В недавнее время государственный контроль стал распространяться и на печатную прессу. Пространство СМИ, независимых от государства, постепенно сужается. Важным объектом ста-

ла газета «Известия», наиболее тиражное из не-таблоидных ежедневных изданий. Установление контроля осуществляется путем смены собственника — тем же способом, который ранее доказал свою эффективность применительно к общенациональным телеканалам. Если собственник вызывает сомнения в лояльности, ему велят продать принадлежащий ему медиаактив, который затем приобретает более надежный владелец. Редакционную политику не обязательно менять радикально и сразу, главное, чтобы можно было рассчитывать, что в нужное время — и, уж конечно, во время выборов — издание «не подведет» и обеспечит должное освещение важных для верховной власти сюжетов. По мере приближения выборного цикла можно ожидать новых продаж печатных изданий и иных мер (кооптации, маргинализации, дискредитации, давления и пр.) по обеспечению контроля над печатными СМИ.

Эта тенденция проявляется и в регионах. Инциденты последнего времени (нелепое закрытие газеты в Волгограде в связи с карикатурой, призывающей к религиозной толерантности; появление фальшивого письма с лживым доносом на «шпионские контакты» газеты в Железнодорожной Курской области и ряд других) — примеры использования административного давления на печатную прессу с целью обеспечить благоприятный исход на предстоящих местных выборах.

Государство стремится избавиться себя от политической конкуренции и исключить возможность неподконтрольного воздействия на граждан, от чьего поведения на выборах — так уж случилось — зависит судьбы правящей элиты. Во имя осуществления этой цели демократические институты превращены в декорацию, ведется кампания против независимых организаций гражданского общества, и неуклонное расширение контроля над СМИ — лишь часть общего процесса. Равным образом и проблемы со свободой СМИ неотделимы от общих российских проблем: власти, вторгающейся все глубже в общественное пространство, и общества, которое легко отступает, не пытаясь защитить свое пространство от вторжения.

Нельзя сказать, чтобы в Кремле вовсе не заботились о свободе слова. Политическая система,

сформированная при нынешнем президенте, в значительной мере обрубила каналы обратной связи между обществом и властью, что существенно затрудняет управление страной. Осознание этой проблемы, по-видимому, стало одним из резонансов для создания Общественной палаты; специальная поправка к закону о Палате, внесенная президентом и принятая в ноябре 2005 г., конкретизировала полномочия, которые дают возможность новому органу следить за соблюдением свободы слова.

Вместе с тем высказывания членов Палаты свидетельствуют, что они намерены скорее следить за прессой, чем защищать ее от государственного вмешательства. Уже заявлены намерения очистить СМИ от антисоциальных и антигосударственных публикаций, а также ввести некие стандарты, которые сделают невозможным появление в СМИ ксенофобских высказываний. Члены Палаты, несомненно, руководствуются благими целями, но предлагаемые ими меры направлены все-таки на ограничение свободы слова, а не на ее защиту. Там, где речь идет о защите журналистов от властей, упоминаются исключительно местные издания и телеканалы и местные власти. Впрочем, Николай Сванидзе, говоривший о необходимости защищать местные издания и журналистов, при столкновении с произволом в отношении местной газеты (уже упоминавшемся закрытии газеты в Волгограде) посоветовал «...редакторам всех газет сидеть тихо, потому что идет кампания... Идет такая кампанейщина, и можно просто попасть под горячую руку. И лучше вообще сейчас в газетах не касаться этой темы в виде каких-то карикатур».

В любом случае, по статусу Общественная палата вправе лишь давать рекомендации; к тому же наиболее влиятельные ее члены, те, что вошли в первую треть, были подобраны в Кремле и едва ли посягнут на администрацию президента, которая последовательно создает в России режим государственного контроля над СМИ. Функция Общественной палаты по защите свободы СМИ, как и деятельность Палаты в целом, упирается в противоречие: с одной стороны она будто бы предполагает общественный контроль над бюрократией, с другой —

власть стремится само общество поставить под надежный контроль.

В нынешних политических условиях данное противоречие неизменно разрешается в пользу государственного контроля. Депутат от «Единой России» Павел Пожигайло сформулировал этот

приоритет с подкупающей откровенностью: «Сегодня не столь актуален гражданский контроль за соблюдением свободы слова... А Общественная палата должна... осуществлять контроль за защитой нашего нравственного пространства».

<sup>1</sup> [http://www.cbsnews.com/stories/2005/05/06/60minutes/main693422\\_page2.shtml](http://www.cbsnews.com/stories/2005/05/06/60minutes/main693422_page2.shtml); <http://www.freerepublic.com/focus/f-news/1399403/posts>.

<sup>2</sup> <http://rian.ru/politics/20050225/39461920.html>.

<sup>3</sup> <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=56&year=2005>.

<sup>4</sup> В самое последнее время в Кремле, судя по всему, озаботились идеологическими вопросами: см. книгу протезе Глеба Павловского Алексея Чадаева «Путин. Его идеология», а также состоявшееся 7 февраля выступление заместителя руководителя президентской администрации Владислава Суркова перед слушателями Центра партийной учебы и подготовки кадров всероссийской политической партии «Единая Россия». Однако пока, по словам самого Суркова, идеология «слабо вербализована» и потому едва ли годится для трансляции массовой телеаудитории.

<sup>5</sup> Гудков Л., Дубин Б. Общество телезрителей: массы и массовые коммуникации в России конца 90-х годов // Мониторинг обществ. мнения. — 2001. — № 2. — С. 31—45.

<sup>6</sup> По данным Левада-Центра, ни одна из качественных, нетаблоидных ежедневных газет не имеет более 1—2% общенациональной аудитории; в Москве в 2005 г. из всех подобных изданий наибольшую аудиторию имели «Известия» — их регулярно читали 4% москвичей (<http://www.levada.ru/press/2005060700.html>).

<sup>7</sup> В конце февраля в Совете Федерации обсуждались предложения военного ведомства о введении обязательной ведомственной подписки на военные СМИ и предусмотреть их финансирование из бюджета. В соседней Белоруссии система принудительной подписки на государственные газеты введена для госслужащих.

*В брифинге отражены личные взгляды автора, которые не должны рассматриваться как точка зрения Фонда Карнеги за Международный Мир или Московского Центра Карнеги.*

© Carnegie Endowment for International Peace, 2006

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ

Россия, 125009, Москва  
Тверская ул., 16/2  
Тел.: 7 (495) 935-8904; Факс: 7 (495) 935-8906

E-mail: [info@carnegie.ru](mailto:info@carnegie.ru)  
<http://www.carnegie.ru>

CARNEGIE ENDOWMENT  
for International Peace

1779 Massachusetts Avenue, NW  
Washington, DC, 20036, USA  
Tel.: 1 (202) 483-7600; Fax: 1 (202) 483-1840

E-mail: [info@CarnegieEndowment.org](mailto:info@CarnegieEndowment.org)  
<http://www.CarnegieEndowment.org>