

ПРЕССА И ОБЩЕСТВО



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОЛИТИКЕ

Константин Владимирович Ветров

10 лет работы средств массовой информации в условиях отсутствия цензуры и ничем не ограниченного права каждого гражданина, каждой организации и партии выпускать собственное средство массовой информации неузнаваемо изменили рынок СМИ. Возникли принципиально новые взаимоотношения прессы и общества, прессы и власти. Эти взаимоотношения достаточно сложны, что, естественно, требует внимательного анализа и законодательного регулирования.

И мы полагаем, что именно региональная пресса вместе с представителями общества должны играть основную роль в совершенствовании нашего законодательства.

Почему региональная пресса? Потому, что она ближе к нашим читателям и зрителям, потому, что совокупно она имеет устойчивую постоянную связь с большинством населения. Но самое главное, россияне предпочитают местную прессу центральной, они больше доверяют своей местной прессе.

Социологические исследования функционирования СМИ, проводимые в последнее время, выявили узловые проблемы, которые рано или поздно придется решать, и прежде всего в сфере законодательства, поскольку они затрагивают интересы общества.

По итогам всероссийского опроса, проведенного фондом «Общественное мнение», 29 процентов россиян отдали предпочтение местным печатным изданиям. Сравните это с семью процентами «Московского комсомольца» или тремя процентами «Известий»! По итогам этого опроса только две центральные газеты сумели, как и прежде, приблизиться по уровню доверия к местной прессе: «Аргументы и факты» – 20 процентов и «Комсомольская правда» – 16 процентов опрошенных доверяют этим газетам.

Опросы представителей СМИ, их владельцев, читателей и зрителей дали возможность сделать ряд выводов, которые не могут игнорировать как законодатели, так и журналисты.

Например, специалисты, проводившие опросы представителей СМИ, пришли к выводу: «Все опрошенные журналисты, ратуя за независимость и свободу прессы, на самом деле состоят на службе у того, кто дает деньги». Выявилось еще одно тревожное обстоятельство: ни разу никто не вспомнил об интересах читателей и зрителей, об ответственности перед ними. Даже руководители государственных СМИ не сделали попытки хотя бы оговориться, что, получая деньги из бюджета, они выражают точку зрения не только учредителя государственного СМИ, но и налогоплательщика. Все опрошенные руководители региональных СМИ на вопрос, чью точку зрения выражают их издания, называли всевозможные центры определения редакторской политики от главы администрации до коммерческой структуры, ни разу не назвав читателей и зрителей, за исключением газет для охотников и инвалидов.

73 процента опрошенных читателей и зрителей ясно осознают, что политическая позиция владельца СМИ влияет на отбор политических новостей и точка зрения владельца преподносится его собственными СМИ, как «объективное отражение действительности». Более того, именно читатели и зрители, оценивая объективность наших СМИ, говорят, что, только одновременно прочитывая массу газет и просматривая многие телепрограммы, они могут выработать для себя объективное представление о событиях. Наверное, не случайно в этих опросах и обсуждениях отчетливо прозвучало мнение читателей и зрителей о необходимости существования у государства своих собственных СМИ, которые бы отражали единую государственную политику, скоординированную точку зрения на события. Хочу подчеркнуть, это мнение не представителей власти, это мнение телезрителей и читателей, которые все меньше доверяют СМИ и которых СМИ просто перестали замечать.

Но, чтобы государственные СМИ действительно выражали независимую и объективную точку зрения, чтобы они были доступны для выражения мнений всех групп и категорий населения, чтобы они были ориентированы на россиян, должен быть закон, регулирующий отношения в области государственных СМИ.

Конечно, существует противоположное мнение – не должно быть государственных СМИ, ибо они зависимы от власти. Вопрос не такой простой, особенно для нас. В качестве примера приведу Францию. В течение многих лет там искали, ищут и пока не могут найти однозначный ответ на вопрос: нужно ли государственное вещание? Переходили от государственного к поголовно частному вещанию, спустя некоторое время возвращались к государственному вещанию, затем снова возвращались к частному вещанию. И так до сих пор не могут сказать, что лучше для общества. Нам важно услышать ваше мнение по этой проблеме.

Кстати, социологические исследования, проведенные Всероссийским центром изучения общественного мнения, выявили, что 55 процентов россиян полагают, что государственные федеральные и местные СМИ могут выражать независимую точку зрения, а не только отражать официальную позицию властей. Противоположного мнения придерживается 27 процентов россиян.

Хотим мы того или нет, но мы вынуждены признать, что представления о свободе слова у журналистов (только для журналистов) и аудитории (свобода слова для каждого, всех) разошлись. Столь узкое понимание свободы слова (только для журналистов) многими СМИ тревожит общество. Мы должны признать, что общество в нашей стране еще не может, как в странах сложившихся демократий, контролировать СМИ, влиять на них, использовать их для выражения точек зрения самых широких слоев общества. У нас, к сожалению, не сложилось, например, общественное телевидение, как, допустим, в Англии, когда действительно спектр всех мнений представлен на канале, когда ведется учет предложений телезрителей и контроль над их исполнением. Конечно, такое телевидение оплачивается самим телезрителем. Конечно, такое телевидение опирается на гражданское общество. У нас нет ни первого, ни второго. Но у нас есть государственное телевидение, у нас есть государственные печатные издания. Почему бы им не выполнять функции общественных СМИ до тех пор, пока наши зрители не смогут оплачивать общественные СМИ, а в стране не сложится полноценное гражданское общество? Но тогда нам потребуется специальный закон «О государственных средствах массовой информации», с тем, чтобы отношения государства, общества и журналистов регулировались законом, а не волей одного чиновника.



Социологические опросы и другие исследования выявили существование достаточно большого количества «номинальных владельцев» СМИ. Это когда учредителем СМИ выступает одно лицо, на которое оформляется издание, а на самом деле оно принадлежит другому лицу.

По действующему закону учредитель не несет никакой ответственности за СМИ, не имеет никаких обязанностей, в том числе и финансовых, но обладает правами назначать и снимать главного редактора, прекращать или приостанавливать деятельность СМИ и т.д. Учредитель может зарегистрировать СМИ, финансировать при этом данное СМИ будет какое-либо лицо (юридическое, физическое, имеющее любое гражданство, деньги любого происхождения и т.д.), не известное обществу. Фактически действующий Закон РФ «О СМИ» узаконивает подставное лицо. При этом и истинный хозяин СМИ также может оказаться вне поля действия закона и не нести ни за что ответственность, поскольку его как бы нет. В итоге все последующие в Законе РФ ограничения на регистрацию СМИ в принципе бессмысленны. Например, нелегальная организация, существование которой запрещено законодательством, спокойно может издавать свою газету, зарегистрировав ее как издание гражданина Сидорова.

Более того, само право собственности на СМИ практически размыто в нашем законодательстве в области средств массовой информации именно в связи с наличием в законе размытого понятия «учредитель». Мы знаем, на практике у каждого СМИ есть владелец.

Кстати, Совет Европы, анализируя наше законодательство в сфере СМИ, сделало любопытный вывод: наличие рудиментарного понятия «учредитель» в Законе РФ «О СМИ» является тормозом в развитии российского законодательства в целом в данной сфере.

Анализ практики СМИ выявляет множество и других пробелов в нашем законодательстве о СМИ.

Например, проблема названия средства массовой информации. Довольно часто вновь появляющееся средство массовой информации, не долго думая, берет название известного, авторитетного у читателей издания, добавляет какой-нибудь знак (плюс, крестик, нолик), по сути, использует чужой наработанный авторитет у читателя. По существу это использование чужой интеллектуальной собственности, но законом это не регулируется. Законом не предусмотрен запрет на использование чужих логотипов, на использование названий ранее выходивших СМИ без согласия их правообладателей.

Еще несколько лет назад любое слово против концентрации СМИ в руках какого-либо владельца вызывало шквал негодования. Сегодня уже многие осознали, что неограниченная законом концентрация СМИ в руках одного владельца наносит удар по конституционным правам граждан на свободу слова, ибо препятствует развитию плюрализма в обществе.

Концентрация СМИ наблюдается во всем мире. Но в разных странах пытаются законодательно ограничить концентрацию. В США, например, основными средствами государственного противостояния монополиям и концентрации в СМИ являются антитрестовские законы.

В Англии министр торговли обладает полномочиями ограничивать концентрацию прессы в одних руках. Без его согласия невозможна передача издания при тираже свыше 500 тыс. экз., в том числе частного, в собственность другому лицу. Во Франции закон запрещает владеть одному лицу национальным телеканалом, под национальным телеканалом там понимается такой канал, который охватывает вещанием 6 млн. человек (10% населения Франции). Более того, частное лицо может владеть не более чем 25% акций такого телеканала. Все сделки по продаже национальных каналов вещания и пакетов их акций не могут быть совершены без согласия министра печати. В противном случае суд признает их недействительными. При этом не имеет никакого значения, частная ли это телекомпания или нет.

И при этом никому там в голову не приходит кричать о наступлении на свободу слова. Ибо концентрация СМИ в одних руках в демократических странах рассматривается как нарушение конституционного права граждан на свободу слова.

Кстати, Декларация о средствах массовой информации и правах человека, принятая ПАСЕ, гласит:

«... Независимость СМИ должна быть защищена от угрозы со стороны монополий...



Ни частные предприятия, ни финансовые группы не должны иметь права на монополию в области печати, радио или телевидения и не следует разрешать образование монополии, подконтрольной правительству...».

Несмотря на все различия используемых мер в разных странах, можно отметить некоторые общие подходы к урегулированию процессов концентрации СМИ:

- ограничение концентрации в области периодической печати осуществляется в зависимости от размеров тиража и его доли в общенациональном тираже или тираже региона;
- ограничение доли в акционерном капитале;
- ограничение числа лицензий в руках одного лица;
- регулирование «перекрестного владения»;
- ограничение доли иностранного капитала;
- обеспечение прозрачности СМИ (публикация годового финансового отчета, списка основных акционеров, информации о продаже крупных пакетов акций и др.).

Представляется, что нам также необходимо законодательно регулировать эти процессы.

В каком направлении? Вот над этим сейчас и думают депутаты Комитета.

Через полгода заканчивается действие Федерального закона «О государственной поддержке СМИ и книгоиздания РФ». Платить налог на прибыль в соответствии с согласованным новым вариантом Налогового кодекса средствам массовой информации придется полностью. Поэтому Комитет обсуждает проблему поддержки СМИ и книгоиздания на перспективу. Вероятно, депутатами – членами Комитета будет внесен новый законопроект, в соответствии с которым отмена существующих льгот не ухудшит положения СМИ, так как будет компенсирована рядом мер (в первую очередь вычитание из налогооблагаемой базы расходов на рекламу). При этом нам уже сейчас ясно, что закон должен быть принципиально новым. Сегодня экономические льготы практически предоставлены всем СМИ и издателям. Но мы видим, что на рынке СМИ и книгоиздания присутствует большой массив изданий, которые можно без всяких натяжек приравнять к развлекательному бизнесу. Очевидно, эти издания не могут претендовать на экономические льготы, так же как журналы, являющиеся калькой с зарубежных изданий и предназначенные либо для богатых людей, либо для любителей светских сплетен. Перечисленные проблемы – это только часть того, что необходимо сделать в законодательном пространстве.

Вопросы состояния российского законодательства в области информации, информатизации, информационной безопасности весьма актуальны на современном этапе. Здесь необходимо обратить внимание на состояние проблемы и задач законодательной деятельности на ближайшую перспективу именно с учетом особенностей информационного общества. Считаю целесообразным выделить несколько блоков правового обеспечения, необходимого для развития следующих объектов непосредственно информационной сферы:

- 1) Система формирования и использования информационных ресурсов.
- 2) Информационно-телекоммуникационная инфраструктура.
- 3) Научно-технический и производственный потенциал для формирования информационно-телекоммуникационного пространства.
- 4) Рынок информационных и телекоммуникационных средств, информационных продуктов и услуг.
- 5) Система обеспечения информационной безопасности.

Наряду с информационной выделяются в первую очередь следующие сферы: конституционные права и свободы каждого, новая (электронная) экономика, социальная сфера.

Этот широкий взгляд требует корректировки акцентов в системе законодательства.

Если до развития глобальных информационных сетей центр внимания законодателя был сосредоточен на тех пяти позициях информационной сферы, которые перечислены выше, то к настоящему времени появились новые сферы. Это предусматривает создание нового законодательства по новым проблемам. Все это характерно для мира в целом.



Отмечу наиболее актуальные направления законодательства в связи с началом становления информационного общества в России.

1-е направление – проблематика права на свободу информации с учетом свободно-го доступа к системам и сетям информации, включая Интернет, с контролем за полнотой, а главное, за достоверностью сведений.

Вопросы сбора и предоставления информации пользователям становятся еще более важными. В связи с этим соответствующие актуальные законодательные акты должны быть предусмотрены в рамках реализации Целевой государственной программы «Электронная Россия». Нужна четкая регламентация деятельности провайдеров, других посредников между информационной системой и потребителем. Здесь необходимо форсировать работу над изменениями и дополнениями к действующим законам по проблемам связи.

Российское законодательство дает серьезные возможности для решения правовых вопросов в связи с использованием сети Интернет, так как многие правоотношения в целом не имеют «интернетовской специфики». При этом необходимо определить возможности и методы применения к Интернету норм действующего российского права, снабдив эти нормы общедоступными комментариями и разъяснениями.

С другой стороны, имеется необходимость в разработке и новых правовых нормативных актов, а также необходимость внесения в действующее законодательство дополнений и изменений. Необходимость провозглашения политики государства в отношении сети Интернет является очень важным фактором для построения в России информационного общества и, соответственно, для широкого освоения современных информационных технологий. Действенным это провозглашение государственной политики будет на уровне федерального закона или указа Президента РФ. В Комитете Государственной Думы по информационной политике разработан проект федерального закона «О внесении дополнений к Федеральному закону «Об участии в международном информационном обмене».

Федеральный закон «Об участии в международном информационном обмене», введенный в действие в 1996 г., заложил правовые основы регулирования деятельности юридических и физических лиц, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, органов государственной власти и органов местного самоуправления Российской Федерации, связанной с участием в международном информационном обмене и с использованием средств международного информационного обмена.

Внесение дополнений в действующий закон направлено на содействие использованию глобальных информационных сетей типа Интернет как для международного информационного обмена, так и для обмена информацией внутри страны, а также для пополнения государственных информационных ресурсов Российской Федерации.

К данному 1-му направлению относятся также вопросы безопасности каждого из участников информационного взаимодействия, в частности, вопросы защиты пользователей систем и сетей. Важнейшим законодательным актом в этой области является готовящийся к первому чтению в Государственной Думе Комитетом по информационной политике проект федерального закона «Об информации персонального характера».

Основные положения законопроекта соответствуют основным положениям европейской Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке данных личного характера (СЕД № 108). Работа над этим законопроектом для его быстрее прохождения важна также в целях подготовки к подписанию и последующей ратификации Россией названной выше Конвенции.

2-е направление – активное использование информационных ресурсов в экономике.

Развитие электронной экономики может быть обеспечено при условии внедрения и широкого использования электронных аналогов собственноручной подписи со всеми правовыми атрибутами, присущими собственноручной подписи.

В связи с этим исключительно своевременными являются законодательные инициативы по правовому режиму электронной цифровой подписи. Правительство России внесло в Государст-



венную Думу свой вариант законопроекта «Об электронной цифровой подписи». Несколько вариантов внесены депутатами. Продвигая законопроект об электронной цифровой подписи к принятию, мы учтем все ценное, что есть во всех внесенных на эту тему проектах.

Собственно электронной коммерции посвящены несколько внесенных депутатами в Государственную Думу законопроектов:

- «Об электронной торговле»;
- «О сделках, совершаемых при помощи электронных средств (Об электронных сделках)»;
- «О предоставлении электронных финансовых услуг».

3-е направление – использование информационных ресурсов в сфере управления и государственного управления.

Это область обмена деловой и служебной информацией в общей системе органов государственной власти федерального уровня, уровня субъектов Федерации, органов местного самоуправления. Представляются необходимыми разработка и введение в действие норм, регулирующих информационный обмен вышеупомянутых органов. Ясно, что эффективно можно организовать такой обмен информацией только на основе развитого электронного документооборота, что предполагает разработку и принятие соответствующего законопроекта.

Важным аспектом этой проблемы является разработка стандартов обмена информацией на национальных языках субъектов Федерации и введение этих стандартов на законодательном уровне. Теперь поговорим о нормативной базе регулирования деятельности субъектов в области телевизионного и звукового вещания.

Вопрос правового регулирования в области телевизионного и звукового вещания – сложная проблема, состоящая из нескольких базовых компонентов.

Первое – отношения между государством и вещателями. Без определенности и урегулирования этих отношений дальнейшее развитие невозможно. В этих отношениях главную роль играет институт лицензирования вещания.

На настоящем этапе развития нормативной базы вещания основная роль отводится нормативным правовым актам Правительства, основанным на положениях указов Президента Российской Федерации. Они же в свою очередь базируются на нормах Закона «О СМИ», Закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания в Российской Федерации», Закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» и ряда других.

Наиболее развит и действует институт разрешительного права – институт лицензирования вещания (лицензия на вещание).

Основа его заложена в Законе «О СМИ», статья 31 которого говорит, что только лицензия на вещание дает право ее держателю распространять массовую информацию. В этой же статье говорится, что лицензия на вещание может быть выдана и на конкурсной основе. Эта же статья дает право Правительству устанавливать размеры и порядок взимания платы за получение лицензии на вещание.

Лицензия на вещание выдается специальным государственным органом – Федеральной комиссией по телерадиовещанию (ФКТР) и территориальными комиссиями. Порядок формирования и деятельности этих комиссий в соответствии со статьей 30 Закона «О СМИ» должен определяться законом Российской Федерации. Именно поэтому, чтобы оживить всю эту логическую цепочку, российским парламентом предыдущих созывов было предпринято достаточно много усилий для принятия базового закона о телевизионном вещании и радиовещании, в проекте которого всегда присутствовала глава о Федеральной комиссии по телерадиовещанию.

При рассмотрении возможности создания такого органа всегда понималась необходимость создания системы таких органов по всей России, что крайне необходимо для учета интересов всех территорий. В то же время федеральное законодательство должно объединять такую систему, придать ей устойчивость, создать единые для всех субъектов правила, по которым будет действовать система и все ее подразделения.



В развитых демократических странах мира такие специальные государственные органы существуют и успешно действуют. Несомненно, нам необходимо учитывать этот опыт.

Но мы должны учитывать нашу российскую специфику. Мы не можем делать кальки с той или иной системы государственного управления, должны учитывать наш исторический опыт и нынешнее положение в развитии правовых институтов, в состоянии экономики в целом. Создание специальных государственных органов с широкой сетью филиалов по всей России потребует наряду с прочим привлечения и больших финансовых ресурсов.

Та же необходимость осмотрительно и взвешенно применять новации лежит в основе идеи введения абонентной платы за пользование теле- и радиоприемниками. Конечно, если бы в финансировании государственного вещателя, которым в настоящее время является Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания – ВГТРК, определенную, а может быть, и основную долю, составляли бы средства самих зрителей и слушателей, общество получило бы больше возможностей контролировать деятельность такого вещателя.

С другой стороны, в период становления гражданского общества и его институтов в России, наверное, пока преждевременно говорить о возможности этого общества самостоятельно организовать такую систему контроля. Не говоря уже о самой возможности со стороны зрителей и слушателей выплачивать этот взнос и о возможности собрать его у всех пользователей приемниками, на всей огромной территории России.

Эта проблема нам знакома, мы осваиваем опыт и законодательные основы деятельности «общественно-правовых компаний», так их там называют, в развитых странах Европы. Прикидываем варианты, как можно подойти к решению этой проблемы в перспективе у нас, но мы очень и очень аккуратно подходим к ней, понимая, что для ее реализации должны созреть определенные условия и в обществе, и в национальной экономике. Аналогичной позиции, как мне известно, придерживается и Правительство Российской Федерации.

Наш Комитет считает более продуктивным решать проблемы регулирования частями.

И первой такой частью, по нашему мнению, должна быть проблема урегулирования отношений в области предоставления права на вещание, в области лицензирования вещания.

Потребность в лицензиях нарастает, поскольку бурно развивается вещание, в том числе его негосударственный сектор, и одновременно возрастает необходимость его регулирования со стороны государства. Лицензия является, как показала практика всех демократических стран мира, в которых система государственного регулирования вещания основана на тех же принципах, сильно действующим и очень эффективным механизмом.

В связи с этим Правительство РФ утвердило ряд документов: положение о лицензировании телевизионного вещания и радиовещания, положения о проведении конкурсов на получение права на наземное эфирное телерадиовещание, а также на разработку и освоение нового радиочастотного канала для целей телерадиовещания. В них устанавливается, что лицензии на вещание выдаются Правительством (Министерством РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций по согласованию с Министерством связи и информатизации РФ). Конкурсы проводятся для получения лицензии на вещание в городах численностью более 200 тыс. человек. По положению о проведении конкурсов для их организации и проведения образуется Федеральная конкурсная комиссия.

Вступивший в действие Закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» отнес к подлежащим обязательному лицензированию телевизионное вещание и радиовещание. Одновременно действуют и положения Закона «О СМИ» в части лицензирования вещания, который был принят еще до вступления в силу новой Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса, Административного кодекса и других основополагающих документов. В некоторой степени положения этих нормативно-правовых актов противоречат друг другу.

Таким образом, в области лицензирования на повестке дня стоят вопросы как корректировки норм Закона «О СМИ», так и уточнения некоторых особенностей лицензирования ве-



щания, введения устойчивой, соответствующей международно-правовым актам терминологии в области вещания. Над решением этих вопросов также работает наш Комитет.

В настоящее время Комитетом подготовлен проект федерального закона о лицензировании телевизионного вещания, радиовещания и вещания дополнительной информации, который официально внесен в Государственную Думу.

Подводя итог, могу сказать, что примерная программа-минимум в законодательном процессе на ближайшее время, изложенная мною, будет важным вкладом в движение к совершенствованию законодательной базы существования и функционирования средств массовой информации.