
Власть и СМИ в России: как изменились их взаимоотношения?

Вероника Усачёва

We say that their press is not free;
They say that our press is not responsible.
(Мы говорим, что их пресса несвободна;
Они говорят, что наша пресса безответственна.)

Wilbur Schramm

За последнее десятилетие российские средства массовой информации, бесспорно, изменились. До какой степени — точнее оценят будущие аналитики и исследователи. Но и мы, современники, тоже можем вынести своё суждение по этому поводу, сравнивая нынешнюю ситуацию с прошлым.

Для понимания основных аспектов трансформации отечественных СМИ лучше всего, на мой взгляд, подходит типология общественного статуса медиа, предложенная Фредом С. Сибертом, Уилбуром Шраммом и Теодором Питерсоном¹. Они выделили четыре главные модели:

- либертарианскую (или модель «четвёртой власти»),
- социально-ответственную,
- авторитарную,
- советско-тоталитарную.

При этом вторая из них, по сути дела, представляет собой модификацию либертарианской теории, а четвёртую разновидность авторы обособили от авторитарной потому, что сочли уникальными отношения между властью и СМИ в СССР. Анализ и сопоставление изменений, переживаемых российскими СМИ, с типологическими признаками перечисленных моделей позволяет глубже понять отечественные реалии.

В условиях авторитарного правления медиа считаются находящимися на службе у государства, управление ими централизовано и информация передаётся только в одном направлении — сверху вниз. Частные лица могут владеть СМИ лишь в том случае, если действуют в согласии с государством, которое сохраняет за собой право устанавливать и менять правила игры для средств массовой информации, выдавать лицензии, а при особых обстоятельствах вводить цензуру. В современном мире такого рода схема отношений испытывает на себе либерализирующее влияние политической демократии, свободы совести, торговли и передвижений, а

также технологического совершенствования средств коммуникации (особенно тех, что плохо поддаются контролю над информационными потоками).

Либертарианцы убеждены, что каждый человек от рождения имеет право на поиск истины (или, другими словами, на доступ к информации), способен самостоятельно отличить правду от лжи и выбрать устраивающую его альтернативу. Медиа в этом процессе выступают для него не инструментом правительства или государства, а партнёром² и средством общественного контроля над властью. Такая роль СМИ предполагает их независимость, возможность работать в режиме «свободного рынка идей» и равную доступность для всех. Если им присущи все перечисленные свойства, они превращаются в «четвёртую власть». Однако революция в сфере массовых коммуникаций и глобализационные процессы модифицируют эту модель.

Практика показала, что СМИ подвержены монополизации и нередко, выйдя из-под власти правительств, попадают в руки могущественных магнатов. Поэтому в XX веке была сформулирована теория социальной ответственности масс-медиа. Она не осталась абстрактным принципом; им на практике руководствуются многие редакторы, управляющие и владельцы медиа. Желание воплотить его в жизнь и у нас на родине можно только приветствовать, но здесь он пока остаётся скорее недостижимым идеалом.

Либертарианская и социально-ответственная модели предполагают установление баланса между экономическим благополучием средств массовой коммуникации, профессиональной этикой журналистов и интересами общества. Выделяя их, исследователи анализировали прежде всего структурно-функциональные связи СМИ с общественными системами, гарантирующими равновесие между свободой и контролем, которое позволило бы сознательно использовать коммуникации и информацию во имя социального согласия. А поскольку на масс-медиа воздействуют три главные силы — правительство (власть), сами СМИ и аудитория, — считалось, что ответственность следует делить между ними.

Руководствуясь описанным подходом, попытаюсь оценить трансформацию отечественных электронных медиа в 90-е годы.

Советская модель

Её отличительная черта — отсутствие правового поля для деятельности СМИ. С первых лет своего существования советская власть взяла курс на прямое политическое и экономическое управление ими с помощью указов, директив и т. п. Основы этой системы заложил Декрет о печати (1917). Его авторы не отрицали, что ограничение свободы печати противоречит их общим программным декларациям, и потому преподносили введение

цензуры — «орудия диктатуры пролетариата» — в качестве временной меры, которая будет отменена специальным законом о печати после наступления «нормальных условий жизни».

Партийно-государственное руководство не позволяло СМИ выступать самостоятельным субъектом общественной жизни, так как в полной мере сознавало, чем может обернуться для него свободное распространение информации. Поэтому по мере укрепления советского режима оно всё прочнее инкорпорировало масс-медиа во властные структуры в качестве «органа агитации и пропаганды». К тому моменту, когда в стране начало развиваться телевидение, система управления СМИ уже вполне сформировалась и электронные медиа оказались под контролем Государственного комитета СССР по телевидению и радиовещанию (далее — Гостелерадио).

Схема отношений между масс-медиа и властью выглядела примерно так: секретариат ЦК КПСС оценивал то или иное явление, медиа же лишь «раскрывали», пропагандировали и тиражировали эту точку зрения. В решениях государственно-партийных органов неизменно присутствовала формулировка: «Поручить ТАСС, АПН, Гостелерадио СССР...»³. За правильным и своевременным исполнением распоряжений следили настолько строго, что едва ли не единственной формой выживания советских СМИ стала самоцензура. Редакционным коллективам, журналистским организациям вменялось в обязанность неуклонно заниматься идеологическим самоконтролем. Так, закрытое Постановление ЦК КПСС от 7 января 1969 года «О повышении ответственности руководителей органов печати, радио, телевидения, кинематографии, учреждений культуры и искусства за идейно-политический уровень публикуемых материалов и репертуара», признав в очередной раз, что «органы информации и учреждения культуры всегда были и остаются боевыми и действенными средствами политико-идеологической работы»⁴, возложило основную ответственность за «правильную» позицию и содержание публикуемых произведений на самих работников СМИ, авторов и редакторов, а также деятелей литературы и искусства. Иными словами, речь шла вовсе не о социальной ответственности в западном толковании этого понятия⁵, а об усилении контроля за идеологической выдержанностью содержания средств массовой информации.

Это ставило творческие союзы и коллективы перед необходимостью заниматься самоцензурой, сталкивало между собой их работников, предотвращало возникновение у них корпоративного духа. За журналистскую мораль выдавали следование «тезисам, утверждённым руководством телевидения в соответствии с существующими правилами»⁶. Собственное мнение, не согласованное с руководством, считалось субъективистским и ошибочным, в нём усматривали нарушение «элементарной журналист-

ской этики». Постановление 1969 года изменило процедуру установления идеологических ограничений и приоритетов, а также размыло границы между ограничительными и направляющими функциями при управлении средствами массовой информации и пропаганды.

Чрезвычайно типичным для советской модели было то, что позиция СМИ подменяла собой так называемое общественное мнение. По важным, особенно *политическим*, вопросам власть различных уровней сначала его формулировала, а затем тиражировала с помощью масс-медиа. Журналистика брала на себя функции общественного мнения, и потому журналистское слово, донесённое СМИ до читателя, пользовалось большим влиянием. У суждений и оценок, не совпадавших с линией партии, шансов пробиться в печать или эфир не было.

Итак, суммирую отличительные черты советской модели взаимодействия власти и СМИ:

- включённость последних в структуру власти,
- установление правил игры в форме декретов,
- самоцензура,
- разрушение и выхолащивание таких понятий, как «социальная ответственность» и «корпоративная этика журналистов»,
- подмена общественного мнения позицией масс-медиа.

Взаимовыгодный альянс

Перемены, которые пережили российские электронные СМИ, были противоречивы. На них повлияла не только тоталитарная советская модель, но и две другие — либертарианская и авторитарная.

Либеральные тенденции чётко обнаружились в период перестройки и гласности, когда СМИ получили возможность выйти за идеологические рамки, в которых существовали советская пресса и электронные медиа. На время они превратились в духовных лидеров общества, вели его за собой, объясняли происходящее, излучали надежду и занимали в жизни большинства людей особое и важное место⁷.

Одним из основных направлений реформ второй половины 80-х годов стала демократизация общественной жизни и связанная с ней широкая пропаганда, распространение и утверждение принципов демократии. В этом отношении интересы пришедшей к власти политической элиты и масс-медиа, стремившихся к свободе слова, совпали — правда, не надолго. Перестройка стала «золотым веком гласности» — периодом журнального и газетного бума, когда пресса пользовалась огромной популярностью и авторитетом. Она объявила врагом № 1 партийно-советскую номенклатуру — «главную социальную силу механизма торможения»⁸.

Возникла небывалая ситуация. СМИ критиковали «руководство», которое их финансировало, но не могло ими эффективно управлять. Ограни-

ченность государственных средств, с одной стороны, и перспективы развития частного капитала — с другой, поставили масс-медиа перед выбором: довольствоваться ли тем, что выделяла им казна, самим зарабатывать деньги или искать частных спонсоров. Самым привлекательным показался журналистам третий путь, суливший экономическую и творческую самостоятельность, а также независимость от государства при проведении информационной политики.

Начало перемен на телевидении обычно связывают с указом Михаила Горбачёва (июль 1990), по которому Гостелерадио и Министерство связи получили право предоставлять эфирное время частным вещателям. Государственная монополия на вещание прекратила существование, и довольно быстро возникли новые телевещательные компании — правда, не общенациональные с точки зрения охвата населения.

Исторически сложилось так, что, в отличие от других союзных республик, у РСФСР не было своего телеканала. Поэтому создание собственных электронных СМИ стало для Бориса Ельцина важной задачей. Ещё в июне 1990 года, в пору острого конфликта между союзной и российской властями, было решено учредить Всероссийскую государственную телевизионную и радиовещательную корпорацию (ВГТРК). Она вышла в эфир в мае 1991-го, за месяц до выборов первого президента РФ. После победы Ельцина и особенно после провала путча 1991 года начался «делёж приза», когда победитель получал всё. Уже 21 августа Ельцин издал указ «О средствах массовой информации в РСФСР», по которому Гостелерадио СССР перешло в ведение правительства России, а ВГТРК получила целиком второй общесоюзный канал. Затем рядом правительственных и президентских актов наследство Гостелерадио поделили между ВГТРК и вновь образованными государственными телерадиокомпаниями «Останкино», «Петербург» и «Москва». Журналистские коллективы получили права их соучредителей⁹. Законность действий победившей стороны была сомнительной, но это не принимали во внимание.

Новая власть раздавала льготы, вещательные частоты и т. п. «своим» масс-медиа. Вновь возникавшие «независимые» СМИ безоговорочно поддерживали Ельцина. Юрий Вдовин, одно время руководивший службой развития шестого канала, а затем работавший экспертом Фонда защиты гласности и сопредседателем «Гражданского контроля», вспоминал, как в его присутствии Белла Куркова, которой министр связи незадолго до этого эпизода *выдал* ещё одну частоту — 27-й канал, сказала директору попечительского совета Биби-си: «Пятый канал Санкт-Петербург» очень независимая телерадиовещательная компания, мы никому не позволим критиковать президента»¹⁰. При этом она, конечно, подразумевала Ельцина.

Во время августовского путча 1991 года журналисты, казалось, почувствовали всю непрочность собственного положения. Кроме требования «раз-

рушить монстр Гостелерадио» и обеспечить независимость СМИ «от разных государственных структур»¹¹, они заявили о необходимости добиваться институциональных гарантий — политических, организационных и др. — от использования «телевидения и радио в качестве средства, которым можно манипулировать»¹². Прозвучал даже протест против подчинения Гостелерадио напрямую президенту¹³. Но так как при этом имелся в виду президент СССР, это положение не стало программным и принципиальным.

После распада СССР какое-то время казалось, что наследие советской эпохи уходит в прошлое и СМИ завоёвывают собственное правовое поле. 27 декабря 1991 года был принят Закон РФ «О средствах массовой информации» (взамен союзного), вступивший в силу в феврале следующего года. Он был призван закрепить и легитимировать новый *status quo* масс-медиа — их независимость от партийно-государственной власти. Конституция 1993-го запретила цензуру и гарантировала свободу массовой информации.

По свидетельству Михаила Федотова, одного из авторов российского закона «О средствах массовой информации», именно в этот период сложился своеобразный альянс между большинством СМИ и российским руководством. Последнее «однозначно встало на сторону журналистов, которые, в свою очередь, обеспечили ответную и вполне искреннюю поддержку. По сути, это был взаимовыгодный союз демократических СМИ и команды Ельцина против партийно-советской номенклатуры, олицетворением которой были федеральные органы власти Советского Союза»¹⁴. Никто не пытался создать независимые СМИ, а те со своей стороны не только не пытались обособиться от власти и перестать быть её орудием, но, напротив, «прикрепились» к ней.

Совмещение несовместимого

Тем не менее сами средства массовой информации постепенно стали осознавать себя как «четвёртую власть» и выполнять основные свойственные этой власти функции: информировать, развлекать, продавать, а главное, «открывать правду» и контролировать правительство — в соответствии с собственным пониманием. «...Необходимо было “подшлифовать” нового политического лидера, а затем плотно контролировать и направлять, помогать ему в борьбе с общими врагами реформ. Так видела свою задачу “демократическая” пресса, и именно так она представляла себе практическую реализацию концепции “четвёртой власти” — так резюмировал позицию журналистского сообщества исследователь российских масс-медиа Иван Засурский¹⁵. Он считает, что эта концепция обрела большую популярность в конце 80-х годов. «Однако модель “четвёртой власти” в понимании советских журналистов имела особый смысл. В соответствии с имеющей глубокие исторические корни традицией масс-ме-

диа они видели своей задачей не *информирование публики* или формирование *достоверной картины реальности*, но *просвещение, агитацию и организацию масс* во имя истинных ценностей и идеалов»¹⁶.

С этой точки зрения общепризнанной задачей «независимых СМИ» считалась защита демократических процессов и самой демократии, а значит, и тех, кто представлял её и реформаторскую перспективу. С приходом к власти тех самых реформаторов, которых прежде приходилось защищать, эта функция масс-медиа исчерпала себя. Но заметили это не все.

При этом если в прессе за демократизацию активно выступали коллективы газет и журналов, их редакторы, то телевидение оказалось политически более инертным. Здесь все реорганизации, как правило, происходили по инициативе власти. В 1992—1993 годах власть и телевидение плечом к плечу выступали против «красно-коричневого альянса», причём телеведущие весьма своеобразно понимали задачи своей деятельности как «четвёртой власти»:

- информировать, но следуя при этом определённой политической линии;
- «искать правду», но соответствующую нынешним идеалам;
- контролировать власть, но только в форме её «воспитания».

1992—1993 годы стали важным этапом в развитии отношений между властью и СМИ. Представление о том, какую роль последние должны играть в обществе, складывалось во многом под влиянием прошлого. Это была комбинация, казалось бы, несовместимых элементов — советской модели, определявшей представления российских чиновников о роли СМИ, и либертарианской, которую пропагандировали работники масс-медиа. Власть по-прежнему не признавала автономности средств массовой информации и полагала, что в стране отсутствует общественное мнение, артикулирующее интересы институционализованных социальных групп¹⁷. Она продолжала прямо или косвенно управлять масс-медиа, пользуясь ими как инструментом реализации не общественных, а собственных интересов. Даже обличительный пафос печати и телевидения времён перестройки, по сути, не выходил за рамки советской модели. ТВ обличало партийную номенклатуру, исследовало «белые пятна» истории — но с благословения руководителей партии и государства, на сей раз использовавших электронные медиа во имя перемен.

Новым было возросшее влияние средств массовой информации, в частности телевидения, на власть, с одной стороны, и рост их популярности у зрителей — с другой, особенно в начале ельцинского правления. Трудно даже сказать, кто — президент или медиа — больше нуждались в поддержке другой стороны.

Либертарианская модель, которую отстаивали журналисты, предполагала наличие независимых от государства средств массовой информации

и отсутствие предварительной цензуры. Последнюю запретила Конституция РФ 1993 года¹⁸, так что формально независимые СМИ функционировали в соответствии с либеральной традицией. Это не раз объявляли одним из основных достижений демократических преобразований. Однако в реальности дело обстояло иначе. «Мы живём в противоестественное время, — говорил в интервью «Журналисту» председатель Фонда защиты гласности Алексей Симонов. — Пресса на дотации, государство имеет четыре телеканала для собственной информации. О какой свободе печати и информации может идти речь?.. С моей точки зрения, никакой настоящей свободы нет, а есть ожесточённая борьба власти за средства массовой информации, за радио и телевидение в первую очередь»¹⁹.

Поскольку либертарианское понимание свободы слова как «общественного договора» между тремя субъектами — СМИ, властью и обществом — в России начала 90-х отсутствовало, сложилось некое подобие двустороннего альянса существующей власти с электронными СМИ. Важнейшее звено — общество — из него выпало. Кроме того, тесный альянс между исполнительной властью и СМИ не обеспечивал одинакового доступа к информационным каналам всем политическим силам, не способствовал отражению плюрализма мнений, существующего в обществе, и с неизбежностью должен был приводить к конфликтам.

В течение всего 1993 года команда Ельцина, с одной стороны, и Верховный Совет РФ — с другой, боролись за доступ в прямой эфир. При этом ТВ взяло сторону исполнительной власти и добровольно ей подчинилось. Электронными СМИ занимались и IX Съезд народных депутатов, и президент РФ — каждый по-своему. «В целях борьбы с монополизацией» Ельцин учредил Федеральный информационный центр, которому передал «Останкино» и все региональные телекомпании, чем практически создал новую монополию на распространение информации. Усмотрев в этих действиях президента угрозу свободе слова, законодатели приняли в ответ постановление «О мерах по обеспечению свободы слова на государственном телерадиовещании и в службах информации», провозгласили создание Федерального наблюдательного совета и упразднили Федеральный информационный центр.

Ответное «Обращение трудового коллектива Всероссийской государственной телерадиовещательной компании к зрителям и слушателям» (от 29 марта 1993 года) содержало важный тезис: «Сегодня необходимо понимание той простой истины, что средства массовой информации являются общенациональным достоянием и наравне с каждой из ветвей власти служат обществу, а не президенту, парламенту или Конституционному суду». Журналисты предлагали учредить попечительский совет «из наиболее авторитетных деятелей культуры, науки, искусства, не связанных с активной политической деятельностью и независимых от властных струк-

тур»²⁰. Однако после октябрьской победы идеи саморегуляции масс-медиа были преданы забвению. По-видимому, считалось, что угроза СМИ может исходить только от «красно-коричневой» оппозиции.

Как известно, противостояние двух ветвей власти вылилось в вооружённое столкновение. В этом конфликте немалую роль сыграло телевидение. С 21 сентября по 3—4 октября депутаты добивались возможности изложить свою позицию в прямом эфире, но так и не добившись своего, попытались пробиться в останкинский телецентр вооружённым путём. Разогнав Верховный Совет, Ельцин своим указом приостановил действие принятых парламентариями законодательных актов «в целях защиты свободы массовой информации, недопущения создания и финансирования организаций, учреждений, органов или должностей, в задачи либо функции которых входит осуществление цензуры...»²¹.

Выше я упомянула важный элемент либертарианской модели — осознание журналистами своей социальной ответственности перед обществом, особенно в период масштабных трансформаций и кризисов. В такой ситуации долг масс-медиа заключается в том, чтобы «перевести» конфликт в сферу дискуссии²². Однако российские тележурналисты не пошли по этому пути, а вместо этого приняли сторону президентской власти, то есть действовали вопреки либертарианским принципам. Те же медиа, которые не спешили сделать такой шаг, были подвергнуты вновь введённой цензуре.

Популярная передача телекомпании ВИД «Красный квадрат» была даже снята с эфира. Пресс-служба РГТРК «Останкино» объясняла этот шаг старым и испытанным «советским» способом: обвиняла журналистов в творческой несостоятельности (мол, они «стремятся “протолкнуть” в эфир наспех подготовленные, слабые в профессиональном отношении передачи») ²³. Но звучали и серьёзные политические инвективы: «...отдельные высказывания, прозвучавшие в программе, могли спровоцировать дальнейшее обострение обстановки в столице, служить своего рода провокационной подсказкой вооружённым группам...»²⁴ По словам Эдуарда Сагалаева, занимавшего тогда пост президента Международной конфедерации журналистских союзов, запрет свидетельствовал о сохранявшейся зависимости СМИ от исполнительной власти. «Ничего не изменилось: раньше ТВ обслуживало 13 членов Политбюро, теперь — определённую группу людей, от которых зависит благосостояние и служебный статус того или иного издания, той или иной телекомпании»²⁵. Ему вторил ведущий «Красного квадрата» Александр Любимов: «Я должен информировать людей о том, что происходит в обществе. Сегодня я этого сделать не могу, как многие газеты и телекомпании, вынужденные платить дань чиновникам президента за то, что государство даёт средства на выживание. Такая экономическая ситуация»²⁶.

На пресс-конференции, созванной в связи со введёнными ограничениями, журналисты и представители их организаций сделали жёсткие заявления, выразили тревогу «по поводу продолжающегося наступления властных структур на свободу и независимость прессы», предъявили требования журналистского цеха. Однако отчёт об этой акции не был допущен в информационное пространство и не дошёл до зрителей. Таким образом, политическую цензуру замаскировали под «редакционный контроль». Исполнительная власть активно использовала в политических целях правовой вакуум, и телевидение оказалось беззащитным, как, впрочем, и общество, не располагавшее рычагами контроля за положением дел в самых мощных масс-медиа.

После победы

Взяв всю систему управления СМИ в свои руки, команда президента заложила в её фундамент авторитарное начало. Зимой 1993-го президентским указом «О совершенствовании государственного управления в сфере массовой информации»²⁷ было ликвидировано Министерство печати и информации, а вместо него были образованы два новых органа: непосредственно подчинённая президенту Федеральная служба России по телевидению и радиовещанию (ФСТР) и Комитет РФ по печати, подведомственный правительству. Комитет отвечал за печатные средства массовой информации, а ФСТР — за теле- и радиовещание.

К 1994 году разговоры о разгосударствлении и децентрализации управления электронными СМИ стали затихать, и компетенция ФСТР была очерчена следующим образом: общее руководство, назначение председателей государственных телерадиокомпаний, финансирование, контроль за внебюджетными источниками доходов и т. д., что означало сосредоточение в её руках всей полноты власти и контроля. Председатель Федеральной службы назначался президентом и подчинялся только ему.

Указы предоставляли ФСТР и право лицензирования. Иными словами, исполнительная власть получила право распределять каналы по собственному усмотрению. 23 ноября 1993-го президент РФ подписал указ о выделении НТВ четвёртого канала с сетью вещания после 18.00. В этой связи тогдашнего руководителя ФСТР Александра Яковлева спросили, почему канал предоставили частной компании без каких бы то ни было условий. Он ответил: «Условия есть... Это вы думаете, что нет условий. Я пока дал разрешение вещать на экспериментальной основе...»²⁸ Его реакция примечательна двумя моментами. Во-первых, Яковлеву казалось вполне нормальным, что вопрос о том, на каких условиях целесообразно выдавать лицензию какому-либо каналу, решает он. И, во-вторых, в случае с НТВ сами эти условия так и не были обнародованы. Перед нами типичный пример непрозрачности взаимоотношений власти и СМИ, а также финансовой деятельности последних.

Впрочем, следует оговориться, что был короткий период, когда казалось, будто отношения между властью и масс-медиа соответствуют именно либертарианской модели. Пример контроля за действиями правительства и «поиска правды» — позиция электронных СМИ в начале первой чеченской войны. Многие наблюдатели считают 1994—1995 годы временем, когда СМИ противостояли государственной власти. Телеканалы в открытую осуждали правительство, показывали сюжеты, опровергавшие официальную точку зрения. По ходу войны всё сильнее выступала против неё даже государственная ВГТРК, которая в своё время приобретала собственное лицо на волне противостояния союзным властям и ещё долго сохраняла запал критицизма. Компания подверглась давлению «сверху»: в феврале 1996-го был снят с работы её председатель Олег Попцов, отказавшийся смягчить позицию по вопросу о войне. С самого начала военных действий резко осуждало их, подчёркивая ошибочность политики правительства и бессмысленность самой акции, НТВ.

Союз против «красно-коричневой угрозы»

Однако в преддверии президентских выборов противостояние было свёрнуто. Власть и СМИ снова заключили союз. При всей внешней парадоксальности логика такого поведения вполне вписывается в рамки советской модели с её активным указотворчеством и усилением пропагандистского характера СМИ в критические моменты. В новейшей истории России таким моментом, требовавшим от власти принятия серьёзных решений по отношению к СМИ, было преддверие выборов.

Почти за год до парламентских выборов 1995 года Ельцин создал своим указом АО «Общественное российское телевидение» (ОРТ), передав ему главный телевизионный канал «Останкино». И хотя в названии канала присутствовало слово «общественное», председателем попечительского совета стал президент РФ, а 51 проц. акций остался в руках государства. При этом никаких механизмов защиты от давления с его стороны предусмотрено не было. Отсутствовали и правила, которые позволяли бы обществу воздействовать на политику телеканала и контролировать его. Позднее стало ясно, что государственное давление (в строгом смысле слова, а не закамуфлированное представительство групповых интересов) — это ещё не самое большое зло. Даже владея крупным пакетом акций, власть не могла решающим образом воздействовать на политику ОРТ. 49 проц. акций находились в руках частных акционеров («Газпром», ЛогоВАЗ, «Микродин», Объединённый банк, банки «Столичный», «Менатеп», «Национальный кредит» и Альфа-банк²⁹). Контрольный же пакет акций оказался расплён: Госкомимуществу принадлежало 45 проц., и ещё по 3 проц. имели ИТАР-ТАСС и Телевизионный технический центр (ТТЦ). Получалось, что, договорившись с этими структурами, частные акционеры могли без тру-

да заблокировать любые предложения государства, что и происходило не единожды³⁰.

В ходе президентской кампании 1996-го общенациональные каналы снова действовали в истинно советском духе как орган агитации и пропаганды. В телеэфире у агитации за действующего президента было явное преимущество³¹. Участие ТВ в выборах нашло даже организационное оформление: например, координатором по электронным СМИ в избирательном штабе Ельцина работал Игорь Малашенко, один из основателей НТВ.

Инструментом манипулирования общественным мнением телевидение снова стало вполне добровольно, вернув себе амплуа органа агитации и пропаганды, поскольку в сложившейся политической ситуации цель — поддержать и удержать демократическую власть — якобы оправдывала средства. При этом электронные СМИ ссылались прежде всего на «угрозу коммунистического реванша». Они придавали выборам президента значение «последнего боя»: если он будет выигран, никто уже не вернёт СМИ в прежнее лакейское состояние. Сходство с позицией авторов Декрета о печати 1917 года здесь очевидно: те тоже сулили торжество «свободы слова» после того, как «наступят нормальные условия» жизни.

Декан факультета журналистики МГУ Ясен Засурский, подводя итоги деятельности электронных масс-медиа в ходе президентских выборов 1996-го, констатировал: так как ни один из телеканалов не освещал предвыборную кампанию сбалансированно или объективно, считать представителями «четвёртой власти» их нельзя³². Эта ситуация повторяется с завидным постоянством, причём электронные медиа не проявляют заинтересованности в объективном освещении событий.

Кто же владеет российскими СМИ?

После успешного, с точки зрения власти, исхода выборов она взаимодействовала со СМИ менее активно, предоставив их на время самим себе. Сразу же обнаружилось противоречия между политическими и экономическими интересами людей, управлявших телеканалами, а ТВ включалось в борьбу конкурирующих финансово-политических группировок. Снова появились признаки либертарианской модели, но в худшем исполнении, не позволявшем говорить о какой бы то ни было социальной ответственности.

Телевидение фактически инспирировало несколько информационных скандалов (или войн). В разоблачениях, связанных с залоговым аукционом «Связьинвеста», «рельсовой войной» и некоторыми другими аналогичными акциями можно было бы, конечно, усмотреть своеобразную форму контроля за деятельностью правительства и критику его ошибочных шагов, если бы в этих конфликтах не столь явно прослеживались эко-

номические и политические интересы владельцев СМИ. Так давали себя знать недостатки модели «четвёртой власти», которую зарубежные и российские исследователи СМИ много раз критиковали за то, что она служит интересам капитала в ущерб обществу и государству.

Сложившаяся в 1997 году ситуация подтолкнула Ельцина и его окружение к мерам, которые должны были усилить их влияние на управление электронными медиа: на ОРТ была введена коллегия государственных представителей.

Новый виток противостояния между правительством и «государственными» телеканалами спровоцировал кризис-1998. Нуждаясь в информационной поддержке для его преодоления, кабинет Евгения Примакова, используя парламентское большинство, вступил в открытый конфликт с теми, кто управлял ОРТ и РТР. Журналисты резко отрицательно оценили эти шаги: «Премьеру не хватает министерства правды. Требуя от телеканалов объективности, он подразумевает информацию, которая консолидировала бы общество вокруг Евгения Примакова»³³.

В 1998-м казалось, что правительству удалось упрочить свои позиции на ОРТ. Канал преобразовали в ОАО, а осенью, когда над ним нависла угроза банкротства, туда был назначен внешний управляющий. План антикризисных мер предусматривал получение государственного кредита (\$100 млн.) под залог акций ОРТ. Но ни сам план, ни президентский указ о выделении кредита (январь 1999) опубликованы не были, а появились лишь в изложении информационных агентств. Уже летом того же года совет директоров ОРТ снова попытался ослабить позиции государства и придать больше веса частным акционерам. Было решено, что впредь назначать и освобождать от должности генерального директора (кандидатуру на этот пост по закону предлагает президент РФ) станут только квалифицированным большинством голосов (75 процентов). СМИ преподнесли этот шаг как ограничение государственного монополизма и защиты от произвола.

С начала 1998 года власть пристально следила за государственным телевидением. На базе ВГТРК, региональных телекомпаний и предприятий связи был создан Единый производственно-технологический комплекс (ЕПТК). 8 мая Ельцин подписал указ «О совершенствовании работы государственных электронных средств массовой информации», предусматривавший формирование вокруг ВГТРК крупного телевизионного холдинга. Пресса заговорила о возрождении Гостелерадио.

В состав ЕПТК вошли телеканалы «Россия» и «Культура», радиостанции «Голос России», «Маяк», «Орфей», РИА «Вести»; региональные госкомпании и местные технические телецентры были включены в состав корпорации как дочерние предприятия и филиалы головной компании. Газеты живо обсуждали, насколько выгодна государству такая суперкомпания и

чьим интересам отвечает объединение. Унификация сетки вещания по всей стране расширяла возможности «Видео Интернэшнл», и именно Михаил Лесин, один из его совладельцев (формально его акции переданы в управление) и заместитель председателя ВГТРК, предложил создать государственный «медиахолдинг». В одном из своих интервью тогдашний руководитель ВГТРК Михаил Швыдкой заявил: ничего страшного в совпадении интересов «частника и госкомпании» нет, ибо что касается «расчистки и координации рекламного рынка», то «на ближайшие два-три года интересы агентства “Видео Интернэшнл” и госкомпании совпадают». Швыдкой признал: ВГТРК действительно получила значительные льготы, но правительство этого не скрывает и не стесняется. Конкуренты же компании думали иначе. «Льготы, которые государство предоставило ВГТРК, беспрецедентны. Видимо, государству важнее не РАО “ЕЭС” и “Газпром”, а государственное телевидение. Это дело, конечно, государственное. Но всё-таки есть грань приличия. Когда один из чиновников ВГТРК Михаил Лесин по совместительству — опосредованный лидер крупнейшей рекламной группы, то это называется недобросовестной конкуренцией», — заявила генеральный директор ОРТ Ксения Пономарёва³⁴.

Эксперты центра «Право и СМИ», исследовавшие взаимоотношения власти и капитала в России, пришли к выводу, что по отношению к ВГТРК термин «государственное ТВ» не должен вводить в заблуждение. «Так же, как условно по отношению к ОРТ определение “общественное ТВ”, так же условно и определение “государственное” по отношению к ВГТРК. Так же, как и на ОРТ, на ВГТРК осуществляется “приватизация государства” — только на ОРТ эта приватизация худо-бедно хоть как-то узаконена, а на ВГТРК она носит неявный, скрытый характер»³⁵.

Изменение правил игры

Единственной частной компанией, вещающей на канале с широким охватом аудитории, было и остаётся НТВ. Но и оно до последнего времени находилось в близких отношениях с властью. В ноябре 1996-го, после президентских выборов, компания получила от государства теперь уже целиком (а не шесть часов вещания в прайм-тайм) общенациональную вещательную частоту, принадлежавшую до того «Российским университетам»³⁶. Высокий уровень профессионализма коллектива НТВ никто не оспаривал, но компания получила эфирное время в результате предвыборной сделки как вознаграждение за поддержку Ельцина. Условия договора не афишировались, но пресса их живо обсуждала. При этом многие пытались придать происшедшему более или менее цивилизованный вид: мол, «не могло же поддержать демократическое телевидение коммуниста Г. Зюганова или милитариста Лебеда. Государство передавало канал НТВ, поскольку у него, у государства, не было денег, чтоб канал содержать»³⁷.

Когда же в ходе избирательных кампаний 1999 и 2000 годов НТВ стало на сторону конкурентов Кремля, оно быстро оказалось в жёсткой конфронтации с ним. Стремясь не допустить масштабной критики по своему адресу, исполнительная власть начала оказывать давление на телеканал через правоохранительные органы. За это её справедливо упрекают в желании ограничить свободу слова. Впрочем, это уже не первая попытка обуздать «журналистскую вольницу», когда та идёт вразрез с действиями власти.

Министерство РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, пришедшее в 1999-м на смену ФСТР, сосредоточило в своих руках всё управление информационными процессами. Это закономерный итог предшествующего развития, не благоприятствующий свободе слова. Одним из первых шагов министерства стали попытки усилить контроль над каналами ОРТ и ТВЦ³⁸. Пользуясь своими полномочиями, Минпечати отказало им в автоматическом продлении лицензии и объявило конкурс на право вещать по первому и третьему телеканалам. Обосновали такое решение ссылкой на предупреждения, вынесенные телекомпаниям в 1999 году во время кампании по выборам в Государственную думу. Эти меры послужили сигналом об изменении правил игры: власть начала контролировать СМИ, пользуясь при этом *буквой* закона. Напомним, что поддержание контроля над вещателями посредством выдачи лицензий и патентов — отличительная черта авторитарной модели функционирования средств массовой информации.

На мой взгляд, попытка построить либертарианскую модель функционирования российских электронных медиа не удалась. Она «не достроена», о чём свидетельствует тот факт, что в этой области сохраняются государственная собственность и государственный контроль³⁹, отсутствует законодательное регулирование, а сами электронные СМИ широко используются в качестве инструмента политического (электорального) влияния. Исполнительная власть в значительной мере контролирует все общенациональные каналы, решая с их помощью свои текущие задачи. Понимание же долгосрочной перспективы развития электронных медиа у неё отсутствует.

После принятия закона о СМИ правовое регулирование их деятельности не получило серьёзного развития. Законодательное поле оказалось «засорено» плохо стыкующимися друг с другом разрозненными законами, а также многочисленными президентскими указами и постановлениями правительства. До сих пор не принят предусмотренный Конституцией РФ закон о телерадиовещании, который — в любом варианте — сузил бы поле для манёвра всех ветвей власти, особенно исполнительной. Между тем этот документ необходим не только для установления условий аренды, приобретения компаниями частот и получения лицензий на вещание,

но и для контроля за соблюдением этих правил. Особенно важно, что законодательно не решена проблема собственности на СМИ (в законе «О средствах массовой информации» вообще отсутствует понятие собственника) и потому не регламентированы отношения между СМИ и их владельцами. Таким образом, многие ключевые аспекты деятельности телевидения по-прежнему находятся вне правового регулирования, что препятствует формированию либертарианской модели.

Одна из важных её черт — право любого гражданина, обладающего достаточными для этого средствами, использовать СМИ в собственных интересах — нашла своеобразное отражение в формировании медиаимперий. Но и здесь проглядывает советское прошлое: чтобы получить возможность создать собственную телекомпанию, нужно быть приближенным к исполнительной власти, поддерживать её «генеральную линию», критикуя — в случае необходимости — только тактические элементы политики.

Таким образом, в вопросе о том, кто же владеет российскими средствами информации и *de facto* определяет их политику, ясности нет. Сходство с авторитарной моделью и в этом отношении сильнее, чем с либертарианской. Последняя строится на независимости СМИ, принадлежащих преимущественно частным собственникам, в то время как возникновению авторитарной модели благоприятствует такое сосуществование частной собственности с государственной, когда власть активно регулирует отношения в информационном поле.

В рамках либертарианской модели журналисты пользуются свободой при сборе и распространении информации, но и несут за это ответственность, причём современные трактовки этого подхода предполагают серьёзную *социальную* ответственность СМИ. Они не должны прибегать к клевете, позволять себе непристойности, призывать к насильственной смене власти, разжигать межнациональную и межрасовую рознь и т. п. Нормы российского закона о СМИ полностью соответствуют этим установкам, но отечественные электронные медиа им не следуют (вспомним демонстрацию на телевидении сюжета с «человеком, похожим на генерального прокурора», многочисленные спекуляции на национальном вопросе и т. д.).

Складыванию либертарианской модели мешают и объективные обстоятельства. Во-первых, возникновение «четвёртой власти» предполагает наличие мелких СМИ с различными точками зрения. В России 90-х многие частные электронные медиа попали в руки могущественных медиамагнатов, которые их монополизировали, подрывая тем самым плюрализм мнений. Во-вторых, общество никак не участвует в управлении электронными медиа, которые со своей стороны не проявляют никакой заинтересованности в таком участии. Основным игроком на поле СМИ

остаётся государственная власть, которая хотя и называет себя демократической, но привыкла управлять информацией.

Если российские электронные СМИ функционируют не по правилам классической авторитарной модели управления, то это объясняется прежде всего тем, что государство не в состоянии эффективно управлять масс-медиа. В середине 90-х государство практически не финансировало принадлежавшие ему каналы, они были частично приватизированы и пополняли свои бюджеты за счёт рекламы. Это позволяло частным акционерам (Борис Березовский) и рекламным брокерам («Видео Интернэшнл») направлять экономическую и информационную политику телеканалов.

Кризис социально-политических структур, разрушение прежних общественных связей, формирование новых элит и их борьба за политическую власть, напряжённые отношения не только между отдельными ветвями власти, но порой и внутри исполнительной власти (между «президентским кругом» и правительством) не позволили сложиться в сфере масс-медиа такой концепции, которая бы отвечала на вопрос «Какая информационная политика выгодна Российской Федерации?» и формулировала её основные приоритеты. В итоге российская власть понимает под свободой СМИ свободу их владельцев (в том числе государственных структур) распространять под видом информации выгодные им факты и точки зрения, служащие отнюдь не интересам общества, а их собственным узкокорыстным целям.

Однако то же отсутствие внутреннего единства в политической элите и государственной власти сделало возможным и частичное воплощение в жизнь либертарианской модели средств массовой информации. К сожалению, при этом не было учтено, что «защита от правительства сегодня — недостаточная гарантия того, что человек, которому есть что сказать, скажет это. Прежде чем донести информацию до общества, владельцы и менеджеры средств массовой информации определяют... каждый факт, каждую версию этого факта»⁴⁰.

В 90-е годы в российских электронных СМИ очень слабо развивались элементы социальной ответственности. Журналистское сообщество не разработало эффективных механизмов как самозащиты, так и самоограничения. Не располагает общество и инструментами контроля за деятельностью масс-медиа. В России не сложились общественные организации, которые могли бы эффективно защищать свободу средств массовой информации и, что важнее, отстаивать права общества на получение информации. Если бы подобные организации существовали и пользовались авторитетом, они смогли бы в переходный период обеспечить общественный контроль над СМИ, особенно электронными. Однако этого не произошло из-за отсутствия в России социальных и культурных предпосылок для развития гражданского общества.

Альянс между СМИ и властью привёл к тому, что активно и эффективно действует только власть: во имя самосохранения и воспроизводства. Она стремится взять под свой контроль наиболее влиятельные масс-медиа, к которым, несомненно, относятся общенациональные телеканалы, делая это либо через механизм лицензирования, либо путём давления со стороны правоохранительных органов. Оснований полагать, что власть откажется от этого своего намерения, нет.

Как только она относительно консолидировалась, сплотилась и оформила свои претензии к электронным СМИ, взаимоотношения с ними зримо приобрели авторитарные черты. Власть требует от медиа ответственности и объективности в духе советской модели, то есть в ущерб свободе СМИ. Похоже, что баланса между свободой и ответственностью за прошедшее десятилетие так и не удалось достичь. Предпочтение снова отдаётся несвободе. Возможно лишь, что впредь контроль уже не будет столь тотальным, как прежде.

Примечания

- ¹ Siebert F., Peterson Th., Schramm W. Four Theories of the Press: the Authoritarian, Libertarian, Social Responsibility, and Soviet Communist Concepts of What the Press Should Be and Do. Urbana: Univ. of Illinois Press, 1956.
- ² Ibid. P. 3.
- ³ См., например: *Постановление* Секретариата ЦК КПСС о разоблачении антисоветской кампании буржуазной пропаганды в связи с выходом книги А.И. Солженицына «Архипелаг ГУЛАГ» // История советской политической цензуры: Документы и комментарии. М.: РОССПЭН, 1997. С. 198.
- ⁴ Там же. С. 188.
- ⁵ Социальная ответственность СМИ предполагает, что они обязаны отражать плюрализм мнений, точки зрения различных социальных групп и предоставлять гражданам информацию в объёме, позволяющем составить собственное мнение о происходящем. Вместе с тем их долг — переводить любой конфликт в форму дискуссии, чтобы предотвратить возникновение социальной напряжённости.
- ⁶ *Записка* отдела пропаганды и агитации, культуры, науки и учебных заведений ЦК КПСС в связи с телепередачей Ленинградского телевидения «Литературный вторник», 18 февраля 1966 г. // История советской политической цензуры... С. 154.
- ⁷ *Ослон А.* Тезисы о СМИ // Материалы фонда «Общественное мнение» (см.: <http://www.russ.ru/journal/archives/authors/fom.htm>).
- ⁸ *Согрин В.* Политическая история современной России 1985—1994: от Горбачёва до Ельцина. М., 1994. С. 13.
- ⁹ См., например: Указы Президента РФ № 44, 47 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 5—6. Ст. 339, ст. 252.
- ¹⁰ *Вдовин Ю.* Законодательное обеспечение свободы слова // Свобода слова и средства массовой информации: Сборник материалов семинара Московской Хельсинкской группы «Права человека». 5—7 февраля 1994 г. М., 1994. С. 55.
- ¹¹ Разрушить Гостелерадио представлялось необходимым для того, чтобы в случае какого-нибудь переворота «никогда больше одним махом нельзя было это [гласность] прикрыть».

- ¹² *Из стенограммы* собрания трудового коллектива Всесоюзной телерадиовещательной компании, 27 августа 1991 г. // Экспресс-информация «Бюллетеня иновещания». 1991. Вып. 4. С. 9—17.
- ¹³ Там же.
- ¹⁴ *Федотов М.* СМИ в отсутствие Ариадны: Попытка юридического комментария в лабиринте законов и практики // Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации. Сер. «Журналистика и право». Вып. 2. Законодательство РФ о СМИ. М.: Гардарики, 1996. С. 184.
- ¹⁵ *Засурский И.* Ре-конструкция России: Масс-медиа и политика в России девяностых // http://www.russ.ru/politics/20001114_0.html
- ¹⁶ Там же.
- ¹⁷ См.: *Винокуров Г.* В окопах «информационной войны» // Русский журнал. 10 апр. 1998. http://www.russ.ru/journal/ist_sovr/98-04-10/vinokr.htm
- ¹⁸ Статья 29 (5). Конституция Российской Федерации // Рос. газ. 25 декабря 1993.
- ¹⁹ *Симонов А.* Лики цензуры // Журналист. 1993. № 6.
- ²⁰ *Обращение* трудового коллектива Всероссийской государственной телерадиовещательной компании к зрителям и слушателям. 29 марта 1993 г. // История советской политической цензуры... С. 598.
- ²¹ *О мерах* по защите свободы массовой информации в Российской Федерации, 5 декабря 1993 года, № 2093 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 49. Ст. 4765.
- ²² *Siebert F., Peterson Th., Schramm W.* Op. cit. P. 98.
- ²³ *Из заявления* пресс-службы РГТРК «Останкино» // Независимая газ. 1993. 2 окт.
- ²⁴ Там же.
- ²⁵ Там же.
- ²⁶ Там же.
- ²⁷ *О совершенствовании* государственного управления в сфере массовой информации: Указ Президента РФ от 22 дек. 1993 года. № 2255 // Рос. газ. 1993. 23 дек.
- ²⁸ *Обсуждение* доклада А.Н. Яковлева «О моральной и профессиональной ответственности журналистов» // Свобода слова и средства массовой информации... С. 172.
- ²⁹ *Обзор* российского телевидения: Подготовлен по заказу Агентства международного развития США, апр. 1997 / Исследование проведено и подготовлено Айваном Сигалом при содействии сотрудников «Интерньюс» // <http://www.internews.ru/report/tvrus>).
- ³⁰ *Российские средства массовой информации: Власть и капитал: К вопросу о концентрации и прозрачности СМИ в России.* М., 1999. Разд. 2. (см.: <http://www.medialaw.ru/publications/books/conc1/3.html>).
- ³¹ Европейский институт СМИ и Международный фонд избирательных систем (организации, наблюдающие за справедливым освещением событий в прессе) констатировали в докладах об этих выборах, что предпочтение, оказанное всеми национальными каналами Ельцину, серьёзно повлияло на исход выборов (см.: *Обзор* российского телевидения...).
- ³² Там же.
- ³³ *Пинскер Д.* О введении единомыслия в эфире // Итоги. 1999. 27 апр.
- ³⁴ *Российские средства массовой информации: Власть и капитал...*
- ³⁵ Там же.
- ³⁶ *О стабилизации* деятельности и улучшении качества вещания Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компании и телекомпании НТВ: Указ Президента Российской Федерации № 1386, 20 сент. 1996 // Рос. газ. 25 сент. 1996.

³⁷ Моск. новости. 17—24 нояб. 1996. С. 22.

³⁸ Канал ТВЦ (ТВ-Центр) начал вещание в июле 1997 года, после передачи лицензий каналов МТК и «2х2». Контролируется мэром Москвы Юрием Лужковым.

³⁹ Оговорюсь, что понятие «государственный контроль» я употребляю, отдавая себе отчёт в том, что в течение 90-х годов в сфере электронных СМИ происходила «приватизация государства», в результате чего так называемый контроль со стороны государства, по сути дела, служил прикрытием частных интересов.

⁴⁰ Из заключения американской Комиссии по свободе прессы. Цит. по: *Siebert F., Peterson Th., Schramm W.* Op. cit. P. 5.