

Рефорум

ОЛЬГА ХВОСТУНОВА

**МЕДИАРЕФОРМА  
В РОССИИ**



РЕФОРУМ

2021

# Содержание

<b>Executive Summary</b>	<b>3</b>
<b>Вступление: что такое медиареформа</b>	<b>4</b>
<b>I. Проблемы российской медиасистемы</b>	<b>6</b>
<b>II. Подготовка к медиареформе</b>	<b>9</b>
Предварительная подготовка	9
Опыт медиареформ в других постсоветских странах	9
Опыт медиареформы в странах, переживших военный переворот	10
Первые шаги	11
<b>III. Первый этап медиареформы</b>	<b>13</b>
1. Прекращение преследований журналистов за профессиональную деятельность	14
2. Отмена репрессивных законов, регулирующих работу СМИ	14
3. Демонтаж пропагандистского аппарата	16
4. Задействование существующих в России независимых СМИ	20
<b>IV. Второй этап медиареформы</b>	<b>21</b>
1. Разработка нового законодательства, регулирующего работу СМИ	21
2. Создание и запуск независимого общественного телерадиовещания	22
3. Запуск просветительских кампаний для повышения медиаграмотности населения	24
4. Создание механизмов контроля за работой СМИ	24
<b>Часть V: Последующие шаги (зрелый период)</b>	<b>25</b>
Реформа Союза журналистов	25
Реформа журналистского образования	27
<b>Заключение и рекомендации</b>	<b>28</b>

# Executive Summary

Свобода слова в России и российская медиасистема в целом переживают тяжёлый кризис. На протяжении последних двух десятилетий государство построило мощный репрессивный аппарат, который используется для монополизации публичного поля, подавления политического дискурса и манипулирования общественным мнением при помощи пропаганды и дезинформации. Российская журналистика (за редкими исключениями) так и не стала независимым гражданским институтом, встроившись в систему власти. Общественное доверие к СМИ, рухнувшее в 1990-е, остается на низком уровне. Необходимость фундаментальной реформы медиасистемы назрела давно.

Однако медиареформа не может быть реализована без трансформации политической системы и сопутствующих институциональных реформ. Данный доклад является первым шагом к формулированию всеобъемлющей стратегии по реформированию российской медиасистемы, без которой невозможен полноценный демократический транзит. Одной из ключевых задач медиареформы является создание и развитие свободных и независимых медиа, призванных содействовать построению конкурентной и открытой к участию граждан политической системы и развитию публичной сферы, в рамках которой СМИ поставляют непредвзятую и достоверную информацию о важнейших событиях и одновременно служат площадкой для диалога власти и общества.

Эксперты предполагают три возможные сценария смены власти: «перестройка 2.0» (постепенная демократизация существующей политической системы), «конструирование с нуля» (создание государственных институтов заново после силового захвата власти, например военными, и последующего восстановления гражданского контроля) и «реформа федеративного устройства» (консолидация страны по типу унитарного государства со значительным социальным контролем). Каждый из этих сценариев открывает возможности для формирования пакета медиареформы, основные

компоненты которой рассматриваются в данном докладе.

Доклад разбит на несколько частей:

**Вступление** определяет содержание медиареформы и её основных параметров для трёх сценариев проекта «Рефорум».

**Первая часть** содержит краткий обзор российской медиасистемы и идентифицирует основные проблемы, которые предстоит решить на различных этапах медиареформы: это моноцентрическая модель СМИ, репрессивное законодательство, мощный аппарат государственной пропаганды, узкий сегмент независимой журналистики, недостаточный уровень профессионализма журналистов и низкий уровень медиаграмотности населения, а также коммерциализация и корпоративизация СМИ.

**Вторая часть** описывает подготовительный этап реформы, в ходе которого реформаторам рекомендуется определить российское понимание свободы слова и сформулировать желаемую модель будущей медиасистемы.

**Третья часть** посвящена первому этапу медиареформы, в задачи которого входит прекращение незаконного преследования журналистов, отмена репрессивных поправок к законодательству о СМИ, демонтаж пропагандистского аппарата и задействование ресурсов независимых СМИ.

**Четвёртая часть** рассказывает о втором этапе медиареформы, в ходе которого рекомендуется реализовать следующие меры: разработка новых нормативно-правовых актов, регулирующих работы СМИ, запуск общественного телевидения, запуск информационных и образовательных кампаний по повышению медиаграмотности населения, создание механизмов гражданского контроля за работой СМИ.

**Пятая часть** включает рекомендации долгосрочного характера: реформу Союза журналистов и журналистского образования.

**В заключении** содержатся итоги проведённого анализа и некоторые рекомендации.

# Вступление: что такое медиареформа

*Уровень и состояние массмедиа определяют развитие демократии.*  
Лех Валенса<sup>1</sup>

В 2021 году ежегодный «Индекс свободы в мире», публикуемый Freedom House, определил Россию как консолидированный авторитарный режим<sup>2</sup>. В рейтинге глобальной свободы Россия названа «несвободной» с точки зрения политических и гражданских прав. Несвободной страна является и в рейтинге свободы в интернете из-за существенных препятствий к доступу в интернет, ограничения контента и пользовательских прав.

На фоне репрессивной политики государства пространство свободы стремительно сужается и в российской медиасфере. В 2021 году в «Индексе свободы прессы», подготовленном экспертами «Репортёров без границ», Россия опустилась на 150 место из 180<sup>3</sup> (в предыдущие два года занимала 149-ю строчку рейтинга). За последние 20 лет государство значительно усилило контроль над всеми сегментами медиарынка, и на сегодня, по некоторым оценкам, доля независимых СМИ в России по охвату аудитории составляет не более 7-8%<sup>4</sup>, но и на них растёт давление<sup>5</sup>.

Хотя авторитарная система в России остаётся относительно устойчивой, проект демократических реформ необходимо обсуждать и разрабатывать уже сейчас, и важное место в нём стоит отвести трансформации медиасистемы (медиареформа).

Медиареформа – достаточно новая тема в исследовательской литературе, возникшая на пересечении политической транзитологии и

коммуникаций<sup>6</sup>. В работах по демократическим транзитам медиареформа, как правило, рассматривалась в контексте реформы правового регулирования СМИ, однако в последнее время концепция медиареформы стала расширяться и включать в себя все изменения во всей медиасистеме.

Специалисты по коммуникациям сегодня говорят о медиареформе западных систем, оказавшихся в кризисе из-за падающих доходов традиционных СМИ, сверхконцентрации медиаструктур, доминирования технологических компаний-гигантов (Google, Facebook, Twitter) и падающего общественного доверия к СМИ. У будущих российских реформаторов, таким образом, есть уникальная возможность: учесть не только ошибки первоначальной демократизации страны, но и проблемы развитых медиасистем.

Концептуально медиареформа всегда тесно связана с демократизацией<sup>7</sup>. Одной из ключевых задач медиареформы является создание и развитие свободных и независимых медиа, призванных содействовать построению конкурентной и открытой к участию граждан политической системы с развитой публичной сферой, в рамках которой СМИ поставляют непредвзятую, разнообразную и достоверную информацию о важнейших событиях и одновременно служат площадкой для диалога власти и общества<sup>8</sup>. Свободные и независимые СМИ способствуют не только политическому, но и экономическому развитию, поскольку хорошо информированные граждане могут принимать более эффективные решения.

Однако создание свободных и независимых

1 Цит. по: Dragomir, M. *Fighting Legacy: Media Reform in Post-Communist Europe*. Atlantic Council, 2003.

2 «Свобода в мире 2021», доклад Freedom House. URL: <https://freedomhouse.org/countries/feedom-world/scores>

3 «Индекс свободы прессы 2020», доклад «Репортёров без границ» <https://rsf.org/fr/classement-mondial-de-la-liberte-de-la-presse-2021-le-journalisme-est-un-vaccin-contre-la>

4 Оценка социолога Льва Гудкова в интервью с автором.

5 Сергей Сатановский, «Медуза», DOXA и другие: что стоит за преследованием журналистов в России // DeutscheWelle, 3 мая 2021 г. URL: <https://www.dw.com/ru/медуза-доха-и-другие-что-стоит-за-преследованием-журналистов-в-россии/a-57392626>

6 McChesney, R. *Strategies for Media Reform: International Perspective*. Eds. Freedman D., Obar J., Martens C., McChesney R., Fordham University Press, 2016.

7 Rozumilowicz, B. Democratic change: a theoretical perspective. *Media Reform: Democratizing the Media, Democratizing the State*, Routledge, 2002.

8 Хабермас Ю. Структурное изменение публичной сферы. Исследования относительно категории буржуазного общества. М.: «Весь мир», 2016.

СМИ не является самоцелью: медиареформа должна быть ориентирована на укрепление демократических ценностей, таких как свобода, истина, справедливость, общее благо, разнообразие и пр. Создание свободных и независимых СМИ напрямую связано с фундаментальным правом человека на свободу выражения, в основе которого лежит понимание, что жизнь может быть полностью реализована, если у человека нет возможности выразить свои мнения, верования, интересы и открыто поделиться ими в публичном пространстве. Свободные и независимые СМИ, таким образом, выполняют двойную функцию: с одной стороны, служат публичной площадкой для важных общественных дискуссий, а с другой – информируют, развлекают и всячески обогащают человеческую жизнь.

Когда говорят о независимых СМИ, всегда возникает вопрос: независимых от кого или от чего? В классическом определении СМИ как «сторожевого пса демократии»<sup>9</sup> независимость противопоставляется монополии государства, в то время как свобода гарантируется благодаря конкуренции и рыночным механизмам. Однако это не всегда достаточное условие, чтобы СМИ оставались «четвертой властью»<sup>10</sup>: рыночные силы также несут в себе угрозу тирании – например, через концентрацию медиаактивов или финансовую зависимость СМИ. Эти уязвимости стали особенно очевидными в последнее десятилетие на фоне развития интернета и социальных сетей. Даже в условиях формальной конкуренции и независимости от государства свобода СМИ может быть ограничена узким кругом доминирующих социальных и корпоративных групп, ущемляющих права меньшинств.

В основание российской медиареформы, таким образом, необходимо заложить такую модель свободных и независимых СМИ, в которой выполняются все три условия – отсутствие монополии государства на владение и управление медиа, конкурентная среда и инклюзивность. Параметрами такой модели будут свобода слова, разнообразие (контента, собственников, политических взглядов) и равенство (доступность информации и доступ различных групп к медиополю).

Практические задачи медиареформы предполагают построение системы правовых, институциональных, экономических и социокультурных механизмов, гарантирующих диффузный контроль над медиа и свободный доступ к ним. Гарантами такой системы будут верховенство закона и гражданский контроль, а центральным элементом – демократическая медиаполитика (*mediapolicy*), сформированная в ходе открытого политического дискурса с участием различных общественных и политических групп.

Это значит, что фундаментальная медиареформа в России невозможна в отрыве от глобальной политической реформы. По оценке экспертов, наиболее эффективными такие реформы будут в период так называемых «критических стыков», когда открывается политическая система, появляются «окна возможностей» и условия для реальной трансформации<sup>11</sup>.

Предполагается, что в современной России подобные «окна возможностей» могут открыться в рамках трёх сценариев перехода власти:

- «перестройка 2.0» (постепенная демократизация существующей политической системы, вызванная существенным ослаблением или уходом лидера нынешнего режима);
- «конструирование государства с нуля» (создание государственных институтов заново после силового захвата власти в результате военного переворота и последующего восстановления гражданского контроля);
- «реформа федеративного устройства» (консолидация страны по типу унитарного государства со значительным социальным контролем, происходящая в результате ослабления федерального контроля над регионами и усиления сепаратистских настроений).

Все три сценария создают условия для политических изменений и выхода на авансцену новых политических групп, что неизменно приведет к переформатированию доступов к публичному дискурсу в массмедиа. Очевидно,

9 Baker, E. (1998) The media that citizens need, *University of Pennsylvania Law Review*.

10 Schultz, J. *Reviving the fourth estate: democracy, accountability, and the media*. Cambridge University Press, 1998.

11 McChesney, R. *Communication Revolution: Critical Junctures and the Future of Media*, The New Press, 2007.

что в рамках двух последних сценариев объём и содержание медиареформы будут существенного ограничены параметрами политической системы,

однако, как показывает опыт других стран<sup>12</sup>, корректирование медиасистемы возможно даже в таких несовершенных условиях.

## I. Проблемы российской медиасистемы

Сегодня в исследованиях массмедиа на смену классической классификации «четырёх теорий прессы»<sup>13</sup>, описывающей СМИ в разных странах (авторитарная, либертарианская, советская тоталитарная теория и теория социальной ответственности), пришла концепция, предложенная Даниэлем Халлином и Паоло Манчини, которые выделяют три более современные модели СМИ: североатлантическая (либеральная), североевропейская (демократическая корпоративистская) и средиземноморская (поляризованная плюралистическая)<sup>14</sup>. Халлин и Манчини впоследствии расширили свою теорию, уточнив, что за пределами западного мира их классификация требует дальнейшего осмысления<sup>15</sup>.

Хотя любая медиамодель формируется в условиях, уникальных для конкретной страны, на этот процесс влияют общие факторы: государство, рынок и гражданское общество<sup>16</sup>, политика, экономика и технологии<sup>17</sup>, а также культура и традиции<sup>18</sup>. В этом смысле западные лекала могут быть использованы реформаторами в качестве ориентиров при разработке желаемой медиамодели для России – например, в рамках сценария «перестройка 2.0».

В качестве ориентиров для реформирования российской медиасистемы в условиях других

сценариев смены власти («конструирование государства с нуля», «реформа федеративного устройства») реформаторам пригодится опыт таких стран, как Португалия, Чили, Аргентина, Мьянма, Филиппины и т.п., в разное время и с разной степенью успешности (или её отсутствия) переживших транзит от авторитарной системы к более демократической.

Что сегодня представляет собой российская медиасистема? Большинство исследователей отмечают её двойственный характер (дуализм)<sup>19</sup>: сочетание этатистской медиаполитики с коммерциализацией и корпоративизацией медиаотрасли. Параллельно с усилением контроля над СМИ государство активно поощряет развитие коммерческого сегмента – расширения неполитического, развлекательного контента с уклоном в таблоидизацию.

В российскую медиамодель также «защиты» политические особенности постсоветского пространства – подчинённость журналистики интересам государства (**патернализм**), существование исторически сложившихся формальных и неформальных связей между политической элитой и журналистами (**клиентелизм**), слабый опыт экономической состоятельности медиабизнеса, а также терпимость общества к использованию государством СМИ как инструмента политики<sup>20</sup> и

12 Lisa Bronstein. Impunity, Inclusion, and Implementation. Media Reform Challenges in Thailand, Myanmar, and the Philippines. In: *Strategies for Media Reform. International Perspectives*.

13 Сиберт Ф., Шрамм У., Питерсон Т. Четыре теории прессы. М.: Вагриус, 1998.

14 Hallin, D., Mancini, P. *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge University Press, 2004.

15 Hallin, D., Mancini, P. *Comparing Media Systems beyond the Western World*. Cambridge University Press, 2012.

16 Nordenstreng, K., Vartanova E., Zassoursky Y. (eds.) *Russian Media Challenge (2nd edition)*, Helsinki: Kikimora Publications, 2002.

17 McQuail D., *McQuail's Mass Communication Theory (5th ed.)*, London: Sage, 2005.

18 Curran, J., Seaton, J. *Power without Responsibility: The Press and Broadcasting in Britain (5th edition)*. London, Routledge, 1997

19 Vartanova E. The Russian media model in the context of post-Soviet dynamics. In: Hallin, D., Mancini, P. *Comparing Media Systems beyond the Western World*. Cambridge University Press, 2012; Lehtisaari, K., Miazhevich G. (2019): Introduction: the Russian media system at a crossroads, *Russian Journal of Communication*.

20 Vartanova, 2012.



пропаганды.

Что обусловило именно такую конфигурацию российской медиамодели? Если на Западе развитие свободных и независимых СМИ происходило в ходе индустриальной революции, урбанизации, растущей грамотности населения и политического участия, то в России условия были совершенно иными. С момента запуска первой печатной газеты «Ведомости» Петром I российские СМИ находились под контролем государства – сначала служили инструментом для коммуникации элиты, затем рупором советской, а теперь и российской пропаганды. На протяжении своей 300-летней истории российская медиасистема испытала лишь краткие периоды демократизации и отсутствия цензуры.

Принятый в 1991 году закон о СМИ РФ отменил цензуру и разрешил создание частных медиакомпаний, однако свобода слова (как и гласность до неё) была передана «сверху» – обществу не пришлось за неё бороться и, как следствие, по-настоящему оценить её значение. В начале 1990-х, когда произошло открытие политической системы, сложилась особая ситуация: со стороны общества существовал спрос на свободную и независимую прессу, а государство больше не стремилось к идеологическому доминированию и могло позволить себе распределять прямые и косвенные субсидии медиаорганизациям в зависимости от их лояльности. Тем не менее этот период исследователи называют самым свободным в истории российской медиасистемы<sup>21</sup>. Свобода оказалась быстротечной: начало демократических реформ сопровождалось экономическим кризисом, фрагментацией общества, разрушением системы ценностей, что привело к глубокому упадку российской журналистики.

На фоне экономической несостоятельности государства привыкшие полагаться на государственную поддержку СМИ выживали, как могли. Переход к рынку был ознаменован бумом коммерческого контента, что привело к расцвету «джинсы», «компромата» и «заказухи»; борьба за власть и политическое влияние

вылилась в информационные войны с участием новых собственников СМИ. В результате всех этих процессов российские массмедиа по сути утратили общественное доверие, которым они пользовались в советский период и первые годы после него, а российская журналистика стала всё чаще ассоциироваться со «второй древнейшей» профессией<sup>22</sup>.

Поскольку демократические реформы в России проходили по типу «стихийной трансформации» в условиях раскола элит и отсутствия реальных демократических сил<sup>23</sup>, к середине 1990-х в стране начался демократический откат. При пассивном согласии общества государство вновь взяло на себя функцию партийного строительства, а роль политических партий была перенята телевидением, ставшим основным инструментом мобилизации избирателей<sup>24</sup>. Не имея традиций гражданского общества, россияне продолжили воспринимать СМИ как часть структуры власти, а себя – подчинёнными этой структуре: не агентами влияния на СМИ, а лишь потребителями медиаконтента. Восприятие власти как сакральной силы, выступающей гарантом самого существования нации и общества, глубоко укоренено в российском массовом сознании и отражено в политической и медиакультуре<sup>25</sup>.

К концу 1990-х период информационных войн в целом завершился: в России сложились влиятельные финансово-промышленные группы, сконцентрировавшие в своих руках ключевые медиаактивы. Падение популярности реформаторов в обществе привело к сворачиванию демократического транзита и росту влияния консервативных групп. Логичным результатом этих процессов стал приход к власти в 2000 году Владимира Путина, запустившего масштабный процесс консолидации власти. Намерения групп, чьи интересы выражал Путин, уже прослеживались в доктрине информационной безопасности (сентябрь 2000-го), связавшей информационную политику – и СМИ как её инструмента – с национальной безопасностью и защитой интересов государства.

На тот момент российский медиарынок

21 Roudakova, N. (2017) *Losing Pravda: Ethics and The Press in Post-Truth Russia*. Cambridge University Press.

22 Там же.

23 Реснянская Л.Л. Лабиринты демократизации / СМИ в меняющейся России. Коллективная монография. М., Аспект-пресс, 2010 .

24 Oates, S. (2006) *Television, Democracy, and Elections in Russia*. Routledge.

25 Vartanova, 2012.

был серьёзно коммерциализирован и поделён между крупными собственниками. Не будучи в полной мере свободным, он ещё не был полностью монополизирован государством, что позволило развиваться сегменту качественной независимой журналистики. Ситуация стала быстро меняться в первые годы президентства Путина, начавшего последовательно «зачищать» политическое пространство и публичное поле. Атака 2001 года на НТВ, на тот момент лучшую независимую телекомпанию России, послала сигнал остальным СМИ о том, как выстраивать отношения с властью и освещать её деятельность. К концу первого президентского срока Путина государственные структуры взяли под контроль (управленческий или финансовый) более 70% электронных СМИ, 80% региональной прессы и 20% общефедеральных изданий<sup>26</sup>.

Курс на авторитаризм привёл к сужению политического дискурса в СМИ: многие издания и телеканалы стали обходить политически чувствительные проблемы в своей работе, сосредоточившись на более безопасных темах. Несмотря на отсутствие официальной цензуры, в работу российских СМИ вернулась самоцензура. Под давлением государства произошла деполитизация журналистики, политический дискурс превратился в «язык власти», развлекательный контент стал доминирующим, осмысленные дискуссии о реальных проблемах общества оказались маргинализированы.

Власть разработала целый набор инструментов давления на СМИ: репрессивные законы и регулирование, правовые санкции (иски о клевете и защите чести и достоинства), выкуп медиаактивов и введение в управление лояльных государству руководителей. При этом рынок рекламы и развлекательный сегмент российских

СМИ, активно поощряемые государством, росли и процветали на протяжении всех 2000-х<sup>27</sup>.

Массовые протесты 2011-2012 годов и особенно российская аннексия Крыма 2014 года стали переломными точками для политической системы и, как следствие, для медиасистемы. К тенденциям по огосударствлению СМИ добавилось создание мощного пропагандистского аппарата, чья работа была направлена не только на внутреннюю, но и на внешнюю аудиторию. Отличительными чертами 2010-х стали: резкое ужесточение законодательного регулирования СМИ (с 2012 года принято около 20 репрессивных федеральных законов, касающихся работы медиа), атаки на оставшиеся независимые медиа, усиление пропагандистских и дезинформационных кампаний, которые стали проводиться не только подконтрольными государству СМИ, но и «прокси»-силами, действующими в интересах государства. После протестов 2011-2012 годов, в организации которых важную роль сыграли соцсети, также усилились попытки государства взять под контроль российский интернет, куда с начала 2000-х смещалась свобода слова. Однако пока эти попытки пока носят догоняющий характер<sup>28</sup>.

Несмотря на негативные тенденции последних десятилетий, российские СМИ прошли через серьёзную эволюцию, адаптировавшись к современным рыночным условиям и технологическим вызовам. Вопреки растущему давлению государства в журналистике – прежде всего в независимом сегменте – сложились высокие профессиональные стандарты, а в последние годы даже наблюдается бум качественной расследовательской журналистики<sup>29</sup>. Благодаря интернету и соцсетям в России, как и на Западе, развиваются гражданская журналистика и сетевой активизм.

26 Флориана Фоссато, Медиаландшафт: 1991–2003 // Отечественные записки, № 4 (13) 2003. URL: <https://strana-oz.ru/2003/4/medialandshaft-1991-2003>

27 Hallin and Mancini, 2004.

28 Диана Россоховатская, Ольга Хвостунова. Зачем нужен «суверенный рунет» / Институт современной России, 13 июля 2019 г. URL: <https://imrussia.org/ru/аналитика/3027-зачем-нужен-«суверенный-рунет»>

29 «Российская расследовательская журналистика в условиях перехода от авторитаризма к диктатуре», онлайн-конференция Фонда Бориса Немцова за свободу и Фонда демократического развития. URL: <https://nemtsovfund.org/2021/04/rossijskaya-rassledovatel'skaya-zhurnalistika-v-usloviyah-perehoda-ot-avtoritarizma-k-diktature/>



## II. Подготовка к медиареформе

Исследователи выделяют четыре этапа медиареформ в рамках демократического транзита<sup>30</sup>: **предварительная подготовка, первичный транзит, вторичный транзит и зрелый период.** Практика показывает, что на любом из этих этапов может произойти откат к авторитаризму и что ни одна страна не прошла транзит гладко и безболезненно. Реформаторам необходимо быть готовыми к тому, что эти этапы придётся проходить не один раз в рамках всех трёх сценариев транзита власти.

### Предварительная подготовка

Эффективная реформа нуждается в тщательной подготовке, в рамках которой будет проведён анализ ошибок прошлого транзита, опыта транзита в других постсоветских и авторитарных системах, а также произойдёт рефлексия в отношении существующих структурных проблем российской медиасистемы. В идеале эти процессы должны проходить в ходе открытой дискуссии с участием независимых экспертов, представителей медиасообщества и заинтересованных групп гражданского общества. В реальных условиях российской действительности осмысление должно начаться на уровне независимого экспертного дискурса, учитывающего взаимосвязь между политической системой и медиасистемой.

Анализ сложившейся российской медиасистемы выявил следующие проблемы:

- моноцентрическая модель СМИ;
- репрессивное законодательство и регулирование;
- мощный пропагандистский аппарат;
- узкий сегмент независимой качественной журналистики;
- коммерциализация и корпоративизация;

- недостаточный уровень профессионализма и журналистской этики;
- низкий уровень медиаграмотности населения и низкий уровень общественного доверия к СМИ<sup>31</sup>.

**План медиареформы, в ходе которой решаются все эти проблемы, может служить идеалом, на который будут ориентироваться реформаторы при разработке конкретных шагов в рамках трёх рассматриваемых сценариев транзита. Представляется, что приоритетами для всех сценариев станут:** либерализация репрессивного законодательства и регулирования СМИ, реформирование пропагандистского аппарата, созданного для продвижения интересов существующего режима, и либерализация моноцентрической модели СМИ (например, через приватизацию крупных государственных активов). Другие проблемы российской медиасистемы могут быть решены в долгосрочной перспективе, если первоначальные этапы демократизации пройдут успешно.

### Опыт медиареформ в других постсоветских странах

В ходе демократического транзита 1990-х медиареформы на постсоветском пространстве проходили, как правило, в два этапа: сначала формальная отмена цензуры и провозглашение свободы слова, а затем открытие публичного поля для разнообразных представителей общества<sup>32</sup>. Центральным элементом медиареформы было принятие демократического законодательства и регулирования в сфере СМИ. Предполагалось, что рыночные механизмы и «правильные» законы приведут реформируемые СМИ в соответствие с демократическими стандартами.

Однако вскоре стало очевидно, что в большинстве постсоветских стран регулирование

30 Rustow D. (1970), *Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model*, *Comparative Politics*, Vol. 2, No. 3 1970; O'Donnell et al. *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Johns Hopkins University Press, 1986; Linz J. and Stepan, A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*.

31 Наталья Налитова. Как россияне относятся к журналистам // «Журналист», 24 октября 2018 г. URL: <https://jrnlist.ru/research2018>

32 ZrinjkaPeruško (2014). Great expectations: On experiences with media reform in post-socialist Europe (and some unexpected outcomes). *Central European Journal of Communication*, Issue 3, pp. 241-252

СМИ оказалось имитационным<sup>33</sup>: законодательство зачастую было напрямую заимствовано (иногда просто при помощи перевода) из развитых демократий, где сложились свои медиамодели. Подобные заимствования не учитывали особенности национальной политической культуры, сложившихся структур власти и их взаимоотношений со СМИ, слабого и пассивного гражданского общества и индивидуального исторического контекста каждой страны. Как показывает анализ результатов этих медиареформ, наибольшего успеха они достигли в тех случаях, когда повестка дня и план реформы разрабатывался при участии представители гражданского общества, журналистов и исследователей (например, в конце 1990-х в Хорватии)<sup>34</sup>. Когда медиареформа проводилась сверху, её результаты всегда оказывались хуже. Реформаторам необходимо учесть этих ошибки при разработке плана российской медиареформы.

### Опыт медиареформы в странах, переживших военный переворот

Исследования государственных переворотов за последние десятилетия показывают, что демократизация в странах, где это произошло, возможна в тех случаях, если организаторы переворота стремятся к открытию экономики (в том числе для снятия международных санкций) и большей легитимности, которая может ассоциироваться со свободными и честными выборами<sup>35</sup>. Оптимальным с точки зрения демократизации считается сценарий бескровного военного переворота, произошедшего в Португалии в 1974 году («революция гвоздик»). Положив конец автократическому правлению режима Антониу ди Салазара, подпольная армейская организация «Движение капитанов» установила временное военное правление, запустив политический транзит, в результате которого власть в течение двух лет перешла к

политическим партиям. Статистически сегодня, после окончания холодной войны, вероятность развития событий по португальскому сценарию стала несколько выше (глобализация и международное давление становятся ключевыми факторами), но любой переворот несёт огромные риски для политической системы<sup>36</sup>.

Даже в рамках «желательного» португальского сценария военный переворот приводит к опасному противоборству политических сил, ищущих легитимации, и исход этой борьбы не всегда очевиден. Благодаря группе сторонников плюралистической концепции СМИ, противостоявшей наследникам прежнего режима и защитникам радикальных левых идей, поддерживавших сохранение цензуры, в 1975 году в Португалии был принят «Закон прессы», гарантировавший свободу слова вне цензуры. Через год свобода слова была также закреплена в новой конституции Португалии<sup>37</sup>.

Опыт стран Латинской Америки, переживших серию военных переворотов в 1970-1990-е годы, в полной мере демонстрирует риски силовой смены власти. Так, в Аргентине военный переворот 1976 года, свергнувший президента Исабель Перон, привёл к семилетнему правлению военной хунты, сопровождавшемуся политическими репрессиями, в ходе которых похищенными или пропавшими без вести оказались до 30 тыс. человек<sup>38</sup>. В Чили военная диктатура под руководством Аугусто Пиночета, свергнувшего левое правительство Сальвадора Альенде, просуществовала с 1973-го по 1990 год; в Уругвае военно-гражданский режим действовал с 1973-го по 1985 год. Помимо политических репрессий, запрета политических партий, убийств оппонентов, характерной чертой этих режимов была также мощное подавление свободы слова и выражения. Тем не менее военные диктатуры оказались несостоятельными, и в этих странах сегодня идёт процесс демократизации – медленно

33 Splichal S. (1994). *Media beyond Socialism: Theory and Practice in East-Central Europe*. Boulder: WestviewPress.

34 Peruško, 2014.

35 ClaytonThyne, Jonathan Powel (2016), Coup d'état or Coup d'Autocracy? How Coups Impact Democratization, 1950–2008, *Foreign Policy Analysis*, 12, 192–213.

36 Nikolay Marinov, Hein Goemans (2013). Coups and Democracy. *British Journal of Political Science*, Volume 44, Issue 4.

37 Helena Sousa. The Liberalisation of Media and Communications in Portugal in Syrett, Stephen (Coord.), *Contemporary Portugal, Dimensions of economic and political change*, Hampshire (UH) & Burlington (USA), Ashgate.

38 Sebastián Martín Valdez (2017) Human rights acts. Media Reform and Politics in Argentina. PhD thesis, Western Sydney University.

и с переменным успехом. В Чили, например, закон о СМИ, отменивший остатки военной диктатуры, был принят только в 2001 году и до сих пор содержит проблематичные статьи (о клевете и диффамации), ограничивающие работу журналистов. В Аргентине закон, регулирующий работу национального телерадиовещания, был принят ещё позже – в 2009-м, заменив собой версию 1980 года, разработанную в разгар правления хунты.

Основными достижениями медиареформ в этих странах стало законодательное закрепление свободы слова и создание относительно плюралистичной медиасистемы. Проблемами транзита от военной диктатуры к демократии остаются политический популизм и высокая концентрация медиарынка<sup>39</sup>.

## Первые шаги

На предварительном этапе реформаторам необходимо создать **рабочую группу**, в состав которой войдут исследователи СМИ, независимые журналисты, представители гражданского общества и групп по защите прав журналистов, специалисты в области медиареформы, а также собственники СМИ. Задачей рабочей группы станет разработка смысловых блоков медиареформы с учётом особенностей российской медиамодели, предыдущего опыта транзита в России и других странах, а также соответствующего политического сценария смены власти. В идеале медиареформа должна опираться на широкий подход, ориентированный на трансформацию всей медиасистемы, а не только законодательства в сфере СМИ, однако в реальных условиях транзита власти следует использовать модульный подход, куда войдут наиболее оптимальные компоненты реформы, реализация которых возможна в данный момент.

В качестве первых шагов рабочей группы предлагается:

- ответить на смыслообразующий вопрос о российском понимании свободы слова и сформулировать желаемую модель будущей медиасистемы;

- провести инвентаризацию активов и параметров работы российской медиасистемы (региональные и федеральные СМИ, система собственности, законодательство и регулирование, профессиональные объединения и т.п.);
- отдельное внимание стоит уделить независимому сегменту СМИ, привлечь его представителей к обсуждению плана реформы, заручиться их поддержкой на случай открытия политической системы;
- сформулировать задачи, которые необходимо решить на различных этапах реформы.

Основопологающим вопросом, требующим серьезного обсуждения на подготовительном этапе реформы, должен стать вопрос о свободе слова и её определении в российских условиях.

Право на свободу слова признаётся статьёй 19 [Всеобщей декларации прав человека](#), статьёй 10 [Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод](#) и статьёй 29 [Конституции РФ](#). Несмотря на формальное признание этого права в России, свобода слова здесь не является предметом широких общественных дискуссий: право давать ей определение закрепило за собой государство<sup>40</sup>.

Очевидно, что свобода слова не может быть абсолютной – она ограничивается существованием современного человека в рамках цивилизованного общества, члены которого также обладают правами и свободами, а также определённой ответственностью. Ограничения касаются, например, таких аспектов, как право на частную жизнь, клевета, непристойное поведение, порнография, разжигание вражды, призывы к насилию, свержению власти, коммерческая и государственная тайна, общественная безопасность и т.п.

Классическим критерием, определяющим соотношение свободы и ограничительных факторов в демократических обществах, выступает так называемый «принцип вреда», предложенный Джоном Стюартом Миллем в эссе «О свободе» (1859):

39 Katherine Reilly (2012). Latin America: Is media reform enough? *MediaDevelopment*. 3&4/2012.

40 На Петербургском форуме обсудят проблемы цензуры и свободы слова в интернете // Sputnik, 31 мая 2021 г. URL: <https://sputnik.by/society/20210531/1047760441/Na-Peterburgskom-forume-obsudyat-problemy-tsenzury-i-svobody-slova-v-internete.html>

«Принцип этот заключается в том, что люди, индивидуально или коллективно, могут справедливо вмешиваться в действия индивидуума только ради самосохранения, что каждый член цивилизованного общества только в таком случае может быть справедливо подвергнут какому-нибудь принуждению, если это нужно для того, чтобы предупредить с его стороны такие действия, которые вредны для других людей, – личное же благо самого индивидуума, физическое или нравственное, не составляет достаточного основания для какого бы то ни было вмешательства в его действие»<sup>41</sup>.

Свобода слова существует в рамках правовой системы конкретной страны. Так, расширительная трактовка свободы слова в США<sup>42</sup> обусловлена историей и особенностями политико-правовой американской системы и поэтому отличается от более консервативного подхода в европейских странах, не говоря о развивающихся странах и авторитарных режимах<sup>43</sup>.

При выработке российского толкования свободы слова реформаторам стоит учесть правовые, политические и социальные факторы, влияющие на то, как свободу слова оценивает российское общество. Так, по данным опроса «Левада-центра» 2019 года, 58% россиян назвали свободу слова среди наиболее важных прав и свобод человека, в то время как в 2017 году таковых было всего 34%<sup>44</sup>. По оценке политологов, запрос на политические свободы и права в стране растёт с 2014 года<sup>45</sup>.

При выборе новой медиамодели реформатором необходимо учесть опыт ошибок раннего транзита – попыток заимствовать или имитировать западные образцы, навязать обществу реформы «сверху». Оптимальным будет консенсусное решение о желаемой медиамодели, достигнутое в ходе открытой дискуссии между

различными представителями рабочей группы по медиареформе. Особое внимание стоит уделить таким параметрам, как объём влияния государства на развитие СМИ (в том числе через субсидии), медиаполитика и законодательное регулирование (в том числе для предотвращения концентрации медиаактивов), акцентирование двойной роли СМИ – как демократического института и как бизнеса. Обсуждение и разработка будущей медиамодели должно напрямую соприкасаться с формулированием политической реформы и выбором наиболее подходящей политической модели для России.

Как показывают исследования медиареформ в различных странах, важную роль в их успешной реализации играют группы медиаактивистов, выступающих в защиту свободы слова. Просвещая и информируя общество о его правах, они вовлекают больше людей в дискуссию, способствуя развитию гражданского сознания и создавая базу для будущей общественной поддержки реформ<sup>46</sup>.

Без глубокого осмысления концептуальных вопросов и активной дискуссии с участием общества медиареформа может снова оказаться неэффективной. Отрефлексированный и комплексный проект реформ, созданный на консенсусной основе, позволит реформаторам адаптировать его модуль к соответствующим условиям, когда в российской политической системе откроется «окно возможностей».

В этот момент можно начать общественный «дискурс перемен»<sup>47</sup>, в рамках которого реформаторам рекомендуется:

- идентифицировать и рекрутировать потенциальных единомышленников внутри режима, заручившись их поддержкой для проведения реформы;
- вовлечь представителей режима в

41 Джон Стюарт Милль. О Свободе: Антология мировой либеральной мысли (I половины XX века). М.: Прогресс-Традиция, 2000. URL: <https://old.inliberty.ru/library/491-o-svobode>

42 Abrams, F. *The Soul of the First Amendment*, Yale University Press, 2017.

43 Wike, R., Simmons, K. Global Support for Principle of Free Expression, but Opposition to Some Forms of Speech Americans Especially Likely to Embrace Individual Liberties, Pew Research, 2015. URL: <https://www.pewresearch.org/global/2015/11/18/global-support-for-principle-of-free-expression-but-opposition-to-some-forms-of-speech/>

44 Права человека / Левада-центр, 20 ноября 2019 г. URL: <https://www.levada.ru/2019/11/20/prava-cheloveka/>

45 «Там что-то такое зреет». Почему россияне стали больше ценить свободу слова? // «Би-би-си», 20 ноября 2019 <https://www.bbc.com/russian/features-50488414> и <https://www.kommersant.ru/doc/3006565>

46 McChesney, 2016; Rozumilowicz, 2002.

47 Rozumilowicz, 2002.



- критическую дискуссию о реальных проблемах общества;
- убедить режим признать «несистемную» оппозицию;
- обеспечить оппозицию необходимыми информационными ресурсами для выражения

и распространения её идей;

- заручиться поддержкой зарубежных медиаресурсов (в том числе русскоязычных, действующих за рубежом) для расширения поля дискуссии.

### III. Первый этап медиареформы

Условием **первичного транзита** является передача правящим режимом власти в руки оппозиции (полностью или частично). В рамках трёх предложенных сценариев этот процесс может проходить в разных формах:

1. между режимом и оппозицией достигнута формальная договорённость о возможности передачи власти (например, через свободные и честные выборы);
2. договорённость достигнута при помощи третьих сил (например, при участии международного посредника);
3. передача власти происходит революционным путем.

Вне зависимости от формы передачи власти в перечень основных задач первичного транзита предлагается включить: прекращение незаконного преследования журналистов, отмену репрессивных поправок к законодательству о СМИ, демонтаж пропагандистского аппарата, задействование ресурсов независимых СМИ. Этот этап напрямую связан и должен быть синхронизирован с другими институциональными реформами, особенно в части законотворческой работы. Все эти задачи выполнимы в рамках всех трёх предложенных сценариев транзита.

Для реализации первичного транзита реформаторам следует создать **общественную комиссию по медиареформе** (возможно, на базе существующей рабочей группы), в которую войдут авторитетные специалисты

в области СМИ (в частности медиаправа, медиаэкономики, пропаганды), а также независимые профессиональные журналисты из общенациональных и региональных СМИ и представители гражданского общества. Им предстоит ответить на ряд ключевых вопросов, касающихся масштаба и радикальности реформы на данном этапе (с учётом конкретного сценария транзита), и выработать чёткие правовые и экономические механизмы для демонополизации и децентрализации медиасистемы, закрытия или приостановки пропагандистских СМИ, увольнения одиозных медиафигур<sup>48</sup> и т.п. Прозрачность и универсальность этих механизмов будут способствовать принятию медиареформы в обществе.

Здесь реформаторам может пригодиться опыт США, где в 1947 году для анализа состояния американской медиасистемы была создана общественная комиссия по свободе прессы (комиссия Хатчинса). В своём докладе «Свободная и ответственная пресса» комиссия сформулировала пять критериев оценки работы СМИ<sup>49</sup>. Свободные и ответственные СМИ должны:

- давать «правдивый, полный и разумный отчёт» о событиях дня в контексте, объясняя их значение;
- служить «форумом для обмена комментариями и критикой»;
- создавать «репрезентативную картину основ-

48 См. Вера Челищева. Пороки в своем отечестве // «Новая газета», 13 мая 2021 г. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2021/05/13/poroki-v-svoem-otechestve>; а также: Сергей Ежов. 13 друзей Путина. Сколько зарабатывают самые известные пропагандисты российского ТВ // TheInsider, 23 сентября 2020 г. URL: <https://theins.ru/politika/235089>

49 The Commission On Freedom Of The Press: A Free And Responsible Press, 1947. URL: <https://archive.org/details/freeandresponsib029216mbp>

ных общественных групп»;

- «представлять и прояснять цели и ценности общества»;
- обеспечивать «полный доступ к важной информации дня», обеспечить право граждан быть информированными.

Комиссия также отдельно выделила задачи СМИ как политического субъекта – служить «сторожевым псом» власти и информировать и просвещать граждан таким образом, чтобы они были способны на самоуправление. Сегодня к этому списку можно добавить задачу по обеспечению политического плюрализма и инклюзивности публичного дискурса.

Российская общественная комиссия по медиареформе может модифицировать и дополнить эти рекомендации с учётом национальных реалий и наиболее острых вызовов, стоящих перед СМИ на момент открытия политической системы.

Ниже приводятся возможные практические шаги первого этапа медиареформы.

## 1. Прекращение преследований журналистов за профессиональную деятельность

В условиях российского консолидирующегося авторитаризма давление государства на журналистов постоянно растёт. По данным РБК, с 1997 года в России были возбуждены уголовные дела против как минимум 74 журналистов, реальные тюремные сроки за этот период получил 21 сотрудник СМИ. При этом только в прошлом году расследовались или слушались в суде дела 15 работников СМИ<sup>50</sup>.

После массовых протестов в поддержку Алексея Навального в начале 2021 года многие журналисты, выполнявшие профессиональную работу, оказались в числе задержанных или получили административные аресты<sup>51</sup>. По данным

Центра защиты права СМИ, только в 2021 году эксперты организации рассмотрели 72 судебных дела в отношении медиарботников, приняли участие в 42 судебных заседаниях и провели 1796 консультаций по медиарправу, из которых около 20% касались исков по диффамации, 7,6% – контроля Роскомнадзора в области СМИ и интернета, 5,5% – защиты частной жизни и персональных данных, 3,2% – дел об экстремизме.

Реформаторам необходимо положить конец незаконному преследованию журналистов: добиться пересмотра и прекращения уголовных и административных дел против них, освобождения тех, кто находится в заключении или под арестом, выплаты компенсаций пострадавшим от репрессивного судопроизводства.

## 2. Отмена репрессивных законов, регулирующих работу СМИ

За последние 20 лет в законодательство, касающееся работы СМИ, было внесено множество ужесточающих поправок (об этом принято 20 федеральных законов), значительно затруднивших работу журналистов в целом, но особенно – независимых журналистов. Ниже приводится первичный список законов, рекомендуемых к отмене или пересмотру по итогам независимой экспертной оценки<sup>52</sup>. Этот этап реформы должен быть согласован с другими политическими реформами.

Свобода выражения:

- Статья 128 УК 2012 года «[Клевета](#)» и Федеральный закон N 538-ФЗ 2020 года, вносящий [поправки](#) в эту статью, предусматривающие тюремные сроки за клевету в интернете.
- Федеральный закон № 139-ФЗ 2012 года «[О внесении изменений в Федеральный закон “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию” и отдельные](#)

50 Дада Линделл, Маргарита Алехина, Юлия Сапронова, Анастасия Антипова. За что в России преследуют журналистов // РБК, 27 июля 2020 г. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2020/07/27/5f16ea649a794744d5fc0870>

51 Константин Гликин, Максим Иванов. Преследования журналистов в связи с массовыми акциями призваны их припугнуть // «Ведомости», 4 февраля 2021 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2021/02/04/856729-presledovaniya-zhurnalistov>

52 В качестве простого технического шага можно вернуть в текст Закона о СМИ оригинальную версию 1991 года статьи 4 («О недопустимости злоупотребления свободой слова»). Это позволяет привести правовое регулирование журналистской деятельности в соответствие со статьей 10 («Свобода выражения мнения») Европейской конвенции о правах человека, а также лишает государство репрессивных инструментов для преследований журналистов (и граждан в целом) за мыслепреступления, например для уголовного преследования за статьи и записи в социальных сетях.



[законодательные акты Российской Федерации»](#).

- Закон о запрете «гей-пропаганды», или Федеральный закон N 135-ФЗ 2013 года [«О внесении изменений в статью 5 ФЗ “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию” и отдельные законодательные акты РФ в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей»](#).
- Поправки 2013 года в статью 148 УК [«Нарушение права на свободу совести и вероисповеданий»](#), вводящие уголовную ответственность за оскорбление религиозных чувств верующих.
- Федеральный закон N 101-ФЗ 2014 года, вносящий [поправки в закон «О государственном языке Российской Федерации»](#) и другие законодательные акты в связи с [«совершенствованием правового регулирования в сфере использования русского языка»](#), запрещающие использование ненормативной лексики в СМИ.

Регулирование работы СМИ и журналистов:

- Федеральный закон N 305-ФЗ 2014 года, вносящий [поправки в закон о СМИ](#), согласно которым доля иностранного капитала в российских СМИ должна быть снижена с 50% до 20%.
- Федеральный закон N 464-ФЗ 2015 года, вносящий [поправки в закон о СМИ и КоАП](#), которые обязывают СМИ сообщать в Роскомнадзор о любом финансировании из иностранных источников.
- Закон о СМИ-«иностранных агентах», или Федеральный закон № 327-ФЗ 2017 года, вносящий [поправки в законы «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и «О СМИ»](#).
- Закон о запрете «фейковых новостей», или Федеральный закон N 31-ФЗ 2019 года, вносящий [поправки в закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»](#).

[информации»](#).

- Закон об ответственности за оскорбление власти и госсимволов, или Федеральный закон N 30-ФЗ 2019 года, вносящий [поправки в закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»](#).
- Закон об «иноагентах» — физических лицах, или Федеральный закон N 426-ФЗ 2019 года, вносящий [поправки к законам «О СМИ» и «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»](#).

Экстремизм:

- Федеральный закон N 114-ФЗ 2002 года [«О противодействии экстремистской деятельности»](#).
- Статья 205.2 УК 2006 года [«Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, публичное оправдание терроризма или пропаганда терроризма»](#).
- Федеральный закон N 153-ФЗ 2006 года [«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием ФЗ “О ратификации конвенции совета Европы о предупреждении терроризма” и “О противодействии терроризму”»](#).
- Статья 280.1 УК 2013 года [«Публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации»](#).
- Статья 354.1 УК 2014 года [«Реабилитация нацизма»](#).
- «Пакет Яровой»<sup>53</sup>, или Федеральный закон N 375-ФЗ 2017 года, вносящий [поправки к УК и УПК о дополнительных мерах противодействия терроризму и обеспечению общественного порядка](#).

Контроль над интернетом

- «Закон Лугового» (о досудебной блокировке сайтов)<sup>54</sup>, или Федеральный закон N 398-ФЗ 2013 года о внесении поправок в закон [«Об информации, информационных технологиях и о защите информации»](#).

53 «Пакет Яровой» принят. И это очень плохо // Meduza, 24 июня 2016 г. URL: <https://meduza.io/feature/2016/06/24/paket-yarovoy-prinyat-i-eto-ochen-ploho>

54 Закон о досудебной блокировке сайтов рассмотрят в рекордные сроки // Lenta.ru, 16 декабря 2013 г. URL: <https://lenta.ru/news/2013/12/16/nosites/>

- «Закон о блогерах» (об обязательной регистрации в Роскомнадзоре), или Федеральный закон N 97-ФЗ 2014 года, предусматривающий [поправки к Федеральному закону «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и другим законодательным актам](#).
- Закон о хранении персональные данные россиян на серверах в России, или Федеральный закон N 242-ФЗ 2014, вносящий [изменения в ряд законодательных актов в отношении «обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях»](#).
- Закон о новостных агрегаторах (о проверке достоверности информации), или Федеральный закон N 208-ФЗ 2016 года, вносящий [поправки в закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и КоАП](#).
- Закон о запрете VPN-сервисов и анонимайзеров», или Федеральный закон N 276-ФЗ 2017 года, вносящий [поправки в закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»](#); а также закон о штрафах за нарушение закона об анонимайзерах, или Федеральный закон N 155-ФЗ 2018 года, [устанавливающий административную ответственность за неисполнение обязанностей оператором поисковой системы](#).
- Закон об обязательной идентификации пользователей мессенджеров, или Федеральный закон N 241-ФЗ 2017 года, вносящий [поправки в закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»](#).
- Закон о «суверенном Рунете», или Федеральный закон N 90-ФЗ 2019 года, вносящий [поправки к законам «О связи» и «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»](#).

### 3. Демонтаж пропагандистского аппарата

Необходимым шагом медиареформы является демонтаж системы пропаганды и

дезинформации, построенной действующим режимом – приостановка или полное закрытие телеканалов и изданий, служащих инструментами по защите интересов режима и манипулированию общественным мнением. Для реализации этого шага пригодятся результаты инвентаризации, сделанной на предварительном этапе реформы.

В рамках сценария «перестройка 2.0» реалистичными задачами на первых этапах медиареформы могут стать репрофилирование пропагандистского аппарата для создания более комплексной и плюралистичной новостной повестки и разработка условий для рационального ограничения государственного участия в медиарынке (например, правительству может принадлежать один телеканал, одно информационное агентство и одно печатное издание), что позволит частично монополизировать медиасистему. В сценарии «конструирование с нуля», предполагающем полное реформирование политического поля и, как следствие, медиасистемы в ходе силовой смены власти, возможности для медиареформы будут значительно шире, в то время как для сценария «реформа федеративного устройства» глубина реформы пропагандистского аппарата будет меньше. Используя модульный подход, реформаторы могут собрать ту конструкцию реформы, которая наиболее чётко соответствует политическим реалиям того или иного сценария.

Ниже приводятся первичные данные об информационных ресурсах государства, которые могут послужить отправной точкой для дальнейшей разработки этого этапа реформы.

#### Органы власти

Ключевыми ориентирами для реформаторов в этом сегменте будут: снижение государственного участия в регулировании работы СМИ и медиаотрасли в целом, сокращение контролирующих и надзорных функций различных ведомств. Ниже перечислены основные ведомства и государственные органы, формирующие и регулирующие российскую медиapolитику, чья работа может быть существенно пересмотрена (смена руководства, закрытие или глубокое реформирование)<sup>55</sup>.

- Администрация президента РФ: ответствен-

55 Интерес для реформаторов может представлять опыт Польши, где исследователи также отмечают наличие

ным за информационную политику является первый заместитель администрации президента Алексей Громов; а также: управление по внутренней политике; управление по общественным связям и коммуникациям; управление по общественным проектам; управление по развитию информационно-коммуникационных технологий и инфраструктуры связи.

- Минцифры (Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций): отвечает за государственную политику и нормативно-правовое регулирование в сферах информационных технологий, электросвязи и почтовой связи, массовых коммуникаций и СМИ, в том числе электронных (интернет, телерадиовещание и новые технологии), печати, издательской и полиграфической деятельности, обработки персональных данных.
- Роскомнадзор (Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций): отвечает за контроль и надзор за исполнением государственной политики в вышеперечисленных областях, в том числе отвечает за выдачу лицензий СМИ, радиочастот (наряду с Минобороны и ФСО), регулирует работу интернета и пр.
- Госдума: комитет по информационной политике, информационным технологиям и связи, комиссия по расследованию фактов вмешательства иностранных государств во внутренние дела России.
- Совет Федерации: временная комиссия по информационной политике и взаимодействию со средствами массовой информации, временная комиссия по законодательному регулированию вопросов

кибербезопасности, развития и использования цифровых технологий, временная комиссия по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела РФ.

## Медиаактивы

Учитывая традиции сильного участия государства в медиасистеме, общее огосударствление СМИ, а также усилия правящего режима по строительству государственной пропагандистской машины, реформа этого столпа пропаганды несёт в себе множество вызовов и требует комплексного подхода. Реформаторам стоит уделить особое внимание инвентаризации российских медиаактивов на подготовительном этапе и выделении тех, которые подлежат или не подлежат реформированию.

Ниже предлагаются возможные категории:

- государственные активы, созданные исключительно с целью пропаганды и подлежащие приостановке или полному закрытию (например, медиагруппа «Патриот» или телеканал RT, а также Общественное телевидение России как имитационная структура<sup>56</sup>);
- общенациональные государственные активы, требующие глубокой реформы (например, Первый канал и ВГТРК, где в качестве первого шага можно закрыть пропагандистские программы и реформировать редакции новостных выпусков);
- формально частные, но контролируемые государством активы, сконцентрированные в крупные медиахолдинги (например, Газпроммедиа или Национальная медиа группа), которые можно расформировать путём продажи активов независимым

---

дуальной медиамодели (см.: Anaszewicz, M., Dobek-Ostrowska B. Government communication in democratic Poland 20 years after the collapse of communism (Chapter 9). In: *Government Communication Cases and challenges*, eds. Sanders K, Jose Canel, M. Bloomsbury Academic, 2013). Учтены могут быть лучшие практики медиаполитики в Эстонии, которая занимает 15 место в рейтинге свободы прессы «Репортёров без границ» 2020 года – выше всех остальных стран постсоветского пространства и ряда развитых демократий, таких как США и Великобритания (см.: Balčytienė, Lauk. Media Transformations: the Post-transition Lessons in Lithuania and Estonia. *Informacijos Mokslo*, 2005). Важные уроки можно почерпнуть в истории регулирования СМИ Германии после 1945 года и после объединения ФРГ и ГДР (см.: Kilborn, R. (1992). Unified Germany's media Anschluss. *British Journalism Review*, 3(1); а также: Sandford, J. (1993). The transformation of the media in East Germany since the Wende. *Journal of Area Studies*, 1:2).

56 Игорь Яковенко. Чемодан без ручки // Ежедневный журнал, 3 июня 2013 г. <http://www.ej.ru/?a=note&id=12992>

компаниям через тщательно организованные тендеры и перелицензирование<sup>57</sup>;

- формально частные, но лояльные государству активы, обладающие потенциалом к восстановлению в случае открытия политической системы и последующей смены собственника и руководства (например, ИД «Коммерсантъ», «Ведомости», РБК);
- частные, но лояльные государству активы с широко узнаваемым брендом, длительной историей, значительной аудиторией и широкой региональной сетью (например, «Комсомольская правда» или «Московский комсомолец»), с которыми реформаторам можно попытаться наладить конструктивный диалог.

## Государственные активы

Ниже приводится первичная информация о наиболее значимых (по охвату аудитории и цитированию в интернете<sup>58</sup>) активах российской медиасистемы, напрямую или косвенно контролируемых государством. Список неполный и может быть расширен.

- Первый канал (38,9% принадлежат Росимущество, 9,1% – ФГУП «ИТАР-ТАСС», 3% – ФГУП «ГТЦ Останкино», 29% контролируют структуры Национальной медиа группы)<sup>59</sup>.
- ВГТРК (принадлежит правительству РФ): общенациональные каналы: «Россия 1», «Россия-К» («Культура»), детский телеканал «Карусель», круглосуточный канал «Россия 24», пакет нишевых цифровых телеканалов,

десятки региональных телеканалов («Москва 24», «Запад 24» и пр.), международный канал «РТР-Планета» (вещает за рубежом); радиостанции «Радио России», «Маяк», «Вести FM», государственный интернет-портал «Россия», объединяющий около двадцати интернет-ресурсов (vesti.ru, strana.ru и пр.).

- Национальная медиа группа (создана путем слияния медийных активов Алексея Мордашова, АБ «Россия», «Сургутнефтегаза» и страховой группы «Согаз»; контролируется Юрием Ковальчуком): общенациональные телеканалы РЕН-ТВ, Пятый канал, СТС и др.; холдинг **NewsMedia**<sup>60</sup>, в который входят онлайн-издания Life.ru, Mash.ru, Zhizn.ru, Super.ru, коммуникационное агентство, продакшн-компания и пр.; информационные ресурсы «Русской службы новостей», МИЦ «Известия», «Спорт-Экспресс», Деловой Петербург и пр., кинопроизводства (НМГ-Студия, Art Pictures), интернет-сервисы (стриминги More TV, Витрина ТВ, оператор Netflix в России и др.), сейлз-хаусы.
- «Газпром медиа» (принадлежит Газпромбанку): общенациональные телеканалы НТВ, ТНТ, ТВ 3, «Пятница!», «2x2» и др., спутниковое телевидение НТВ-Плюс, радиостанции «Эхо Москвы», Юмор FM, Авторадио и др., издательства «Семь дней» и «Медиа Пресс», продюсерские компании и дистрибуции («Централ Партнершип», Comedy Club Production и др.), интернет-сервисы (видеохостинг Rutube, онлайн-кинотеатр NOW.ru и др), сейлз-хаусы, являющиеся ведущими операторами рекламного рынка.

57 Здесь интересен может быть опыт трансформации СМИ в Германии. В 1944 году Группа Отдела политической войны (тайное подразделение британского МИДа), куда входили дипломаты, журналисты и другие эксперты, разработала трехэтапный план реформы немецких СМИ. На первом этапе предполагалось закрытие всех существующих СМИ на основании, что они могут быть нацистскими. На втором происходила их временная замена на медиа союзников. На третьем немецким журналистам предлагалось подавать заявки на получение лицензий на издательскую деятельность; критерии выдачи лицензий были исключительно строгими. Так, одна из ведущих немецких газет, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, была создана группой журналистов из бывшего *Frankfurter Zeitung*, которым Подразделение по контролю над информацией США (ICD) изначально отказало в лицензии по подозрению, что те преувеличивали свою оппозицию Рейху. Газета в итоге получила лицензию во Французской зоне оккупации Германии. Для преодоления наследия нацистской пропаганды ICD стремилось прививать принципы американских медиа: отделять факты от комментариев, создавать объективную картину дня во всех сферах жизни, но особенно – в политике. Подробнее см.: Balfour M.G. (1973) Reforming the German press, 1945-1949, *Journal of European Studies*, 3.

58 Рейтинг сайтов (news and media). Данные LiveInternet на 1 июня 2021 г. URL: <https://www.liveinternet.ru/rating/ru/media/#period=month;geo=ru;group=media;>

59 Государство снизит долю в Первом канале с 51% до 34% // Интерфакс, 22 декабря 2020 г. URL: <https://www.interfax.ru/russia/742516>

60 Телеканал Life78 сменит владельца и название // Фонтанка, 8 апреля 2017 г. URL: <https://www.fontanka.ru/2017/04/08/043/>



- Государственное информационное агентство ТАСС (правительство РФ): лента новостей, фотоагентство, интернет-порталы tass.ru и tass.com; различные информационные спецпроекты и другие медиаресурсы.
- «Российская газета» (официальное издание правительства РФ): ежедневная газета, интернет-портал rg.ru.
- Телеканал «Звезда» (создан правительством РФ и Центральной телерадиостудией Минобороны).
- Общественное телевидение России (ОТР): создано правительством РФ.
- МИА «Россия сегодня» (создано правительством РФ): информационные агентства «РИА-Новости», «РИА-Новости Крым», Baltnews, Sputnik и др.; интернет-ресурсы inosmi.ru, 1prime.ru, sputniknews.com, ukraina.ru; радио Sputnik и пр.
- Телеканал RT (учрежден АНО «ТВ-Новости», финансируется из российского бюджета): 8 новостных и документальных каналов, информационные онлайн-порталы (в том числе Russia Beyond the Headlines, rbth.ru), глобальное мультимедийное агентство RUPTLY.
- Медиагруппа «Патриот» («фабрика медиа») (по данным независимых изданий, контролируется бизнесменом Евгением Пригожиным<sup>61</sup>): Федеральное агентство новостей (ФАН), «Народные новости», «Экономика сегодня», «Политика сегодня»
- изданий) и авторитетности (для качественных изданий). Учитывая значимость этих брендов для российской медиасистемы, их рекомендуется сохранить при выполнении определённых условий (например, смены редакционной политики, собственника, менеджмента, проведения специальных тренингов для редакторов и журналистов и т.п.).
- Медиагруппа «Комсомольская правда» (по некоторым данным<sup>62</sup>, основным бенефициаром является Сергей Руднев, сын основателя «Балтийской медиагруппы»): печатные издания под брендом «Комсомольская правда» (с широкой региональной сетью), «Советский спорт» и пр., радиостанция «Комсомольская правда», интернет-портал kp.ru, газетные типографии.
- ИД «Аргументы и факты» (принадлежит мэрии Москвы<sup>63</sup>): еженедельник «Аргументы и факты» (с широкой региональной сетью), портал aif.ru.
- «Московский комсомолец» (принадлежит Павлу Гусеву): ежедневная газета «Московский комсомолец» (с широкой региональной сетью), интернет-портал mk.ru, тематические интернет-проекты, издательские сервисы и пр.
- ИД «Коммерсантъ» (принадлежит Алишеру Усманову), ежедневная газета «Коммерсантъ», интернет-портал kommersant.ru, радио «Коммерсантъ-FM», фотоагентство и пр.
- Газета «Ведомости» (по некоторым данным, косвенно контролируется «Роснефтью»<sup>64</sup>).
- РБК (принадлежит владельцу группы компаний ЕСН Григорию Березкину): под брендом РБК выходят газета и журнал,

### Стратегически важные активы

Приведённые ниже медиаактивы можно отнести к стратегическим по причине их популярности и охвата аудитории (для массовых

61 Андрей Захаров, Полина Русяева. Расследование РБК: как из «фабрики троллей» выросла «фабрика медиа» // РБК, 24 марта 2017 г. URL: <https://www.rbc.ru/magazine/2017/04/58d106b09a794710fa8934ac>, Евгений Калюков, Владимир Дергачев. Евгений Пригожин возглавил совет медиагруппы «фабрики медиа» // РБК, 4 октября 2019 г. URL: <https://www.rbc.ru/business/04/10/2019/5d9748ee9a794794b3601e0f>

62 Основной владелец «Комсомольской правды» раскрыл свое имя // AdIndex, 9 Января 2017 г. URL: <https://adindex.ru/news/media/2017/01/9/157001.phtml>

63 Анна Афанасьева. «Аргументы и факты» нашли главного редактора // Коммерсантъ, 23 января 2017 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3199865>

64 Как «Ведомости» оказались в ловушке у «Роснефти», а Демьян Кудрявцев заработал на сделках с изданием 14 миллионов евро Расследование «Медузы», Forbes, The Bell и «Ведомостей» // Meduza, 12 мая 2020 г. URL: <https://meduza.io/feature/2020/05/12/kak-vedomosti-okazalis-v-lovushke-u-rosnefti-a-demyan-kudryavtsev-zarabotal-na-sdelkah-s-izdaniem-14-millionov-evro>

работают портал (rbc.ru) и тематические сайты, телеканал РБК, а также иные сервисы и крупный хостинговый бизнес.

который может быть расширен и дополнен<sup>66</sup>.

- 7x7 <https://7x7-journal.ru>
- «Бумага» <https://paperpaper.ru>
- «Важные истории» <https://stories.media>
- «Дождь» <https://tvrain.ru>
- «Медиазона» <https://zona.media>
- «Медуза» <https://meduza.io/>
- «Новая газета» <https://novayagazeta.ru>
- «Проект» <https://www.proekt.media>
- «Псковская губерния» <http://gubernia.media>
- ТВ-2 <https://tv2.today>
- «Фонтанка» <https://www.fontanka.ru>
- «Холод» <https://holod.media>
- The Bell <https://thebell.io>
- The Insider <https://theins.ru>
- Znak <https://www.znak.com>

На этом этапе реформаторы могут также оказать поддержку (через субсидии, налоговые льготы<sup>67</sup>) независимым изданиям, доказавшим свою состоятельность, профессионализм и приверженность стандартам журналистской этики в условиях российского авторитаризма.

#### 4. Задействование существующих в России независимых СМИ

В ходе реформы ряд крупных российских СМИ могут быть закрыты, приостановлены или подвергнуты серьёзной внутренней модификации (наиболее вероятным такое развитие событий будет в рамках сценариев «перестройка 2.0» и «конструирование с нуля»). Образовавшиеся лакуны (особенно в телевещании) можно закрыть при помощи ресурсов независимых медиапроектов (журналистов, редакторов, продюсеров, медиаменеджеров). Объективное и профессиональное информирование населения о ходе медиареформы (и не только) будет иметь ключевое значения для ее успеха. Поэтому, как отмечалось выше, ещё на подготовительном этапе реформаторам необходимо продумать, как организовать этот процесс и разработать механизмы рекрутинга профессиональных кадров из независимых журналистских проектов<sup>65</sup> (на временной или постоянной основе), не компрометируя их статус.

Ниже приводится первичный список профессиональных независимых медиапроектов,

65 Например, ядро новых команд могут составить коллективы независимых телеканалов «Настоящее время», «Дождь» и др., контент могут поставлять независимые YouTube-каналы («Редакция» Андрея Пивоварова, «ВДудь» Юрия Дудя), документальные проекты Леонида Парфёнова, Андрея Лошака и т.п.

66 В качестве ориентира реформаторы могут использовать ресурсы премии «Редколлегия» и независимого [Профсоюза журналистов и работников СМИ](#).

67 Реформаторам также может быть интересен опыт скандинавских стран (Швеции, Дании, Финляндии, Норвегии, Исландии, традиционно занимающих высокие места в рейтингах свободы прессы), в которых действуют механизмы государственной поддержки СМИ для укрепления их функции как «четвёртой власти». Так, в Швеции система субсидирования медиа существует с 1960-х годов, позволяя снижать барьеры для входа в систему распространения СМИ, проводить обновление технической базы, развивать региональную журналистику, способствовать разнообразию и плюрализму в СМИ. См.: New media subsidy scheme suggested in Sweden, The Nordic Information Centre for Media and Communication Research, March 29, 2018. URL: <https://www.nordicom.gu.se/en/latest/news/new-media-subsidy-scheme-suggested-sweden>; Gustafsson K., Örnebring H., Levy D. Press Subsidies and Local News: The Swedish case, Reuters Institute for the Study of Journalism, 2009. URL: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2017-11/Press%20Subsidies%20%26%20Local%20News%20the%20Swedish%20Case.pdf>



## IV. Второй этап медиареформы

Как и любой демократический транзит, медиареформа не будет линейной: её течение может прерываться авторитарными всплесками, связанными с контрнаступлением влиятельных групп, защищающих интересы реформируемого режима, сопротивлением общества, ошибками самих реформаторов. Поэтому переходить к следующим этапам медиареформы необходимо только после закрепления результатов первичного транзита.

На этапе **вторичного транзита** предполагается усовершенствование проведённых изменений – правовых, технических, профессиональных, а также политических – с целью расширения политического плюрализма и публичного дискурса. Рекомендуемые меры включают разработку и принятие новых нормативно-правовых актов, регулирующих работу СМИ, запуск общественно-правового телевидения, запуск информационных и образовательных кампаний по повышению медиаграмотности населения, создание механизмов гражданского контроля за работой СМИ. Данные меры более реалистичны в рамках сценариев «перестройка 2.0» и «конструирование с нуля», в то время как возможными достижениями для сценария «реформа федеративного устройства» будут первые две из перечисленных выше мер.

### 1. Разработка нового законодательства, регулирующего работу СМИ

Как и в период первичного транзита, на данном этапе реформаторам также необходима помощь специалистов в области права СМИ и специально созданной авторитетной рабочей группы, состоящей из представителей независимого медиасообщества, гражданского общества и экспертов по медиаполитике. Проводимые изменения рекомендуется синхронизировать с другими политическими и институциональными реформами. Например, необходимо, чтобы в России исполнялись международные правовые

акты, гарантирующие свободу выражения ([Европейская конвенция по правам человека](#), [Всеобщая декларация прав человека](#)), поэтому потребуются отмена законов 2020 года (и соответствующих поправок к Конституции), установивших приоритет российского основного закона<sup>68</sup> над международным законодательством, – это возможно сделать в рамках конституционной реформы.

Ниже приводится первичный список нормативно-правовых актов, касающихся работы СМИ, которые рекомендуется изменить на втором этапе медиареформы (полный список должен быть подготовлен специалистами в сфере права СМИ).

Законы, регулирующие работу СМИ:

- Закон [«О средствах массовой информации»](#)
- Федеральный закон [«О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»](#)

Законы, регулирующие информационные отношения, связь, рекламу, авторское право:

- Федеральный закон [«О государственном языке РФ»](#)
- Федеральный закон [«Об информации, информационных технологиях и о защите информации»](#)
- Федеральный закон [«О рекламе»](#)
- Федеральный закон [«О связи»](#)
- Федеральный закон [«О персональных данных»](#)
- Федеральный закон [«О государственной гражданской службе РФ»](#)
- Федеральный закон [«О государственной тайне»](#)
- Федеральный закон [«О коммерческой тайне»](#)
- Гражданский кодекс РФ ([Часть 4. Права на результаты интеллектуальной деятельности и](#)

68 Елена Гункель. Путин подписал законы о приоритете конституции над международным правом // Deutsche Welle, 8 декабря 2020 г. URL: <https://www.dw.com/ru/putin-podpisal-zakony-o-prioritete-konstitucii-nad-mezhdunarodnym-pravom/a-55872285>

[средства индивидуализации\)](#)

Законы, касающиеся освещения политической деятельности:

- [Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»](#)
- [Федеральный закон «О политических партиях»](#)
- [Федеральный закон «Об общественных объединениях»](#)
- [Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»](#)
- [Федеральный закон «О выборах Президента РФ»](#)
- [Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»](#)

Законы, касающиеся освещения чрезвычайных ситуаций:

- [Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении»](#)
- [Федеральный конституционный закон «О военном положении»](#)
- [Федеральный закон «О противодействии терроризму»](#)
- [Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»](#)

Пересмотру могут подвергнуться другие законы, косвенно затрагивающие работу СМИ: в частности, [Федеральный закон «О национальной культурной автономии»](#),

[Федеральный закон «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом»](#) и пр., а также разделы Кодексов РФ, касающиеся деятельности СМИ: например, Гражданский кодекс, подраздел 3. «[Объекты гражданских прав](#)», Уголовный кодекс, раздел VII. «[Преступления против личности](#)», Кодекс об административных правонарушениях, [Раздел II](#), и пр.

Как и на других этапах медиареформы, все законодательные изменения необходимо проводить в соответствии с принципами прозрачности, публичности, плюрализма и инклюзивности – путём организации экспертной и

общественной дискуссии с участием журналистов, правозащитников, исследователей в области СМИ, представителей гражданского общества. Подобная дискуссия не должна быть самоцелью: её задачей является нахождение оптимальных консенсусных решений, учитывающих интересы всех значимых социальных групп.

## 2. Создание и запуск независимого общественного телерадиовещания

Создание независимого общественного телеканала может сыграть решающую роль в ходе не только медиареформы, но и других институциональных реформ демократического транзита. Эффективно разработанная модель позволит решить сразу несколько задач: обеспечить российских граждан объективной информацией о ключевых общественно-политических событиях, служить общенациональной площадкой для публичной дискуссии о важнейших проблемах страны, способствовать развитию социального единства и солидарности и формированию общих ценностей, стимулировать гражданское самосознание и участие в политическом процессе.

Несмотря на то, что идея общественного телевидения подверглась серьёзной критике на Западе в начале 2000-х, вынудив некоторых исследователей говорить об упадке этой модели<sup>69</sup>, сегодняшний успех моделей «Би-би-си» (Великобритания) и PBS (США) с точки зрения экономической состоятельности, качества контента и доверия аудитории позволяет говорить о том, что эти заявления оказались преждевременными. В любом случае, учитывая слабое состояние политической системы, медиасистемы и гражданского общества в России, демократический транзит будет затруднен без такого инструмента, как независимое общественное телевидение.

### Модель «Би-би-си»

«Би-би-си», или Британская вещательная корпорация, официально начала работу в 1922 году под руководством Джона Рейта, провозгласившего миссию компании – «информировать, просвещать и развлекать». Ключевым принципом её деятельности является «оказание общественной услуги» (*public service*) населению, и в соответствии с этим принципом

69 Tacey, M. *The Decline and Fall of Public Service Broadcasting*, Oxford University Press, 1998.

«Би-би-си» работает почти все 100 лет своего существования, обслуживая на сегодня около 90% населения Великобритании.

В разветвленную структуру «Би-би-си» входят 10 национальных телеканалов, региональные телепередачи, интернет-услуги, 10 национальных и 40 региональных радиостанций, а также мощный интернет-портал<sup>70</sup>.

Основная часть бюджета «Би-би-си» формируется из ежегодных лицензионных отчислений, уплачиваемых всеми британскими домохозяйствами, компаниями и другими организациями, подключёнными к телевизионной сети корпорации<sup>71</sup>. В 2020 году её бюджет, согласно отчётности, составил £3,52 млрд (365,7 млрд руб.). В 2021 году годовой сбор с домохозяйства за услуги телекомпании был зафиксирован на уровне £159<sup>72</sup> (17,5 тыс. руб.). Размер сбора устанавливается британским правительством («Би-би-си» оперирует в рамках специального соглашения с министерством культуры) и утверждается парламентом. Около половины суммы сборов идёт на финансирование телевидения, чуть более 15% – на радио, ещё 10% – на зарубежное вещание (*BBC World*).

## Модель PBS

Public Broadcasting Service (PBS) была основана в 1969 году как американская общественная вещательная компания и дистрибутор телепрограмм. Основной фокус вещания PBS – образовательные и культурные программы. В 2020 году опросы показали, что 17-й год подряд PBS пользуется наивысшим доверием американских телезрителей<sup>73</sup>.

Модель PBS существенно отличается от «Би-би-си». По форме это некоммерческая организация, финансируемая за счёт членских взносов теле- и радиостанций, входящих в сеть PBS (около 350),

из средств Корпорации общественного вещания (Corporation for Public Broadcasting, некоммерческая корпорация, созданная в 1967 году специально для продвижения общественного телевидения в США и целиком существующая на отчисления американских налогоплательщиков), а также на пожертвования частных фондов и простых граждан. Финансирование PBS организовано таким образом, что редакционная работа остается полностью независимой от влияния спонсоров. Размер бюджета определяется Конгрессом США: в 2020 году он составил \$600 млн (44 млрд руб.).

Существуют и другие страны с сильными традициями общественного телевидения (например, Германия и Финляндия<sup>74</sup>), опыт которых может быть учтён в ходе медиареформы. Однако, как уже отмечалось, российская модель не должна копировать или имитировать западные образцы, формировавшиеся в конкретных политических и исторических контекстах этих стран – что не мешает реформаторам учесть лучшие практики при разработке национальной модели, адаптированной к российским реалиям.

В качестве технической базы для общественного телевидения можно использовать техническую базу Первого канала, учитывая его популярность и лидерство с точки зрения охвата аудитории. Подготовка проекта по запуску общественного телевидения должна происходить с участием независимых экспертов, профессиональных тележурналистов, продюсеров и менеджеров, в том числе из регионов, а также представителей гражданского общества. Организация широкого диалога о создании общественного телевидения, которое будет «информировать, просвещать и развлекать» население, и о необходимости оплачивать эту услугу из средств налогоплательщиков также должна быть обязательным компонентом данного этапа медиареформы.

70 What do I need to know about the BBC? BBC website, URL: <https://www.bbc.com/academy-guides/what-do-i-need-to-know-about-the-bbc>

71 BBC Annual Report 2019-20, BBC Media Center. URL: <https://www.bbc.co.uk/mediacentre/latestnews/2020/bbc-annual-report-2019-20>

72 <https://www.bbc.com/news/entertainment-arts-55981697>

73 BBC licence fee to rise by £1.50 to £159 from April, BBC, April 8, 2021. URL: <https://www.bbc.com/news/entertainment-arts-55981697>

74 Herzog C., Karppinen K. (2014) Policy streams and public service media funding reforms in Germany and Finland. *European Journal of Communication*, Vol 29, Issue 4.

### 3. Запуск просветительских кампаний для повышения медиаграмотности населения

Медиаактивизм и движения в поддержку свободных и независимых СМИ играют важную роль в продвижении медиареформы и вовлечении общества в публичную дискуссию. Медиаактивисты существуют даже в развитых демократиях, где они регулярно ведут кампании в поддержку свободы слова, доступного интернета, общественного телерадиовещания, прозрачности собственников СМИ, а также кампании против интернет-цензуры, киберслежки и неэтичной журналистики<sup>75</sup>. На этом этапе медиареформа может быть сопряжена с другими социальными реформами и связана с движениями за справедливость, активисты могут продвигать идеи друг друга и усиливать общий месседж реформ.

В России также необходимы кампании для повышения медиаграмотности населения, на протяжении многих лет подвергаемого мощному воздействию пропаганды и дезинформации. Под медиаграмотностью понимается умение анализировать и критически оценивать информацию, получаемую из различных источников и коммуникационных платформ. Подобные кампании позволят России встроиться в общемировой процесс: сегодня во многих странах действуют организации, чьей миссией является обучение медиаграмотности и её внедрение в школьные программы. О значении навыков медиаграмотности в современном мире свидетельствуют соответствующие [инициативы](#) Европейского союза, [программы ЮНЕСКО](#), многочисленные общественные организации в США (например, [Media LiteracyNow!](#) или [National Association for Media Literacy Education](#)), нацеленные на построение более информированного общества.

Среди первых шагов, которые реформаторы могут сделать в этом направлении:

- открытые дискуссии с участием независимых журналистов и медиаисследователей о значении свободы слова и свободных и независимых СМИ для российского общества;

- разработка образовательных программ в сфере медиаграмотности для школ и вузов;
- организация семинаров, тренингов, онлайн-курсов по обучению навыкам медиаграмотности, в том числе с привлечением специалистов из разных стран.

### 4. Создание механизмов контроля за работой СМИ

Наряду со стимулированием медиаактивизма и повышением медиаграмотности реформаторам также стоит содействовать созданию механизмом общественного и профессионального контроля за работой СМИ. Если на первых этапах реформы важную роль в реформировании медиасистемы и предотвращении отката к авторитаризму играют демократизирующиеся государственные институты и обновлённые правовые механизмы, то на последующих стадиях к развитию медиасистемы стоит привлечь гражданские и профессиональные организации. Без активного участия гражданского общества последующая демократизация будет затруднена.

Интерес для реформаторов может представлять опыт таких западных организаций, как [FAIR](#) (Fairness and Accuracy in Reporting, США) и [Media Lens](#) (Великобритания).

**FAIR** была создана как некоммерческая организация в 1986 году для продвижения Первой поправки к конституции США (о свободе слова), борьбы с цензурой и предвзятостью в СМИ. Организация мониторит работу американских массмедиа и выявляет случаи, когда темы и проблемы, представляющие общественный интерес, касающиеся меньшинств или продвигающие оппозиционные взгляды, были проигнорированы журналистами. FAIR при этом не только критикует СМИ, но и встаёт на защиту журналистов в случаях угроз или препятствования их профессиональной деятельности. Будучи организацией прогрессивного толка, FAIR борется с концентрацией медиаактивов в руках крупных корпораций и продвигает идеи независимого общественного вещания и некоммерческой журналистики. В деятельности организации задействованы до 50 тыс. активистов.

75 Freedman, D., Obar, J. A., Martens, C., & McChesney, R. W. (Eds.) (2016). *Strategies for Media Reform: International Perspectives*. Fordham University Press.



Работа британской **Media Lens**, которая позиционирует себя как «сторожевой пес СМИ» (*mediawatchdog*), менее масштабна. Своей миссией её основатели – журналисты Дэвид Кромвель и Дэвид Эдвардс – называют информирование общества о том, как медиакорпорации систематически нарушают журналистские стандарты честного и тщательного освещения значимых событий. За 20 лет Media Lens стал авторитетным источником медиакритики (хотя сам проект подвергается критике за леволиберальные взгляды), проводя фактчекинг мейнстримовых СМИ, публикуя собственную аналитику и взаимодействуя с читателями, которые призваны выносить финальный вердикт

как работе мейнстримовых СМИ, так и самой Media Lens.

Примеры работы этих организаций свидетельствуют о том, что даже в развитых демократических странах журналистам и медиаактивистам приходится бороться за свободу слова и заниматься общественным и профессиональным контролем над работой СМИ (особенно мейнстримовых СМИ и медиакорпораций). В развивающихся странах, стремящихся к демократическому устройству, усилий в этом направлении должно предприниматься гораздо больше.

## Часть V: Последующие шаги (зрелый период)

Данный период демократического транзита может рассматриваться в рамках первых двух сценариев («перестройка 2.0», «конструирование государства с нуля»), однако даже в рамках сценария «реформа федеративного устройства» возможно провести некоторые из предлагаемых ниже мер (например, запустить реформу Союза журналистов).

Стоит отметить, что даже на зрелом этапе транзита сохраняется угроза отката к авторитаризму, особенно если предыдущие реформы были недостаточно эффективными. Калибровка может продолжаться до тех пор, пока не будет достигнут общественный консенсус по параметрам новой политической системы и, как следствие, новой медиасистемы. Основными задачами этого этапа будут решение долгосрочных задач по развитию медиасистемы путём реформ профессиональных объединений и журналистского образования.

### Реформа Союза журналистов

На этом этапе реформаторы могут запустить реформу [Союза журналистов России](#) (СЖР), крупнейшего в Европе объединения российских журналистов (около 70 тыс. членов, 82 региональные организации, более 40 творческих ассо-

циаций).

О необходимости реформы СЖР ещё в 2008 году говорил его бывший генеральный секретарь Игорь Яковенко. По его словам, «срок годности Союза журналистов России в таком виде, в котором он существует сегодня, закончился ещё в прошлом веке»<sup>76</sup>. Позднее Яковенко охарактеризовал работу организации как «паразитирование на теле государства». История СЖР началась в 1918 году, когда был учреждён Российский союз советских журналистов, почетными председателями которого были избраны Владимир Ленин и Лев Троцкий. Некоторое время организация не функционировала, но в 1959 году был создан Союз журналистов СССР, правопреемником которого в 1992-м стал СЖР. На протяжении почти всей своей истории СЖР был тесно связан с государством и подчинён его интересам, поэтому неудивительно, что после короткого периода демократизации 1990-х этот институт вернулся к сотрудничеству с правящим режимом.

Расследование «Коммерсанта» о СЖР 2012 года показало, что сотрудники ведущих федеральных СМИ не стремятся вступить в его ряды и не считают его выразителем корпоративных интересов<sup>77</sup>. Чуть ли ни единственной причиной, по которой журналисты

76 Игорь Яковенко: «Назрела необходимость реформы Союза журналистов России» // «Лениздат», 22 апреля 2008 г. URL: <https://lenizdat.ru/articles/1061426/>

77 Екатерина Винокурова. Полный журнал // «Коммерсантъ-Власть», №29, 23 июля 2012 г. URL: <https://>

(особенно региональные) ещё вступают в СЖР, является возможность получить международную пресс-карту, дающую скидки в музеях и другие льготы (СЖР является членом Международной федерации журналистов, крупнейшей в мире организации профессиональных работников СМИ). «Бесконтрольная выдача» пресс-карт стала бизнесом для СЖР ещё в конце 1990-х. В последние годы он окончательно утратил репутацию среди профессионального сообщества<sup>78</sup>.

Потенциальной площадкой для перезапуска профессионального объединения журналистов может стать созданный в 2016 году независимый [Профсоюз журналистов и работников СМИ](#)<sup>79</sup>, насчитывающий пока около 600 активных членов, основная часть которых – работники независимых СМИ в примерно 40 регионах России. В 2019 году профсоюз был принят в Европейскую федерацию журналистов. Организация активно выступает в защиту российских журналистов: под её эгидой прошли публичные кампании в поддержку [Светланы Прокопьевой](#), [Ивана Голунова](#) и [Ивана Сафронова](#).

Продолжая логику медиареформы, что новая медиасистема не должна создаваться сверху, а быть результатом публичных дискуссий с участием всех заинтересованных лиц, реформаторам стоит делегировать задачу по развитию независимого профсоюза работников СМИ журналистскому сообществу, сохранив функцию арбитра на переходный период – до тех пор, пока новая организация не достигнет зрелости и способности к саморегулированию в соответствии с демократическими ценностями. Для сохранения независимого статуса финансирование такой организации должно осуществляться за счет членских взносов, частных пожертвований и краудфандинга.

Представляется, что ключевыми задачами нового профсоюзного объединения станут:

1. разработка нового кодекса профессиональной этики, норм поведения, как формальных, так и неформальных;
2. создание механизмов внутреннего регулирования профессии (членство, разрешение профессиональных споров, взаимодействие с зарубежными коллегами и пр.);
3. создание механизмов защиты интересов журналистов в современных условиях (при разрешении трудовых споров, в случаях угроз или оказания давления и пр.);
4. выстраивание горизонтальных связей между региональными журналистами, а также взаимоотношений между российскими и зарубежными профессиональными организациями.

В случае успешного развития независимого профсоюзного движения возможно появление других профессиональных ассоциаций и организаций. Так, в Великобритании наряду с Национальным союзом журналистов существует до 10 других организаций, в том числе Британская ассоциация журналистов, Лондонский пресс-клуб, Ассоциация иностранной прессы, «Женщины в журналистике» и пр.

В качестве дополнительных стимулов реформаторы также могут создать условия для выстраивания горизонтальных связей и коллабораций между независимыми российскими журналистами и международными медиаорганизациями, занимающимися защитой свободы прессы, свободы слова в интернете, обеспечивающих безопасность журналистов и т.п.<sup>80</sup>.

---

[www.kommersant.ru/doc/1981954](http://www.kommersant.ru/doc/1981954). В 2016 году более десятка журналистов Znak.com публично вышли из СЖР, мотивировав свой демарш тем, что организация «действуют в худших традициях советских «творческих организаций», демонстрируя неуважение к рядовым журналистам и занимая услужливо-подобострастную позицию по отношению к чиновникам». См.: Дмитрий Комаров. Редакция Znak.com покинула Союз журналистов из-за несогласия с позицией нового руководства // «Коммерсантъ», 1 сентября 2016 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3077885>.

78 Журналисты покидают Союз журналистов. Почему? Организация объявила о «перезагрузке», но стало только хуже // Meduza, 2 сентября 2016 г. URL: <https://meduza.io/feature/2016/09/02/что-проishodit-s-soyuzom-zhurnalystov-rossii-korotko>

79 Илья Коваль. Объединяй и борись: в России создают профсоюз журналистов // DeutscheWelle, 26 марта 2016 г. URL: <https://www.dw.com/ru/объединяй-и-борись-в-россии-создают-профсоюз-журналистов/a-19143229>

80 Журналистские организации, сайт Комитета защиты журналистов, 2014 г. URL: <https://cpj.org/ru/2014/01/appendix-e-journalism-organizations/>



## Реформа журналистского образования

Медиареформа не будет полной без реформирования журналистского образования. На российском медиарынке сегодня заняты около 500 тыс. человек<sup>81</sup>, из них журналистами являются 140-150 тыс. человек<sup>82</sup> (до 70% – женщины<sup>83</sup>), при этом половина журналистов не имеет высшего профессионального образования. Недостаток квалифицированных кадров – одна из важнейших проблем в отрасли.

При этом количество вузов, предлагающих журналистское образование в России, растет и сегодня насчитывается около 150 институтов, ежегодно выпускающих до 4 тыс. специалистов в области медиа (уровень бакалавриата)<sup>84</sup>. Однако сами преподаватели факультетов журналистики давно говорят о недостаточном качестве российского журналистского образования<sup>85</sup>. Его исторической особенностью был упор на гуманитарные дисциплины, на которые до недавнего времени приходилось 80% всех учебных часов, в то время как обучению профессиональным навыкам уделялось 20% (это соотношение несколько улучшилось в последние годы).

Смысловой проблемой, которую реформаторам необходимо решить перед подготовкой этой части медиареформы, станет вопрос об определении сути журналистского образования. Дело в том, что среди педагогов отсутствует консенсус, в чём заключается эта суть: это навыки и ремесло, или теория коммуникаций и медиакритика, или новые технологии и интернет-журналистика, или медиаменеджмент, или всё же классическое гуманитарное образование? Задачу усложняет и тот факт, что в обществе также нет сложившегося понимания журналистики: о ней говорят «как о бизнесе, как об орудии пропаганды, как о носителе рекламы, как о средстве информирования населения, как о способе отвлечения масс от проблем – средстве

релаксации, как о раздражителе и т.д.»<sup>86</sup>. Именно по этим причинам, как неоднократно подчёркивалось ранее, необходима мощная информационно-просветительская кампания по повышению медиаграмотности населения, а также широкое публичное обсуждение роли и места СМИ как важнейшего демократического института.

Для разработки и реализации реформы журналистского образования необходимо привлечь ведущих не только преподавателей вузов, но и независимых журналистов, российских и зарубежных исследователей медиа, специалистов в области права СМИ и т.п., которым предстоит совместными усилиями найти ответ на вопрос о сути журналистики в России и адаптировать лучшие мировые образовательные практики к российским условиям.

В систему нового журналистского образования рекомендуется заложить следующие базовые принципы<sup>87</sup>:

- системность и фундаментальность (серьёзное освоение профессии на теоретическом уровне);
- практичность и технологичность (практика в редакциях, обучение новым технологиям и навыкам);
- сочетание универсальной и профильной подготовки.

Дополнительный акцент следует сделать на продвижении идеи журналистики как гражданской профессии и её роли как демократического института, повышении роли расследовательской журналистики, обучении новейшим медиатехнологиям, привлечении большего числа практикующих независимых журналистов в качестве преподавателей, на возможностях для переподготовки и повышения квалификации действующих журналистов и преподавателей вузов, развитии программ международного обмена.

81 В Союзе журналистов назвали число работников российских СМИ // Известия, 19 июня 2020 г. URL: <https://iz.ru/1025609/2020-06-19/v-soiuze-zhurnalistov-nazvali-chislo-rabotnikov-rossiiskikh-smi>

82 Рихтер А. О некоторых актуальных проблемах журналистики и журналистского образования / Журналистское образование – повышение качества образования и новые технологии, ОБСЕ:Шестая Южнокавказская конференция СМИ. Тбилиси, Грузия, 19-20 ноября 2009 г.

83 Эксперты рассказали, сколько журналисты в РФ в среднем работают на одно СМИ // РИА Новости, 8 октября 2019 г. URL: <https://ria.ru/20191008/1559527704.html>

84 Vartanova E., Lukina M. (2017), Russian Journalism Education: Challenging Media Change and Educational Reform. Journalism & Mass Communication Educator, 2017, Vol. 72(3).

85 <https://www.hse.ru/news/edu/23031804.html>

86 Рихтер, 2009.

87 Там же.

# Заключение и рекомендации

Данный доклад – первая попытка осмыслить суть и содержания реформы российской медиасистемы. Проведённый анализ ни в коем случае не является исчерпывающим и служит отправной точкой для дальнейших дискуссий. Более того, как показывают исследования, медиареформу сложно свести к набору предписаний или задач – это динамично развивающаяся сфера, существующая в тесной взаимосвязи с другими направлениями демократического транзита.

Перед разработчиками и участниками всеобъемлющей медиареформы стоят серьёзные вызовы. В идеальных условиях экзистенциальной задачей будет преодоление всепроникающего цинизма, активно спонсируемого правящим режимом и выражающегося в открытой безнаказанности власти и презрительной пассивности общества. В основе этого цинизма лежат постмодернистские идеи об отсутствии объективной истины и моральном релятивизме, нанесшем удар по главной задаче журналистики – говорить правду. Это вызов носит философский характер, и его преодоление требует глубокого осмысления российскими экспертами и интеллектуалами – эти задачи лежат вне фокуса данной работы. Но без осознания этого вызова, без понимания проблемы царящего в российском обществе цинизма, пронизывающего публичное поле, язык и другие формы коммуникации, российский демократический транзит будет затруднен.

В условиях трёх сценариев транзита («перестройка 2.0», «конструирование государства с нуля», «реформа федеративного устройства») оптимальным будет модульный подход к медиареформе – создание такой её конфигурации из компонентов, намеченных в данной работе, которая будет наиболее адекватно соответствовать реальным политическим вызовам

того или иного транзита. Но даже вне зависимости от того, какой из сценариев будет реализован в России и какое именно «окно возможностей» будет открыто, ряд наиболее острых проблем российской медиасистемы, таких как прекращение преследований журналистов, отмена наиболее репрессивных законов, регулирующих работу СМИ, снижение агрессивности государственной пропаганды, могут быть вполне решены. Кроме того, ещё на предварительном этапе реформаторы могут создать рабочую группу для запуска дискуссии о российском понимании свободы слова и оптимальных вариантах российской медиамодели. К этому процессу могут привлекаться различные эксперты, специалисты, исследователи, журналисты и медиаактивисты, готовые к конструктивному диалогу о будущем российской журналистики.

Сегодня осторожный оптимизм внушает тот факт, что несмотря на давление государства, в России сохраняются независимые СМИ, многие из которых не уступают по качеству лучшим западным аналогам, а с точки зрения расследовательской журналистики, возможно, даже их превосходят. Именно на этот сегмент российской медиасистемы, на его участников, их ценности и профессиональные стандарты стоит сделать ставку реформаторам.

В будущем, когда в российский политической системе наконец наметится реальный демократический транзит, ключевыми в проведении фундаментальной медиареформы должны стать принципы прозрачности, открытости и инклюзивности. Только широкий общественный консенсус о параметрах создаваемой медиасистемы позволит закрепить достижения реформы и предотвратить авторитарный откат.

## Об авторе



**Ольга Хвостунова** – журналист, исследователь медиа и политический коммуникаций. Закончила факультет журналистики МГУ, кандидат филологических наук (тема диссертации: «Роль экспертов в политическом дискурсе в СМИ»), соавтор учебника для вузов «СМИ и политика» и коллективной монографии «СМИ в меняющейся России». В 2005-2010 гг. редактор ИД «Коммерсантъ». В 2010 году в рамках программы Фулбрайта была приглашённым исследователем в Институте Гарримана (Колумбийский университет). С 2011 года работает в Институте современной России.

## О проекте «Реформум»

Проект «Реформум» основан в 2020 году. Формат проекта – онлайн-платформа для экспертных обсуждений, комментариев и публикации докладов, касающихся позитивных преобразований в российском обществе. «Реформум» также проводит семинары и дискуссионные сессии для экспертов.

Задача проекта – разработка дорожной карты реформ для России. «Реформум» стремится создать позитивную повестку для российского общества, которая могла бы заинтересовать максимальное количество граждан.

Проект открыт для сотрудничества с российскими учеными и практикующими общественными и политическими деятелями, проживающими как в России, так и за её пределами. Экспертами проекта будут предлагаться и обсуждаться реформы, возможные как в текущей политической системе, так и в ходе возможных политических преобразований в стране.

Проект существует на гранты некоммерческих организаций и не имеет аффилиации с политическими фигурами, партиями или представителями бизнеса.