

## **РЕКОМЕНДАЦИИ**

### **Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам специального заседания на тему «О совершенствовании механизмов государственной поддержки региональных и муниципальных средств массовой информации»**

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, во исполнение поручения Президента Российской Федерации о подготовке предложений по поддержке региональных и муниципальных средств массовой информации (далее – СМИ) провел 14 марта 2016 г. специальное заседание. В ходе подготовки заседания были проведены обширные исследования, включая сбор и анализ сведений о формах и видах государственной поддержки СМИ в 77 субъектах Российской Федерации, а также контент-анализ печатных средств массовой информации, издающихся в различных регионах страны.

Кроме того, Советом при содействии МИД России и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации была собрана и проанализирована информация об организационно-правовых механизмах государственной поддержки СМИ в зарубежных странах (справка прилагается).

На специальном заседании Совета, состоявшемся 14 марта 2016 г., были обсуждены итоги исследования при участии руководства Минкомсвязи России и Роспечати, представителей МИД России, Минфина России, Минэкономразвития России, ФАС России, Счётной палаты РФ, Общественной палаты РФ, ФГУП «Почта России», Союза журналистов России, Союза издателей (ГИПП), Ассоциации независимых региональных изданий (АНРИ), Ассоциации распространителей периодической печати (АРПП), Фонда медиа-исследований и развития стандартов журналистики, представителей региональных органов исполнительной власти, региональных медиа-холдингов, издательских домов и телекомпаний, а также ведущих экспертов в области теории и практики журналистики, отраслевого маркетинга и законодательства.

1. По результатам проведенных исследований Совет считает возможным констатировать, что явление так называемого «самопиара губернаторов» существует в региональных и местных СМИ реально. Этому в немалой степени способствуют существующие схемы организации государственной поддержки региональных и муниципальных СМИ из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Можно выделить следующие типы такой поддержки:

а) поддержка путем заключения контрактов на информационное сопровождение деятельности органов власти, оформляемых через систему закупок для государственных нужд. Так называемые «информационные контракты» использовались в 2015 г. в 61 субъекте Российской Федерации. На них было потрачено из региональных бюджетов более 14 млрд руб., что составляет 52,21 % общего объема средств, израсходованных в 77 субъектах Российской Федерации;

б) поддержка путем предоставления целевых субсидий (70 субъектов Российской Федерации, 9,8 млрд руб. - 36,74% общего объема средств);

в) поддержка путем предоставления нецелевых субсидий (16 субъектов Российской Федерации, 2,4 млрд руб. - 8,91% общего объема средств);

г) поддержка в форме грантов (18 субъектов Российской Федерации, 0,5 млрд руб. - 1,7% общего объема средств);

д) поддержка путем оплаты размещения публикаций на коммерческой основе (13 субъектов Российской Федерации, 0,07 млрд руб. - 0,25% общего объема средств);

е) поддержка в виде взносов в уставной капитал СМИ. Данный тип государственной поддержки реализован только в Республике Башкортостан, Владимирской, Воронежской и Орловской областях (0,05 млрд руб. – 0,19% общего объема средств).

Приведенные данные говорят о том, что наиболее популярными типами поддержки на текущий момент являются информационные контракты через систему государственных закупок и целевые субсидии. Остальные типы государственной поддержки развиты достаточно слабо.

Регионами – лидерами по объёму поддержки СМИ являются Москва (11 млрд руб.) и Ямало-Ненецкий автономный округ (1,5 млрд руб.).

Следует, однако, иметь в виду, что общая сумма государственной поддержки региональных и местных СМИ складывается не только из указанных выше средств, но и из средств на сопровождение отдельных мероприятий, по самым различным статьям региональных бюджетов. Подчеркнем, что каждый регион изобретает свою собственную схему поддержки СМИ и ее нормативно-правового оформления. При этом суммы поддержки в расчете на одного жителя могут даже в сопредельных регионах различаться на порядок.

2. Распределение бюджетных средств субъектов Российской Федерации по типам СМИ осуществлялось в 2015 г. в следующих пропорциях:

- 73,8% (9,7 млрд руб.) направлено на поддержку СМИ, учреждаемых государственными органами или с участием

государственных органов. Только в двух регионах не оказалось подобных СМИ;

- 17,6% (2,3 млрд руб.) – на поддержку СМИ без государственного участия. Подобное практикуется в 59 субъектах Российской Федерации;
- 8,6% (1,1 млрд руб.) – на поддержку СМИ, учреждаемых органами местного самоуправления или с их участием (46 субъектов Российской Федерации).

Приведенные данные показывают, что бюджетная поддержка оказывалась преимущественно государственным и муниципальным СМИ: на их долю приходилось более 82,4% общего объема выделяемых средств.

Распределение общей суммы государственной поддержки СМИ из региональных бюджетов по сегментам рынка СМИ показывает, что самую большую долю выделяемых средств получают региональные телерадиокомпании (34,8%) и региональные вставки на федеральных телеканалах (26,5%). На поддержку печатной прессы приходится 26,6% общего объема средств, в том числе 1,2% - на региональные вклады в федеральные газеты и журналы. Некоторая поддержка (8,3 %) оказывается также специализированным медиа: прессе на национальных языках, для детей, инвалидов и т.д. На поддержку сетевых изданий, то есть СМИ, распространяемых в Интернете, расходуется 3,9% общего объема средств.

Нельзя не приветствовать предложения Минфина России и «Открытого правительства» по введению строгой отчетности по расходам на информационное обслуживание деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, что должно до какой-то степени прояснить картину расходов. Однако в распоряжении региональных администраций останется масса других способов непрозрачного финансирования СМИ, а проблему повышения качества региональной журналистики меры более строгой отчетности решить не в состоянии.

3. На какие же цели выделяются СМИ средства региональных бюджетов? Как показывают проведенные Советом исследования, в 2015 г. было направлено:

а) 47,97% (6,5 млрд руб. в 58 субъектах Российской Федерации) – на поддержку освещения важных для региона тем и событий;

б) 30,13% (4,1 млрд руб. в 65 субъектах Российской Федерации) - на информационное сопровождение деятельности региональных органов власти;

в) 18,56% (2,5 млрд руб. в 34 субъектах Российской Федерации) – на поддержку СМИ в рамках различных госпрограмм и госзаданий региональным и муниципальным бюджетным учреждениям;

г) 3,34% (0,5 млрд руб. в 18 субъектах Российской Федерации) – на поддержку различных проектов СМИ в форме грантов.

В последнее время в некоторых регионах наметилась тенденция перехода от «информационных контрактов» на систему грантов, которые с точки зрения «самопиара губернаторов» выглядят менее одиозно. Однако этой схеме явно недостает прозрачности, объективности и понятности для общества. Даже в тех случаях, когда гранты распределяются по конкурсу, общих и понятных критериев определения победителей нет, как нет и общего и прозрачного механизма формирования экспертных комиссий.

В этом контексте заслуживает внимания позитивный опыт Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям (Роспечать), которое в течение ряда лет распределяет по прозрачным правилам гранты государственной поддержки СМИ, ориентируясь именно на журналистские проекты. Вместе с тем бюджетные средства, которыми оперирует Роспечать, явно недостаточны, а понимание реальной картины региональных и местных СМИ с федерального уровня не всегда возможно.

4. Примечательно, что организаторами поддержки СМИ (заказчиками) всегда выступают подразделения региональной администрации: управления информации и печати, комитеты по закупкам, пресс-службы и т.п. Совет не смог найти ни одного региона, где бы вопросы поддержки региональных и местных средств массовой информации решались с участием общественных палат или других структур гражданского общества.

Неудивительно, что при такой организации распределения государственной поддержки она достается, в первую очередь, структурам, аффилированным с руководством и политическими элитами регионов. В результате в массовом порядке порождается «самопиар губернаторов». Совет разделяет обеспокоенность этим вредным явлением. Вместе с тем Совет полагает нецелесообразным использовать в данном случае метод уголовной репрессии, прежде всего, из-за невозможности определить четкие юридические критерии, определяющие понятие «самопиара». Более того, проблема не столько в «самопиаре», сколько в боязни журналистов объективно освещать деятельность региональных и местных органов власти, то есть выполнять те задачи, которые определены журналистике в рамках политической системы страны и в структуре гражданского общества.

Государственная поддержка СМИ в том виде, в котором она оказывается сегодня, приводит не к повышению качества журналистики, а к вытеснению содержательных материалов из СМИ. «Поддержка» в форме покупки лояльности выливается в бессодержательность, в вытеснение из СМИ актуальной повестки дежурными пресс-релизами. Исчезают целые жанры, которыми по праву гордилась российская школа журналистики: расследования, очерк, качественная аналитика. Прерывается обратная связь: СМИ, по сути, возводят в сознании людей «потемкинские деревни».

Опасность такого положения становится тем более очевидной в условиях экономического кризиса, когда у органов власти может возникнуть потребность обсуждения с гражданами, местными сообществами необходимости непопулярных решений. Оказывается, что сложившаяся система «покупки лояльности» СМИ уничтожила каналы коммуникации между обществом и властью. Региональные и местные СМИ как площадки для обсуждения серьезных социально-значимых вопросов оказываются непригодны.

5. Перед федеральными и региональными СМИ в равной мере стоит проблема «последней мили», то есть доставки продукта непосредственно потребителю. Однако, если для телевизионного сигнала эта проблема решается за счет бюджетов (федерального и региональных), то доставка печатных изданий почтой дотируется крайне неудовлетворительно. Тиражи печатных СМИ неуклонно падают, в первую очередь, из-за роста цен на услуги связи. Принимаемые в некоторых регионах (например, в Воронежской области) меры по поддержке структуры распространения печатных СМИ в розницу дают весьма ощутимый результат, однако в большинстве субъектов Российской Федерации газетные киоски, наоборот, вытесняются с рынка, что, в свою очередь, усиливает финансовое неблагополучие региональной и местной прессы, а следовательно, еще более обедняет их содержание.

6. Важным показателем реальной заботы региональных властей о развитии средств массовой информации является наличие льгот для СМИ и журналистов. Только в 11 из 77 обследованных Советом субъектов Российской Федерации имеются подобные льготы.

Так, освобождение от уплаты налога на имущество, пониженная налоговая ставка по налогу на прибыль организации практикуются в Ростовской области и ЯНАО.

В Воронежской и Ростовской областях возмещается часть затрат на производство, выпуск и распространение печатных СМИ.

Во Владимирской области на муниципальном уровне существуют льготы по аренде помещений для редакций, а в Ставропольском крае – на услуги ФГУП «Почта России».

В Магаданской, Самарской, Сахалинской и Тульской областях, в НАО и ЯНАО сотрудникам региональных и местных СМИ власти помогает со служебным жильём, возмещают затраты на обучение, практикуют различные формы поощрения лучших журналистов. В Кемеровской области принимаются меры по поддержке семей журналистов, погибших в связи с исполнением профессиональных обязанностей.

В то же время на федеральном уровне принимается немало законов, ограничивающих деятельность журналистов и предусматривающих для них ответственность, в том числе в виде штрафов, размеры которых зачастую превышают их заработки в сотни раз. Запретительная политика сопровождается многочисленными случаями давления на главных редакторов и журналистов, включая избиения и даже убийства. При этом все поправки, ущемляющие права СМИ и журналистов, вносятся в законодательство без учета мнения журналистского сообщества. К мнению сообщества безразличны также суды и органы исполнительной власти, формирующие и реализующие государственную политику в сфере СМИ. Такое положение нельзя считать нормальным.

7. Совет рассматривает региональную и местную журналистику как часть российской культуры, а также как важный элемент гражданского общества и политической системы страны. При таком подходе становится очевидным, что региональные рынки СМИ и рекламы не могут оставаться предметом сговора медиа-олигархов с губернаторами, а нуждаются в цивилизованном правовом регулировании. Социально значимые СМИ должны получить на государственном уровне экономические и иные преимущества перед развлекательными изданиями и телеканалами, а также перед теми СМИ, которые только симулируют журналистику, а на самом деле лишь осваивают средства господдержки.

Совет не видит аргументов в пользу того, чтобы отказаться от государственной поддержки СМИ, тем более в период экономического кризиса. Лишение такой поддержки привело бы сегодня к еще большему «пожелтению» СМИ, дальнейшему вымыванию серьезной журналистики, росту заказных публикаций. Вместе с тем государственная поддержка должна рассматриваться обеими сторонами не как «покупка лояльности», а как создание благоприятных условий для выполнения журналистами их обязанностей перед обществом: правдиво информировать аудиторию о состоянии дел в стране и мире, в регионах и муниципалитетах, вскрывать недостатки и злоупотребления, анализировать и оценивать деятельность властных структур, способствуя тем самым ее совершенствованию.

В то же время необходимо обеспечить, чтобы государственная поддержка оказывалась именно социально значимым СМИ. С этой целью необходимо установить в законодательстве четкие критерии, позволяющие выделять социально значимые СМИ, и механизмы участия органов журналистского сообщества в применении этих критериев.

8. Серьезным вызовом для развития региональных и местных СМИ остается недостаточный уровень подготовки журналистских кадров. Факультеты журналистики, создаваемые, в том числе, в вузах совершенно неподходящего профиля, не обеспечивают должной подготовки

журналистов, в том числе правовой и профессионально-этической, а лучших выпускников, как правило, переманивают к себе пресс-службы и пиар-агентства.

Попадая в редакции СМИ, молодые журналисты часто вынуждены заниматься только копированием пресс-релизов, а экономические трудности СМИ не позволяют им приобретать опыт работы в более сложных, но и более содержательных жанрах.

При этом значительная часть молодых журналистов находит применение своим способностям в различных социальных сетях и в блогах в сети «Интернет». Однако в отсутствие на самостоятельных площадках редакционной работы и помощи со стороны более опытных коллег, молодые журналисты впитывают далеко не лучшие приемы информационного взаимодействия с аудиторией: провокация, обман, троллинг, эпатаж и т.п.

Анализ и обобщение отечественного и зарубежного опыта государственной поддержки средств массовой информации позволяет Совету сформулировать следующие предложения:

## **I. Предложения о мерах поддержки социально значимых СМИ**

В соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 1995 г. № 191-ФЗ «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» СМИ предоставлялись льготы в сфере налогообложения, а также при использовании государственного имущества и средств связи по аналогии с бюджетными учреждениями и организациями в сфере культуры. К сожалению, в процессе так называемой «монетизации льгот» данный закон в 2004 г. был признан утратившим силу. Говоря сегодня о мерах по возрождению российской журналистики, Совет считает необходимым ставить вопрос о предоставлении льгот и преференций организациям, осуществляющим производство и выпуск средств массовой информации, а также распространение их продукции, как выполняющим социально значимые услуги.

1.1. Предлагается внести изменения в Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» в части: придания статуса социально значимых услуг деятельности по производству и выпуску средств массовой информации, распространению их продукции; запрещения взимания платы за размещение рекламных и иных заказных материалов под видом журналистских публикаций; закрепления статуса государственных и муниципальных средств массовой

информации; закрепления роли органов профессионального саморегулирования в сфере СМИ (проект прилагается).

Также необходимо законодательно установить, что материалы, подготовленные на средства господдержки, должны иметь специальную пометку об этом.

Совет также считает возможным поддержать проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации" (в части наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями в отношении средств массовой информации)», внесённый в Государственную Думу Федерального Собрания РФ по инициативе Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан (законопроект № 965647-6). Совет полагает, что данная законодательная инициатива позволит уточнить статус органов местного самоуправления как полноценных участников правоотношений со СМИ.

1.2. Предлагается внести изменения в Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О социальных взносах» в части снижения для СМИ ставки страховых взносов в социальные фонды с 30% до 26% (т.е. до уровня 2011 г.).

1.3. Предлагается внести изменения в Часть вторую Налогового кодекса РФ в части: снижения до 13,5% ставки НДС на рекламу и до 5% - на производство, выпуск и реализацию периодических печатных изданий; установления налоговых льгот для издателей СМИ по налогу на имущество организации, по налогу, уплачиваемому при применении упрощенной системе налогообложения; отмена земельного налога в отношении земельных участков под газетными киосками.

1.4. Предлагается восстановить систему дотаций на поддержку доставки печатных изданий силами ФГУП «Почта России».

1.5. Предлагается внести изменения в Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» в части снятия неоправданных ограничений в отношении рекламы отдельных товаров и услуг в периодических печатных изданиях, оказывающих социально значимые услуги.

1.6. Предлагается поручить ФАС России разработать проект федерального закона «О социальной рекламе», предусмотрев в нем дополнительные механизмы поддержки социально значимых СМИ.

1.7. Предлагается рассмотреть вопрос об оптимизации структуры и уточнении функций пресс-служб, которые функционируют при региональных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления, а высвободившиеся средства направить на поддержку региональных и местных СМИ.

1.8. Предлагается включить в перечень показателей, по которым оценивается деятельность глав субъектов Российской Федерации, такой критерий как количество газетных киосков на 100 тысяч населения. При этом в качестве оптимального норматива следует принять пропорцию: 1 киоск на 1,5 тыс. жителей.

## **II. Предложения о мерах поддержки региональных и местных СМИ**

2.1. Предлагается внести изменения в Бюджетный кодекс РФ в части запрещения использования бюджетных средств на освещение деятельности глав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В настоящее время только в отношении Президента Российской Федерации действует прямой законодательный запрет на использование бюджетных средств резервного фонда Президента РФ на освещение деятельности Президента РФ в средствах массовой информации (ч. 4 ст. 82 Бюджетного кодекса РФ). Как это не парадоксально, но для региональных и местных руководителей таких ограничений законодательством РФ не предусмотрено. Указанные субъекты являются ньюсмейкерами, поэтому освещение в СМИ их публичной деятельности не требует специального бюджетного финансирования.

При этом следует иметь в виду, что различия между «освещением деятельности» и «обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (в соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления») юридически достаточно очевидны. Соответствующий бюджет несет расходы, связанные именно с обеспечением доступа к информации о деятельности указанных органов (создание и ведение официальных сайтов, работа пресс-службы и т.д.), но освещение в СМИ деятельности этих органов по их инициативе и за бюджетный счет положениями указанного федерального закона не предусматривается. Более того, закон № 8-ФЗ исходит из недопустимости навязывания информации ее потребителю. Получение информации о деятельности органов власти – это право граждан, а не их обязанность.

В случае внесения предлагаемых изменений в Бюджетный кодекс РФ, направление бюджетных средств в нарушение предлагаемого

ограничения, будет возможно только вне правового поля – в порядке их нецелевого использования. Тогда, в отношении нарушителя будут применяться установленные ч. 2 ст. 306.2 Бюджетного кодекса РФ меры принуждения (бесспорное взыскание в федеральный бюджет или приостановление предоставления межбюджетных трансфертов в части неправомерно использованных сумм).

2.2. Предлагается внести изменения в Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» в части регулирования вопросов содержания, объема и оплаты информационных услуг, которые СМИ предоставляют региональным органам государственной власти и органам местного самоуправления.

2.3. Предлагается внести изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части наделения муниципальных органов правом учреждать периодические печатные издания исключительно в целях публикации своих нормативных правовых и иных актов, и только в том случае, если отсутствует возможность их опубликования в электронном виде на официальном сайте органа местного самоуправления в сети «Интернет». Одновременно должен быть наложен запрет на оплату услуг СМИ по информационному обеспечению деятельности органов местного самоуправления помимо организационно-правовых механизмов, которые предполагается закрепить в Федеральном законе от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации».

Представляется, что предлагаемые законодательные изменения позволят форсировать процесс формирования региональных медиа-холдингов, объединяющих муниципальные газеты. В таких холдингах районные и городские издания должны получить не только более благоприятные экономические условия, но также весомые гарантии их редакционной самостоятельности и независимости от муниципальных властей. В свою очередь, сами региональные медиа-холдинги должны обеспечить максимальную открытость своей деятельности и ее подотчетность субъектам общественного контроля.

2.4. Предлагается распространить на сферу СМИ хорошо зарекомендовавшую себя систему президентских грантов, ежегодно предоставляемых на конкурсной основе для поддержки некоммерческих организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества

и реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Данное предложение может быть реализовано путём изъятия соответствующих полномочий Роспечати по предоставлению поддержки организациям, осуществляющим выпуск, распространение и тиражирование социально значимых проектов в области печатных средств массовой информации, и передачи их вместе с соответствующими бюджетными средствами оператору президентских грантов.

В качестве оператора президентских грантов в сфере поддержки социально значимых проектов в СМИ могли бы выступить Союз журналистов России, Союз издателей (ГИПП), АНРИ, АРПП или Фонд защиты гласности.

2.5. Предлагается рассмотреть вопрос о формировании на федеральном уровне Фонда поддержки региональных и местных СМИ, средства которого могли бы быть сформированы за счет пересмотра межбюджетных трансфертов путем внесения соответствующих изменений в федеральный бюджет на соответствующий год.

Идея фонда привлекает единообразием, внятностью и прозрачностью, которая может быть обеспечена созданием при фонде наблюдательного и экспертного советов. Принципиально важно обеспечить включение в подобные советы, а также в конкурсные комиссии представителей журналистского сообщества и профильных общественных организаций, которые могли бы профессионально оценить поступающие заявки. При этом получателями грантов могли бы быть как СМИ, так и журналисты или их коллективы, предлагающие социально значимые проекты.

Целесообразно создание аналогичных фондов и на уровне субъектов Российской Федерации за счет реорганизации чрезвычайно раздутых управленческих структур, «курирующих» СМИ. Помимо прочего, такая реформа должна была бы привести к существенной экономии бюджетных средств. В подобных фондах могли бы аккумулироваться не только средства региональных бюджетов, но и целевые пожертвования частных лиц и коммерческих структур. Помимо распределения средств прямой поддержки, фонды могли бы предоставлять СМИ и иную поддержку, например, в форме дешевых кредитов (субсидирования кредитных ставок), методической или консультативной помощи. На фонды поддержки СМИ мог бы быть возложен и системный мониторинг контента печатной и электронной прессы.

В основу деятельности фондов целесообразно положить единые принципы и критерии распределения средств на поддержку журналистских проектов, чтобы было заранее известно, какие проекты в СМИ могут, а какие не могут сопровождаться расходами из региональных бюджетов.

Представляется целесообразным протестировать предлагаемую идею фондов в нескольких «пилотных» регионах страны. В частности, следует опробовать порядок определения приоритетов поддержки СМИ через механизмы, аналогичные интернет-порталам «Активный гражданин» и «gosuslugi.ru».

2.6. Предлагается проработать вопрос о том, чтобы направить не только часть средств, расходуемых сегодня на поддержку региональных и местных СМИ, но и дополнительные внебюджетные ресурсы на «инвестиции в человеческий капитал» российской журналистики: на послевузовское повышение квалификации, творческие конкурсы, обмен опытом, стажировки, освещение сложных тем и возрождение трудоемких жанров, составляющих гордость российской журналистики.

«Инвестиции в человеческий капитал» предполагают также поддержку программ, направленных на медиа-образование населения.

В случае одобрения представленных предложений Совет готов принять активное участие в их детальной проработке и подготовке проектов соответствующих нормативных правовых актов.

Настоящие Рекомендации приняты путем заочного голосования «...» марта 2016 г.

Председатель Совета

М.Федотов