

## РОЛЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НКО И СМИ

А. А. Черваков

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 16 апреля 2016 г.

**Аннотация:** в статье поднимается ряд ключевых вопросов, раскрывающих взаимосвязь между государственной поддержкой некоммерческого сектора и средств массовой информации в регионах России.

**Ключевые слова:** государственная поддержка, средства массовой информации, социально ориентированные некоммерческие организации, партисипативное партнерство, государственные гранты.

**Abstract:** the article raises several key questions that reveal the relationship between state support of the nonprofit sector and the media in the Russian regions.

**Key-words:** government support, media, socially oriented non-profit organizations, participatory partnership, government grants.

### ВВЕДЕНИЕ НЕГАТИВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НКО И СМИ

В настоящее время в регионах России наметилось две негативные тенденции общественного развития, которые на фоне кризисных проявлений обозначились еще более четко.

Первая заключается в том, что при возрастающей потребности в привлечении НКО к решению социальных проблем «третий сектор» остается слабым как с точки зрения вовлеченности в его работу широких слоев населения, так и финансово-экономической устойчивости. А вместе с тем необходимость в повышении эффективности социальной политики как никогда остра. Общество становится сложнее, а государственные органы, действующие в условиях строгой регламентации и унификации своей деятельности, для более гибкого и адекватного реагирования на эти изменения нуждается в таком помощнике, как НКО. Последние способны творчески и оперативно заниматься социальными вопросами на условиях паритетного общественно-государственного партнерства. Поэтому объемы и виды государственной поддержки, которую получают социально ориентированные некоммерческие организации, из года в год увеличиваются. Так, с 2012 г. финансовая поддержка некоммерческих организаций в рамках выделения президентских грантов увеличилась почти в четыре раза, составив в 2015 г. 3,7 млрд рублей [1].

Однако одной из причин, по которой НКО пока не пользуются достаточной поддержкой «снизу»

(что выражается в нехватке благотворителей и волонтеров), является неосведомленность граждан об их деятельности. Так, в соответствии с опросом «Левада-центра»<sup>1</sup>, только 16 % точно знают, что такое НКО, а 29 % ничего не слышали о таких организациях [2]. Согласно опросу Фонда общественного мнения<sup>2</sup>, только 16 % знают или слышали выражение «гражданское общество», наиболее организованной частью которого и являются НКО, в то время как 39 % сообщили, что слышат о таком понятии впервые, еще 16 % затруднились ответить [3].

Вторая негативная тенденция состоит в следующем. Роль СМИ как сигнализатора социальных проблем и одного из основных каналов социальной коммуникации становится еще важнее в условиях информационного общества. Вместе с тем они снижают долю социальной проблематики в своем контенте, вследствие чего утрачивают доверие аудитории. Опрос Всероссийского центра изучения общественного мнения<sup>3</sup> показывает такой уровень доверия региональным СМИ: прессе в разной степени

<sup>1</sup> Опрос проведен 20-24 июня 2013 г. по репрезентативной всероссийской выборке городского и сельского населения среди 1601 человека в возрасте 18 лет и старше в 130 населенных пунктах 45 регионов страны, статистическая погрешность данных не превышает 3,4 %.

<sup>2</sup> Опрос проводился среди граждан РФ от 18 лет и старше 13 сентября 2015 г. в 53 субъектах РФ, 104 населенных пунктах, опрошено 1500 респондентов методом интервью по месту жительства, статистическая погрешность не превышает 3,6 %.

<sup>3</sup> Инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ проведен 2-3 мая 2015 г., опрошено 1600 человек в 130 населенных пунктах в 46 областях, краях и республиках России, статистическая погрешность не превышает 3,5 %.

не доверяют 33 %, в то время как 16 % затрудняются определить свою позицию, телевидению – соответственно 26 % и 8 % [4]. По опросу Левада-центра<sup>4</sup> телевидение лидирует по доверию (41 %), а на второй позиции – «друзья, родные, соседи» (19 %), в то время как интернет-изданиям доверяют 18 %, а газетам – 12 % [5].

И зачастую усугубляет эту ситуацию прямая зависимость СМИ от государственного финансирования на региональном уровне. Ведь роль канала коммуникации для получения обратной связи, сигнализатора социальных проблем, волнующих значительное число граждан, площадки для дискуссии по спорным вопросам общественно-политического и социально-экономического развития, предполагает реальную независимость и самостоятельность СМИ.

## ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ

### 1. Проблемы взаимодействия органов государственной власти и СМИ на региональном уровне

Информационная политика региональных властей во многих субъектах Федерации направлена на укрепление именно зависимости и строится по схожей модели.

В регионах формируются государственные медиахолдинги, которым ставится задача по захвату медийного рынка и ведению конкуренции с частными игроками. Кроме того, создаются новые государственные СМИ в целях максимального охвата информационных ниш, включая и не связанные с освещением общественно-политической жизни и соответственно проведением информационной политики.

Наиболее масштабный медиахолдинг создан в Татарстане, в который входят 99 республиканских, городских и районных газет, 16 журналов, включая 2 детских и 3 молодежных журнала, юмористический журнал, а также образовательные журналы, журналы о культуре, литературе (выпускаются на русском, татарском, удмуртском и чувашском языках), 21 телекомпания, 13 радиостанций, в целом – 85 филиалов на территории республики. В Новосибирской области, наоборот, пошли по пути минимализма, образовав лишь печатный холдинг на базе издательского дома «Советская Сибирь», присоединив к нему одну городскую и пять проблемных районных газет. В то время как большая часть остальных районных изданий и областная телерадиокомпания (ОТС-ТВ и ОТС-Радио) являются самостоятельными государственными структурами (функционируют преимущественно в форме автономных учреждений).

<sup>4</sup> Опрос проведен 20-23 ноября 2015 г. по репрезентативной всероссийской выборке городского и сельского населения среди 1600 человек в возрасте 18 лет и старше в 137 населенных пунктах 48 регионов страны на дому у респондента методом личного интервью, статистическая погрешность не превышает 3,4 %.

ественно в форме автономных учреждений).

В Липецкой области в медиахолдинг (ОБУ Издательский дом «Липецкая газета») собраны печатные издания, занимающие практически все популярные медийные ниши: ежедневная общественно-политическая «Липецкая газета», газета «Молодежный вестник», детская газета «Золотой ключик», еженедельник «Липецкая спортивная газета», информационно-аналитический журнал «ЛГ: итоги недели», «Литературный журнал «Петровский мост», еженедельник «Регион. Вести», новостной портал *Lipetskmedia.ru*. Не входят в холдинг только государственные телеканал и радиостанция ОБУ «ТРК «Липецкое время», а учредителями 19 районных газет являются органы местного самоуправления, в некоторых случаях соучредителем выступают региональные власти (в лице Управление по делам печати, телерадиовещания и связи Липецкой области). В Нижегородской области государственный медиахолдинг отсутствует, но сеть СМИ, которыми владеет правительство Нижегородской области (функцию учредителя выполняет Министерство информационных технологий, связи и средств массовой информации), включает телерадиокомпанию и три областные газеты: ежедневная газета «Нижегородская правда», еженедельник «Земля нижегородская» и издания на татарском языке «Туган Як (Родной край)». Соучредителями районных изданий выступают региональные и местные власти<sup>5</sup>.

Здесь приведен лишь ряд примеров, показывающих различные пути консолидации массмедиа, но сама общая тенденция к захвату медиарынка региональными властями характерна для большинства регионов.

Еще одна проблема состоит в том, что государственные структуры заключают долгосрочные договора с независимыми медиа, которые, в свою очередь, могут попадать в зависимость от региональных властей и частично демотивироваться к освоению новых рыночных ниш благодаря таким стабильным контрактам. Как правило, в договорные обязательства входит освещение деятельности органов государственной власти в позитивном ключе. У Московской области, например, такие затраты одни из самых больших: порядка 1,45 млрд рублей в 2016 г. Наиболее типичны расходы на подобные цели у Краснодарского края: 125 млн рублей. К регионам, у которых такие траты минимальны, относится Белгородская область: 14,6 млн рублей<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Информация получена с официальных порталов органов государственной власти упомянутых субъектов Федерации: *Tatarstan.ru*, *Nso.ru*, *Admlip.ru*, *Government-nnov.ru*.

<sup>6</sup> Информация получена из СПС «КонсультантПлюс»: Закон Московской области от 03.12.2015 N 213/2015-03 (ред. от 30.12.2015) «О бюджете Московской области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов»; Закон Краснодарского края от 28.12.2015 N 3310-КЗ «О краевом

Данную ситуацию на медийном рынке можно охарактеризовать как искусственное повышение конкуренции со стороны государственных СМИ, с одной стороны, и ее искусственное снижение со стороны независимых СМИ (рыночная привлекательность контента ослабевает за счет ориентации на органы власти, а не читателя). Такое положение дел содержит в себе и положительный момент. В результате региональная власть получает заслон деструктивным силам на пути к наиболее популярным СМИ. Однако этот плюс нивелируется тем, что лишённые самостоятельности СМИ перестают быть важным социальным институтом, выполняющим роль посредника в коммуникации между властью и населением (являются только трансляторами информации, но не генераторами смыслов).

Кроме того, подобный способ сохранения лояльности игроков медиаполя крайне затратен, что особенно становится ясно в свете необходимости сокращения государственных расходов. Общероссийский народный фронт обнародовал доклад Минфина, согласно которому расходы регионов на 30 сентября 2015 г. по статье «СМИ» выросли на 422 млн руб. – с 36,158 млрд до 36,580 млрд рублей (в эти суммы вошли и субсидии государственным СМИ, и заказ услуг у независимых масс медиа) [6].

Обе проблемы уже находятся в фокусе общественного внимания. Так, Владимир Путин отмечал необходимость информационной поддержки НКО, а также «развитии независимого сегмента СМИ» [7; 8]. Активисты Общероссийского народного фронта поднимали вопрос о запрете «пиара региональных властей» (вплоть до введения уголовной ответственности за выделение бюджетных средств на такие цели), а также указывали на вытеснение социально значимой информации «пропагандой достижений» [9; 10].

## **2. Предлагаемые решения проблем информационной политики**

В то же время у проблем, лежащих в основе двух обозначенных негативных тенденций, есть одно решение, которое заключается в пересмотре модели региональной информационной политики. Новая должна базироваться на иных установках.

Необходимо исходить из того, что со стороны государства не уместно стремление захватывать медиарынок и пытаться выступать на нем ведущим игроком, в частности – путем выпуска коммерческих информационных продуктов. Ему, как и в других отраслях, следует иметь дело лишь с «провалами рынка». Это означает прямую государственную поддержку изданий (например, путем выделения целевых субсидий), заведомо проигрышных в коммерче-

---

бюджете на 2016 год» (принят ЗС КК 16.12.2015); Закон Белгородской области от 15.12.2015 N 32 «Об областном бюджете на 2016 год» (принят Белгородской областной Думой 15.12.2015).

ском плане, но важных для решения определенных социальных задач. На региональном уровне можно выделить три группы таких изданий.

К первой относятся СМИ, выходящие на территориях (в муниципальных образованиях), где невозможно обеспечить их экономическую состоятельность (в силу численности, доходов населения), но где они являются единственными источниками социально значимой информации для населения. Практически в любом регионе это газеты сельских районов и малых городов. Вторая категория – это специализированные издания, нужные важным профессиональным сообществам или социально уязвимым группам населения и в силу узости этой ниши не способные существовать в рыночных условиях: издания для медиков, педагогов, инвалидов. К третьей – издания, рассчитанные на активных граждан, участвующих в работе СО НКО либо в каких-то значимых социальных проектах, которые составляют относительно небольшую часть жителей региона и не создадут достаточный спрос.

Оптимальной формой, в которой подобным массмедиа следует вести свою деятельность, также является НКО. Это откроет потенциально новые каналы финансирования – в дополнение к государственной поддержке. При этом фактически они останутся государственными СМИ – как ввиду основного источника финансирования (бюджет), так и состава учредителей (государственные органы). Данные предложения соответствуют широко распространенной точке зрения, заключающейся в необходимости максимального расширения взаимодействия властей всех уровней с НКО в целом [11]. Вместе с тем высказываются мнения о том, что государственные СМИ будут более эффективны, преобразовавшись в автономные некоммерческие организации. «Перевод государственных региональных медиа в форму АНО открывает им доступ к грантам Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям, ОНФ и других распорядителей», – аргументирует такую позицию медиаэксперт Дмитрий Федечкин в рамках дискуссии о формах государственной поддержки СМИ, инициированной Союзом журналистов России [12].

Но, безусловно, в государственной поддержке нуждаются и социально ориентированные независимые СМИ. Здесь тоже представляется целесообразным совершенно новый подход. Он заключается в отказе от покупки их контента региональными властями в целях «саморекламы» и основан на предоставлении – на конкурсной основе – грантов на информационную поддержку проектов, направленных на решение социальных проблем. И это явится мощным стимулом для освещения деятельности прежде всего НКО, основного партнера государства по этому направлению.

Принципиальная новизна состоит в том, что

грант предоставляет большую творческую свободу для журналистов и, значит, повышает их независимость, позволяет СМИ вернуть себе роль важного социального сигнализатора, средства обратной связи, а, значит, и доверие населения. В научной литературе приведено немало обоснований того, что творческое сотрудничество дает наибольшую отдачу, если строится на партисипативных началах (максимальное вовлечение всех участников партнерства в выработку, обсуждение идей и принятие решений) [13; 14; 15]. Именно такой подход и подразумевает распределение грантов, предполагающих высокую степень самостоятельности редакций и журналистов при освещении определенных социально значимых тем.

Поэтому в пользу данного подхода выступают такие видные представители медиасообщества, как председатель Гильдии аналитических журналистов, декан факультета журналистики ВГУ В. Тулупов, полагающий, что лучшим вариантом поддержки СМИ являются гранты [16]. Схожую точку зрения высказывает секретарь Союза журналистов России В. Касютин, который полагает, что поддерживать необходимо «не редакции, а общественно-значимые проекты в СМИ» [17].

Критики данной идеи указывают, с одной стороны, на то, что и в такой форме власти смогут контролировать СМИ (направлять средства только в лояльные издания), с другой стороны, отсутствие существующего жесткого контроля создаст опасность использовать бюджетные ресурсы в деструктивных целях в угоду узких интересов политических и бизнес-группировок, пытающихся со своей стороны повлиять на издания.

На эту критику можно возразить следующее. Для предотвращения злоупотреблений со стороны властей гранты надлежит распределять через грантооператоров, в качестве которых следует определить НКО, представляющие собой творческие объединения журналистов. Таким образом повысится вероятность, что само профессиональное сообщество будет осуществлять отбор грантополучателей по творческим достоинствам, а не по признаку лояльности властям.

Злоупотребления со стороны СМИ преодолеваются следующим образом: необходимо стимулировать развитие саморегулирования в медиасреде, благодаря которому наиболее авторитетные журналисты сами будут выполнять функцию репутационного фильтра, отсекая от такой системы поддержки нарушителей этических и профессиональных норм, деструктивно настроенных авторов, негативно ангажированные редакции.

В результате перехода на такую модель мы получим сужение спектра СМИ, нуждающихся в прямой господдержке, и естественное усиление конкуренции между сильными игроками медийного поля за

то, чтобы сделать серьезный вклад в социальную политику, поддержать НКО. Укрепление последних, чему существенно будет способствовать информационная поддержка, в свою очередь, позволит сделать действия государства в социальной сфере более эффективными, благоприятно скажется на наращивании человеческого капитала и качестве жизни в целом. Выгодополучателями оказываются и власть, и СМИ, и население. Опираясь на идейных сторонников, каковыми для властей могут стать социально ответственные медиа, гораздо надежнее, чем на тех, чья лояльность приобретается за бюджетные средства.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

### *Пути внедрения новой модели информационной политики в практику государственного управления*

Остается вопрос, каким образом внедрить эту модель в регионах, когда власти субъектов Федерации, казалось бы, не заинтересованы в потере контроля над массмедиа и нарушении существующей для них относительно комфортной информационной среды. Изменение федерального законодательства с введением в него норм, обязывающих государственные структуры к проведению таких реформ, соответствующие директивы Президента и Правительства РФ, скорее всего, приведут к обратному эффекту. Региональные власти найдут, как выйти из этой ситуации, сохранив – пусть на новой правовой основе – старую модель взаимоотношений с прессой. Однако на это потребуются дополнительные расходы бюджета, что нанесет только урон государственным интересам. Образно говоря, лекарство станет хуже болезни.

Как представляется, на более подходящий путь внедрения данных социальных инноваций указал недавно ульяновский губернатор С. Морозов. Он предложил сделать его регион пилотным по внедрению новой модели муниципального управления посредством создания большой городской агломерации, позволяющей достичь экономии на административных расходах. По аналогии мог бы появиться пилотный регион по реализации новой модели информационной политики. Доказав свою состоятельность на отдельно взятой территории, продемонстрировав опыт расшивки «узких мест», такая модель стала бы привлекательной для других субъектов Федерации, ориентиром для социального прогресса в этой сфере, что позволит надеяться на ее постепенное, повсеместное и – главное – творческое применение региональными властями большинства субъектов РФ.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Распоряжение Президента РФ от 01.04.2015 N 79-рп «Об обеспечении в 2015 году государственной под-

держки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества и реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Отношение к НКО. Левада-центр. – URL: <http://www.levada.ru> (дата обращения: 01.03.2016).

3. Что такое «гражданское общество»? Изменились ли представления о «гражданском обществе» за последние 15 лет? ФОМ.– URL: <http://fom.ru> (дата обращения: 01.03.2016).

4. Пресс-выпуск № 2829. СМИ в России: потребление и доверие. ВЦИОМ. – URL: <http://wciom.ru> (дата обращения: 01.03.2016).

5. Новостные источники и доверие к ним. Левада-центр. – URL: <http://www.levada.ru> (дата обращения: 01.03.2016).

6. В ОНФ констатировали, что в целом по стране расходы по статье «СМИ» не уменьшились, а, наоборот, возросли. Общероссийский народный фронт. – URL: [http://onf.ru/2015/10/30/v-onf-konstatirovali-chno-v-celom-po-strane-rashody-po-state-smi-ne-umenshilis-naoborot/](http://http://onf.ru/2015/10/30/v-onf-konstatirovali-chno-v-celom-po-strane-rashody-po-state-smi-ne-umenshilis-naoborot/) (дата обращения: 05.03.2016).

7. Форум «Государство и гражданское общество» 15.01.2015. Президент РФ. – URL: <http://kremlin.ru> (дата обращения: 05.03.2016).

8. Медиафорум независимых региональных и местных СМИ 28.04.2015. Президент РФ. – URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 05.03.2016).

9. ОНФ призывает урегулировать траты губернаторов на пиар. ТАСС. Информационное агентство России. – URL: <http://tass.ru/politika/1822673> (дата обращения: 05.03.2016).

10. Чрезмерные расходы чиновников на пиар в региональных СМИ снижают объемы социально важной ин-

формации. Общероссийский народный фронт. – URL: <http://http://onf.ru/2015/02/17/onf-chrezmernye-rashody-chinovnikov-na-piar-v-regionalnyh-smi-snizhayut-obemu-socialno/> (дата обращения: 05.03.2016).

11. Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем : докл. к XII Междунар. науч. конф. Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики» по проблемам развития экономики и общества, Москва, 5–7 апреля 2011 г. / [рук. проекта Л. И. Якобсон]. – Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – Москва : Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. – С. 22.

12. Господдержка. Журналистика & медиарынок. – URL: <http://www.jourmedia.ru/pdf/2015-11-gos.pdf> (дата обращения: 05.03.2016).

13. Авдюшина Н. В. Партиципативные методы управления в активизации трудового поведения : автореф. дис. ... канд. социол. наук : 22.00.08 / Авдюшина Наталья Владимировна; [Ин-т молодежи]. – Москва, 1995. – 18 с.

14. Конарева Л. А. Партиципативное управление и мотивация персонала / Л. А. Конарева // США. Канада : Экономика. Политика. Культура. – 2008. – № 9. – С. 95–106.

15. Епинина В. С. Реализация принципов формирования и развития партиципативного механизма в системе публичного управления / В. С. Епинина // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2013. – № 1. – С. 21–27.

16. «Лучший вариант господдержки социально ориентированных СМИ – гранты». – Владимир Тулупов, Воронежский госуниверситет. Planetasmi.ru. – URL: <http://www.planetasmi.ru/myposts/comments/43272.html> (дата обращения: 05.03.2016).

17. «Надо поддерживать не редакции, а общественно-значимые проекты в СМИ». – Владимир Касютин, секретарь СЖР Planetasmi.ru. – URL: <http://www.planetasmi.ru/blogi/comments/43199.html> (дата обращения: 05.03.2016).

*Воронежский государственный университет  
Черваков А. А., кандидат филологических наук, преподаватель кафедры теории и практики журналистики  
E-mail: messir1132@inbox.ru*

*Voronezh State University  
Chervakov A. A., Candidate of Philology, Lecturer of the Theory and Practice of Journalism Department  
E-mail: messir1132@inbox.ru*