

КАК ОБЕСПЕЧИТЬ СВОБОДУ ПЕЧАТИ: ОПЫТ НОРВЕГИИ

Агентство "СеверИнформ" сообщило, что МИД Норвегии намерен провести в городах Северо–Запада России семинары о роли СМИ и взаимоотношениях власти и прессы. Местами проведения семинаров могут стать Мурманск, Архангельск и другие крупные города региона. Эти семинары, по замыслу МИДа, должны стать одним из звеньев работы по распространению информации о Норвегии и других странах. В качестве введения к семинару МИД Норвегии намеревается провести тренинг для руководителей пресс–служб Северо–Западных регионов. Пятидневный семинар предполагает встречи в норвежских министерствах и ведомствах, дискуссии и обмен мнениями, знакомство с норвежскими городами. Главной должна стать тема о государственной стратегии Норвегии в сфере информации.

В редакцию бюллетеня "Право знать" поступил материал Светланы ФУНТУСОВОЙ о том, как обеспечивается в Норвегии свобода прессы, и нам показалось, что этот материал будет интересен нашим читателям.

В этом номере мы публикуем первую часть материала, окончание будет в следующем номере.

Определим понятия

Свобода печати обычно определяется, как право распространять идеи, мнения и информацию через печатное слово без ограничений со стороны правительства.

Основная цель свободы печати заключается в создании предпосылок для формирования образованного и информированного электората, способного самостоятельно судить об общественных делах. В прошлом свобода прессы интерпретировалась как отсутствие правительственного контроля за книгоизданием и печатью. Позже считали, что свобода печати означает отсутствие предварительной цензуры.

Считается, что свобода прессы удовлетворяет потребности общества в максимально широком потоке информации и свободного выражения мнений, а также обеспечивает право гражданина на самовыражение. Свобода печати также гарантирует защиту других прав и свобод. В государстве свободная пресса считается гарантом функционирования демократического правительства и свободы граждан. Следовательно, свобода прессы означает защиту от произвола и деспотичного контроля.

В обществе постоянно ведутся споры о сути этой концепции свободы: что эта свобода означает, на кого распространяется (на всех граждан или только на организации, в совокупности составляющие то, что мы называем СМИ)? Современное толкование свободы печати в большей степени зависит от понимания таких терминов, как "печать" и "информация". В прошлом термин "печать" означал только печатные издания, но в наше время компьютеров и телевидения понятие слова "пресса" значительно расширилось.

Отчасти путаница по поводу идеи свободы печати происходит от самого слова "свобода". "Свобода" может означать полное отсутствие ограничений. Слово "независимость" означает отсутствие ограничений, кроме определенных законом. Словосочетание "независимая пресса" подразумевает систему прав и обязанностей, а

"свобода прессы" – нет. И создатели этой системы, скорее всего, хотели найти практические способы дать прессе больше возможностей, но не неограниченную свободу. Эти простые слова стали причиной незатихающих дискуссий.

Между тем законодателями принимается много законов, которые либо ограничивают, либо препятствуют свободе прессы. Такие законодательные акты регулируют большой круг вопросов: от клеветы и нарушения частной жизни до авторских прав и разглашения государственных секретов.

Существует множество сложных ситуаций, связанных с фактами, ценностями и политикой, когда рассматривают тонкости свободы печати. При этом почти все исследователи соглашались в том, что свобода прессы является хрупким и нестабильным явлением.

Благородные идеи свободы слова и прессы в том виде, как их видели философы–просветители и их последователи, смогли бы сослужить обществу добрую службу, но во многих случаях они пока остаются лишь благородными идеями, а не превратились – а возможно, и никогда не превратятся – в реальные завоевания. Существует ряд факторов, ограничивающих свободу прессы. Есть внешние факторы, такие, как соображения национальной безопасности, противодействие клевете, давление рекламодателей и других групп, пожелания подписчиков. Существуют и внутренние ограничения, такие, как нормы профессиональной этики, власть редактора. Советы по контролю за прессой и т.д.

Слово "свобода" не означает, что человек свободен от всего. Быть свободным от всего – от других людей, от законов, от морали, от мыслей и эмоций – в реальности невозможно, и здравомыслящий человек не может желать такой свободы. Истина в том, что любая необходимая и желаемая свобода имеет или должна иметь ограничения. Реальная свобода должна иметь смысл или почву. Примеры такой основы свободы можно обнаружить в конфуцианской этике. Здесь основой ограничения свободы является добро. Человек должен выбирать добро, а не зло. Если побеждает зло, то свобода, скорее всего, перестанет существовать. Таким образом, если следовать этой этике, то необходимо разрешать только свободу ради добра, но не ради зла. По Конфуцию, единственная свобода – это свобода выбора добра.

Таким образом, мы имеем дело с ограничениями, налагаемыми на самого себя в условиях свободы. Но при этом сохраняем свободу: свободу слова и свободу печати.

Весь смысл свободы печати состоит в предоставлении людям возможности получать информацию. Но существует парадокс, что свобода печати не является синонимом свободы информации. Очевидно, что пресса свободна публиковать все, что она считает нужным, но не обязана предоставлять читателю всю ту информацию, которая имеется в редакции. Другими словами, свобода печати налагает скрытые ограничения на свободу доступа читателя ко всей информации и мнениям, находящимся в распоряжении редакции.

Таким образом, свобода информации означает право читателя на доступ ко всем существующим материалам, в то время как свобода печати означает право издателя публиковать или не публиковать материалы.

Возможно, проблема заключается в том, что понятие свободы печати рассматривается слишком широко. Если взять это понятие в более узком смысле, то совершенно ясно, что речь идет о печати и ее (печати) свободе в контексте информационных потоков. Стало быть, свобода принадлежит прессе. В таком случае только печать может определять, какую информацию публиковать, а какую нет. Печать не подвергается предварительной цензуре, это и означает ее свободу.

Одно ясно: все точки зрения опубликовать невозможно. Поэтому всегда будут раздаваться обвинения в том, что чья-то точка зрения не получила освещения в прессе.

Норвежская пресса: день сегодняшний

Любовь скандинавов, в частности, норвежцев, к чтению и привычка ежедневно просматривать газеты формировались в течение двухсот лет. Сегодня потребность в чтении имеет достаточно устойчивый характер, несмотря на развитие телевидения и радио. Социологи отмечают, что помимо культурных традиций, климата и сформированных ими особенностей менталитета на закреплении этой привычки сказались традиции религии и продолжительность рабочего дня. Конкретное и содержащее массу деталей содержание ежедневной прессы соответствует национальному характеру северян. Традиции протестантской религии также способствуют приобщению к самостоятельному чтению с раннего возраста.

История печати здесь не имеет столь глубоких корней, как во многих других европейских странах. Но гармоничное развитие как полиграфии, так и самого государства в целом позволило добиться значительных результатов. В основном, все средства массовой информации в Норвегии были созданы и усовершенствованы за несколько прошедших десятилетий. Но в мировом списке наиболее активных читателей газет норвежцы занимают первое место. И время, затрачиваемое на электронные средства СМИ, увеличивается из года в год.

В Норвегии гораздо позже, чем в остальных странах, стало развиваться телевидение, которое официально было представлено лишь в 1960 г. И, как следствие, государство сохранило монополию на радио и телевидение до начала 1980-ых. Тогда же норвежский парламент (Стортинг) открыл поле деятельности для частных предприятий, хотя и радио, и телевизионные станции должны быть лицензированы властями. Это явилось разрушением государственной монополии, открытием возможностей развития для большого количества как местного, так и общенационального радио и телевизионных компаний, которые незамедлительно пустились конкурировать с Норвежской Радиовещательной корпорацией (NRK).

В то же самое время увеличился прокат видеофильмов, и компакт-диски заменили старые грампластинки. Тогда же на рынке появились персональные компьютеры и Интернет, которым потребовался свой ресурс времени. Такое быстрое развитие в области электроники означало более жесткую конкуренцию среди традиционных печатных СМИ, в дополнение к конкуренции, с которой они уже столкнулись со стороны радио и телевидения.

Все норвежские СМИ подверглись радикальной перемене, но новые средства не заменяли старые – они добавлялись к ним. Норвегия все еще имеет огромное число газет и журналов. Возможно, вследствие того, что норвежцы, подобно другим скандинавам, не так ревностно используют телевидение в качестве средства времяпрепровождения, как другие западноевропейцы.

Всего в стране существует 221 газеты, 82 из которых выходят четыре или больше раз в неделю. Самая большая газета – бывшая бульварная газета *Verdens Gang* с общим тиражом 370.115 экземпляров. Другая общенациональная популярная газета – *Dagbladet* (тираж 204.850). Эти два таблоида не идентифицированы как часть желтой прессы, поскольку они содержат новости, обзоры, комментарии и дебаты по политике и культурным вопросам. Сегодня многие газеты северных стран объединяют на своих страницах серьезные статьи о политике, экономике, культуре с материалами "человеческого интереса", описывающими события из жизни знаменитостей,

происшествия и преступления. Норвежские газеты не используют "уток". Особенностью бульварных газет является использование своих титульных листов с привлекательными заголовками и изображениями в оформлении. Газеты, предлагающие в одной "упаковке" различные типы новостей и информации, становятся общим явлением для газетных рынков всей Скандинавии. Эту специализацию общеполитических газет, можно считать совершенствованием структуры самих газет, т.е. четкое выделение в них тематических "тетрадок", посвященных отдельным темам.

Сначала норвежские газеты связывались исключительно с политическими партиями, и некоторые партии практически на всех географических рынках страны даже непосредственно владели отдельными газетами, как, например, консервативная, либеральная и социал-демократическая партии. Сейчас эти связи ослаблены полностью. Газеты сохраняют большую или меньшую степень политических симпатий, но предпочитают быть формально независимыми от политических организаций. В настоящее время большинство самых больших газет является или консервативными, или либеральными.

Кризис партийной журналистики, начавшийся в 1980-х гг. одновременно вызвал новый виток рестройки газетного рынка. Вследствие сокращения общенационального сектора партийной журналистики нишу общенациональных начали занимать новые типы газетных изданий – религиозные и финансово-экономические. На общем фоне слабого развития общенациональной специализированной прессы подобная динамика изменения газетных систем выглядит весьма неординарно. Например, религиозные газеты, сталкиваясь с некоторым уменьшением тиража, но не столь значительным, как у партийной прессы, постепенно занимают место газет мнений. Церковь в северных странах традиционно является государственным институтом, и формальный процент верующих (тех граждан, которые уплачивают церковный налог) достаточно высок. В отдельных районах он достигает до 85 – 92 %. Важная гуманитарная роль церкви позволяет религиозным газетам оставаться в центре общественных дебатов и влиять на формирование общественного мнения. Здесь можно выделить такую газету, как *Vart Land*, издающуюся в Осло.

Изменение статуса столичных общеполитических газет, усиление их общенациональной роли стало особенно заметно в последние два десятилетия. Во-первых, вследствие ослабления позиций партийной печати, которая традиционно являлась конкурентом. Во-вторых, укреплению положения столичных общеполитических газет способствовала географическая компактность и сравнительно небольшой размер государства, прекрасная транспортная система, позволяющая осуществлять доставку ежедневных газет без ущерба для их оперативности. Например, развитие системы доставки печатных изданий в Норвегии привело к тому, что распространение *Aftenposten* вне столичного региона с 1968 года увеличилось на 75 %. В-третьих, особую роль сыграла реклама. В настоящее время бесспорным лидером для рекламодателей стала группа из трех ведущих ежедневных изданий: на долю *VG*, *Aftenposten* и *Dagbladet* приходится около 61,6 % всей газетной рекламы.

Журналистская культура прессы в значительной степени создавалась и в настоящее время поддерживается ведущими столичными газетами. Стиль подчеркнутой нейтральности, невыраженной политической позиции не только в новостях, но и в редакционных материалах сначала утвердился в вечерних столичных таблоидах. Но затем границы в уже сложившихся парах прессы "утренняя качественная – вечерняя сенсационная" были стерты, и стиль утренних газет также был изменен. Но в последние годы под взаимовлиянием изменяются опять-таки и вечерние газеты, переходя на более качественный и серьезный уровень.

Нельзя не заметить растущую в последнее время популярность местных

неежедневных газет, которой способствует рост авторитета и влияния муниципальных органов власти. Освещение их работы вызвало к жизни как новые рубрики в местной прессе, так и специальные неежедневные издания локального характера. Другим же, чисто норвежским объяснением этого может служить резкое неприятие норвежцами общеевропейского процесса, которое вот уже почти 30 лет характеризует политическую жизнь страны. Конфликт между властью и политической элитой, выступающими за присоединение к Европейскому Союзу, и рядовыми гражданами, неизменно находящимися в оппозиции к ним, вызвал большое количество нерегулярных публикаций местного масштаба.

Что касается еженедельных журналов, то их общий тираж приблизительно равен 2.7 миллиона, из которого 18 журналов с тиражом больше, чем 50.000 экземпляров, представляют наибольшую часть. Самый большой из еженедельных журналов – Se og Hør (Смотри и слушай), издание, специализирующееся на новостях в области развлечений и жизни знаменитостей, – имеет еженедельный тираж 372 000 экземпляров.

Нельзя не отметить, что Норвегия имеет огромное число периодических изданий, приблизительно 1200 из которых выходят более чем три раза в год. Эта категория включает в себя торговлю, организационную, научную и техническую сферы, хобби/досуг и другие стороны профессиональной прессы. 246 из этих изданий – члены Норвежского специализированного Агентства печати (the Norwegian Specialised Press Association) с общим тиражом – 4.8 миллионов экземпляров.

Наиболее активные газетные читатели Норвегии (при общем населении 4.5 миллиона человек) могут выбирать из числа 209 газет, 84 из которых выходят пять или больше раз в неделю. Для сравнения: Франция имеет 88 газет с высокой периодичностью, Италия – 80, Дания – 42 и Бельгия – 32.

Общий тираж популярных газет в Норвегии равняется 607 экземпляров на 1 000 жителей. Это первое место в мировой статистике! Швеция является второй с 472, а третьей – Финляндия с 471 экземпляром. Великобритания имеет 321, Германия – 317. Бельгия – 168 и Италия – 113. К сожалению, данные по России не включены в вышепредставленную таблицу. В России средний тираж популярных газет равен примерно 367 экземпляров на 1 000 жителей.

Что касается рекламы в средствах массовой информации Норвегии, то здесь зависимость ежедневной печати от рекламы признана еще более сильной, чем в других странах европейского континента. Ограниченность читательской аудитории, объясняющая малое значение подписной цены для экономики газеты, и традиционно высокий технологический уровень газетно-журнального производства, заставляющий издательские компании постоянно искать новые инвестиции, – таковы главные причины существования подобной зависимости.

Норвежский экономист Э.Вилберг, анализируя экономическую ситуацию последних лет в прессе, выдвинул идею, согласно которой следует отказаться от понятия нерентабельного тиража. Главными для газеты, наряду с охватом базовой области распространения тиража, остаются отношения с основной читательской группой. Поэтому более важным экономическим показателем, чем тираж, в настоящее время должно стать количество читателей в области базового распространения. Именно оно является основным критерием для рекламодателей.

В Норвегии запрещена реклама алкоголя и табака. Она включает рекламу любого продукта с символикой табачных изделий (например, ботинки Camel). Кроме того, Закон по радиовещанию ограничивает громкость рекламирования дозволенного, и запрещает

рекламирование, направленное на детей.

Реклама, которая противоречит принципам равноправия полов, запрещена статьей 1 Закона о маркетинге, которая гласит: "Рекламодаделец и рекламопроизводители должны убедиться, что реклама не нарушает принципов равноправия полов и не подразумевает унижения для какого-либо пола утверждений или описаний женщин или мужчин в унижающей достоинство форме". Статья 1 не вызывает проблем у ежедневной прессы.

Уполномоченный по делам потребителей (Forbrukerombudet) наблюдает за рынком рекламы и может запретить ведение деловых операций, нарушающих закон. Его решение может быть оспорено в Совете по маркетингу, который выносит окончательное решение.

Что касается рекламы на телеканалах Норвегии, то само телевидение возникло здесь одним из последних на европейском континенте. Поэтому в первую очередь реклама вводилась в программы национального общественного канала – NRK. Норвежская промышленность, влияние которой на развитие телевидения традиционно оставалось значительным, в 1968 году практически добилась разрешения рекламы на ТВ. Комитет экспертов, назначенный правительством для изучения этого вопроса, разделился почти поровну на сторонников и противников рекламы. В число первых входили и руководители NRK, считавшие появление рекламы в программах общественной вещательной компании неизбежным по экономическим соображениям. И все же Вещательный совет, на который законодательно была возложена ответственность за деятельность общественного вещания, выступил против. Главной целью радио- и телевещания по-прежнему осталось образование нации. Это было подчеркнуто и парламентом, и вещательным советом, ставшими основными противниками проникновения рекламы на норвежское ТВ.

Реклама в программах норвежских кабельных сетей KBT была разрешена только после принятия специального закона о рекламе в вещании (в 1990 году).

Собственность СМИ

В Норвегии около 220 газет, выходящих чаще одного раза в неделю, включая 60 ежедневных (6 из которых распространяются на всей территории страны). Вдобавок к этому существует еще около 2 000 периодических изданий. Хотя в Норвегии нет главных исключительно газетных синдикатов, как в некоторых других странах, три компании доминируют на газетном рынке (Schibsted Orkla и газетный концерн A-pressen). Ряд основных газет контролируют политические партии, остальные принадлежат частным собственникам. В общем, в Норвегии не существует особого правового регулирования собственности на печатные СМИ. Право газетного собственника владеть электронными средствами массовой информации ограничено, хотя владельцы вещательных компаний могут выпускать газеты. На практике же это почти не используется по экономическим соображениям, так как доходность от такого совместного владения понижается.

В норвежском праве нет никаких регистрационных требований. Ни импорт, ни экспорт печатной продукции не регулируются.

Также нет специальных ограничений на владение печатной прессой иностранцами, но Закон об эксплуатации водопадов, шахт и недвижимости от 17 декабря 1917 года гласит, что иностранному гражданину необходимо разрешение властей на покупку недвижимости. Большинство издательских компаний имеют недвижимость, и получение разрешения на их приобретение обычно не вызывает затруднений.

Норвежские газетные владельцы не могут влиять на характер публикаций, и вообще они не попытаются проявлять какое-либо влияние. Редакторский Кодекс налагает ответственность на редактора, в то же время обеспечивая ему полную свободу (в пределах основной идеологии газеты). Кроме того, к газетам применяется негласный принцип – они, прежде всего, не издаются как источник прибыли. Статьи не являются инвестиционными объектами. Если газета зарабатывает, ее доходы должны быть вложены обратно в газету прежде, чем это будет зафиксировано в ежегодных и ежеквартальных отчетах владельцев. Однако это не означает, что эти доходы не регистрируются. Они проходят по счетам и отчетам, но распределяются исключительно на нужды газеты, поддержание ее бюджета, а не, например, покупку акций лаборатории космических исследований, по которым впоследствии газета получит дивиденды.

Некоторые газеты полностью принадлежат одному владельцу; другими владеют частные лица и организации на правах акционеров. Партия лейбористов – главный пример этого. Некоторые газетные издательства принадлежат одной семье и передаются по наследству. Концерн Шибстед (Schibsted) – с Aftenposten и Verdens Gang как основными капиталовложениями – является лучшим примером. Будучи изначально собственностью одной семьи, в настоящее время Aftenposten является акционерным обществом с основным пакетом акций прежних владельцев.

Как упоминалось выше, еженедельные журналы выпускаются издательствами, и наибольшее внимание к прибыли сосредоточено именно здесь. Но каталоги и другие периодические издания часто выпускаются организациями, клубами или фирмами, которые не имеют никаких подобных устремлений. Однако эти публикации помогают им сохранять количество членов или клиентов и привлекать новых.

Для газет ситуация изменилась радикально начиная с середины 1980-х. Индивидуальные инвесторы и предприятия начали вкладывать свои ресурсы в более состоятельные издательства. Это применимо почти ко всем ежедневным газетам, которые выходят четыре или больше раз в неделю. Прибыль является поводом для расширения производства. Реальная стоимость некоторых из этих газет превысила их общую стоимость акций, и перспективы на будущую прибыль кажутся неплохими. Прежние владельцы, те, кто выбирал обычное накопление своего капитала, стали более заинтересованными в обороте капиталовложений. Например, огромный индустриальный конгломерат Оркла, который купил издательства и их ресурсы.

Кроме того, сами газеты начали скупать другие издания и выискивать новые возможности вложения капитала в другие средства или в расширение средств производства.

Некоторые газеты оказались вовлеченными в организацию местных радиостанций, но законы и различные инструкции ограничивают их. Наиболее важными были учреждение телеканала TV2 и установление правил сотрудничества между местными радиостанциями и телестанциями. Главные владельцы ежедневной печати – Оркла, Шибстед и A-pressen (ранее орган трудовой печати) – оказались непосредственно и косвенно вовлечены в сотрудничество с радио и телевидением.

Государство закрывает глаза на достижения последних лет, но политические дискуссии, которые указывают на желание улучшить регулирование прав собственности, уже случались до 1995 года. Все еще неясно, как это закончится. Ситуация может изменяться с течением времени с новыми изобретениями или другими достижениями. Однако несомненно, что изменения в структуре собственности действительно будут. Хотя, как кажется, согласно традиции, сами норвежские СМИ воздерживаются от попытки диктовать эти способы.

События последних лет позволяют предположить, что государство все-таки определенным образом переосмысливает свою роль в сохранении плюрализма и разносторонности национальных средств массовой информации. 01 февраля 1995 года в Норвегии вышел в свет подготовленный общественной комиссией доклад "Разнообразие СМИ". Он посвящен анализу проблем собственности в норвежских медиа. Комиссия рассмотрела основные формы собственности в СМИ Норвегии, проанализировала перспективы их развития и предложила возможные меры регулирования в данной сфере. Одним из наиболее радикальных можно считать предложение о "принятии нового отдельного закона о печати, который бы гарантировал экономически реальную свободу печати. Основным механизмом реализации этого должны стать ограничения на концентрацию собственности в руках отдельных групп. Предполагается, что закон должен обязать компании СМИ открыто публиковать коммерческую информацию о своей деятельности, создавая тем самым гарантии свободного доступа общественности к необходимой информации об экономическом положении газет.

Конкретные предложения комиссии предполагают введение ограничений на концентрацию газетного тиража в руках отдельных предприятий: доля продукции отдельных владельцев или компаний в общенациональном тираже не должна превышать 30%. Действовавшее в Норвегии временное положение, запрещающее одной компании владеть более, чем третьей частью акций общенациональных теле- или радиоканалов, комиссия предлагает сделать постоянным. Аналогичное регулирование также предполагалось распространить и на сферу местного радио, представляющую собой один из наиболее динамичных секторов на рынке норвежских средств массовой информации. Однако два важных аспекта проблемы собственности не получили должного внимания в докладе комиссии. Речь идет о перекрестной концентрации и иностранной собственности в норвежских СМИ. Трудно сказать, считают ли норвежские законодатели эти вопросы пока еще неактуальными для Норвегии, но действительность выводит их в число наиболее злободневных и принципиальных.

Семейные предприятия средств массовой информации развитых стран уходят в прошлое. Хотя "медиа-короли" не стали пока настоящими "ископаемыми", доля семейного бизнеса в экономике СМИ с течением времени сокращается. Однако в медиасистеме Норвегии доминирование семейных концернов в информационной индустрии до сих пор остается непреложным фактом. "Один концерн – одна семья – одно имя" остаются здесь символом информационного могущества и господства монопольной компании, имеющей интересы во всех средствах массовой информации. Ведущие информационные монополии северной страны сравнительно небольшие для мирового масштаба, благодаря сосредоточению в собственности значительных ресурсов, способны не только издавать, но и распространять в общенациональном масштабе самые крупные газеты. Именно поэтому доля газет основных семейных компаний в общенациональном тираже составляет 25–30%. О мощи этих компаний и их доминирующем положении в экономике говорит и еще один факт. Крупнейшими медиагруппами по-прежнему остаются старейшие газетно-издательские компании. Например, в списке ведущих европейских предприятий в сфере медиабизнеса норвежский семейный концерн Шибстед расположен на 60 строке.

Вторым главным собственником средств массовой информации в Норвегии на сегодняшний день является индустриальная группа Оркла, во главе которой стоит Йене П.Хейердал (Jens P. Heierdahl). До вхождения в газетный бизнес она представляла собой пятый по величине конгломерат Норвегии с широким спектром деятельности – от химической до пищевой и лесоперерабатывающей промышленности. Сейчас же Оркла (через дочернюю компанию Orkla media) контролирует 10,3% общего газетного тиража страны. Преследуя четкую и сходную стратегию во всех приобретениях – покупка

первой газеты в регионе с целью дальнейшего ее развития и закрепления монопольного положения, Orkla media создала самую большую газетную цепь Норвегии всего лишь за пять–шесть лет. Кроме того, Orkla media контролирует до 50% национального журнального рынка.

Третьим главным собственником ежедневной печати в Норвегии является единая группа A–pressen, в которую объединены социал–демократические газеты. Несмотря на относительно небольшие размеры и слабость экономического положения, норвежские социал–демократические газеты в целом представляют довольно мощное объединение из 40 изданий, на долю которых приходится 20% национального тиража.

Эти три ведущие газетные объединения Норвегии контролируют более 72% общего тиража.

Политика и пресса: норвежская специфика

Журналистика северных стран родилась как партийная. А Стортинг был фокусной точкой для политики в Норвегии, начиная с 1814 года, хотя первая из политических партий так и не появилась до 1880–ых. Их появление основательно повлияло на развитие норвежских прав печати по настоящий день.

Газеты, которые уже были основаны, сплотились позади либо консерваторов, либо либералов, – двух изначально учрежденных партий. В регионах с только одной газетой, конкурирующая появлялась в самом скором времени, готовая поддержать партию, которая испытывала недостаток в "говорящем рте". Как во многих других странах, коммуны небольших размеров вообще сами сформировали платформы для конкурирующих газет.

Вслед за основными появилась и третья партия – партия лейбористов (Трудовая партия) – в 1888 году. Печать Трудовой партии была создана и через два десятилетия она уже включала в себя 21 газету. В 1910 году газетный рынок был уже насыщен; имелся лишь небольшой резерв для создания новых изданий. Новые ряды читателей не могли быть охвачены, так как норвежцы к тому времени уже стали нацией газетных читателей.

Связь между газетами и политическими партиями внесла в это свой вклад. Еще 20 – 25 лет назад, до прекращения Унии со Швецией в 1905 году, и особенно в те времена, когда партии были основаны, был разбужен политический интерес народа.

Такие "браки" партии и газеты преследовали двойную цель: партия выиграла сторонников, и газета получила большие тиражи. Узлы, связывающие партию и газету, имели много причин для существования. Наиболее заметны они были в Трудовой печати, но лояльность партии могла быть одинаково сильна и в несоциалистических газетах.

В Bergens Tidende, согласно хроникальной истории газеты, "почти все было склонено к политической точке зрения". Но газеты никогда не функционировали просто как "говорящие рты" для своих собственных партий. Зачастую не партии влияли на газеты, а наоборот. Достаточно большой процент печатных изданий функционировал как "четвертая власть государства", поскольку это зависело от деятельности каждой газеты, которая в этой связи поддерживала партию, находящуюся у власти. Газеты также обеспечивали активный форум дебатов. Дебаты в газетах стали частью политического процесса – проблемы могли быть выяснены и устранены прежде, чем они возникли в партиях или избирательных блоках.

Другой важный аспект партийной печати: найм людей для работы журналистами из

среды активных политических деятелей. Много политических деятелей были завербованы из печати, и многие выбрали газетную профессию для политического влияния. Журналисты также были хорошо представлены в Стортинге. Их представление в Национальном собрании вслед за первыми послевоенными выборами также свидетельствует об этом. Однако сейчас это не имеет широкого распространения – один из многих признаков, что политизированность печати становится неактуальной. Некоторые даже утверждают, что Норвегия больше не имеет партийной печати. В меньшей степени, политические симпатии могут все еще окрашивать содержание и профили многих газет. Поскольку печать продолжает играть ключевую роль в политической системе, это также – часть наследия из старой партийной печати, которое превратило читателей газет в участников политического процесса.

Однако из анализа последних изменений в партийной прессе вытекает соображение общего характера. Сокращение партийного сектора – и по числу печатных изданий, и по доле экономики отрасли – в результате ведет к общему изменению философии средств массовой информации. По признанию норвежских экономистов, "политики находятся в процессе изменения своих представлений о средствах массовой информации, все реже относя их к сфере культуры и все больше – к области рыночной экономики".

Другой момент в истории современных СМИ Норвегии. Настоящей сенсацией стало для страны создание в 1990 г. воскресной прессы. Впервые с 1919 г., когда профсоюз печатников добился нерабочих суббот и воскресений для своих членов, норвежцы получили возможность по воскресеньям читать свежие газеты. Забота профсоюза объяснялась уважением к правам верующих и традициям лютеранской религии, однако для читателей победа профсоюзов означала информационный "выходной" для всей страны.

Первая попытка возрождения воскресной прессы приходится на 1984 г., когда не входивший в Ассоциацию издателей предприниматель Х. Хансен силами неквалифицированных журналистов, не состоящих в профсоюзе, попытался наладить выпуск воскресной газеты. Резкое неприятие журналистским профсоюзом и Ассоциацией газетных издателей этой инициативы привело газету Х. Хансена к полному экономическому краху. Однако "табу" было уже нарушено. Большую роль в создании воскресной прессы сыграла усилившаяся в конце 1980–х гг. конкуренция между различными СМИ за рекламу и аудиторию. Незанятый сектор воскресной прессы оставался последним лакомым кусочком, на котором газетные компании еще могли рассчитывать на успех. Эти обстоятельства способствовали тому, что в 1990 г. сразу две норвежские вечерние газеты – Dagbladet и Verdens Gang (VG) – почти одновременно приняли решение выпускать номера по воскресеньям. Инициативы столичных газет вдохновили еще три провинциальных издания, которые также с 1990 года начали выпускать воскресные номера. Появление воскресной печати в Норвегии стало свершившимся фактом. Правда, экономические проблемы, с которыми столкнулись воскресные выпуски ежедневных газет (в первую очередь это высокая стоимость распространения, объяснявшаяся отсутствием системы воскресного распространения), не позволили новому типу изданий стать серьезными конкурентами другим воскресным СМИ. Хотя быстрых сверхприбылей газетам, создавшим свои воскресные выпуски, эта инициатива не принесла, редакции после первых лет признавали, что продажа рекламы для воскресных выпусков весьма прибыльна и не ставит под угрозу продажу в будние дни.

Таким образом, нарушение в начале 1990–х гг. многолетней традиции в прессе Норвегии стало одной из первых "ласточек" трансформации, возможно, самой патриархальной системы средств массовой информации в индустриально развитых странах Европы.

Однако все не так гладко, как казалось бы, ибо борьба и дебаты по этому поводу продолжаются до сих пор и конца, по-видимому, не видно. Среди прочих требований во время последней недельной забастовки профсоюза печатников в начале мая 2000 года (с 02 по 09 мая) – возврат к пятидневной рабочей неделе и повышение заработной платы. В течение недели в стране не вышла ни одна общенациональная газета, и ни один работник типографии не явился на свое рабочее место. В центре Осло перед зданием Стортинга и по главной улице города прошла демонстрация бастующих, но каких-либо конфликтов с полицией замечено не было. Профсоюз печатников и примкнувшие к нему профсоюзы работников гостиничного хозяйства и других служб выдвинули свои требования работодателям. Улаживанием этой конфликтной ситуации занималась Ассоциация газетных издателей, Норвежский союз журналистов и пр. После нескольких дней переговоров с лидером профсоюза печатников стороны пришли к некоему соглашению для урегулирования отношений.

Хотя конкретно к журналистам и свободе информации этот конфликт не имел прямого отношения, это было процессом внутри самих средств массовой информации. Его причины не были политическими, скорее экономическими. Но не выход газет в этот период времени, в свою очередь, ущемил права граждан на получение информации в течение целой недели. А это значит, что и свобода распространения информации была нарушена. Журналисты приходили на свои рабочие места, но не могли заниматься выпуском газет, поскольку типографии были закрыты.

В несколько лучшем положении оказались в это время электронные версии газет, которые не зависят от работы типографий. Они неизменно обновлялись и содержали обычные газетные материалы плюс множество статей с дебатами относительно забастовки. Единственным минусом было то, что электронные средства массовой информации не являются доступными для всех граждан и использовать этот вид СМИ может лишь ограниченный круг людей.

Точно в это время распространялись лишь газеты иностранного производства на других языках. Следовательно, шла фильтрация среди читателей. И не все граждане могли читать эти газеты и следить за событиями, как в стране, так и в мире.

Таким образом, получается выборочность среди категорий людей в доступе к информации, а это является уже не только экономическим конфликтом, потому что нарушались такие основополагающие принципы, как:

- разнообразие средств массовой информации для всех слоев и групп населения;
- стремление к преобладанию СМИ собственного производства;
- независимость от государства, политических партий, экономических сил;
- возможность универсального и технически простого доступа всего населения.

В настоящее время обстановка нормализовалась и многие требования профсоюза печатников выполнены, но напряженность ситуации не была снята полностью и все говорит о том, что в скором времени конфликт может разгореться вновь, поскольку существует аналогия как и в случае с историей забастовок на телевидении Норвегии несколько лет назад.

Такие кризисные ситуации, привлекающие внимание общества, обычно становятся кульминацией долгого "подземного" развития. Как пример, можно вспомнить столкновения в сфере общественного телевидения Норвегии в 1993 г. Это было следствием развития недовольства непосредственно самих журналистов – конфликт между общественным и коммерческим телевидением. Весной 1993 г. работники

информационных программ прекратили свою работу, обвинив генерального директора общественной вещательной корпорации NRK Эйнара Форде в нарушении обещания об увеличении заработной платы. Разбив в центре Осло палаточный штаб забастовки, 288 телерепортеров заявили, что для бастующих в равной мере важны материальные и принципиальные вопросы. По их мнению, руководство NRK не вправе отказываться от своих финансовых обещаний.

Однако этот конфликт имел начало гораздо раньше. Еще в 1990 году тележурналисты провели в стране 25 дневную забастовку, в ходе которой они требовали уравнивать свои заработки с зарплатой журналистов 25 ведущих ежедневных газет Норвегии, которые всегда находились в более привилегированном положении. Сопоставление журналистов общественного телевидения с журналистами частных издательских монополий в начале 1990-х гг. было вполне корректным. В то время существовал всего лишь один общенациональный канал, и это был канал NRK. Только после того, как переговоры между руководством общественного ТВ и различными журналистскими организациями завершились подписанием соглашения о годовом повышении зарплаты на 20 000 крон, тележурналисты вернулись на рабочие места. Однако в 1993 году разногласия возобновились, поскольку, по подсчетам руководства NRK, средняя зарплата тележурналистов составляла 30000 крон, в то время как сами журналисты уверяли, что эта цифра сильно завышена.

Видимым результатом забастовки 1993 года стало, по признанию журналистов, лишь частичное удовлетворение их требований. Но за внешними событиями просматриваются и более важные и не менее интересные для общества результаты. Норвежцы, получившие в том же 1993 году возможность смотреть передачи общенационального коммерческого канала TV2, избежали телевизионного вакуума, в отличие от забастовки в 1990 г. рейтинг нового канала за дни "без NRK" значительно вырос, причем этому способствовали не только развлекательные, но и информационные программы TV2. Именно появление серьезного конкурента и повлияло на обычно неуступчивое руководство NRK, столь быстро согласившееся с требованиями недовольных журналистов. Осознание того обстоятельства, что монопольное положение NRK ушло в прошлое, вынудило руководство компании удовлетворить требования журналистов и вернуться в эфир без промедлений.

В настоящее время в Норвегии и без NRK зрительская аудитория имеет достаточно большой выбор на рынке телепрограмм. После этих событий правительство Норвегии предложило даже реорганизовать NRK в 1995 году, чтобы повысить конкурентоспособность этого канала в условиях рынка с коммерческими телеканалами. Правительство намеревалось изменить форму собственности, превратив NRK из фонда в акционерную компанию с ограниченной ответственностью, которая принадлежит государству. Предполагалось, что на канал будет распространено экономическое законодательство, регулирующее деятельность аналогичных компаний, с одновременным внесением в законодательство аудиовизуальной сферы необходимых поправок. Единственным условием, оговоренным в предложении правительства, был переход всех акций NRK в его руки. Считалось, что это должно дать компании определенную свободу действий на рынке и освободить ее от жесткого политического контроля со стороны парламента. Контроль за финансовыми решениями канала, по замыслу правительства, будет осуществляться на ежегодных собраниях, где владельца будет представлять Министерство культуры.

В плане этой реорганизации предполагалось сохранить принцип финансирования, основанный на лицензионной плате, рост которой должен сдерживаться. Планируемое изменение программной политики NRK и перенесение приоритетов на местные программы неизбежно потребует новых средств, которые будет возможно получить только в условиях большей экономической свободы NRK.

Так, в результате движения журналистов, начавшегося в 1990–х гг., произошли кардинальные изменения в средствах массовой информации Норвегии, как в печатных изданиях, так и в аудиовизуальной сфере. Кроме того, эти области не существуют в параллельных мирах; они пересекаются. Например, хотя главная редакция телекомпании TV2 расположена в Бергене, а в Осло находится только местная редакция, все основные владельцы TV2 представляют столичный частный капитал. Среди них, разумеется, – концерн Шибстед, издатель крупнейших ежедневных газет *Aftenposten* и *VG*. Доля акций Шибстед столь значительна, что сегодня TV2 часто рассматривают как самый удачный из последних проектов концерна.

Информационное законодательство Норвегии

Свобода прессы в Норвегии впервые получила конституционное закрепление в 1814 году и сейчас является неотъемлемой составляющей норвежской демократии. Здесь имеется в виду не только относительно высокий уровень свободы от вмешательства в редакционную политику, но также традиционное право доступа к любой информации, что является очень существенным для прессы при охране общественных интересов. Пресса пользуется официально признанным правом защищать свои источники информации. Норвежское правительство предоставляет субсидии, дабы способствовать плюрализму распространяемых мнений. Также имеет большое значение сильная традиция саморегулирования, включая действенность Этического кодекса, принятого Советом Прессы.

Нельзя утверждать, однако, что в норвежской системе регулирования общественных отношений с участием СМИ совсем нет недостатков. Например, отсутствует четкая система законодательства о свободе прессы: законодательные положения разбросаны по целому ряду нормативных актов. Верховный суд не сыграл важной роли в расширении границ свободы самовыражения, в то время как законы о клевете и защите частной жизни стали превалировать над положениями о свободе прессы.

Однако, несмотря на это пресса в целом имеет довольно сильные позиции в обществе. Существует широкий спектр различных редакционных точек зрения, журналистская и редакторская независимость не подлежат сомнению.

Статья 100 норвежской Конституции, начиная еще с 1814 года, гарантировала свободу печатного слова, что для того времени было достаточно сильной защитой. Статья 100 гласит: "Пресса свободна. Ни один человек не может быть наказан за то, что он написал что-либо, независимо от содержания, или за то, что он напечатал или опубликовал это, пока он преднамеренно и публично не призывает других к нарушению законов, неуважению к религии, морали, к сопротивлению конституционному порядку или же не выдвигает ложных, клеветнических обвинений против кого-либо. Каждый свободен выражать свое личное мнение, как о государственном аппарате, так и по любому другому поводу".

Спустя годы некоторые законы и судебные толкования сузили рамки свободы самовыражения, в особенности в связи с клеветой. На сегодняшний день возможно привлечение к ответственности даже за правдивые обвинения или, по крайней мере, за обвинения, которые журналист добросовестно считает правдивыми. Конституция не ограничивает юрисдикцию судов в этой области.

Основной закон Норвегии также не полностью гарантирует право на получение информации. Не обеспечивает такой гарантии и Верховный суд. Например, решение городского суда Тромсе гласит, что свобода информации не имеет правовой поддержки в Норвегии. Это спорный вывод, учитывая тот факт, что Норвегия ратифицировала Международный Пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) и

присоединилась к Европейской Конвенции о правах человека (ЕКПЧ), но, тем не менее, это решение демонстрирует довольно уязвимую позицию свободы информации в норвежском законодательстве.

Сегодня конституционная защита "свободы прессы" означает общий запрет предварительной цензуры. Несмотря на это, Надзорный суд может приостановить публикацию или ограничить ее распространение, если она, по имеющимся данным, содержит противоправную информацию, такую, как клеветнические высказывания и это угрожает серьезно навредить интересам истца. Запрет на такие публикации может впоследствии стать постоянным. Но такие судебные запреты остаются очень немногочисленными и редкими.

Как уже говорилось выше, в Норвегии нет единого закона о прессе. Различные положения Общего Гражданского Уголовного кодекса в значительной степени затрагивают прессу. Например, глава 23 УК связана с преступлениями против чести и достоинства личности. Глава 43 касается незначительных правонарушений в печати, она посвящена ответственности редактора за содержание издания. Есть и другие законы, чьи положения затрагивают свободу прессы, включая Закон об общественном доступе к документам. Судебно–процессуальный закон и Закон о маркетинге.

В общем, статьи Общего Гражданского Уголовного кодекса, которые относятся к прессе, включают запрещение таких действий:

- высказывания или связи, которые ущемляют честь и достоинство индивидуума или группы на основании религии, кредо, расы, цветного, национального или этнического происхождения, или из–за их сексуального статуса или предпочтения;
- дезинформация (включая клевету). При этом даже если утверждение истинно, оно может быть наказуемо, если суд найдет, что это было сделано преднамеренно или в самый неподходящий момент. Последствия могут быть серьезны:
 - в одном случае газета была обязана выплатить 6 миллионов NOK (около 750 тысяч долларов) за ущерб, штрафы и судебные издержки;
 - нарушение секретности. Судебные процессы очень редки;
 - оскорбления правительственных учреждений или должностных лиц. Хотя это условие не нарушалось много лет, оно не было аннулировано;
 - богохульство. Это условие также редко нарушается;
 - шпионаж;
 - прослушивание разговоров или переговоров закрытых встреч;
 - порнография (регулярная печать никогда не преследовалась по суду за нарушение этой статьи).

При распределении полномочий между центральным и региональными правительствами необходимо помнить, что Норвегия – унитарное государство. Все полномочия по регулированию отношений с участием прессы находятся в компетенции центральных органов управления.

Норвегия ратифицировала Европейскую Конвенцию о правах человека в 1952 году и Международный Пакт о гражданских и политических правах с его Первым Дополнительным протоколом в 1972 году. Страна присоединилась к значительному

числу международных соглашений по правам человека и постоянно отмечает свою приверженность фундаментальным правам человека. Однако эти конвенции не стали частью национального права. Они могут учитываться судом как юридический аргумент и даже быть упомянуты в судебных решениях, но суды в Норвегии не вправе основывать свои решения прямо на положениях этих актов.

Норвежское право "презюмирует свое соответствие" ратифицированным международным договорам, и, теоретически, если есть сомнения в соответствии нормы норвежского закона нормам международного права, суды должны интерпретировать данную (норвежскую) норму так, как будто она соответствует нормам конвенций. Это происходит из-за норвежской, так называемой, "двойственной системы", когда внутреннее право и применяемые международные стандарты существуют бок о бок и функционируют так, будто эти стандарты являются частью норвежской правовой системы. И хотя ряд международно-правовых стандартов в области прав человека принимается судами именно таким образом, стандарты свободы самовыражения, согласно статьям 10 Европейской Конвенции о правах человека и 19 Международного Пакта о гражданских и политических правах, не применялись в решениях норвежских судов.

Норвегия не имеет отдельного конституционного суда. Конституция трактуется обычными судами, при этом Верховный суд является конечным арбитром в спорах.

Задолго до того, как защита свободы самовыражения стала актуальной, норвежский Верховный суд установил то, что сейчас известно как "конституционный обычай", который в некоторых случаях ведет к более узкой интерпретации статьи 100 Конституции, чем предполагается, исходя из ее буквального толкования.

Пресса и общественность имеют право присутствовать на судебных слушаниях. Однако суд может не пускать публику в зал суда, если слушания затрагивают секретные стороны в деле. Суд также может, при определенных обстоятельствах, запретить прессе давать ту или иную информацию. Статья 126 Уголовного кодекса гласит, что судья вправе удалить публику из зала суда, если право участника процесса на невмешательство в его частную жизнь перевешивает право общественности на доступ к информации. Это правило применяют в делах, когда подсудимый не достиг 18-летнего возраста, а также при рассмотрении семейных дел, например дела по усыновлению. Статья 130 Судебно-процессуального закона также дает соответствующие полномочия судьям в подобных ситуациях.

Открытые судебные процессы в норвежском законе расценены как необходимое предварительное условие для юридической защиты и общественного смысла правосудия. Также, исходя из этого, пресса расценена как инструментальный гарант интересов публики.

Также существует общий запрет фотографировать подсудимого на его пути в суд и из суда, равно как и в самом зале заседаний. При рассмотрении дел о тяжких преступлениях, а также дел, в информации которых общественность особенно заинтересована, судья обычно дает разрешение на съемки. Запись для радио и телесъемки вообще-то запрещены, но в большинстве случаев их разрешают по просьбе заинтересованных лиц. Однако рисунки разрешаются.

11 октября 1992 года Генеральный прокурор (Riksadvokaten) публично заявил, что он намеревается взыскивать огромные штрафы (до миллиона крон, или около 125 000 USD) с газетных компаний, которые публикуют информацию, "просочившуюся" из полицейских источников или из суда, если суд запретил освещение данного события в прессе. Такие действия могут быть предприняты в соответствии с новым

законодательством, статьями 48 (а) и 48 (б) УК, которые позволяют налагать штрафы на компании за действия, совершенные третьим лицом по их поручению. Эти статьи были введены главным образом для того, чтобы усилить ответственность компаний за загрязнение окружающей среды. Провозглашение намерения о таком новом применении закона грозит большими неприятностями прессе. Генеральный прокурор может и не преуспеть в своем намерении, однако такое развитие событий само по себе свидетельствует о том, насколько хрупки позиции свободы самовыражения и как изобретательны власти в создании новых ограничений.

В норвежском законодательстве отсутствует концепция общего права об ответственности за неуважение к суду. Судьи могут привлечь к ответственности виновного в недостойном поведении в зале суда, но не вправе приговорить журналиста к тюремному заключению за его действия вне суда.

23 августа 1996 года Королевским указом была назначена Норвежская правительственная комиссия по свободе самовыражения и для внесения соответствующих поправок в статье 100 Конституции Норвегии. Комиссия начала работу в январе 1997 года и после двух с половиной лет изучения современной ситуации в государстве представила отчет о проделанной работе в сентябре 1999 года. В состав Комиссии вошли 16 человек, многие из которых являются профессорами университетов, редакторами и журналистами, кинорежиссер и даже посол. Было заслушано более чем 40 докладов по этой теме в самых различных проявлениях – свобода выражения в журналистике, вопрос о клевете, о возможности различных меньшинств быть услышанными, вопрос о сохранении тайны и национальной безопасности, о правах рядовых граждан участвовать в публичных дебатах и многое другое. В продолжение своей работы Комиссия финансировала четыре проекта, два из которых вошли в итоговый отчет – "История свободы самовыражения в Норвегии в XX веке" (авторы Hans Fredrik Dahl и Henrik G. Bastiansen) и "Международные обязательства Норвегии в области свободы самовыражения" (автор Kyrre Eggen). Что достаточно любопытно, несмотря на то, что Комиссия явилась следствием инициативы государства, в ее работе не принял участие ни один правительственный служащий или чиновник.

В итоге были предложены следующие поправки Статьи 100:

1. Должна быть свобода самовыражения.
2. Никакое лицо не может признаться ответственным по закону за передачу или получение информации, идей или сообщений, если подобная ответственность может быть подтверждена в отношении причин, лежащих за пределами свободы самовыражения, то есть связанных с поиском правды, оказанием содействия демократии и индивидуальной свободы формировать свои собственные взгляды. Подобная юридическая ответственность должна быть четко предписана законом. Никакое лицо не может признаться ответственным по закону по той причине, что утверждение не является верным, если это утверждение было изложено с намеренной добросовестностью.
3. Каждый будет иметь право выражать свое собственное мнение по деятельности государства и по любому другому субъекту, какой бы он ни был.
4. Предварительная цензура и другие превентивные меры могут быть применены только в том случае, если это необходимо для защиты детей и молодежи от вредного влияния кинопродукции. Цензура писем может быть применена только в специальных учреждениях (тюрьмах) и по решению суда, действующего по нормам статутного и общего права.

5. Каждый имеет право доступа к документам, находящимся в администрации государства и муниципальных органах, и право присутствовать на заседаниях судебных и административных органов, избранных народом. Закон может только предписать подобные четко определенные ограничения к данному праву, так как соображения, имеющие важнейшее значение, доказывают подобную необходимость.

6. Под ответственностью властей находится создание условий, позволяющих открытое общественное обсуждение.

7. Своей основной точкой зрения Комиссия объявила то, что Норвегия должна быть открытым обществом, в котором каждый будет иметь право выражать себя и быть информированным. Активные, критически настроенные общественные дебаты на высоком уровне – краеугольный камень демократии. Это мнение исходит из тезиса "Должна быть свобода самовыражения" и, таким образом, это утвердительно выражено в первом пункте предлагаемой поправки.

Новая трактовка Статьи 100 предусматривает лучшую защиту свободы самовыражения по сравнению с существующей, более узкой, Статьей 100 Конституции Норвегии. Любое препятствие для свободы речи должно быть позволительно лишь в отношении тех причин, которые лежат за пределами самовыражения.

Во втором пункте поправки подчеркиваются три основные причины свободы самовыражения. Это – диалектический поиск правды, свободное обсуждение по вопросам общественного интереса в демократии и индивидуальная свобода (право) формировать свое собственное мнение, передавая и получая информацию и мысли. Достаточно сложно добиться реального баланса между, с одной стороны, интересами в поддержку ограничений на право свободы самовыражения и, с другой стороны, необходимостью избегать вреда или вмешательства, которое может произойти из-за ограничений на три вышеназванные процесса, что требует, по их собственной природе, ненадзорного общения, т.е. свободы самовыражения. Тщательный подход Комиссии к сложному вопросу "Что может быть законным ограничением свободы речи?" гарантирует, что свобода речи будет считаться чем-то большим, чем абстрактный принцип незащищенности от риска быть неправильно понятым в обществе. В результате свобода речи должна рассматриваться как конкретное необходимое условие всеобщей важности. Законные ограничения на право передавать информацию и мысли (как "классическая свобода речи"), право получать информацию и мысли (как "свобода информации") и право не говорить ("право хранить молчание"), что не оправдывается или запрещается в свете трех причин на свободу самовыражения, не могут быть установлены, приняты или применены принудительно. Именно это и указывает второй пункт нового варианта Статьи 100.

Далее. Комиссия вынесла предложение о не несении ответственности никаким лицом по той причине, что содержание утверждения неверно, если это лицо высказало утверждение с намеренной добросовестностью (третье предложение второго пункта). Комиссия посчитала, что здесь есть только частичное восстановление степени виновности, подразумевающееся в аспекте "намеренно и явно неправоммерно" в существующей Статье 100. По крайней мере, ранее эта фраза не истолковывалась, как препятствие для строгой ответственности за правдивость содержания дискредитирующего обвинения. Комиссия же решила неразумным считать лицо ответственным за неправдивые заявления в том случае, если он или она добросовестно полагали, что говорят правду. Было также замечено, что чрезмерно строгая ответственность может иметь нежелательное расхолаживающее последствие на общественную дискуссию. А правдивая и важная информация не будет доступна общественности из-за страха или боязни в случае неудачи предоставить доказательства, приемлемые к стандартам судов и действующие по нормам статутного

и общего права. Также подобное отношение кажется необходимым для того, чтобы подчиняться прецедентному праву Европейского Суда по правам человека.

Комиссия отметила, что необходимо ввести в национальный закон различие между заявлениями относительно факта и утверждения, которые должны рассматриваться как ценные сведения. И никакое лицо не является юридически обязанным демонстрировать правдивость этого сведения.

Комиссия поддержала трактовку Конституции 1814 года – "Каждый может свободно и открыто выражать свое мнение по вопросу управления в государстве и по любой другой теме", но отметила, что тема разговора относится к вопросам, затрагивающим общественные интересы. Термин "любая другая тема" должен пониматься вместе с "управлением в государстве", и, следовательно, пониматься как право говорить открыто по вопросам, затрагивающим общественные интересы.

Что касается вопроса предварительной цензуры, то Комиссия посчитала, что сфера применения существующего запрета Конституции должна перейти рамки сегодняшнего применения к печатным материалам и включить в себя любую форму речи, не взирая на избранное средство массовой информации. Одновременно, цензура в кино в отношении взрослой аудитории должна быть отменена. Нормы, составляющие препятствия на пути свободы открытия каналов связи в общественной сфере, могут сохраняться лишь тогда, когда есть технические причины для подобных правил. Также четвертый пункт следует толковать, как имеющий ограничительное условие на предоставление временного судебного запрета на речь.

И еще. Демонстрации или другие общественные манифестации не могут быть запрещены заранее до их проведения, только из-за возможных требований демонстрации.

Но некоторая цензура все-таки должна существовать, так как это необходимо, например, для защиты меньшинства (детей и молодежи) от любого вредного влияния кинопродукции. Также частные письма в адрес заключенных и полученных от них, в частности, из тюрем и психиатрических больниц могут быть подвергнуты цензуре, при условии, что это основано на распоряжении суда.

В отношении права граждан на доступ к информации, находящейся у государственной администрации и в судах, оно должно быть реализовано по максимуму, и это необходимо закрепить в Конституции, о чем говорится в пятом пункте. Любые исключения из права на доступ к информации или право присутствовать на заседаниях должны быть предписаны законом, и устанавливаться только в случаях важнейшего значения.

В последнем комментарии к пунктам поправки Статьи 100 Конституции Норвегии придается особое значение обязанности государства создавать условия, необходимые для открытых общественных дебатов. Норвегия на протяжении десятков лет была заинтересована в развитии и сохранении общественных мнений. Комиссия посчитала, что эта обязанность государства более важна с политической точки зрения, чем с юридической. Общая ответственность необходима для обеспечения плюрализма мнений и голосов в общественной сфере, которая, в частности, включает ответственность за оказание помощи непривилегированным группам быть услышанными более широкой аудиторией через необходимые средства.

Государство должно вкладывать деньги в образование и исследовательские работы, продолжать участвовать финансовым образом – прямо или косвенно – в искусстве, культуре, оказывать содействие газетам и журналам (на норвежском языке и языках разных этнических меньшинств), радиовещанию государственных органов и других

организаций. Все это создает основу для законодательства, ограничивающего права собственности в средствах массовой информации.

Таковы последние изменения в Основном законе Норвегии относительно свободы самовыражения, слова и информации. Все вышеописанное показывает, что средства массовой информации в Норвегии не являются неким застывшим целым.

Особенности норвежской системы поддержки СМИ

В Норвегии существует политическое соглашение, что самые разнообразные СМИ имеют право голоса. Пока рынок расширяется, газеты на конкурентоспособном рынке могут оставаться на плаву. Но это расширение в 1950–х годах остановилось, и повышающиеся затраты на газетное производство вели к банкротству многих газет. Вступил в действие особый механизм. В Скандинавии это вылилось в создание популярной теории "спирали тиража", которая и ввела понятие "вторых" газет. Газеты, находящиеся на восходящем направлении спирали и получающие большую часть рекламы, занимают доминирующее – "первое" положение на местном рынке. Их конкуренты, имеющие меньший тираж и, как следствие, низкие доходы от рекламы, неблагоприятное финансовое положение, могут быть названы "вторыми". Получается, так называемая, "спираль тиража", которая укрепляет большие газеты и подрывает малых конкурентов. На тех рынках, где еще сохраняются несколько газет, можно выделить и "вторые", "третьи" и т.д. издания.

Конечно, феномен "вторых" газет не имеет исключительно "северного" характера. Это типичная черта всех немонопольных рынков. Особенностью является то, что именно страны Скандинавии позаботились о сохранении более слабых конкурентов.

В 1950–е годы было 47 городов и селений в Норвегии, где издавались две или больше газет. Но к 1965 году это число сократилось до 39.

В 1966 году пресс–организации обратились к правительству с просьбой о специальных мерах экономической поддержки, чтобы сохранить разнообразие газет, и таким образом гарантировать демократический обмен мнениями. На очередном собрании Стортинга, а также в соответствующих министерствах, вопрос был обсужден, и экономическая поддержка стала распространяться на ежедневные газеты, в соответствии с принципами ранее принятыми в Швеции. Три годами позже – в 1969 году – была установлена государственная схема субсидий для ежедневных газет. Это объяснялось многими причинами: было подчеркнуто, что конкуренция необходима, чтобы предотвратить монополию на информацию. Читатели нуждались в выборе нескольких газет. "Спираль тиража" должна ломаться, а влияние рынка рекламы должно было быть уменьшено. В этом состояла важность поддержки разнообразных изданий.

Кроме того, большинство депутатов Стортинга было заинтересовано в защите их "собственных" газет. Конечно, в первую очередь все–таки преследовались политические цели, хотя экономические соображения также не отрицались. Существовало много конкурирующих партийных газет, и связи между партиями и печатью в 1960–ых годах были все еще достаточно сильны. Однако, эти связи были более свободные чем прежде, и в середине 70–х годов стало очевидно, что большая дифференциация в политических пристрастиях, которая раньше существовала между различными газетами, теперь превратилась в высказывания точек зрения в пределах столбцов отдельных газет.

Государственные субсидии, несомненно, помогли сохранять число конкурирующих газет. Однако к 1990 году их количество все–таки понизилось, но не настолько, чтобы можно было говорить о прекращении демократии. Но все еще существует политическое

большинство, которое желало бы продолжить гарантировать издательство больших газет с различными идеологиями, и даже таких, которые не имели никаких связей с политикой.

В Стортинге меньшинство на правом крыле (среди Консерваторов и Прогрессивной партии) выразило скептицизм по отношению к подобной поддержке, или, по крайней мере, к отдельным ее сторонам. Но, подобно организациям прессы, огромное большинство – сторонники субсидий, которые (нельзя забывать!) никогда не имели никакого влияния на редакционную свободу газет, получающих их.

Еще в 1960–е годы и правительство, и пресса сразу же оговорили, что система субсидий для печати никоим образом не будет нарушать независимость и свободу прессы. Цель состояла в том, чтобы заморозить существующую структуру газетной промышленности, но ослабить влияние повышения затрат на содержание страниц изданий и дать существующим газетам некоторую помощь в их борьбе за выживание. В начальной стадии имелись некоторые сомнения относительно того, использовало ли правительство субсидии, чтобы влиять на газетную структуру или нет, но сегодня схема субсидий для печатных СМИ принята общенародно. Правительство придерживается строгого принципа невмешательства в редакционные вопросы в газетах, получающих поддержку. Однако может возникнуть возрастающий политический запрос на сокращение субсидий.

Сегодня всего только три компании доминируют на общенациональном газетном рынке, и жесткая конкуренция между местными изданиями продолжает оставаться.

Чтобы обеспечить разнообразие распространяемых взглядов и поддержать местные газеты, правительство выделяет субсидии в форме прямых дотаций для газет, находящихся в тяжелом финансовом положении. Любая газета, выходящая как минимум два раза в неделю и не являющаяся самой большой в данном регионе, может получить субсидии, величина которых зависит от тиража газеты пропорционально количеству проданных экземпляров. Издание же, получающее прибыль и не вкладывающее ее в развитие компании, теряет право на получение субсидии.

Газета, находящаяся в финансовом затруднении, должна ежегодно подавать прошение на субсидию, получение которой является условием независимости издания и его главного редактора. Такая поддержка является необходимой для большого числа газет в Норвегии, многие из которых без нее не смогли бы выжить. Субсидии помогли сохранить плюрализм взглядов в прессе и ограничить негативные последствия концентрации СМИ, которая имеет место во многих странах.

Специальный постоянный консультативный комитет, состоящий из ведущих представителей местных министерств и организаций прессы был назначен для постоянного рассмотрения и контроля правительственных мер поддержки печати. Комитет может также предлагать новые меры и изменения в текущих условиях для поддержки.

Схема субсидий регулируется административным органом – the Mass Media Authority, – находящимся при Министерстве культуры. Субсидии составляют от двух до трех процентов от общего количества ежегодного товарооборота всех печатных изданий. Кроме того, субсидии направлены конкретно газетам, которые находятся в трудных рыночных позициях. Общий объем финансовой поддержки – NOK 188 миллионов (около 23.5 миллионов долларов) в 1998 году, уменьшенный до NOK 159 миллионов (19,9 миллионов долларов) в 1999 году, – разделен среди следующих категорий газет:

- газеты с тиражом от 2 000 до 6 000 экземпляров и более чем три издания в неделю;

- газеты "второго" плана (то есть газеты, которые не имеют самого высокого тиража в пределах их области публикации) со средним тиражом между 2 000 и 80 000;
- газеты с национальным охватом, которые созданы для выражения общественного мнения в областях религии, политики или торговли и промышленности;
- местные газеты со средним тиражом более чем 1000 и более чем 48 изданий в год.

Чтобы иметь право на поддержку, газета должна иметь общий профиль новостей и редактора, который твердо придерживается Редакторского Кодекса (the Editors' Code), установленного Ассоциацией Редакторов (the Editors' Association) и Ассоциацией Издателей (the Publishers Association). Этот Кодекс дает некоторые гарантии независимости редакторов относительно владельцев.

Газеты, которые выплачивают дивиденды, не получают субсидий. В дополнение к общим субсидиям, специальная поддержка предоставлена газетам, изданным для саамов (Sami) и других газет, изданных на далеком севере Норвегии. Поддержка также дается партийным политическим публикациям.

Кроме того, норвежское правительство проводит косвенное субсидирование прессы посредством снижения почтовых тарифов. Учитывается и наиболее важная субсидия – освобождение газет от применения к ним градационной сетки увеличения размера налогов по существующей налоговой системе, в том числе освобождение от налога на добавленную стоимость. Это освобождение от налогов составляет более чем 1 миллиард NOK ежегодно (125 миллионов долларов).

Другие виды экономической помощи – целевые займы, целевая реклама. Определенная, но незначительная помощь предоставляется партийным органам, причем социал–демократические издания получают средства также и от профсоюзов. В Норвегии существуют также целевые субсидии информационным агентствам.

Несмотря на то, что в Норвегии размер субсидий не превышает 2% от общих доходов газетной индустрии, их значение для выживания "вторых" газет и сохранения конкуренции на местном уровне трудно оценить.

Несколько периодических изданий и журналов, которые сосредотачиваются на культурных проблемах, получают небольшую финансовую поддержку, но никакие определенные схемы субсидий к таким журналам и периодическим изданиям не относятся. Однако, периодические издания, которые финансируются главным образом подписчиками и те, которые являются печатными органами для политических, литературных или религиозных организаций, освобождены от оплаты повышенного добавленного налога. Но еженедельные журналы должны платить этот налог.

Было бы ошибочным думать, что создававшаяся в течение двух десятилетий система экономической помощи изданиям в Норвегии сегодня остается без изменений. Разумеется, они есть; и они отображают общие экономические проблемы этой северной страны. Динамика 1990–х годов показывает, насколько сложно преодолевать современные трудности небольшими объемами государственных дотаций. Например, за период с 1987 по 1992 гг. в Норвегии было закрыто 7 "вторых" газет с общим тиражом 50 000 экз.

Здесь обращают на себя внимание несколько проблем, которые могут считать сугубо северными, но одновременно они исходят из общей экономической природы прессы в условиях рынка. С одной стороны, это глобальный вопрос об отношениях между государством и прессой. Государство, не отменяя отлаженную систему дотаций, начинает переосмысливать свою политику по отношению к партийной прессе в целом.

И пока государственные органы пересматривают свою политику и ищут новые пути, на дискуссиях о прессе обнаруживается наличие как минимум двух "лагерей" – сторонников и противников системы государственных дотаций, аргументы которых вполне соответствуют духу времени. С другой стороны, сокращение числа партийных газет не только сужает спектр публично выраженных в обществе мнений, но и ограничивает само дискуссионное пространство. А это ведет к ослаблению своеобразия экономики печатной индустрии в стране и к возрастанию влияния частного капитала.

В 1992 году в Норвегии была создана специальная парламентская комиссия, в задачу которой входило изучение состояния системы дотаций периодической печати. Другой целью комиссии было определение объема и условий предоставления финансовой помощи прессе в новых условиях конкуренции с электронными СМИ. Также комиссия должна была проанализировать, какое действие оказали дотации, выплачиваемые с 1960-х годов, на газетный рынок Норвегии, и, как результат, дать рекомендации по наилучшему изменению системы государственной помощи, чтобы сохранить разнообразную и многопартийную прессу и одновременно сократить объем финансовой помощи.

Результаты работы комиссии показали, что здесь экономии быть не может. "Комиссия заявляет, что если государственная помощь прессе не увеличится, многие, находящиеся в тяжелом экономическом положении, "вторые" региональные газеты прекратят существование", – таков основной вывод доклада, представленного Стортингу в апреле 1992 г. Единственным условием сохранения газетного рынка в прежнем состоянии могло стать, по мнению экспертов, замораживание суммы государственных дотаций на уровне 1991 г.

Комиссия предложила несколько изменить формы оказания помощи прессе. Например, все средства в первую очередь направлять "вторым" региональным изданиям, независимо от их партийной ориентации. "Вторые" газеты, еще сохраняющие конкуренцию на региональных рынках, должны получать 91% от объема всей государственной помощи (на начало 1990-х годов эта сумма составляла 77%). С другой стороны, как признали эксперты, важным остается существование общенациональной партийной печати. Особо было подчеркнуто, что такие издания, как марксистская ежедневная Klassekampen, буржуазная Nationen или религиозная Vart Land, должны получать более серьезную финансовую поддержку. И, наконец, было отмечено, что в государственных дотациях нуждаются все газеты с тиражом ниже 6 000 экз. Однако, после этих выводов норвежский парламент так и не решился ни видоизменить, ни увеличить формы экономической помощи прессе.

В апреле 1993 г. норвежское правительство вновь представило парламенту доклад с предложением изменить политику государства в отношении СМИ. Один из разделов был посвящен анализу государственных дотаций. Парламентские дебаты оставили предложение правительства практически неизменным. В их результате обнаружилось полное единодушие в намерении сократить дотации в целом, ликвидировав некоторые их виды целиком (например, общую субсидию на распространение). С этого момента основные средства стали направляться на поддержку "вторых" газет регионов, чтобы сохранить конкуренцию там, где она еще есть. Но при этом остались абсолютно без внимания все малотиражные издания, в том числе и региональные партийные газеты. Без изменений остались лишь налоговые льготы – освобождение от НДС доходов прессы от подписки и розницы.

Решение в норвежском законодательстве проблемы доступа к информации

А теперь рассмотрим еще одну правовую грань СМИ в Норвегии. Общественный

доступ к информации – краеугольный камень норвежской демократии. В 1970 году норвежское Национальное собрание – Стортинг – приняло Закон об общественном доступе к документам, касающимся государственных служб. Все административные документы являются, в принципе, доступными общественности, не считая законодательно установленных исключений. Любой человек имеет право доступа к таким документам. Даже если документ отнесен к категории закрытых в соответствии с положениями Закона об общественном доступе к документам, отдел администрации, ведающий этими вопросами, обязан проверить, нет ли возможности разрешить доступ к данному документу. Этот закон оказывает большую помощь представителям прессы. Также он играет существенную роль в контроле за деятельностью властей и, в некоторой степени, частных лиц, так как предоставляет возможность обратиться к их официальной переписке с государственными органами.

В соответствии со статьями 4, 5 и 6 Закона, администрация вправе принять решение об отсрочке или о полном запрещении доступа к документу в связи с тем, что он относится к внутренней деятельности администрации, либо содержит секретную информацию (например, военную тайну или личные дела), либо в силу каких-то иных причин не имеет отношения к прессе. Также административный орган может отказывать в персональной информации, документах, которые рассматриваются как являющиеся частью внутренних административных процедур, документах относительно колеблющейся экономической информации, и документах, содержащих информацию, которая в случае обнародования может быть вредна для защиты внутренних государственных или норвежских отношений с иностранными представителями или международными организациями.

Любой гражданин имеет доступ к государственным сводкам–отчетам (как входящей, так и исходящей информации) и национальных, и местных органов власти. На основе этих регулярных журналов граждане могут запрашивать документы, прибывающие в административный орган или исходящие из него, если на них не распространяются вышеупомянутые исключения к Закону.

Любой запрос о доступе к информации должен быть рассмотрен без задержек. Если администрация отказывает в доступе, она должна обосновать такое решение и проинформировать о возможности подачи апелляции. При отказе в доступе к какому-либо документу данное решение административного органа может быть оспорено у уполномоченного лица, которое, в свою очередь, вправе требовать обоснования запрета на доступ.

Закон об общественном доступе не имеет обратной силы. Однако, по закону, все документы, принятые более 30 лет назад, должны быть рассекречены, если иное не установлено законом. Более того, Инструкция Министерства юстиции по безопасности, принятая в июне 1990 года, гарантирует любому члену общества право требовать рассекречивания старых документов. Был создан специальный Совет по рассекречиванию, который наблюдает за этим процессом и вырабатывает стандарты практической деятельности по засекречиванию и рассекречиванию документов.

Закон гарантирует открытость работы правительства, обычно через прессу, действующую как посредник. Кроме того, это охраняет демократический контроль над действиями властей и дает возможность народу влиять на решения администрации. Наконец, это разрешает споры по текущим проблемам.

В Норвегии нет закона, устанавливающего степень конфиденциальности деятельности правительства. Газета, опубликовавшая "секретную" информацию, будет нести ответственность, только если эта информация сама по себе противозаконна (например, составляет угрозу национальной безопасности или нарушает право на

невмешательство в частную жизнь). В Норвегии нет однозначного права защиты на основании общественного интереса, но, тем не менее, принцип общественной заинтересованности обычно принимается во внимание как прокурорами, привлекающими к ответственности, так и судами при вынесении решений.

Сдерживающий характер некоторых законоположений о секретной информации вызывает определенные опасения. В дополнение к положениям, традиционно применяемым в других странах, суды приняли, так называемый, "комбинированный", или "мозаичный", принцип, согласно которому ответственность наступает не за сбор отдельной противоправной информации, а за сбор сведений, которые по отдельности вполне законны, но собранные вместе вторгаются в область, защищенную законодательством о тайне. Хотя это пока и не создает проблем большинству средств массовой информации, но все же является поводом для беспокойства.

В Норвегии нет законов, прямо регламентирующих доступ к парламентским заседаниям и документам. Пресса имеет право доступа на заседания парламента и может публиковать полученные документы даже до их обнародования. К прессе не будут предъявлены претензии и в том случае, если такие документы содержат "секретную" информацию. Исключение составляют ситуации, когда информацию нельзя публиковать в соответствии с общим законодательством.

В Норвегии нет закона, напрямую относящегося к "свистунам", то есть работникам предприятий и организаций, разглашающим информацию о деятельности их компаний. На практике "свистунов" обычно не привлекают к уголовной ответственности по публичному обвинению, но они не защищены от привлечения к гражданско-правовой ответственности или даже увольнения. Если работодатель сочтет утечку информации значительной, причинившей вред предприятию, служащий, скорее всего потеряет работу или будет вынужден возместить ущерб. Такое может произойти даже в случае, если конфиденциальная информация раскрывает какое-либо правонарушение. Правовой статус подобных ситуаций, впрочем, не вполне четко определен.

В соответствии с 49 статьей Закона о загрязнении окружающей среды, любое лицо по запросу правительства обязано предоставить информацию об обстоятельствах, могущих вызвать загрязнение окружающей среды. Эта норма применяется вопреки стремлению частных компаний к сохранению коммерческой тайны. Официальные лица, отвечающие за состояние окружающей среды, имеют право проверять любые объекты собственности и иметь доступ к технологиям, которые могут причинить вред окружающей среде. Предприятия также обязаны проводить официальные собрания и информировать о любых действиях, опасных в этом отношении. Такая информация, переданная властям, в большинстве случаев доступна общественности.

Интересная ситуация складывается относительно Закона о свободе общественного доступа к информации. Во время очередных дебатов в Стортинге по поводу некоторых изменений и трактовок в Законе. Министерство юстиции в 1998 году запросило отчет о том, насколько выполняются параграфы этого Закона. Результаты показали, что среди жалоб Омбудсману, поданных, например, в период с ноября 1995 г. по январь 1996 г., из 35 случаев – в 32-х действительно беспричинно было отказано в доступе к информации. А из 510 документов на запрос какого-либо документа различными пресс-организациями у административных органов было официально зарегистрировано всего только 174! Как оказалось при объяснении таких шокирующих данных, многие министерства и организации стараются просто не фиксировать подобные запросы в своих реестрах или стараются не замечать эти запросы именно в тех случаях, когда не хотят выдавать документы на рассмотрение и оглашение. И чаще всего под эту "статью" попадает современный вид почты – электронные письма-запросы (уже ставший обычным –mail). Министерства продолжают работать старыми

методами и продолжают не считать этот вид почты официальным документом, требуя старые варианты общения – запрос на обычной бумаге с печатью с обычной почтой. Но самым поразительным, почти парадоксом, оказалось, что больше всего отказов средства массовой информации получают в самом Министерстве юстиции! Министерство, пытающее уже три года утвердить изменения в Законе о свободе общественного доступа к информации (в частности, трактовки параграфов 5 и 5а) в более благоприятной для СМИ форме, само же и не выполняет многие параграфы этого закона.