

ЧТО ДАЮТ ПРЕССЕ НОВЫЕ ЗАКОНЫ О СМИ?

На сайте Ханты-Мансийского регионального отделения академии социальных технологий и местного самоуправления (http://www.astmsu.ru/book/vgo/vgo_28.html) размещена моя статья, вышедшая в начале 1996 года. Я не помню, в каком именно издании напечатали этот материал, помню только, что после его публикации в «Российской газете» появился истерический комментарий, где меня назвали чуть ли не главным врагом российской прессы. Прошло семь лет. Я с большим любопытством перечитал собственную статью и с грустью согласился с неизвестным мне автором врезки: «некоторые обозначенные здесь вещи представляются весьма интересными».

Анализ законов, регулирующих налогообложение и государственную поддержку печатных СМИ

** * * Несмотря на то, что данный документ частично устарел, мы сочли возможным поместить его на сайт, так как некоторые обозначенные здесь вещи представляются весьма интересными.*

1 января 1996 года вступили в силу несколько новых законов, существенно меняющих механизм финансирования и налогообложения печатных СМИ. Прежде всего это Закон "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации", затем Закон "Об экономической поддержке районных (городских) газет", Закон "О внесении изменений и дополнений в отдельные законы Российской Федерации о налогах" и др. Авторы появившихся в прессе комментариев полагают, что теперь российская пресса обретет экономическую свободу.

Но способствуют ли эти законы на самом деле развитию независимых СМИ в России или это просто очередной способ государства осуществлять контроль над прессой?

Ниже следуют выдержки из статьи Иосифа Дзялошинского, президента Российской ассоциации издателей независимой прессы и руководителя Комиссии по свободе доступа к информации, с анализом этих законов.

Прежде всего, хотя законы начинают действовать с 1996 года, но в бюджете не заложены средства, необходимые на их выполнение. А это должны быть весьма значительные суммы, которые будет трудно "изыскать в рабочем порядке".

Во-вторых, законы сами по себе, без необходимых подзаконных актов - инструкций для налоговых служб, таможни, органов Госкомимущества, других ведомств, которые реально будут вынуждены выполнять эти законы - мало что значат. Известно, что эти подзаконные акты готовятся, но когда они появятся и что в них будет сказано - неизвестно.

В-третьих, учитывая, что заявленные в данном законопроекте льготы касаются только федеральных налогов, можно сказать, что реализация законопроекта не достигнет поставленной цели - часть налога на прибыль до 22 процентов перечисляется в бюджет субъектов федерации, кроме того местными органами власти вводится немало иных дополнительных налогов (в т.ч. - налог на рекламу), что является ощутимым бременем для СМИ. Следует также иметь в виду, что большинство редакций СМИ занимают помещения, относящиеся к муниципальной собственности, на которую действие данных законов не распространяется.

В-четвертых, известно, что основным источником дохода многих СМИ является деятельность по размещению рекламы (как и во всем мире). От размещения рекламы поступает до 70% дохода, в то время как от продажи тиража лишь около 30%. Те, кто считает, что для газеты рекламные услуги - это уже необязательная коммерческая деятельность, - глубоко заблуждаются. Поддерживая свой профессиональный информационно-аналитический уровень, СМИ, удерживая и расширяя свою читательскую аудиторию, привлекают рекламодателей и за счет доходов от рекламы компенсируют расходы на содержание творческого коллектива. Одно без другого существовать не сможет, и никогда никакая читательская аудитория покупкой тиража не компенсирует всех расходов. Однако доходы от рекламы как раз и не освобождены от налогов.

Вообще рассмотрение средств массовой информации сквозь призму категорий науки, образования и культуры сулит всем нам немало забавных ситуаций, вроде объявления еженедельника "СПИД-инфо" изданием, борющимся за повышение сексуальной культуры.

Но самое главное, опыт деятельности учреждений культуры, которые давно пользуются теми льготами, которые предоставлены сейчас прессе, показал, что никакие льготы не помогут тем, кто не умеет и не желает учитывать принципиально изменившуюся в стране ситуацию.

И наконец, маленькое, но все-таки не последнее обстоятельство. Как журналисты, добившиеся для себя всех этих льгот, будут, уж простите меня, писать и говорить о преимуществах рыночного хозяйства?

Что касается Закона "Об экономической поддержке районных (городских) газет", то, оценивая его, приходится констатировать, что и в нем есть несколько существенных недостатков.

Прежде всего, данный Закон, в котором предусматривается выделение из федерального бюджета средств на компенсацию местным изданиям части затрат на бумагу, полиграфические услуги и распространение, просто-напросто реанимирует доказавшую свою бесперспективность идею государственного субсидирования. В данном случае государство использует редакции газет и журналов как транзитные пункты для перекачки денег в целлюлозно-бумажные комбинаты, государственные типографии, монополиста "Роспечать".

Наиболее вероятным экономическим последствием принятия этих законов станет дальнейший рост цен на бумагу и полиграфические услуги в стране. Это нанесет дополнительный удар как по федеральной прессе, и прежде всего той, которая специализируется на проблемах культуры, науки, образования, так и неизбежно ударит по всей сфере газетно-журнального производства и книгоиздания, вернувшись бумерангом в том числе и к дотируемой прессе.

Причем авторы законопроекта превратили субсидии в инструмент дискриминационной политики, поскольку дотироваться будут не все издания, а только такие, которые предварительно внесены в некий Реестр. Идея Федерального реестра - одна из самых сомнительных, даже на том фоне, который представляет весь Закон. Несмотря на множество правильных слов, совершенно очевидно, что включение или невключение в Реестр будет предметом обычного "подковерного" соглашения между местными властями и зависимыми от них журналистскими организациями.

Предлагаемый закон не способен повысить ни качество, ни конкурентоспособность местных СМИ, поскольку задает такие объемы финансирования из федерального бюджета, которые, в соединении с финансированием из местного бюджета, вообще освобождают редакции от необходимости как-то заботиться о совершенствовании содержательной, дизайнерской и организационной модели, сокращении затрат, расширении объема информационных услуг, оказываемых населению и т.д.

Большие сомнения вызывает реалистичность данного закона. Трудно представить, что в федеральном бюджете вдруг откроется источник, достаточный для поддержки 2000 - 3000 изданий в системе госдотаций, распределяемых местной властью.

В тексте закона множество смутных мест, которые станут камнем преткновения для практиков. Так, например, возможно двойственное толкование ст.4, определяющей условия включения в Реестр районной (городской) газеты. Статья предусматривает 3 условия, при соблюдении которых районная (городская) газета может попасть в Реестр:

- если одним из учредителей районной (городской) газеты является выборный орган местного самоуправления, редакция районной (городской) газеты или иное юридическое лицо;
- если учредителем районной (городской) газеты является редакция районной (городской) газеты или иное юридическое лицо. При этом районная (городская) газета имеет рекомендации общественных объединений районного (городского) уровня;
- если редакцией районной (городской) газеты представлено финансово-экономическое обоснование.

Вопрос заключается в том: чтобы попасть в Реестр надо отвечать всем трем условиям одновременно или достаточно удовлетворять одному из трех предусмотренных?

Исходя из формулировки ст.4. . . все условия должны быть соблюдены одновременно. Но все три условия одновременно выполнить невозможно. Если третье условие. . . можно совместить и с первым и со вторым. . . , то первое и второе условия одновременно выполнить не то что сложно, просто невозможно, так как они являются взаимоисключающими. А если законодатель имел в виду, что надо выполнить одно из трех условий, то, вероятно, он так бы и записал: ". . .при соблюдении одного из следующих условий".

При такой двусмысленности в толковании нормы права могут возникнуть затруднения в правоприменительной практике.

Особенно удручает то обстоятельство, что Закон ориентирован исключительно на консервацию существующей системы информационного обеспечения населения, удобную местным властям и чиновникам от журналистики, и никак не стимулирует поиск иных систем и методов организации информационного пространства.

Все сказанное выше дает, по нашему мнению, основания для отрицательной оценки данного Закона. Однако это ни в коем случае не означает отказа от идеи господдержки местной прессы в принципе. Просто механизм этой господдержки должен быть иным: льготные долгосрочные кредиты; освобождение от налогов тех инвестиций, которые будут направлены в развитие материально-технической базы печатных СМИ; стимулирование развития рынка информационных услуг, развитие интеграционных процессов в сфере СМИ и т.д. и т.п., то есть использование действительно рыночных механизмов с учетом специфики отрасли.

Пользуясь случаем, хотел бы сказать несколько слов еще об одном законопроекте. IV Государственная Дума в первом чтении приняла проект Федерального закона "Об участии в международном информационном обмене". Кажется, этот факт прошел мимо внимания прессы.

Вообще, подобный закон, безусловно, нужен, без него Россия не может стать полноправным членом постиндустриального информационного сообщества. И в основном проект закона особых возражений не вызывает: написан грамотно, с учетом действующих международных норм. Даже по наиболее скользкому вопросу - об ограничениях на вывоз информации - нормы сформулированы вполне разумно: нельзя вывозить государственную тайну (кто же спорит?), нельзя вывозить

архивы (там действует особое законодательство). Более туманно выглядит пункт об ограничении вывоза информации, "отнесенной к национальному достоянию", поскольку неизвестно, что это такое.

Но наш законодатель не может обойтись без ложки дегтя. И как всегда, проклятым вопросом является вопрос о роли государства, т.е. чиновников, в контроле за обменом информацией. Уши любителей контролировать информацию торчат, по крайней мере, в двух статьях: ст.19 и 21, в соответствии с которыми международный информационный обмен осуществляется под контролем органов государственной власти и только на основе лицензии. Такого допустить ни в коем случае нельзя! Требование глобального лицензирования международного информационного обмена полностью перечеркивает принцип свободы информации. Тем более, что в ст.8 этого же законопроекта требования к лицензированию сформулированы вполне разумно. Точно также недопустим всеобщий контроль со стороны чиновников за любыми формами международного обмена информацией. Их задача - контролировать обмен конфиденциальной информацией, но вмешиваться в действия владельца открытых информационных ресурсов государство не должно.

Очень важно добиться, чтобы этот в общем-то неплохой и нужный Закон при доработках перед вторым и окончательным чтениями достиг необходимого уровня и в полной мере выполнял свою главную функцию - обеспечить гражданам возможность реализации своего конституционного права свободно получать, искать и распространять информацию.

Завершая краткий анализ последних законодательных актов в сфере регулирования деятельности СМИ, хотел бы сказать следующее.

Следует иметь в виду, что цели, принципы, механизмы государственной поддержки - один из ключевых элементов "правил игры" власти и СМИ; элемент принципиально важный для всей системы взаимоотношений в треугольнике "власть - СМИ - гражданское общество". Последнее означает, что сами эти "правила" должны быть властью отчетливо продекларированы. Собственно, с этого акта и начинается государственная политика в области информации. Реальная правовая основа для такой декларации существует - это Конституция РФ и тот же Закон РФ "О средствах массовой информации". Отношение государства к свободе слова, выраженное в обоих этих документах, дух уважения к свободе и независимости СМИ - все это должно стать стержнем, на который "нализываются" четко сформулированные и зафиксированные обществом, произнесенные вслух обязательства государства по отношению к СМИ и государственные же представления о "правилах игры" для прессы, СМИ всех видов.

Если Российское государство заинтересовано в том, чтобы СМИ выступали не деструктивной силой, а способствовали продвижению России по пути рыночных преобразований и демократических реформ, то необходимо не ограничиваться принятием единичных законодательных актов, лоббируемых теми или иными группами, а разработать и планомерно осуществлять концепцию государственной политики в области массовых информационных процессов, включающую мероприятия по экономической, правовой и организационной поддержке СМИ.

Такая Концепция не может быть выработана только одной ветвью власти. Более того, на наш взгляд, концепция государственной политики в области СМИ должна стать предметом общественного согласия всех заинтересованных сторон, включая работников СМИ.

К сожалению, такого общественного согласия сейчас нет. Судя по всему, у Президента, Правительства, Государственной Думы, местных органов власти, Союза журналистов России разные представления о том, что такое государственная политика в области СМИ, и какой она должна быть. Нет никакого контакта между различными социальными институтами, так или иначе

влияющими на функционирование СМИ. Некому координировать действия различных государственных структур, которые от имени государства принимают и осуществляют (или делают вид, что принимают и осуществляют) некие государственные решения. Нет механизмов проведения государственной политики в области СМИ.

Наиболее разумной представляется следующая "цепочка":

Подготовка и публикация установочного политического документа, формулирующего официальные (согласованные между законодательной и исполнительной властью) цели, принципы, приоритеты государственной политики в этой сфере.

Подготовка и принятие четких по идеологии, совпадающих с продекларированными государством целями и принципами отношения к независимости СМИ, законов базового характера, (скажем, Закона о праве на информацию).

Подготовка и принятие дополнений и поправок к действующему законодательству, регулиющему сферу массовой информации, прежде всего к Закону о СМИ. (В рамках нормального законодательного процесса, но обязательно - с широкой и гласной предварительной работой, с учетом всего необходимого спектра мнений гражданского общества, включая мнения самого профессионального сообщества, с учетом норм и традиций мировой и собственно российской практики.)

Подготовка и внесение адресных поправок, изменений и дополнений к различным разделам российского законодательства, конкретным нормативным правовым актам, предметом ведения которых могут стать конкретные же предложения, способствующие облегчению жизни и "освобождению" СМИ из-под государственной опеки.

Для того, чтобы государственная информационная политика не осталась на бумаге, необходимо создать организационную систему, которая могла бы обеспечить ее осуществление. В качестве первого шага было бы целесообразным создать вневедомственный Национальный Совет по СМИ. В состав этого Совета могли бы войти известные журналисты и руководители средств массовой информации, представители органов законодательной и исполнительной власти, отвечающие за проведение государственной политики в сфере массовой информации, представители других ведомств, общественных организаций. Этот Совет мог бы разрабатывать стратегические вопросы организации деятельности средств массовой информации, координировать осуществление государственной политики по отношению к СМИ.