

# **Информация и общественное мнение**

**От репортажа в СМИ к реальным переменам**

# Information and Public Choice

From Media Markets  
to Policy Making

Roumeen Islam, Editor



**THE WORLD BANK**  
Washington, D.C.

Библиотека Всемирного банка

# Информация и общественное мнение

От репортажа в СМИ  
к реальным переменам

Под редакцией Румин Ислам

*Перевод с английского*



Москва  
2015

УДК 070.15  
ББК 76.02/03+66.06  
И74

Переводчик Т. Гутман  
Выпускающий редактор В. Ионов

Информация и общественное мнение: От репортажа  
И74 в СМИ к реальным переменам / Под ред. Румин Ислам; Пер.  
с англ. — М.: Альпина Паблишер, 2015. — 293 с.

ISBN 978-5-9614-5197-9

В большинстве стран мира СМИ оказывают значительное влияние на политическую и экономическую деятельность государства. Новости формируют общественное мнение, а реклама управляет спросом на товары и услуги. Как отбираются новости? Кто определяет, как представить тот или иной продукт?

Авторы рассматривают широкий спектр тем: от субъективности журналистов до рыночных ограничений и роли государственного регулирования СМИ в развивающихся странах. Это ценное руководство для тех, кого интересует вопрос влияния СМИ на политическую и экономическую ситуацию.

УДК 070.15  
ББК 76.02/03+66.06

*Все права защищены. Никакая часть этой книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, включая размещение в сети Интернет и в корпоративных сетях, а также запись в память ЭВМ для частного или публичного использования, без письменного разрешения владельца авторских прав. По вопросу организации доступа к электронной библиотеке издательства обращайтесь по адресу [mylib@alpina.ru](mailto:mylib@alpina.ru)*

- © Information and Public Choice: From Media Markets to Policy Making  
The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2008
- © Информация и общественное мнение: от репортажа в СМИ к реальным переменам.  
The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2015

ISBN 978-5-9614-5197-9 (рус.)  
ISBN 978-0-8213-7515-0 (англ.)

# Оглавление

Благодарности .....	7
О редакторе и авторах .....	9
Глава 1	
<b>Обзор: от медийных рынков к политике.</b> ....	13
<i>Румин Ислам</i>	
Глава 2	
<b>Влияние СМИ на государственную политику.</b> ....	33
<i>Давид Стрёмберг и Джеймс Снайдер-мл.</i>	
Глава 3	
<b>Центральные СМИ     и участие в местной политической жизни:     на примере газеты <i>New York Times</i></b> .....	53
<i>Лиза Джордж и Джоэл Вальдфогель</i>	
Глава 4	
<b>Местные СМИ для меньшинств и явка избирателей:     обобщенные результаты</b> .....	75
<i>Джоэл Вальдфогель</i>	
Глава 5	
<b>Обо мне пишут, а о вас?     Освещение деятельности избранных     и назначенных должностных лиц в газетах</b> .....	89
<i>Риккардо Пульизи и Джеймс Снайдер-мл.</i>	
Глава 6	
<b>Политический эффект предвзятости СМИ</b> .....	113
<i>Стефано ДеллаВинье и Итан Каплан</i>	
Глава 7	
<b>Рыночные силы и средства массовой информации     в мусульманских странах</b> .....	147
<i>Мэтью Генцоу и Джесс Шапиро</i>	

Глава 8	
<b>Политическая экономия захвата СМИ</b> . . . . .	165
<i>Мария Петрова</i>	
Глава 9	
<b>Поощрение независимости</b> <b>и многообразия мнений в медиасфере</b> . . . . .	187
<i>Джозеф Стиглиц</i>	
Глава 10	
<b>Регулирование медиасферы в США</b> . . . . .	205
<i>Джонатан Леви</i>	
Глава 11	
<b>Франция и Великобритания:</b> <b>особенности двух медийных моделей</b> <b>и управление медиасферой в Евросоюзе</b> . . . . .	235
<i>Пьер-Ив Андро</i>	
Глава 12	
<b>Три страны — три истории</b> . . . . .	259
<b>СМИ и власть в Нигерии</b> . . . . .	261
<i>Эдетаен Оджо</i>	
<b>Ливан: обзор состояния СМИ</b> . . . . .	273
<i>Зиад Маджед</i>	
<b>СМИ в Индонезии: свет в конце тоннеля</b> . . . . .	281
<i>Бамбанг Харимурти</i>	
Предметный указатель . . . . .	289

# Благодарности

Я хочу поблагодарить участников конференции «Влияние средств массовой информации на государственную политику», которая состоялась 12–13 апреля 2007 г. и стала основой для настоящей книги: Каролин Анстей, Шанту Девараджана, Алана Гелба, Стина Лау Йоргенсена, Дэниела Кауфмана, Стива Нэка, Брайана Найта, Мустафу Набли, Ракеша Нанджиа, Сину Одугбеми, Санджая Прадхана и Джанет Стил. Я также выражаю признательность тем, кто внес вклад в подготовку книги и организацию конференции: Дульче Афзал, Лукасу Боссарду, Хуану Кастило, Блэр Энн Коркоран, Джону Дидье, Максину Алонсо Пинеда, Сунетре Пури и Кейтлин Тьерни.

# О редакторе и авторах

**Румин Ислам** — менеджер отдела снижения уровня бедности и управления экономикой Института Всемирного банка. Ранее — директор по персоналу проекта Всемирного банка World Development Report 2002: Building Institutions for Markets (Доклад о мировом развитии 2002 г. Создание рыночных структур). Была консультантом главного экономиста и старшего вице-президента в группе экономики развития Всемирного банка. Работала в подразделениях Всемирного банка в нескольких регионах. Специалист по международным экономическим отношениям, макроэкономике и финансовой стабильности, реструктуризации расходов на государственные нужды, стратегии развития страны, реструктуризации государственного долга, реформированию финансового сектора, реформированию управления и организационной структуры и развитию частного сектора.

**Пьер-Ив Андро** — дипломированный специалист по юриспруденции и бизнесу. С 1994 г. работает в Европейском парламенте, в 1996 г. — перешел в Европейскую комиссию, где работал в различных группах, отвечающих за разработку стратегии в сфере международного торгового права и законодательства о конкуренции. Участвовал в разработке официального документа об основах управления в Европе, внес свой вклад в работу группы по созданию единого политического пространства в Европе. Член рабочей группы департамента информационного общества и СМИ, занимается проблемами плюрализма, свободы слова и влияния технологических изменений в медиасфере на экономику.

**Стефано ДеллаВинье** — старший преподаватель факультета экономики Калифорнийского университета в Беркли с 2002 г. Специализируется на прикладных аспектах психологии и экономики. Его работы публиковались в таких международных изданиях, как *American Economic Review*, *Quarterly Journal of Economics*, *Journal of Finance* и *Journal of Labor Economics*. Ответственный исполнитель исследования по гранту Национального научного фонда (2004–2007 гг.), стипендиат Фонда Альфреда П. Слоуна за 2008–2010 гг. Доктор философии Гарвардского университета. Работа ДеллаВинье



по экономике медийной индустрии уделяет основное внимание двум аспектам: влиянию СМИ, в частности канала Fox News, на голосование и влиянию освещения насилия в СМИ на преступления с применением насилия.

**Мэтью Генцкоу** — старший преподаватель экономики и научный сотрудник факультета Йохана Хейзинга в Высшей школе бизнеса Чикагского университета. Занимается исследовательской работой по теории отраслевых рынков в Национальном бюро экономических исследований. Получил степень доктора философии по экономике в Гарвардском университете в 2004 г.

**Лиза Джордж** — старший преподаватель Хантер-Колледжа Городского университета Нью-Йорка. Ранее преподавала на факультете экономики Университета штата Мичиган. Занимается прикладной экономикой, специализируясь на теории отраслевых рынков и политэкономии. В настоящее время исследует экономику медийных рынков.

**Бамбанг Харимурти** — ведущий индонезийский журналист, активист движения за чистоту власти в стране. С 1999 г. возглавляет еженедельный журнал *ТЕМПО*. Член Регионального консультативного совета Юго-Восточной Азии за открытое общество и Ассоциации по восстановлению активов и борьбе с коррупцией. Получил диплом магистра в Школе государственного управления Джона Кеннеди при Гарвардском университете.

**Итан Каплан** — старший преподаватель экономики Института международных экономических исследований и приглашенный старший преподаватель экономического факультета Калифорнийского университета в Беркли. Получил степень доктора философии по экономике в Беркли в 2005 г. Специализируется в области политэкономии и международной макроэкономики.

**Джонатан Леви** — помощник главного экономиста Федеральной комиссии по связи в Вашингтоне. Помимо консультирования главного экономиста — в первую очередь по вопросам политики в медиасфере, — выступает в качестве посредника между главным экономистом и экономистами в бюро и офисах комиссии. Старший экономист офиса стратегического планирования и анализа политики комиссии. Работает в комиссии с 1980 г. Ранее преподавал в Университете Висконсина — Милуоки. Получил степень доктора

философии по экономике в Йельском университете. В 1993 г. был стипендиатом программы Фулбрайта на факультете гуманитарных и социальных наук в Сиднейском технологическом университете, где изучал торговые отношения США и Австралии в сфере телевизионных программ и кинопроизводства.

**Зиад Маджед** — независимый исследователь социальных и политических проблем в арабском мире. Консультант Международного института непрерывного диалога (International Institute for Sustained Dialogue) в рамках проекта по организации поликультурного диалога между арабскими, европейскими и американскими учеными и политиками. Имеет степень кандидата политических наук в Институте политических исследований в Париже, получил степень магистра искусств по арабской литературе в Американском университете в Бейруте. Работает в представительстве Internews в Бейруте и в Международном институте демократии и содействия выборам (International IDEA) в Стокгольме.

**Эдегаен Оджо** — исполнительный директор нигерийского подразделения Международной ассоциации по защите свободы слова, директор Центра свободы информации в Африке в Лагосе, Нигерия, председатель редакционной коллегии журнала Media Rights Monitor в Лагосе. Имеет степень магистра международной журналистики Лондонского городского университета и степень бакалавра Университета Обафеми Аволово в Нигерии.

**Мария Петрова** — соискатель ученой степени доктора философии в Гарвардском университете. Занимается политэкономией средств массовой информации и политикой зарубежных инвестиций.

**Риккардо Пульизи** — стипендиат фонда Марии Кюри по программе постдокторантуры в ECARES, Брюссельского свободного университета. Выпускник Колледжа Гизльери, получил степень доктор философии по экономике в Лондонской школе экономики, имеет докторскую степень по государственным финансам Университета Павиа.

**Джесс Шапиро** — старший преподаватель экономики Школы бизнеса Чикагского университета. Занимается исследованиями труда в Национальном бюро экономических исследований. Получил степень доктора философии в Гарвардском университете

в 2005 г., в 2005–2007 гг. — научный сотрудник Центра Беккера по исследованиям теории цен Чикагского университета.

**Джеймс Снайдер-мл.** — профессор политологии Фонда Слоуна и профессор экономики. Его работы посвящены финансированию выборов и предвыборных кампаний, правовому поведению, законодательным учреждениям, прямой демократии и средствам массовой информации.

**Джозеф Стиглиц** — экономист и профессор экономического факультета Колумбийского университета и Школы международной и государственной политики. Награжден медалью Джона Бейтса Кларка в 1979 г., лауреат Нобелевской премии по экономике за 2001 г. Бывший старший вице-президент и главный экономист Всемирного банка. Джозеф Стиглиц создал на базе Колумбийского университета научное сообщество экономистов и политологов «Инициатива за политический диалог». Председатель Всемирного института исследований бедности Манчестерского университета.

**Давид Стрёмберг** — научный сотрудник Института международных экономических исследований Стокгольмского университета. Имеет степень доктора философии по экономике Принстонского университета. Автор книги «Пособие по политической экономии: пояснения к экономической политике» (Workbook to Accompany Political Economics: Explaining Economic Policy) в соавторстве с Изабель Брокас, Майклом Кастаньера и Ронни Разином.

**Джоэл Вальдфогель** — профессор Фонда Эренкранца, глава факультета бизнеса и государственной политики Школы бизнеса Уортона Пенсильванского университета и научный сотрудник Национального бюро экономических исследований. В 1990–1997 гг. работал на экономическом факультете Йельского университета. Его научные интересы включают право, экономику и теорию отраслевых рынков, прежде всего медийных. Он изучает эффективность свободного доступа на радиорынках, взаимосвязь частного и государственного вещания, влияние консолидации собственности на разнообразие программ, удовлетворение потребностей меньшинств на медийных рынках, связь деятельности местных СМИ и политической активности, нарушение прав на интеллектуальную собственность и другие вопросы.

# 1

## Обзор: от медийных рынков к политике

*Румин Ислам*

**М**ассмедиа как поставщики информации способны влиять на результаты политической и экономической деятельности, снижая затраты общества на получение информации. В предпринимательстве, быту и большинстве других областей именно они являются основным источником информации о решениях в сфере государственной политики и текущем состоянии общества и экономики. Как отбираются новости, которые анализируют и распространяют средства массовой информации, и под каким углом освещаются избранные сведения?

Принимать такие решения зачастую не просто. Обеспечение информацией стоит дорого, и медийные компании вынуждены обслуживать два рынка: собственников/подателей рекламы и потребителей<sup>1</sup>. Тем, кого волнует воздействие СМИ на результаты экономической и политической деятельности, важно оценить их экономическую эффективность и влияние на другие рынки. В этой книге рассматриваются факторы, которые отражаются на содержании средств массовой информации и круге освещаемых вопросов, и воздействие СМИ на государственную политику за счет влияния на политику и экономику<sup>2</sup>.

В главах этой книги анализируются как ограничивающие условия рынка, которые сказываются на СМИ, и в первую очередь

на новостях и контенте, так и влияние освещения новостей<sup>3</sup> на экономические и политические решения. Здесь рассматриваются следующие темы:

- свидетельства того, что освещение событий в СМИ влияет на результаты политической и экономической деятельности, государственную политику и формирование политического курса;
- последствия тенденциозности СМИ;
- влияние рыночных и внерыночных факторов, включая источники предубеждений, на подачу новостей;
- задачи государственного регулирования деятельности СМИ.

Последняя глава посвящена условиям функционирования СМИ в развивающихся странах. Приведенные примеры помогают разграничить различия в состоянии стран и условиях рынка, с которыми СМИ и регулирующие органы имеют дело в развивающихся и развитых странах.

Способность СМИ влиять на результаты функционирования экономического и политического рынка обсуждалась в ряде недавних публикаций (World Bank, 2002a, 2002b). Выпуски новостей и реклама оказывают непосредственное влияние на поведение потребителей на рынке товаров и услуг в нескольких аспектах:

- знакомят с информацией о продукте;
- устанавливают повестку дня, влияя на потребительский спрос (к примеру, товары, произведенные с использованием детского труда, могут изображаться негативно);
- обостряют конкуренцию на рынке, оповещая потребителей о товарах-заменителях, или повышают спрос, информируя о взаимодополняющих товарах;
- уведомляют потребителей и производителей об общем состоянии рынка, влияющем на профиль доходов, например о состоянии фондового рынка;
- уведомляют потребителей и производителей об изменениях в политике, влияющих на рынок товаров и услуг, или иных внерыночных факторах, которые отражаются на благосостоянии населения, например об изменениях денежно-кредитной политики.

Выпуски новостей и реклама могут влиять и на поведение на политических рынках:

- информируют избирателей о взглядах политиков и лидеров и последствиях их действий;
- информируют граждан о результатах государственной политики;
- определяют тематику новостей или занимают определенную позицию по политическим, социальным или экономическим вопросам, влияя на поведение и взгляды — а в конечном итоге на голоса — потребителей медийных продуктов.

Репортажи СМИ могут помочь правительству заручиться поддержкой населения и добиться одобрения государственной политики, а также способствовать или препятствовать реализации нового политического курса, информируя о возможных выгодах или издержках. Репортажи СМИ могут повысить спрос на изменения в государственной политике. С помощью СМИ граждане знакомятся, к примеру, с планами правительства в отношении занятости или социального обеспечения или узнают о росте государственных расходов в определенных областях. В таких разных странах, как Мексика, Соединенные Штаты и Доминиканская Республика, СМИ привлекают внимание общественности к издержкам либерализации торговли или соглашений о свободной торговле.

Выпуски новостей влияют на политику, меняя характер распределения голосов избирателей, и на репутацию отдельных лиц, поскольку о своей репутации беспокоятся даже те, кто не избирается на выборные должности. Влияние информации на репутацию и ее значение в стимулировании определенных типов поведения имеет массу документальных подтверждений (World Bank, 2002a, 2002b). Власть имущие стремятся распространять информацию, которая представляет их в выгодном свете, и ограничивать нелестные сведения. Людей волнует их репутация на рабочем месте и в социальных кругах. Таким образом, кара или вознаграждение, которыми оборачивается освещение информации в СМИ, закономерным образом изменяют поведение, а следовательно, и степень ответственности. И наконец, информирование о достижениях государственных образований и отдельных лиц стимулирует результативность работы и повышает качество политических

решений. Информационное наполнение СМИ не только помогает контролировать деятельность, которая волнует граждан, медиаструктуры могут также заострять внимание на определенных вопросах и устанавливать повестку дня (McCombs and Shaw, 1972)<sup>4</sup>. Поскольку СМИ влияют на результаты происходящего самыми разными способами, удивительно, что свидетельства такого влияния до сих пор сравнительно скудны.

Чтобы освещение информации в СМИ влияло на государственную политику, необходимо первое условие — «доступ к СМИ». Иными словами информация должна достигать релевантной аудитории. Во многих развивающихся странах такой доступ ограничен и зависит от факторов, неподвластных медиакомпаниям, — от инфраструктуры, от государственной политики, направленной на сдерживание конкуренции, или от конъюнктуры рынка, которая сказывается на рентабельности частных СМИ. Если новости поставляют как государственные, так и частные компании, целевая аудитория не всегда определяется доходами. Государство может ограничивать или облегчать доступ к СМИ, руководствуясь соображениями нефинансового характера. Так правительство может целенаправленно расширять доступ к СМИ, пропагандируя свои политические акции. Подобным образом частные компании и неправительственные организации могут содействовать расширению доступа к СМИ, — даже если такие меры не рентабельны с финансовой точки зрения, — чтобы поставить на повестку определенные вопросы некоммерческого характера или обеспечить поддержку тем или иным деловым операциям.

Второе условие — СМИ должны освещать информацию, актуальную для принятия политических решений, важных для избирателей и широкой общественности, а не сосредотачиваться на развлечениях. Третье условие воздействия СМИ на политику требует, чтобы граждане имели возможность влиять на деятельность должностных лиц, опираясь на полученную информацию.

В главе 2 Стрёмберг и Снайдер изучают вопрос о том, как доступ к СМИ и содержание новостей влияют на политическое поведение и политический курс. Они утверждают, что расширение доступа к СМИ отражается на структуре государственных расходов. Ряд исследований увязывает доступ к СМИ со структурой государственных расходов и даже коррупцией в правительстве. Кроме того, Стрёмберг и Снайдер показывают, что там, где пресса освещает местные политические реалии, избиратели лучше ин-

формированы, а политические деятели более активны. Итоговое влияние на государственную политику состоит в том, что в регионах, где новости освещаются лучше, правительство тратит больше финансовых ресурсов.

Стрёмберг и Снайдер рассматривают характер распределения информационного потока между новостями и развлечениями, и между местными и национальными новостями. Этот характер отчасти зависит от потребительского спроса. СМИ, как правило, не освещают вопросы, не представляющие интереса, поскольку последние не привлекают аудиторию. СМИ могут определять повестку дня и освещать новости, которые, по мнению их владельцев, следует довести до сведения общества, а могут «создавать» новости, чтобы привлечь аудиторию. Если СМИ прежде всего освещают новости, а не развлекают аудиторию, их влияние определяется тем, актуальны ли данные новости для заинтересованных лиц и используется ли данная информация для принятия решений.

В главе 3 Джордж и Вальдфогель изучают вопрос о том, как технологические и стоимостные факторы медийной индустрии влияют на информационное наполнение СМИ и политические рынки. По их мнению, технологические достижения облегчают и удешевляют консолидацию потребителей на больших территориях. Более того, поскольку постоянные издержки, связанные с созданием медиапродукции, высоки, чем шире аудитория, тем ниже относительный показатель производственных затрат. Такие экономические факторы заставляют СМИ предпочитать продукцию, тематика которой привлекает разнообразную аудиторию. Поскольку высокие постоянные издержки заставляют СМИ привлекать как можно более широкую аудиторию, зачастую медиапродукция не слишком хорошо отражает местные вкусы.

Появляется все больше литературы, в которой обсуждаются преимущества местной тематики перед общенациональной, поскольку такие материалы повышают гражданскую активность населения. Большинство людей потребляют политическую информацию пассивно и считают, что выяснять все местные реалии, которые влияют на их благополучие, — слишком затратное занятие. Если местные политические события освещаются в новостях, это снижает затраты на получение информации. Осведомленность населения и его политическая активность падают, когда доля местных новостей снижается, и растут, когда доля



материала о местных событиях увеличивается. Люди, которые потребляют меньше информации, актуальной в местных масштабах, по всей вероятности будут менее активно участвовать в местных событиях<sup>5</sup>. Анализируя распространение центральной газеты *New York Times* на местных рынках и политическую активность ее читателей, Джордж и Вальдфогель приходят к выводу, что участие в выборах в Конгресс США снижается при более широком распространении *New York Times*. Рост распространения данной газеты означает большее количество общенациональных и меньшее количество местных новостей. Возможно, менее активное участие в выборах в Конгресс свидетельствует о снижении интереса к местной общественной жизни. Эта ситуация показывает, что хотя внедрение центральных СМИ на местные рынки повышает конкуренцию и многообразие информационных материалов в целом (особенно при консолидации местных медиагрупп), оно далеко не всегда увеличивает долю местных новостей.

В главе 4 Вальдфогель рассматривает еще один аспект медийных рынков, который может повлиять на освещение новостей. Эмпирические данные говорят о том, что разные типы потребителей предпочитают разное содержание, в частности это касается потребителей, принадлежащих к разным этническим группам, или имеющих разный уровень дохода. Вальдфогель исследует вопрос о том, как ориентация местных СМИ на меньшинства отражается на явке на выборы. С учетом высоких постоянных издержек в медиасекторе специфические информационные предпочтения меньшинств, как правило, удовлетворяются более полно, когда речь идет о крупных сообществах. Вальдфогель обнаружил, что там, где местные новости передаются на испанском языке, явка избирателей-латиноамериканцев повышается как на президентских выборах, так и на выборах в Конгресс США. Подобную тенденцию он выявил и в отношении другой группы населения — в муниципальных зонах, где есть радиостанции для чернокожих, явка данной группы избирателей выше, чем в регионах, где таких станций нет. Кроме того, оказалось, что после появления таких радиостанций явка избирателей начинает расти. Хотя Вальдфогель уделяет первоочередное внимание этническим различиям, на освещение новостей могут влиять и различия другого рода — например уровень дохода. Рекламодатели предпочитают потребителей с высокой покупательной способностью, и некоторые

СМИ при отборе материала ориентируются именно на таких потребителей, однако при этом рекламодатели заинтересованы и в материалах для среднего класса, которые позволяют привлечь широкую аудиторию.

Пример того, как стоимость информации влияет на материалы в СМИ, приводят Пульзи и Снайдер в главе 5. Авторы обсуждают освещение оценок на школьных экзаменах в газетных статьях. Использование стандартизированной балльной системы — относительно простой способ оценить качество школьного образования. Статьи, где обсуждается качество школьного образования или роль правительства в государственном образовании, закономерно ожидать в период опубликования экзаменационных оценок, поскольку речь идет о «новой» информации или «событии». Огласке данной информации присуща «неожиданность»<sup>6</sup>. В то время как доступ снижает затраты на получение релевантной информации, ее тенденциозность зависит от конкретного источника.

Авторы подтверждают значимость затрат на получение информации, показывая, что когда эти затраты снижаются, новости освещаются шире. Более широкое освещение новостей связано, по их мнению, с тем, что они называют «событием» — чем-то новым и примечательным. На самом деле, закономерно ожидать, что те, чьи дети учатся в школе, интересуются результатами обучения постоянно, а не только когда становятся известны экзаменационные оценки. Но обычно, чтобы получить общее представление о результатах работы школы, — а не о результатах обучения отдельного ребенка, — требуются значительные затраты. Экзаменационные оценки — это событие именно потому, что речь идет об одномоментном снижении затрат на получение информации. Пульзи и Снайдер подтверждают, что эффективность школьного образования освещается шире, когда становятся известны результаты экзаменов. Кроме того, изучая освещение в газетах качества образования в муниципальных школах США, они обнаружили, что газеты уделяют больше внимания выборным старшим инспекторам по образованию, а не назначенным<sup>7, 8</sup>. Дополнительное освещение деятельности выборных старших инспекторов немаловажно в годы выборов. При этом «плохие» новости, как правило, шире освещаются в штатах, где старших инспекторов избирают. Такое пристальное внимание к плохим новостям при наличии выборных должностных лиц авторы объясняют попытками последних доказать эффективность своей

работы в СМИ и стремлением оппозиции использовать данную информацию в СМИ с выгодой для себя (проактивная журналистика). Последний феномен — еще один пример источника тенденциозности при освещении новостей.

Значительную часть новостей нельзя представить в виде единого набора стандартных показателей. Как правило, одного-единственного или идеального набора данных для объективного сравнения тем, которые волнуют избирателей, не существует. Кроме того, ценность значительной части данных зависит от того, как они анализируются для подачи потребителю (линия изложения), и полноты представления релевантных данных. К примеру, школьный округ, который по итогам работы опережает другой, тратит на ученика в несколько раз больше времени и получает больше федеральных дотаций. Если отразить в репортаже лишь часть данной информации, читателю будет преподнесена совершенно иная идея, чем та, которая стоит за релевантными данными во всей их полноте. Пропуски — один из способов тенденциозного освещения новостей. Иные способы — использование слов или иллюстраций, которые ассоциируются у аудитории с нежелательными результатами и неприятными образами, или просто преувеличение негативных аспектов происходящего. (В главе 9 Стиглиц рассматривает иной фактор, снижающий затраты на получение информации, — доступ к особым «источникам».)

Если освещение новостей влияет на экономические и политические рынки, следовательно, тенденциозность подачи новостей значима для потребителей. В главе 6 ДеллаВинье и Каплан отлично дополняют анализ освещения деятельности выборных должностных лиц, представленный в главе 5. Авторы показывают, что тенденциозность СМИ может иметь важные последствия для политического рынка, влияя на характер распределения голосов избирателей. Они изучают вопрос о том, как появление в США канала Fox News, который поддерживает ценности и политические принципы правого крыла (термин «правое крыло» в данном случае обозначает Республиканскую партию США, а «левое крыло» — Демократическую партию), влияет на долю голосов, отданных республиканцам, и явку избирателей в ходе парламентских и президентских выборов. Авторы обнаружили, что канал Fox News не только увеличил долю голосующих за Республиканскую партию, но и повысил явку избирателей в целом. Судя по всему, выводы этой главы представляют собой общую

закономерность, поскольку в итоговых суждениях о поведении СМИ и реакции населения нет ничего специфического для США. При этом во многих странах существуют нормы, регулирующие использование СМИ во время выборов или разными политическими партиями.

В главе 7 Генцкоу и Шапиро задают вопрос, какие силы в широком понимании формируют содержание СМИ, определяя его тенденциозность/предвзятость. Среди многочисленных источников влияния есть как экономические (получение прибыли), так и неэкономические (нефинансовые преимущества). Различные силы, которые накладывают свой отпечаток на содержание СМИ, определяются структурой рынка, характером собственности, регулированием, рекламодателями и прочими финансовыми факторами и характеристиками потребителей. Авторы убеждены, что на свободных рынках основное влияние на содержание оказывают потребители. Рынки поставляют достоверную информацию, лишь когда потребители хотят ее услышать. Так происходит потому, что частные СМИ подчиняются желаниям рекламодателей, а те стремятся до предела увеличить аудиторию для сбыта своей продукции. Чтобы максимизировать аудиторию, нужно обеспечить содержание, которое востребовано потребителями. И наконец, авторы считают, что потребители новостей желают слышать репортажи, отражающие их собственные предрассудки.

Сравнивая зрителей CNN и «Аль-Джазира» в странах, где ведут вещание оба телевизионных канала, авторы показывают, что данные каналы, как правило, преподносят новости тенденциозно, и эта тенденциозность отражает предрассудки большей части зрительской аудитории. Они доказывают, что потребители новостей обычно предпочитают источники информации, которые производят их собственную, независимо приобретенную, точку зрения. В частности они убеждены, что в мусульманских странах, где проводилось соответствующее исследование, религиозная часть населения скорее всего будут смотреть «Аль-Джазира», а не CNN, и эти зрители по всей вероятности будут предвзято относиться к США<sup>9</sup>. Кроме того, исследование показывает, что новые рынки благоприятствуют предложению разнообразных точек зрения, но это многообразие не гарантирует, что потребители будут интересоваться разными мнениями. Анализ зрительской аудитории CNN и «Аль-Джазира» предшествовало исследованию,

проведенное в США, в котором те же авторы показывают, что сторонники Демократической партии предпочитают новости левого (либерального) толка, а сторонники республиканцев предпочитают правые (консервативные) СМИ.

На основании этой работы и материалов по другим странам в данной книге они делают вывод, что освещение событий в СМИ зависит от того, что хотят услышать потребители. Однако при этом они отмечают, что в ряде ситуаций их выводы неправомерны. К примеру, там, где преобладает государственная собственность и/или государственный контроль СМИ, и последние используются для поддержки политики государства, взгляды потребителей влияют на содержание незначительно. Такова ситуация в некоторых развивающихся странах<sup>10</sup>. Государственная собственность и захват СМИ освещаются в других публикациях Всемирного банка (World Bank, 2002a) и иллюстрируются примерами в главе 12 данного издания.

В главе 8 Петрова рассматривает еще один источник тенденциозности/предвзятости. Речь идет о группах с особыми интересами, которые могут манипулировать общественным мнением с помощью СМИ<sup>11</sup>. Автор имеет в виду в первую очередь общества с определенным уровнем неравенства доходов, где группы с особыми интересами захватывают СМИ, чтобы распространять выгодную для себя информацию и/или удерживать с их помощью экономическую или политическую власть. Автор утверждает, что рынки с более высоким уровнем неравенства и меньшим количеством рекламы более подвержены захвату. В демократическом обществе цель такого захвата состоит в том, чтобы осуществить перераспределение выборных должностей за счет политических изменений или сохранить существующее неравенство, воздействуя на общественное мнение и в конечном итоге — на избирателей. Даже в авторитарных обществах манипуляция общественным мнением важна для правителей, — освещение информации в СМИ помогает правительству удерживать власть. Петрова обнаружила отрицательную корреляцию неравенства в распределении доходов и свободы СМИ. Кроме того, ее работа говорит о том, что рынки с меньшим количеством рекламы больше подвержены захвату.

Петрова рассматривает влияние политических партий и рекламодателей на содержание СМИ. Она обращается к тому, что другие авторы определяют как «этапы» эволюции финансирования СМИ

по мере развития экономики и анализирует влияние такой эволюции на содержание новостей. На ранних этапах развития, когда рынок рекламы не развит и его емкость невелика, важная роль в финансировании СМИ, как правило, принадлежит государству и политическим партиям, — они либо являются непосредственными владельцами СМИ, либо поддерживают их косвенным образом через рекламу. Собственность государства и политических партий используется для распространения взглядов, выгодных собственникам. На ранних этапах рынки рекламы малы и контролируются горсткой крупных компаний. Кроме того, владельцы компаний, основные финансовые интересы которых лежат вне сектора СМИ, могут создавать медиаструктуры, чтобы влиять на политику или условия к выгоде собственного бизнеса. Так, к примеру, происходило в ряде стран Латинской Америки<sup>12</sup>. На более крупных, более развитых рынках негативные факторы, которые приводят к тенденциозной подаче новостей, частично нейтрализуются за счет более острой конкуренции в сфере рекламы и на потребительском рынке и большего размера рынков.

Петрова считает, что при переходе к более развитой рыночной экономике освещение информации в СМИ в большей мере отвечает интересам потребителей. В современной экономике, где основная часть доходов поступает от рекламы, это равноценно производству того, что хотят рекламодатели, поскольку последние стремятся установить контакт с максимальным числом потребителей. На этом этапе рекламодатели составляют гораздо более широкую группу, основная цель которой — продать свои товары и услуги. Даже на крупных развитых рынках предпочтения рекламодателей в отношении содержания порой отличаются от предпочтений потребителей, — временами рекламодатели стремятся определять повестку дня, чтобы влиять на политику, хотя Петрова и не обращается к этой проблеме напрямую. Они могут предпочитать позитивное освещение государственной политики, благоприятствующей их бизнес-интересам, — к примеру, в отношении налогообложения, окружающей среды, зарплаты или либерализации торговли. Эти две цели — максимизация аудитории и тенденциозное освещение новостей — не всегда находятся в противоречии. Поддерживая взгляды крупнейших рекламодателей на политику, медиакомпании могут освещать новости под соответствующим углом зрения.

В главе 9 Стиглиц замечает, что информация может добываться и иным путем, особенно когда новости населению поставляют СМИ, которые опираются на конкретные «источники» получения информации. Он указывает, что информация может предоставляться в порядке обмена подарками, как компенсация за услугу. В качестве примера он приводит особые отношения государственных чиновников с сотрудниками СМИ, — получить «новую» информацию можно в обмен на подачу соответствующего политического курса в выгодном свете. Иными словами, поставщик информации имеет власть над посредником, который нуждается в данной информации. Расчет на конкретные источники информации может быть связан и с затратами на получение информации. Эти затраты снижаются, когда у журналиста складываются «особые» отношения с источником. Автор является сторонником законодательного регулирования в духе Закона о свободе информации США, которое препятствует искусственно создаваемому дефициту общедоступной информации, а значит, снижает возможность манипулировать новостями.

Стиглиц убежден, что частные фирмы, подобно агентам в государственном секторе экономики, имеют стимулы поставлять только ту информацию, которая благоприятствует их бизнесу. Более того, медиакомпании могут устанавливать связи с руководителями коммерческих предприятий, аналогичные связям с государственными чиновниками, что позволяет им узнавать новости первыми. Стиглиц выступает за многообразие в медиаиндустрии, — многочисленные и разнообразные СМИ позволяют создать систему сдержек и противовесов. Стиглиц видит веские основания для поддержки государственных СМИ и медиаструктур нетрадиционного толка, таких как СМИ неправительственных организаций.

Дискуссия, которая разворачивается в перечисленных главах и в других книгах, показывает, что свободные или нерегулируемые СМИ, или, напротив, СМИ, жестко контролируемые государством, не всегда освещают новости в сфере политики и экономики независимо и с разных точек зрения. Порой они попросту не обеспечивают освещение новостей, релевантное для значимых сегментов населения. В некоторых главах затрагивается вопрос о том, как спрос на рынке влияет на содержание. При этом отмечается, что компании поставляют то, чего хотят потребители. При таком развитии событий расширение поставки определенного вида про-

дукции не гарантирует, что она будет потребляться аудиторией. И все же, сознавая значимость информации для рынка и для демократии, многие правительства стремятся обеспечить разнообразие взглядов и плюрализм при освещении новостей, заботясь об интересах меньшинств, наличии местного/релевантного материала в новостях и поощрении конкуренции в сфере СМИ.

Чтобы достичь этих целей, страны регулируют деятельность медиасектора с помощью различных правовых норм. В главах 10 и 11 Леви и Андро рассматривают нормативные акты, принятые в США и странах Европейского союза. Леви, уделяя первоочередное внимание телевизионному вещанию, видит три основные политические задачи, которые стоят перед регулируемыми органами: поощрение экономической конкуренции, многообразие и местной проблематики, причем многообразие относится как к содержанию программ, так и к представленным точкам зрения. Задача отражения местной проблематики в США означает содействие созданию передач, которые отвечают интересам сообщества в зоне действия лицензии. Обладатели лицензии на телевидение в США обязуются обслуживать общественные интересы, а выступления на телевидении политических кандидатов в США регулируются нормативными актами. Так, станция, которая предоставляет или продает время одному кандидату на выборную должность на федеральном уровне, в системе власти штата или в органах местного управления, должна выделить время для всех остальных кандидатов, причем продажа времени осуществляется по самым низким тарифам данной станции в течение определенного количества дней перед выборами.

Леви указывает, что нормативные акты, регулирующие структуру рынка, используются для стимулирования многообразия — как и в других странах, — но проверить влияние структуры рынка на многообразие содержания непросто. При этом проследить влияние данного фактора на многообразие точек зрения, судя по всему, труднее, чем на многообразие программ. Федеральная комиссия связи США ограничивает количество телевизионных и радиостанций на отдельно взятом рынке, которые могут принадлежать одному владельцу, и одновременное владение разными видами СМИ, и установила правила вещания, которые лимитируют охват рынка и возможности слияний<sup>13</sup>. Регулирующие органы в США непрерывно оценивают, в какой мере законодательный контроль позволяет достичь поставленных целей.



Андро рассматривает французскую и британскую модели регулирования. Во Франции частное телевидение разрешено лишь с 1986 года. Законы, регулирующие медиасектор во Франции, призваны поддерживать независимость, прозрачность и плюрализм. Государственные вещательные компании финансируются за счет лицензионных сборов и рекламы и обязаны гарантировать свободу слова для представителей всех политических и социальных групп французского общества. Чтобы обеспечить плюрализм, как на частные, так и на государственные вещательные компании налагаются конкретные обязательства в отношении содержания программ. Хотя французское правительство финансирует прессу и аудиовизуальный сектор, жесткие правовые рамки не допускают, чтобы поддержка со стороны властей была связана с политической принадлежностью. Чтобы повысить прозрачность, издателей обязывают предоставлять информацию о владельцах и редакторах, а издательства, достигшие определенного уровня, обязаны публиковать в своих изданиях всю финансовую информацию. Все компании наземного вещания в Великобритании тоже несут обязательства по служению обществу. Традиционно свой вклад в это служение вносят коммерческие вещательные компании, финансируя передачи, представляющие общественный интерес. Однако финансирование общественного телевидения в Британии, — в данном случае речь идет о корпорации BBC, — часто подвергается критике за то, что создает несправедливые преимущества для данной компании. И Андро, и Леви указывают, каким образом следует пересматривать нормативные акты, регулирующие деятельность СМИ, по мере изменения технологий.

Французская, британская и американская модели показывают, что правительства ряда стран стремятся оберегать интересы общества, принимая нормативные акты, благоприятствующие многообразию мнений. Однако некоторые правительства действуют совсем иначе. Подобным образом побудительные мотивы частных медиакомпаний могут либо стимулировать «беспристрастную и точную» подачу информации и образ действий, позволяющий определять повестку дня, либо подталкивать их к активному участию в политике за счет поддержки определенных государственных деятелей, политического курса или лидеров. При этом медиакомпании подвергаются давлению самых разных обстоятельств. Так, рынки, которые отличаются значительным неравенством доходов, наличием различных этнических/куль-

турных групп или менее острой конкуренцией, не похожи по своим экономическим и политическим характеристикам на те, где имеют место иные условия.

Большая часть имеющихся эмпирических данных о связи освещения информации в СМИ с государственной политикой относится к развитым странам, и в первую очередь к США. Отчасти это связано с наличием систематизированных данных, которые позволяют увязать особенности структуры отрасли с образом действий СМИ, а отчасти объясняется интересом исследователей. Хотя структура медийной индустрии варьирует в зависимости от страны, а формирование регулирующих механизмов зависит от исторического контекста, повсеместно признается, что информация в СМИ важна для экономического и политического процветания. Закономерно ожидать, что некоторые выводы в отношении побудительных мотивов и образа действий, которые препятствуют оптимальному подходу к производству и распространению информации, в широком смысле применимы и к другим странам. От страны к стране меняются характеристики, которые делают один эффект больше другого. Вопрос о побудительных мотивах, доминирующих в той или иной стране, носит эмпирический характер. Литература помогает выявить массу способов влияния на освещение новостей и понять, как подача информации в свою очередь влияет на экономические и политические рынки. Чтобы получить представление о функционировании медийной индустрии в развивающихся странах, следует задуматься о том, как разные условия — размер рынка, вкусы потребителей, технологические ограничения, грамотность, роль государства и компетенция в сфере правового регулирования — влияют на рыночные стимулы и освещение новостей. Данная книга показывает, как анализ на основе эмпирических данных помогает осмыслить влияние СМИ на политические реалии.

В главе 12 три практика медийной индустрии рассказывают о медийном рынке и государственном вмешательстве в деятельность СМИ. Их очерки показывают, как меняются условия функционирования СМИ от страны к стране. Оджо отмечает, что в Нигерии СМИ работают в условиях неразвитого товарного и рекламного рынка, при этом значительная часть населения неграмотна, инфраструктура плохо развита, а структура регулирующих органов и собственности позволяет государству жестко контролировать средства массовой информации. По мнению автора, благодаря

преобладанию государственной собственности на СМИ (в первую очередь это касается телевидения) правительство может успешно распространять информацию, представляющую его в выгодном свете. Анализируя правовую систему, автор замечает, что конституция не содержит конкретных норм, гарантирующих свободу СМИ, закон о свободе информации пока не принят, а закон о государственной тайне и уголовный кодекс содержат весьма жесткие нормы, регулирующие деятельность СМИ.

В очерке о положении медийной индустрии в Ливане Маджед рассказывает о том, что последние несколько десятков лет были бурной эпохой для средств массовой информации, главным образом из-за политической неразберихи в стране. Он не только упоминает государственную цензуру, но и говорит о самоцензуре владельцев СМИ, которые опасаются политических репрессий. Порой различные политические группировки открыто используют СМИ в своих интересах. Журналисты часто подвергаются преследованиям и нападениям. Тем не менее автор отмечает, что ливанская конституция гарантирует свободу слова, если новости «не оскорбляют чувства верующих, не дестабилизируют ситуацию в стране и не вредят отношениям с союзниками». К сожалению, подобное ограничение может интерпретироваться очень широко. Ливанская пресса находится в частной собственности. Некоторыми СМИ по-прежнему владеют политические партии, и это обстоятельство напоминает ситуацию в США несколько десятков лет назад.

Описывая ситуацию в Индонезии, Харимурти подчеркивает значимость независимой судебной власти, которая надзирает за деятельностью СМИ и гарантирует их законодательно закрепленные свободы. Харимурти считает, что правовые рамки функционирования СМИ чрезвычайно важны, поскольку именно они позволяют защитить СМИ от вмешательства групп с особыми интересами. Среди проблем, с которыми сталкивается Индонезия, Харимурти выделяет высокую концентрацию собственности в медийной индустрии и непрозрачность информации о владельцах СМИ.

Определяя степень свободы средств массовой информации, все три автора обращаются к политической истории, социальным установкам и законам, поддерживающим свободу прессы. Они признают, что независимость и плюрализм СМИ развиваются вместе с политическими и экономическими условиями. Все трое

связывают повышение многообразия медийной индустрии с укреплением частного сектора, который является сдерживающей и уравнивающей силой по отношению к государственному сектору. Хотя лишь в индонезийской истории упоминаются проблемы, связанные с концентрацией частной собственности на СМИ, в других странах, в частности в России, олигархические частные медийные рынки далеко не всегда обеспечивают многообразие мнений. В ряде глав этой книги говорится о том, что частная собственность на СМИ и состояние рынка — чрезвычайно важные факторы, которые отражаются на содержании, тенденциозности/предвзятости и охвате аудитории. Так же, как нет оснований рассчитывать, что СМИ, принадлежащие государству, будут поставлять независимые плюралистические репортажи, нет гарантии, что это будут делать свободные рынки. На независимость позиции и многообразие мнений влияет множество факторов: собственность, финансирование и предубеждения потребителей. На содержание влияют и другие рыночные факторы, в частности языковые и этнические различия. Хотя более открытые рынки, включая те, где осуществляют вещание зарубежные каналы, как правило, стимулируют конкуренцию мнений, многообразие предлагаемого содержания не всегда способствует многообразию его потребления.

Для функционирования СМИ актуальны и общие различия экономических условий и политических институтов в разных странах. Как правило, емкость товарных и рекламных рынков развивающихся стран невысока, а правительство контролирует более крупные сегменты медийной индустрии, чем в развитых странах<sup>14</sup>. Институты, защищающие свободы СМИ, более развиты в демократических странах и в странах с преуспевающим частным сектором экономики и конкурентными рынками. Развивающимся странам не приходится рассчитывать на поддержку таких институтов. Опыт разных стран показывает, что сильный и разнообразный медиасектор, способный стать сдерживающей и уравнивающей силой для правительства и действующих субъектов рынка, не следует принимать как должное.

И наконец, следует заметить, что предстоит провести еще очень много исследований, чтобы понять, как освещение новостей в СМИ отражается на государственной политике, и осмыслить преимущества регулирования функционирования СМИ и информации в меняющихся условиях.

## Примечания

1. Решения, которые принимают частные СМИ, во многом зависят от характеристик рынка, влияющих на затраты и доходы, а также от вне-рыночных факторов, поскольку владение СМИ и возможность влиять на их содержание — это еще и вопрос престижа. Решения СМИ, принадлежащих государству, могут определяться иными мотивами. В ряде случаев на решения СМИ влияет возможность заработать политический капитал.
2. Решения в сфере государственной политики принимаются под воздействием экономических и политических сил и имеют экономические, социальные и политические последствия, — поэтому используются формулировка «экономические и политические рынки».
3. «Освещение новостей» — широкое понятие, которое включает подготовку репортажей, анализ информации и ее распространение.
4. В данном томе первоочередное внимание уделяется влиянию новостей на демократию. Предполагается, что демократия благоприятствует обмену информацией, поскольку информационные потоки между гражданами и правительственными чиновниками чрезвычайно важны для ее нормального функционирования. Однако это не означает, что информация не является важнейшим агентом политических изменений в недемократическом обществе. С помощью информации можно обеспечить поддержку одним лидерам и лишить ее других — отсюда жесткий контроль информации и СМИ в недемократическом обществе.
5. Те же лица могут иметь и иные информационные предпочтения, отличные от общенациональных проблем; их гражданская активность зависит от уровня обеспечения актуальной информацией о событиях в стране.
6. При этом не имеет значения, являются ли экзаменационные оценки достоверным критерием качества школьного образования.
7. В ряде штатов США старший инспектор по образованию избирается, в других — назначается на должность губернатором.
8. Однако при этом они обнаружили, что когда речь идет о дополнительных публикациях в период предвыборной кампании избираемых инспекторов (и дополнительных публикациях в период назначения инспекторов), эта разница несущественна.
9. На практике СМИ могут влиять и на степень религиозности общества. Порой трудно разграничить ситуации, когда появление той или иной вещательной станции повышает религиозность населения, и когда обнаруживается, что определенную станцию предпочитает более религиозная часть населения.
10. В газете *Washington Post* рассказывалось о частной газете *Al Raheel*, которая вывешивалась на деревьях в Судане (без платы за подписку!). См. McCrummen (2007).

11. Различные интерпретации влияния СМИ на политическую жизнь и государственную политику см. также в Herman and Chomsky (1988) и Lippman (1922).
12. Среди прочих Хьюз и Лоусон (Hughes and Lawson 2005) упоминают ситуацию в Мексике и Венесуэле.
13. К примеру, ни одна компания не может владеть телевизионными станциями, охват которых превышает 39% семей США.
14. В книгах World Bank, 2002a и 2002b вопросы, связанные с государственным контролем, освещаются более подробно.

## Библиография

- Herman, E., and N. Chomsky. 1988. *Manufacturing Consent: A Propaganda Model*. New York: Pantheon Books.
- Hughes, S., and C. Lawson. 2005. «The Barriers to Media Opening in Latin America». *Political Communication* 22 (1): 9–25.
- Lippmann, W. 1922. *Public Opinion*. Glencoe, Illinois: Free Press Paperbacks.
- McCombs, M. E., and D. L. Shaw. 1972. «The Agenda-Setting Function of Mass Media». *Public Opinion Quarterly* 36 (Summer), 176–187.
- McCrummen, S. 2007. «In Darfur, A Journalist Branches Out». *Washington Post*. March 4.
- World Bank. 2002a. *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2002b. *Building Institutions for Markets: World Development Report*. Washington, DC: World Bank.