



Е. В. Бондарик

## ОСНОВНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНДЕКСЫ СВОБОДЫ СМИ: СИСТЕМАТИЗАЦИЯ, КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ И КРИТИКА

Есения Вадимовна Бондарик — аспирант Аспирантской школы по политическим наукам Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Для связи с автором: bondarikev@gmail.com.

**Аннотация.** Общеизвестно, что свободная, независимая и плюралистическая медийная среда представляет собой необходимое условие развития демократии. Но каковы критерии свободы СМИ и инструменты ее измерения и насколько достоверны полученные с их помощью результаты?

Для оценки степени свободы СМИ существует множество методов — социологические опросы, экспертные интервью, анализ нормативно-правовых актов и др. Однако наибольшей популярностью сегодня пользуется метод индексирования, предполагающий исследование динамики процессов с помощью совокупности обобщенных показателей. Применительно к свободе СМИ самыми известными являются три международных индекса: проект Freedom House «Свобода прессы», Индекс устойчивости СМИ Совета по международным исследованиям и обменам и Всемирный индекс свободы прессы, составляемый некоммерческой организацией «Репортеры без границ». Эти индексы привлекают внимание не только профессионального и экспертного сообщества, но и СМИ, которые активно публикуют их результаты. В итоге обсуждение этих результатов выходит далеко за пределы академических кругов, а сами индексы играют важную роль в публичных дебатах по поводу качества демократии и свободы выражения мнений.

Настоящая статья посвящена анализу упомянутых индексов и методологии их составления. Основная ее задача заключается в том, чтобы выяснить, в какой мере данные индексы отражают формальные и неформальные аспекты свободы СМИ и насколько используемые в них индикаторы позволяют (и позволяют ли) оценить уровень этой свободы и проследить ее эволюцию в различных странах.

**Ключевые слова:** свобода слова, средства массовой информации, неправительственные организации, международные индексы

**Международные  
индексы  
как инструмент  
оценки  
свободы СМИ**

В большинстве современных государств, декларирующих себя правовыми и демократическими, на конституционном уровне закреплены политические права и свободы граждан, обеспечивающие их участие в управлении государством. Однако наличие в конституции соответствующих норм не всегда гарантирует их воплощение на практике. Одной из тенденций последних лет стал растущий разрыв между демократией и конституционализмом, который все больше воспринимается как набор технических инструментов управления, что ведет к манипулированию конституционными нормами, злоупотреблениям властью, правовым искажениям и т.д.<sup>1</sup> Не случайно сегодня так много говорят об общем кризисе права, охватившем все значимые сферы и достигшем таких масштабов, что с ним не в состоянии справиться и самые либеральные правовые системы<sup>2</sup>. Важнейшим проявлением и вместе с тем следствием этого кризиса является усиление неформальных практик, которые начинают преобладать над формальными институтами, что отражается в том числе — и прежде всего — на реализации политических прав и свобод.

В сложившейся ситуации исключительное значение приобретает вопрос о свободе слова и средств массовой информации, а точнее, о попытках ее ограничения путем использования как правовых, так и неформальных механизмов. Политическая практика последних десятилетий показывает, что СМИ быстрее других общественных институтов чувствуют на себе изменения в поведении государства, *de facto* выступая в качестве наиболее чуткого индикатора сдвигов в политическом режиме<sup>3</sup>. По этой причине свобода слова и СМИ занимает особое место среди политических прав и свобод в целом<sup>4</sup>.

Принцип свободы слова находится в настоящее время в центре противостояния государства и общества<sup>5</sup>. Очевидно, что для свободной и открытой трансляции идей и информации необходимы независимые средства массовой информации. Более того, «свободная, независимая и плюралистическая медийная среда — существенный элемент развития демократии»<sup>6</sup>. Но каковы критерии свободы СМИ и инструменты ее измерения и насколько достоверны полученные с их помощью результаты?

Для оценки степени свободы СМИ существует множество методов — социологические опросы, экспертные интервью, анализ нормативно-правовых актов и др. Особого упоминания заслуживает комплексный подход к оценке средств информации, разработанный под эгидой ЮНЕСКО. В рамках этого подхода развитие средств информации оценивается по пяти категориям показателей: (1) правовая система, способствующая свободе слова, плюрализму и разнообразию средств информации; (2) равные «правила игры», плюрализм и разнообразие средств информации, прозрачная информация об их владельцах; (3) средства информации как платформа для демократического обсуждения; (4) наращивание профессионального потенциала и поддержка институтов, укрепляющих свободу слова, плюрализм и разнообразие;

<sup>1</sup> Медушевский 2018.

<sup>2</sup> Медушевский 2015: 23.

<sup>3</sup> Медушевский (ред.) 2014: 145.

<sup>4</sup> Ислам (ред.) 2010: 235.

<sup>5</sup> Черных 2007: 7.

<sup>6</sup> Показатели развития 2008: V.

<sup>7</sup> Там же: 9—10.

<sup>8</sup> Там же: 11—12.

<sup>9</sup> У истоков применения этого метода в политической науке стояли Филипп Катрайт, Дин Нейбауэр, Раймонд Гастил, Тед Роберт Гарр, Тату Ванханен и др. Среди отечественных ученых, внесших вклад в его разработку, можно упомянуть, в частности, Андрея Мельвиля, Елену Мелешкину, Татьяну Митрохину и Леонида Сморгунова.

<sup>10</sup> Лексин 2015.

<sup>11</sup> Медушевский (ред.) 2014: 14.

<sup>12</sup> Попова 2009: 273.

(5) адекватные возможности инфраструктуры для поддержки независимых и плюралистических средств информации<sup>7</sup>. Каждая категория включает в себя ряд ключевых позиций (которые, в свою очередь, разделяются на несколько подпунктов). Например, применительно к категории 1 выделяются такие позиции, как (а) законодательно-политическая среда; (б) нормативно-правовая система вещания; (в) законы о диффамации и другие правовые ограничения, налагаемые на журналистов; (г) цензура<sup>8</sup>. Но хотя система оценки, предложенная ЮНЕСКО, позволяет (во всяком случае, по утверждению ее разработчиков) получить целостную картину медийной среды, наибольшее распространение сегодня получил метод индексирования, предполагающий исследование динамики процессов с помощью совокупности обобщенных показателей<sup>9</sup>.

За последние несколько десятилетий из сугубо научного инструмента индексы (рейтинги) превратились в важный политический фактор, и в настоящее время место страны в международном рейтинге может существенно повлиять на ее имидж в мире<sup>10</sup>. В связи с этим резко актуализировался вопрос о валидности подобного рода индексов и, соответственно, об их методологии.

Несколько упрощая, можно сказать, что в основе индексного метода лежит идея о том, что существует некий набор индикаторов, используя которые можно — при наличии эмпирически достоверных данных — относительно адекватно оценить те или иные объекты. Однако объекты, об оценке которых идет речь в большинстве современных международных индексов, представляют собой сугубо абстрактные категории (как, например, та же свобода слова). Между тем применительно к таким категориям само понятие эмпирически достоверных данных оказывается размытым. Как известно, при составлении индексов обычно используются экспертные оценки. Но в какой мере эти оценки отражают эмпирическую реальность? Если, выставляя оценки, эксперты руководствуются личными убеждениями, имена участников рейтингования неизвестны, система критериев не до конца прозрачна и при этом полученные результаты представляются в виде строгих количественных рядов, можно ли доверять такого рода индексам? И вообще насколько можно доверять количественным показателям, стоящим на оцифровке качественных данных? На эту проблему обращает внимание, в частности, группа исследователей из Института права и публичной политики, предлагающая отказаться при анализе экспертных заключений от оцифрованных градаций и характеристик типа «среднее» и «дисперсия» (за которыми скрывается более чем спорное допущение об одинаковом расстоянии между соседними оценками) и учитывать лишь иерархию оценок, а не их позиции на числовой шкале<sup>11</sup>.

По мнению Ольги Поповой, хотя индексы, то есть «относительные величины, количественно характеризующие динамику совокупности, состоящей из непосредственно несоизмеримых единиц, или части такой совокупности»<sup>12</sup>, являются одним из перспективных инструментов

сравнительного анализа в политической науке, их использование при оценке политических институтов и процессов сопряжено с рядом проблем (ангажированность исследователей, несопоставимость веса отдельных показателей, упрощенное понимание политических процессов и т.д.). Вопрос об адекватности измерения сложной и многомерной реальности с помощью индексов и рейтингов с их одномерными и изолированными шкалами (например, «свободная пресса» — «несвободная пресса») ставят и авторы проекта «Политический атлас современности»<sup>13</sup>. Вместе с тем исследователи отмечают, что методология многих индексов и рейтингов регулярно уточняется и корректируется, что способствует повышению их валидности<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Мельвилл и др. 2007: 11.

<sup>14</sup> Там же.

На сегодняшний день существует множество индексов, позволяющих ранжировать различные институты и процессы. Применительно к свободе СМИ наиболее известными являются три международных индекса: проект Freedom House «Свобода прессы» (Freedom of the Press), Индекс устойчивости СМИ (Media Sustainability Index) Совета по международным исследованиям и обменов (International Research and Exchange Board — IREX) и Всемирный индекс свободы прессы (Worldwide Press Freedom Index), составляемый некоммерческой организацией «Репортеры без границ» (РБГ). Эти индексы привлекают внимание не только профессионального и экспертного сообщества, но и СМИ, которые активно публикуют их результаты. В итоге обсуждение таких результатов выходит далеко за пределы академических кругов, а сами индексы играют важную роль в публичных дебатах по поводу качества демократии и свободы выражения мнений<sup>15</sup>. В то же время данные индексы часто подвергаются критике, в том числе со стороны отечественных исследователей. На наличие у них серьезных недостатков указывают, в частности, участники исследовательского проекта «Свобода слова в российских регионах», реализуемого ВЦИОМ совместно с Общественной палатой РФ, полагающие, что «низкая оценка степени развития в сфере свободы слова в России международными организациями во многом обусловлена отсутствием аргументирующей информации»<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Sapiezynska and Lagos 2016.

<sup>16</sup> Львов и Баскакова 2010: 149.

Настоящая статья посвящена анализу упомянутых выше международных индексов и методологии их составления. Основная ее задача заключается в том, чтобы выяснить, в какой мере данные индексы отражают формальные и неформальные аспекты свободы СМИ и насколько используемые в них индикаторы позволяют (и позволяют ли) оценить уровень этой свободы и проследить ее эволюцию в различных странах.

## «Свобода прессы»

Проект неправительственной некоммерческой организации Freedom House «Свобода прессы» реализуется с 1980 г. и на сегодняшний день охватывает 196 стран и территорий. При обосновании своего подхода к оценке свободы СМИ (включая интернет-издания) организация ссылается на ст. 19 Всеобщей декларации прав человека. Не отрицая

<sup>17</sup> *Всеобщая декларация 1949.*

<sup>18</sup> *Freedom 2017.*

значимости культурных и экономических факторов, она исходит из зафиксированного в этой статье принципа, согласно которому «каждый человек (выделено мной — *Е.Б.*) имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их»<sup>17</sup>, подчеркивая, что «хотя культурные особенности или экономическая отсталость могут повлиять на характер или объем новостных потоков внутри страны или территории, эти и другие отличия не являются приемлемыми объяснениями нарушений, таких как централизованный контроль над содержанием новостей и информации»<sup>18</sup>.

Индекс «Свобода прессы» составляется на основе данных, полученных в результате экспертных опросов с учетом ряда объективных (с точки зрения составителей индекса) показателей по странам. Всего экспертам предлагается ответить на 23 вопроса (включающих, в свою очередь, ряд уточняющих подвопросов), которые делятся на три группы (категории): правовая, политическая и экономическая среда. Вес отдельных вопросов неодинаков: если некоторые аспекты «среды» оцениваются по шкале от 0 до 10, то другие — по шкале от 0 до 6, от 0 до 4, от 0 до 3 или даже от 0 до 2. Наибольшим весом обладает политический блок (7 вопросов) — по нему стране может быть присвоено 40 баллов, тогда как по правовому и экономическому (8 вопросов каждый) — только по 30. Рассмотрим подробнее каждую из категорий.

Категория правовой среды охватывает как законы, так и подзаконные акты и положения, влияющие на деятельность СМИ, а также их практическую реализацию. Анализируется применение правовых норм и конституционных гарантий свободы слова и выражения мнения; выявляются потенциально негативные аспекты законодательства в области безопасности и уголовно-процессуального законодательства в целом, включая законы о клевете и диффамации; оценивается независимость судов и официальных регулирующих органов, возможность свободного функционирования организаций журналистов и т.п.

К категории «политическая среда» отнесены вопросы, оценивающие степень политического влияния (воздействия властных субъектов) на содержание СМИ, редакционную независимость и активность как государственных, так и частных медиа, доступ к информации и источникам, разнообразие новостного контента. В рамках того же блока рассматривается наличие официальной цензуры и самоцензуры, а также «репрессии» (нападения, незаконные задержания и др.) против журналистов со стороны государства или иных акторов.

Экономический блок включает вопросы, касающиеся структуры собственности на СМИ и ее прозрачности, практик селективного отстранения СМИ от рынка рекламы или лишения их доступа к субсидиям со стороны государства и других акторов, влияния коррупции и подкупа на новостной контент, воздействия экономической ситуации в стране или на территории на развитие и устойчивость СМИ и др.

В совокупности данные показатели нацелены на комплексную оценку правовых, политических и экономических условий деятельности

<sup>19</sup> Миролюк, Тимофеев и Ваславский 2006: 44.

СМИ. При этом главной преградой на пути свободы слова Freedom House полагает правительственный контроль над медиа<sup>19</sup>.

В зависимости от полученных оценок СМИ квалифицируются как «свободные» (0—30 баллов), «частично свободные» (31—60) и «несвободные» (61—100). Общий балл страны по шкале от 0 (лучшая оценка) до 100 (худшая оценка) определяется путем суммирования показателей по трем блокам. Числовое выражение результатов призвано облегчить отслеживание кратко-, средне- и долгосрочных тенденций.

Критерии, на основе которых происходит оценка свободы СМИ, приложимы к странам с разным уровнем развития, как богатым, так и бедным. Информацию для оценки поставляют зарубежные корреспонденты, а также сотрудники самого Freedom House. В последние годы в работе над индексом и подготовке отчетов по странам и территориям задействовано более 90 аналитиков, прежде всего внешних консультантов. Помимо полевых исследований и собственных профессиональных контактов, они используют данные различного рода организаций, занимающихся мониторингом в области защиты прав человека и свободы прессы, отчеты правительств, материалы местных и международных медиа. Факты нарушения свободы СМИ для Freedom House отслеживают участники Международной сети обмена информацией о состоянии свободы слова (Freedom of Expression Exchange Network). Итоговые показатели в виде балльных оценок по каждой стране обсуждаются как отдельно, так и в сравнительном ракурсе в ходе серии из семи региональных совещаний с участием аналитиков, научных советников и сотрудников Freedom House. Затем производится кросс-региональная экспертиза, призванная обеспечить согласованность и сопоставимость результатов во всем мире<sup>20</sup>. При этом методология проекта периодически корректируется.

<sup>20</sup> Freedom 2017.

Помимо общего для всех подобных рейтингов недостатка, протекающего из необходимости квантификации качественных данных, что порождает сомнения в достоверности итоговых показателей, к изъянам рассматриваемого индекса принято относить отсутствие сколь угодно ясных принципов отбора экспертов и субъективность оценок. Как справедливо отмечают Михаил Миролюк, Иван Тимофеев и Ян Ваславский, «ранжирование, базирующееся на восприятии исследователей без опоры на объективные показатели (экономические, демографические и пр.), может привести... к „идеологизации“ рейтинга»<sup>21</sup>. Открытым остается и вопрос о предвзятости экспертов, а также о влиянии на их оценки сложившихся стереотипов в восприятии отдельных стран («колосс на глиняных ногах», «враг демократии», «империя зла» и т.п.)<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Миролюк, Тимофеев и Ваславский 2006: 43.

<sup>22</sup> Попова 2006: 36.

## Индекс устойчивости СМИ

В основе Индекса устойчивости СМИ, составляемого IREX с 2001 г., лежит понятие *устойчивости* средств массовой информации. Не давая четкой дефиниции этого понятия, IREX обрисовывает лишь общие его контуры, подчеркивая, что оно отсылает к «способности медиа играть свою жизненно важную роль в качестве „четвертой власти“», что,

<sup>23</sup> *Цит. по: Schneider 2014: 25.*

в свою очередь, определяется степенью стабильности медиа-сектора в плане снабжения общества полезной, своевременной и объективной информацией и его эффективностью как посредника в общественной дискуссии<sup>23</sup>. Соответственно, главной целью индекса является измерение не столько свободы СМИ, сколько их жизнеспособности. Иными словами, авторы проекта намереваются установить, в какой мере политические, юридические, социальные и экономические условия/институты, а также профессиональные стандарты журналистского корпуса благоприятствуют выживанию (функционированию) независимых медиа.

<sup>24</sup> *Индекс устойчивости 2016.*

Для оценки устойчивости СМИ в стране используются пять общих показателей, оформленных в виде декларативных утверждений, обозначающих необходимые, с точки зрения IREX, условия «хороших» медиа-систем: (1) юридические и социальные нормы защищают и поддерживают свободу слова и доступ к информации, являющейся общественным достоянием; (2) журналистика соответствует профессиональным стандартам качества; (3) многочисленные источники информации предоставляют гражданам надежную объективную информацию; (4) СМИ — это эффективно управляемые предприятия, обеспечивающие редакционную независимость; (5) профессиональные интересы независимых СМИ защищены организационно<sup>24</sup>. Каждый из общих показателей конкретизируется с помощью 7—9 индикаторов, тоже представленных в виде декларативных утверждений (например: «Доступ к информации, являющейся общественным достоянием, открыт; всем СМИ, журналистам и гражданам обеспечены равные права на доступ к информации»; «Государственные или общественные СМИ отражают весь спектр политической жизни в стране, политически не ангажированы и служат общественным интересам» и т.п.<sup>25</sup>). На основании этих индикаторов определяются успехи страны по каждому показателю. Шкала из пяти показателей и раскрывающих их смысл индикаторов фиксирует степень приближения ее медиа-системы к модели эффективных и независимых СМИ. Каждый из индикаторов оценивается по шкале от 0 до 4, где 0 означает, что ситуация в стране не отвечает соответствующему утверждению и его реализация наталкивается на активное сопротивление со стороны правительства или общественности, а 4 — что данное утверждение полностью отражает положение дел в стране, которое остается неизменным, несмотря на многократные передачи власти, экономические колебания и изменения в общественном мнении. По сумме показателей для каждой страны рассчитывается средний балл. С точки зрения разработчиков индекса, подобный подход «позволяет всесторонне оценить сектор СМИ по многочисленным факторам, определяющим степень его открытости, профессионализма и экономической устойчивости»<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> *Там же.*

<sup>26</sup> *Там же.*

Работа над индексом происходит следующим образом. Для определения устойчивости СМИ в каждой стране создаются группы из 10—14 экспертов, представляющих средства массовой информации, неправительственные организации, профессиональные ассоциации и академические учреждения. В число экспертов могут входить редакторы,

<sup>27</sup> *Исключение делается только для представителей правительственных СМИ — в случае, если, по заключению IREX, их присутствие в группе экспертов может негативно повлиять на других ее членов.*

репортеры, менеджеры и владельцы СМИ, специалисты по рекламе и маркетингу, юристы, ученые и правозащитники. При отборе экспертов IREX старается обеспечить представленность не только всех типов СМИ, частных и государственных<sup>27</sup>, но и разных географических районов, а также гендерных, этнических и религиозных групп. Кроме того, в целях соблюдения преемственности половина состава группы формируется из лиц, участвовавших в составлении предыдущего индекса. Каждый эксперт должен самостоятельно выставить оценки по всем включенным в вопросник индикаторам, сопроводив их своими комментариями. Далее под руководством местного модератора (который является также автором итогового отчета) проводится общее обсуждение состояния СМИ в стране, по итогам которого любой эксперт при желании может поменять свою оценку. После этого один из сотрудников IREX оценивает итоговые результаты (количество присвоенных баллов).

Следует отметить, что данные об экспертах и их институциональной принадлежности включаются в публичные отчеты только применительно к странам с относительно открытой политической системой. Если политика страны в целом репрессивна, IREX не раскрывает имен участников опроса. При этом и в одном, и в другом случае информация об оценках, выставленных каждым конкретным экспертом, не обнародуется.

<sup>28</sup> *Там же.*

В целом полагаясь на местных профессионалов, IREX видит свою задачу главным образом в том, чтобы проконтролировать качество их работы. Вместе с тем в случае необходимости он может провести дополнительное ограниченное исследование условий деятельности СМИ в той или иной стране и выставить отдельный балл, который приравнивается к голосу участника обсуждения (так, при наличии 12 экспертов балл IREX считается 13-м голосом)<sup>28</sup>. Для получения единой оценки по каждому показателю индивидуальные значения основных индикаторов усредняются. Общий балл по стране — это среднее значение всех индикаторов.

<sup>29</sup> *Morse (ed.) 2016: xvi.*

В зависимости от результатов IREX делит страны на четыре категории. Страны, набравшие от 0 до 1 балла, квалифицируются как обладающие неустойчивыми, несвободными СМИ (Unsustainable, Anti-Free Press). Страны, где отчасти (хотя и в минимальной степени) соблюдены представленные в анкете декларативные утверждения, но сегменты правовой системы и правительства выступают против свободной медиа-среды (1—2 балла), отнесены к категории «неустойчивых смешанных систем» (Unsustainable Mixed System). Странам с 2—3 баллами, что свидетельствует об относительно успешном функционировании независимых СМИ, присваивается статус «почти достигших устойчивости» (Near Sustainability). Полностью «устойчивыми» (Sustainable) признаются страны, получившие от 3 до 4 баллов<sup>29</sup>.

Индекс устойчивости СМИ обладает рядом несомненных достоинств. Во-первых, задействованные в нем общие показатели и уточняющие индикаторы позволяют учесть различные аспекты свободы СМИ. Во-вторых, в отличие от проекта Freedom House, страновые оценки



в нем базируются на заключениях нескольких экспертов. В-третьих, оценки публикуются не только по странам, но и по каждому показателю, что указывает на прозрачность процедуры. Вместе с тем у этого индекса есть и слабые стороны. Прежде всего речь идет об отказе разработчиков индекса от самой постановки вопроса о «взвешивании» различных показателей и индикаторов. К числу недостатков можно отнести и предоставляемое экспертам право поменять свою оценку во время панельной дискуссии, что открывает возможности для манипуляций.

### **Всемирный индекс свободы прессы**

Всемирный индекс свободы прессы, ежегодно публикуемый РБГ с 2002 г., делает упор на условиях работы журналистов и их безопасности. Исследование основано на методологии экспертных оценок. Экспертов отбирает непосредственно сама организация из числа журналистов, социологов, юристов и правозащитников. Анкета, с которой работают эксперты, включает в себя 87 вопросов. Помимо полностью закрытых вопросов, предполагающих ответ «да» или «нет», в ней представлены «полузакрытые» вопросы с возможностью конкретизировать ответ (например, указать, какие темы часто всего пропускаются через «государственный фильтр» в той или иной стране), а также открытые вопросы, требующие развернутых комментариев.

Эксперты оценивают страны по шести показателям. Первый показатель — «плюрализм» (scorePlur), i.e. наличие разных точек зрения в медиа-пространстве; второй — «независимость СМИ» (scoreInd), i.e. отсутствие давления со стороны политических, экономических и религиозных властей; третий — «окружение и самоцензура» (scoreEA), i.e. условия работы в информационной сфере; четвертый — «законодательство» (scoreCL), i.e. правовые рамки деятельности СМИ; пятый — «прозрачность» (scoreTra), i.e. открытость учреждений, поддерживающих производство информации; шестой — «инфраструктура» (scoreIn), i.e. качество инфраструктуры, поддерживающей производство информации<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> *Всемирный индекс б.г.*

Следует отметить, что при составлении индекса используется еще один показатель — «репрессии» (scoreEx), измеряющий уровень насилия по отношению к журналистам и медиа. Однако вопросы этого типа исключены из анкеты, и на них отвечают сотрудники страновых бюро РБГ, опирающиеся на корреспондентскую сеть в 130 странах мира, которые регистрируют все случаи атак на журналистов (убийства, лишение свободы, физическое насилие и угрозы) и СМИ (цензура, запреты, конфискация тиражей, закрытие изданий).

С 2013 г., стремясь повысить информационную ценность индекса и расширить возможности для отслеживания динамики свободы СМИ в мире в разные годы, РБГ прилагают особые усилия для придания ему количественной математической строгости. Каждый показатель оценивается по шкале от 0 до 100, где 0 — наилучшая оценка, а 100 — наихудшая. Далее параллельно рассчитываются два индикатора. При вычислении первого, ScoA, учитываются только первые шесть показателей —

corePlur, scoreInd, scoreEA, scoreCL, scoreTra и scoreIn. При этом вес этих показателей неодинаков, и наиболее «тяжелым» из них является scorePlur. Вычисление осуществляется по формуле:

$$\text{ScoA} = 1/3 \text{Plu} + 1/6 (\text{Ind} + \text{EA} + \text{CL}) + 1/12 (\text{Tra} + \text{Inf}).$$

При вычислении второго индикатора, ScoB, к шести указанным выше показателям добавляется седьмой — scoreEx, на который приходится 20% общего веса. Он рассчитывается по формуле:

$$\text{ScoB} = 1/5 \text{Ex} + 4/15 \text{Plu} + 2/15 (\text{Ind} + \text{EA} + \text{CL}) + 1/15 (\text{Tra} + \text{Inf}).$$

Итоговый балл, который присваивается стране, равен значению наибольшего из двух индикаторов:

$$\text{ScoreFinal} = \max(\text{ScoA}, \text{ScoB})^{31}.$$

<sup>31</sup> *Всемирный индекс б.г.; Sapiezynska and Lagos 2016.*

По мнению РБГ, подобный способ подсчета существенно повышает валидность индекса, позволяя избежать искажений, связанных с относительно небольшим количеством или даже отсутствием репрессий по отношению к журналистам в странах, где СМИ контролируются настолько сильно, что властям нет необходимости прибегать к подобным мерам<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> *Всемирный индекс б.г.*

На основе полученных результатов составляется карта свободы СМИ в мире, визуализирующая позицию разных стран в индексе. Цвет, которым окрашена страна на карте, определяется набранными ею баллами. Белый цвет (0—15 баллов) обозначает хорошую с точки зрения свободы СМИ ситуацию, желтый (15,01—25) — удовлетворительную, оранжевый (25,01—35) — проблемную, красный (35,01—55) — сложную, черный (55,01 — 100) — очень опасную.

<sup>33</sup> *См. Schneider 2014: 22.*

Всемирный индекс свободы прессы вызывает не меньше, если не больше нареканий, чем предыдущие два<sup>33</sup>. Прежде всего возникает вопрос о его объективности. Выводы по каждой стране обычно строятся на заключениях незначительного числа экспертов, принцип отбора которых не вполне понятен; лишена прозрачности и сама процедура оценивания (отсутствие информации о количестве экспертов, принимающих участие в опросе, а также о количестве баллов по отдельным показателям). Остается неясной и общая концепция, лежащая в основе методологии составления индекса. При использовании достаточно сложных математических формул ряд ключевых понятий не только не операционализирован, но и не имеет однозначного определения. В частности, не дается четкого объяснения того, что подразумевается под свободой информации и свободой СМИ. Вместе с тем следует констатировать, что после того, как в 2013 г. РБГ уточнили свою методологию, один из главных изъянов индекса — упор на свободе журналиста как отдельной единицы и недостаточное внимание к экономическим и тому подобным факторам — оказался отчасти преодолен.

**Заключение**

Несмотря на все различия в методологии, «Свободу прессы», Индекс устойчивости СМИ и Всемирный индекс свободы прессы объединяет то, что процесс получения данных в них носит по большей части качественный характер. Это связано прежде всего с их тематической направленностью и теми понятиями и категориями, которые они используют. Поэтому первая проблема, с которой мы сталкиваемся, заключается не в квантификации и даже не в категоризации данных, а в операционализации основных понятий. С одной стороны, индексы свободы СМИ призваны выявить и оценить те параметры, по которым можно судить о состоянии дел со свободой слова. С другой стороны, отсутствие внятного категориального аппарата создает пространство для искажения реального положения вещей и подрывает валидность результатов. Так, составители индексов даже и не пытаются определить границы понятий «свобода», «цензура», «самоцензура» и т.д. А поскольку все три индекса базируются на экспертных заключениях, это может вызвать разночтения в квалификации одних и тех же феноменов.

Еще одна проблема связана с прозрачностью и достоверностью результатов. В частности, при составлении индексов выводится за скобки специфика различных стран, в первую очередь культурная. В методологии всех трех индексов сделан упор на некие универсальные принципы. Вопрос о том, насколько такой подход оправдан (и насколько соответствующие показатели поддаются эмпирической оценке), является открытым и требует отдельного обсуждения.

Кроме того, до сих пор четко не определен набор показателей, которые необходимо учитывать при оценке свободы СМИ. Без ответа остается и вопрос о связи между такими показателями и их иерархии<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Анохина 2007: 78.

Тем не менее при всем несовершенстве рассмотренных индексов они позволяют понять, какие критерии и индикаторы могут применяться для оценки как формальных аспектов функционирования СМИ, так и скрытых практик неформального воздействия на них. Из анализа этих индексов следует, что при оценке свободы СМИ должны использоваться четыре базовых показателя, отражающих ситуацию в правовой, политической, экономической и профессиональной сферах. Важно отметить, что эти четыре показателя связаны между собой. Процессы, происходящие на политическом уровне, могут влиять на конфигурацию юридических и экономических факторов, а те, в свою очередь, прямо сказываются на «профессионализме» СМИ. Тем самым, опираясь на данные показатели, мы можем попытаться вычленить те индикаторы, которые раскрывают соотношение формальных (правовых) и неформальных методов регулирования СМИ. Однако, подчеркну, речь идет не о некоей универсальной формуле, а лишь об общем ориентире, указывающем на возможные пути приближения к действительно адекватной оценке ситуации со свободой СМИ.

## Библиография

Анохина Н.В. (2007) «Манк Дж., Веркуйлен Дж. Концептуализация и измерение демократии. Оценка альтернативных индексов (Реферат)» // *Политическая наука*, № 3: 77—84.

*Всемирный индекс свободы прессы*. URL: [https://rsf.org/sites/default/files/metodologiya\\_-\\_russkii\\_yazyk\\_0.pdf](https://rsf.org/sites/default/files/metodologiya_-_russkii_yazyk_0.pdf) (проверено 20.07.2019).

*Всеобщая декларация прав человека*. (1948) URL: <https://legalacts.ru/doc/vseobshchaja-deklaratsija-prav-cheloveka-prinjata-generalnoi-assambleei/> (проверено 20.06.2019).

«Индекс устойчивости СМИ» (ИУСМИ): *Методика исследования ИУСМИ*. (2016) URL: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-2016-methodology-russian.pdf> (проверено 19.07.2019).

Ислам Р., ред. (2010) *Информация и общественное мнение: От репортажа в СМИ к реальным переменам*. М.: Альпина Паблишерз. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/ar/517871468162832962/pdf/449900PUB0RUSS0ublic0choice0Russian.pdf> (проверено 20.06.2019).

Лексин В.Н. (2015) «Международные рейтинги: мир и Россия» // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*, № 4: 113—116. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/mezhdunarodnye-reytingi-mir-i-rossiya> (проверено 20.05.2019).

Львов С.В. и Ю.М.Баскакова. (2010) «Индекс свободы слова в российских регионах» // *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены*, № 3 (97): 139—158. URL: [https://wciom.ru/fileadmin/file/monitoring/2010/97/2010\\_3\(97\)\\_8\\_Lvov\\_Baskakova.pdf](https://wciom.ru/fileadmin/file/monitoring/2010/97/2010_3(97)_8_Lvov_Baskakova.pdf) (проверено 20.05.2019).

Медушевский А.Н., ред. (2014) *Конституционный мониторинг: Концепция, методика и итоги экспертного опроса в России в марте 2013 года*. М.: Институт права и публичной политики.

Медушевский А.Н. (2015) *Политические сочинения*. М.: ЦГИ Принт.

Медушевский А.Н. (2018) «Свобода или подозрительность: как защитить либеральный конституционализм от его противников. Рецензия: Sajo A., Uitz R. The Constitution of Freedom: An Introduction to Legal Constitutionalism. Oxford: Oxford University Press, 2017» // *Сравнительное конституционное обозрение*, № 3: 124—135.

Мельвиль А.Ю. и др. (2007) *Политический атлас современности: Опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств*. М.: МГИМО—Университет. URL: <https://www.hse.ru/data/2009/12/15/1230161701/politatlas.pdf> (проверено 20.05.2019).

Миронюк М.Г., И.Н.Тимофеев и Я.И.Ваславский. (2006) «Универсальные сравнения с использованием количественных методов анализа (Обзор прецедентов)» // *Полис. Политические исследования*, № 5: 39—57. URL: <https://www.politstudies.ru/files/File/2006/5/Polis-2006-5-Mironyuk.pdf> (проверено 20.05.2019).

*Показатели развития средств информации: система оценки развития средств информации*. (2008) URL: <https://www.ifap.ru/library/book429.pdf> (проверено 20.05.2019).

Попова О.В. (2006). «Почему Россия — несвободная страна, или О том, как нас „посчитали“» // *Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС*, т. 2, № 1: 31—50.

Попова О.В. (2009) «„Измерительный инструмент“ в сравнительной политологии: к вопросу о нерешенных проблемах» // *Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС*, т. 5, № 1: 271—291.

Черных А.И. (2007) *Власть демократии — власть медиа?* Препринт WP 14/2007/04. М.: ГУ ВШЭ. URL: [https://www.hse.ru/data/2010/05/07/1217274077/WP14\\_2007\\_04.pdf](https://www.hse.ru/data/2010/05/07/1217274077/WP14_2007_04.pdf) (проверено 20.05.2019).

*Freedom of the Press: Methodology*. (2017) URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press-2017-methodology> (accessed 20.06.2019).

Morse L., ed. (2016) *The Development of Sustainable Independent Media in Europe and Eurasia*. Washington: Westland Enterprises. URL: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2016-cover.pdf.pdf> (accessed 20.06.2019).

Sapiezynska E. and C.Lagos. (2016) «Media Freedom Indexes in Democracies: A Critical Perspective through the Cases of Poland and Chile» // *International Journal of Communication*, vol. 10: 549—570. URL: [https://www.academia.edu/21177416/Media\\_Freedom\\_Indexes\\_in\\_Democracies\\_A\\_Critical\\_Perspective\\_Through\\_the\\_Cases\\_of\\_Poland\\_and\\_Chile](https://www.academia.edu/21177416/Media_Freedom_Indexes_in_Democracies_A_Critical_Perspective_Through_the_Cases_of_Poland_and_Chile) (accessed 20.05.2019).

Schneider L. (2014) *Media Freedom Indices. What They Tell Us — And What They Don't: A Practical Guidebook*. Berlin: DW Academia. URL: <http://www.dw.com/downloads/28985486/mediafreedomindices.pdf> (accessed 20.05.2019).



**E.V.Bondarik**  
**MAIN INTERNATIONAL  
 MEDIA FREEDOM INDICES:  
 SYSTEMATIZATION, EVALUATION  
 CRITERIA AND CRITICISM**

Eseniya V. Bondarik — Ph.D. Student at the Graduate School of Political Sciences at the National Research University *Higher School of Economics*. Email: [bondarikev@gmail.com](mailto:bondarikev@gmail.com).

**Abstract.** The conventional wisdom holds that a free, independent and pluralistic media environment is a necessary condition for the development of democracy. However, what are criteria for media freedom and its measurement tools, and how reliable are the findings obtained with their help?

There are many methods for assessing the degree of media freedom — sociological surveys, expert interviews, analysis of legal acts, etc. However, the most popular method today is the indexing method, which implies studying the dynamics of processes using a set of generalized indicators. The most famous international media freedom indices are the following three: the *Freedom House* “Freedom of the Press” project, the Media Sustainability Index of the *International Research and Exchanges Board* and the Worldwide Press Freedom Index, compiled by the non-profit organization *Reporters without Borders*. These indices attract the attention not only of the professional and expert communities, but also the media that actively publish their results. Thus, the discussion of these results goes far beyond the academic community, and the indices themselves play an important role in public debates about the quality of democracy and freedom of expression.

This article is devoted to the analysis of the mentioned indices and the methodology for their composition. Its main task is to find out to what extent these indices reflect the formal and informal aspects of media freedom and to what extent, if any, the indicators used for compiling such indices allow to assess the level of this freedom and trace its evolution in different countries.

**Keywords:** freedom of speech, mass media, non-governmental organizations, international indices

## References

Anohina N.V. (2007) “Munck G.L., Verkuilen J. Kontseptualizatsija i izmerenie demokratii. Otsenka al'ternativnykh indeksov (Referat)” [Munck G.L., Verkuilen J. Conceptualizing and Measurement Democracy. Evaluating Alternative Indices (Synopsis)] // *Politicheskaja nauka* [Political Science], no. 3: 77—84. (In Russ.)

Chernykh A.I. (2007) *Vlast' demokratii — vlast' media? [Is the Power of Democracy the Power of Media?]*. Preprint WP14/2007/04. Moscow: GU HSE. URL: [https://www.hse.ru/data/2010/05/07/1217274077/WP14\\_2007\\_04.pdf](https://www.hse.ru/data/2010/05/07/1217274077/WP14_2007_04.pdf) (accessed 20.05.2019). (In Russ.)

*Freedom of the Press: Methodology*. (2017) URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press-2017-methodology> (accessed 20.06.2019).

“*Indeks ustojchivosti SVI*” (*IUSMI*): *Metodika issledovanija IUSMI* [Media Sustainability Index (MSI): Methodology]. (2016) URL: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-2016-methodology-russian.pdf> (accessed 19.07.2019). (In Russ.)

Islam R., ed. (2010) *Informatsija i obshchestvennoe mnenie: Ot reportazha v SMI k real'nym peremenam* [Information and Public Choice: From Media Markets to Policy Making]. Moscow: Al'pina Pablishez. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/ar/517871468162832962/pdf/449900PUB0RUSS0ublic0choice0Russian.pdf> (accessed 20.06.2019). (In Russ.)

Leksin V.N. (2015) “Mezhdunarodnye rejtingi i Rossija” [Ratings: World and Russia] // *Kontury global'nykh transformatsij: politika, ekonomika, pravo* [Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law], no. 4:

113—116. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/mezhdunarodnye-reytingi-mir-i-rossiya> (accessed 20.05.2019). (In Russ.)

L'vov S.V. and Ju.M.Baskakova. (2010) “Indeks svobody slova v rossijskikh regionakh” [Freedom of Speech in Russian Regions Index] // *Monitoring obshchestvennogo mnenija: ekonomicheskie i sotsial'nye pereмены* [The Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes Journal], no. 3 (97): 139—158. URL: [https://wciom.ru/fileadmin/file/monitoring/2010/97/2010\\_3\(97\)\\_8\\_Lvov\\_Baskakova.pdf](https://wciom.ru/fileadmin/file/monitoring/2010/97/2010_3(97)_8_Lvov_Baskakova.pdf) (accessed 20.05.2019). (In Russ.)

Medushevsky A.N., ed. (2014) *Konstitutsionnyj monitoring: Kontseptsija, metodika i itogi ekspertnogo oprosa v Rossii v marte 2013 goda* [Concept, Methods and Outcomes of Expert Survey in Russia in March 2013]. Moscow: Institut prava i publichnoj politiki. (In Russ.)

Medushevsky A.N. (2015) *Politicheskie sochinenija* [Political Writings]. Moscow: TsGI Print. (In Russ.)

Medushevsky A.N. (2018) “Svoboda ili podozritel'nost': kak zashchitit' liberal'nyj konstitucionalizm ot ego protivnikov. Retsenzija: Sajo A., Uitz R. The Constitution of Freedom: An Introduction to Legal Constitutionalism. Oxford: Oxford University Press, 2017” [Freedom or Suspicion: How to Protect Liberal Constitutionalism from Opponents. Review] // *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], no. 3: 124—135. (In Russ.)

Melville A.Yu. et al. (2007) *Politicheskij atlas sovremennosti: Opyt mnogomernogo analiza politicheskikh sistem sovremennykh gosudarstv* [Political Atlas of the Modern World: An Experiment in Multidimensional Statistical Analysis of the Political Systems of Modern States]. Moscow.: MGIMO—Universitet. URL: <https://www.hse.ru/data/2009/12/15/1230161701/politatlas.pdf> (accessed 20.05.2019). (In Russ.)

Mironyuk M.G., I.N.Timofeyev, and Ya.I.Vaslavsky. (2006) “Universal'nye sravnenija s ispol'zovaniem kolichestvennykh metodov analiza: obzor pretsedentov” [Universal Comparisons, with Quantitative Methods of Analysis Applied (A Review of Precedents)] // *Polis. Politicheskie issledovanija* [Polis. Political Studies], no. 5: 39—57. URL: <https://www.politstudies.ru/files/File/2006/5/Polis-2006-5-Mironyuk.pdf> (accessed 20.05.2019). (In Russ.)

Morse L., ed. (2016) *The Development of Sustainable Independent Media in Europe and Eurasia*. Washington: Westland Enterprises. URL: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2016-cover.pdf.pdf> (accessed 20.05.2019).

*Pokazateli razvitija sredstv informatsii: sistema otsenki razvitija sredstv informatsii* [Media Development Indicators: The System of Evaluation of Media Development]. (2008) URL: <https://www.ifap.ru/library/book429.pdf> (accessed 20.05.2019). (In Russ.)

Popova O.V. (2006) “Pochemu Rossija — nesvobodnaja strana, ili O tom, kak nas „poschitali“” [Why Russia Is Not Free County, or How We “Were Counted”] // *Politicheskaja ekspertiza: POLITEX* [Political Expertise: POLITEX], vol. 2, no. 1: 31—50. (In Russ.)

Popova O.V. (2009) „Izmeritel'nyj instrument“ v sravnitel'noj politologii: k voprosu o nereshennykh problemakh” [“Measuring Tool” in Comparative Political Science: To the Issue of Unresolved Problems] // *Politicheskaja ekspertiza: POLITEX* [Political Expertise: POLITEX], vol. 5, no. 1: 271—291. (In Russ.)

Sapiezynska E. and C.Lagos. (2016) “Media Freedom Indexes in Democracies: A Critical Perspective through the Cases of Poland and Chile” // *International Journal of Communication*, vol. 10: 549—570. URL: [https://www.academia.edu/21177416/Media\\_Freedom\\_Indexes\\_in\\_Democracies\\_A\\_Critical\\_Perspective\\_Through\\_the\\_Cases\\_of\\_Poland\\_and\\_Chile](https://www.academia.edu/21177416/Media_Freedom_Indexes_in_Democracies_A_Critical_Perspective_Through_the_Cases_of_Poland_and_Chile) (accessed 20.05.2019).

Schneider L. (2014) *Media Freedom Indices. What They Tell Us — And What They Don't: A Practical Guidebook*. Berlin: DW Academia. URL: <http://www.dw.com/downloads/28985486/mediafreedomindices.pdf> (accessed 20.05.2019).

*Vsemirnyj rejting svobody pressy* [Worldwide Press Freedom Index]. URL: [https://rsf.org/sites/default/files/metodologiya\\_-\\_russkii\\_yazyk\\_0.pdf](https://rsf.org/sites/default/files/metodologiya_-_russkii_yazyk_0.pdf) (accessed 20.07.2019). (In Russ.)

*Vseobshchaja deklaratsija prav cheloveka* [Universal Declaration of Human Rights]. (1948) URL: <https://legalacts.ru/doc/vseobshchaja-deklaratsija-prav-cheloveka-prinjata-generalnoi-assamblei/> (accessed 20.06.2019). (In Russ.)