

# ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 34.07

ПОТАПОВ ЮРИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ

## ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА И ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ В РОССИИ<sup>1</sup>

### АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются историко-правовой и организационно-правовой аспекты становления и развития информационной политики Российского государства в 1992–начале 2000-х гг. Предпринят структурный и функциональный анализ деятельности органов государственного управления в сфере культуры и массовой информации. Отмечается роль и значение средств массовой информации в обществе. Определяется характер и содержание информационной политики государства на рубеже веков. Предлагаются пути совершенствования правового положения СМИ.

**Ключевые слова:** государство; Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»; средства массовой информации; информационная политика; органы государственного управления; правовой статус.

ПОТАПОВ Ю. А.

## INFORMATION POLICY OF THE STATE AND ITS IMPLEMENTATION IN RUSSIA

### ABSTRACT

The article deals with the historical, legal and organizational-legal aspects of the formation and development of information policy of the Russian state in 1992-early 2000-ies. A structural and functional analysis of the activities of public administration bodies in the field of culture and mass media has been undertaken. The role and importance of mass media in society is noted. The nature and content of the information policy of the state at the turn of the century are determined. The ways of improvement of the legal position of mass media are offered.

**Keywords:** state; Laws of the Russian Federation “On mass media”; mass media; information policy; public administration bodies; legal status.

Значение массовой информации в современном мире, огромная роль, которую играют СМИ в преобразовании и развитии российского общества, подчеркивают необходимость совершенствования государственной информационной политики. Данный процесс, как отмечает Д. М. Овсянко, в Российской Федерации идет с 1992 года. В течение последующих нескольких лет неоднократно осуществлялась крупномасштабная реорганизация системы федеральных

органов государственного управления, в том числе в сфере массовой информации [1, с. 4]. Это объясняется тем, что структуры государства в указанный период с трудом поддавались реформированию, их функционирование в условиях демократии и рынка приобретало кризисный характер [2, с. 35].

В абсолютном большинстве публикаций учебного и научного характера советского периода проблемы управления средствами массовой

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-011-01233 «Правовой фактор в динамике социальной травмы: российский опыт».

информации рассматривались в главах, посвященных вопросам государственного управления в области культуры. На протяжении длительного периода в СССР отсутствовали работы по проблемам управления СМИ, их правового положения, компетенции, характера организации и деятельности. Данная терминологическая и сущностная проблема в отечественной юриспруденции развития не получила. Более того, еще многие годы в учебных пособиях и монографиях преобладал, по нашему мнению, односторонний подход к разграничению понятий «государственное управление в области культуры» и «государственное управление средствами массовой информации».

В 80-е годы XX века проблемы государственного управления в области культуры нашли отражение в ряде диссертационных исследований. Их авторы выступают как приверженцы бытовавших в тот период взглядов на единую отрасль государственного управления – культуру с ее подотраслями: 1) культура и искусство; 2) кинематография; 3) телевидение и радиовещание; 4) печать [3, с. 8; 4, с. 6].

Образование российских ведомств в начале 90-х годов шло методом проб и ошибок, в частности, наблюдалось раздробление отдельных министерств и комитетов и последующее слияние некоторых из них. В результате подобных реорганизаций были образованы Министерство печати и информации Российской Федерации и Федеральный информационный центр России. Согласно утвержденному Положению о Министерстве печати и информации Российской Федерации (утратило силу в связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 06.10.1994 № 1141), оно было призвано обеспечивать осуществление государственной политики в области книгоиздания, полиграфии и книгораспространения, разработку и реализацию мероприятий по развитию периодической печати, телевидения, радиовещания, других средств массовой информации, контроль за соблюдением установленных законодательством Российской Федерации прав

и обязанностей юридических и физических лиц в сфере печати и массовой информации [5, с. 121].

Однако вскоре данное министерство и Федеральный информационный центр Указом Президента Российской Федерации [6] были ликвидированы и образованы следующие центральные органы федеральной власти – Федеральная служба России по телевидению и радиовещанию (ФСТР) и Комитет Российской Федерации по печати (Роскомпечать).

С созданием указанных органов начинается новый этап государственного регулирования печатью, телевидением, радиовещанием. Во второй половине 90-х годов исследователи значительно расширяют перечень подотраслей культуры: искусство (художественная литература, кинематография, сценическое, пластическое, музыкальное, архитектура и другие его виды и жанры); художественные народные промыслы и ремесла, фольклор, обычаи и обряды; самостоятельное художественное творчество; музейное дело; телевидение и радиовещание; эстетическое воспитание, художественное образование, педагогическая деятельность в этой области [7, с. 198]. Однако по-прежнему в число органов управления культурой входят Министерство культуры Российской Федерации, Государственный комитет Российской Федерации по печати, Федеральная служба России по телевидению и радиовещанию и соответствующие им органы управления субъектов Федерации [7, с. 201; 8, с. 202, 206–209].

В Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2 «О Правительстве Российской Федерации» в ст. 17 были закреплены полномочия Правительства в сфере науки, культуры, образования, где в абзаце пятом говорилось об обеспечении государственной поддержки культуры. Очевидно, законодатель не считал нужным подчеркнуть роль и значение средств массовой информации в обществе и наделить Правительство Российской Федерации полномочиями в сфере печати, телевидения и радиовещания, признав тем самым отсутствие

правительственной программы развития государственных СМИ.

В 1996–1997 гг. выходят работы, в которых авторы рассматривают систему органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в сфере массовой информации. Так, Д. М. Овсянко в структуру федеральных органов исполнительной власти в данной сфере включает Государственный комитет Российской Федерации по печати и Федеральную службу России по телевидению и радиовещанию [5, с. 349]. В. В. Балытников, кроме того, называет территориальные органы Госкомпечати Российской Федерации и Судебную палату по информационным спорам при Президенте Российской Федерации [9]. Упоминаются также Информационное телеграфное агентство России (ИТАР), органы государственного управления в области печати и телевидения субъектов Федерации и Государственный комитет Российской Федерации по антимонопольной политике (ГКАП) и его территориальные органы в части осуществления контроля за соблюдением СМИ законодательства о рекламе.

Г. С. Мельник, говоря об изменениях в информационной политике государства, отмечает появление новых информационных подразделений с вертикально-горизонтальными связями (Федеральное агентство по связям с общественностью, Государственное управление и пресс-служба Президента Российской Федерации, пресс-центр Правительства России и др.) [10, с. 20; 11].

Следует также сказать, что подобные структуры сформированы и на региональном уровне. Многообразие органов и учреждений, действующих в сфере массовой информации, специфические задачи отдельных из них, ставят вопрос об их классификации по уровням, компетенции, функциям, характерным признакам.

Государственная информационная политика, по мнению отечественных исследователей, должна отражать новый характер взаимоотношений общества, власти и СМИ, и строиться на принципах демократичности, государственно-

сти, свободы массовой информации, правового регулирования, государственной поддержки, социального партнерства, открытости политики.

Информационная политика государства реализуется, прежде всего, в пакете законодательных и нормативных документов, регламентирующих взаимоотношения СМИ с другими субъектами общественной жизни.

Важным этапом государственной политики, по мнению ряда ученых, должна стать структурная реорганизация информационной сферы. Ее цель – содействие созданию крупных информационных групп, включающих издательства и полиграфкомбинаты, информационные агентства. Именно такие информационные корпорации или группы могут реально конкурировать с зарубежными компаниями на внутреннем и внешнем рынках.

Разработка прогрессивной законодательной политики в отношении прессы становится необходимой частью реформ, проводимых государственной властью. Говоря о проблемах взаимодействия власти и прессы, исследователи предлагают вариант комплексной концепции регулирования отношений между данными институтами общества, включающий три основополагающих фактора: правовой, экономический, политический [12; 13, с. 16].

В свою очередь, Ю. В. Трошкин указывает на административное, экономическое, юридическое, моральное и информационное давление на прессу со стороны органов власти [14, с. 186–192]. Так, например, административное давление на печать выражается в присвоении газет администрациями разного уровня, вмешательстве в профессиональную деятельность редакции, приостановке издания газет. Юридическое давление осуществляется через проблемы в федеральном и местном законодательстве, а также принятие и использование исполнительной властью различного рода подзаконных актов, отражающих интересы различных групп власти и ведомств и другие методы [14, с. 188–190].

Анализ реализации Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»

также свидетельствует о ряде противоречий, существующих между властью и прессой: в отношении права на учредительство; в отношении права на информацию; в отношении вопросов секретности, государственной тайны.

Это происходит, считает С. А. Кондратенко, из-за отсутствия экономических гарантий, неотработанности юридических понятий (таких, как понятие «учредитель»). Кроме того, Закон о СМИ может работать только в комплексе с другими законами – например, с законом, реализующим и максимально конкретизирующим право на информацию, внесенное в Конституцию Российской Федерации [13, с. 18].

Недостаточный уровень развития данной стороны общественных отношений требует большей детализации их правового регулирования. Однако отсутствие единой концепции свободы печати в государстве, ее функционирования в обществе приводит к разногласиям и кризисам политики в отношении СМИ, к критике действий власти со стороны средств массовой информации [15, с. 13].

Противоречия, существующие в сфере государственного управления массовой информацией, заставляют искать пути выхода из кризиса, формировать «основные направления разработки государственной протекционистской стратегии свободного информационного развития России» [16, с. 4–6]. Среди мер оздоровления прессы, предложенных С.П. Лукнищким, следует отметить такие, как стабилизация финансового положения СМИ и устранение «неопределенных и социально несправедливых диспропорций» в финансировании различных изданий и телерадиокомпаний; разработка проектов законов, учитывающих изменения в жизни общества и практике СМИ, согласование между собой имеющихся и новых нормативных актов; переподготовка на основе современных методик и технологий сотрудников средств массовой информации и работников государственных структур, в чьи функции входит взаимодействие со СМИ.

Наличие в обществе большого количества государственных, общественных, коммерческих,

частных изданий свидетельствует об информационной насыщенности, полярности взглядов и мнений, позволяет сделать ставку на газету или телепрограмму, электронный ресурс (действующий как СМИ), отвечающие интересам читателя, зрителя.

Гораздо опасную тенденцию имеет скрытое положение собственника, СМИ, в коем пребывают многие финансовые, коммерческие структуры. «Теневой» собственник не несет никакой ответственности ни перед обществом, ни перед журналистами, финансируя «линию» издания или программы, он легко укрывается за мотивами необходимости информировать общественность обо всех явлениях и событиях, а в действительности ведет открытую войну со своими противниками. Вот почему в законодательстве о средствах массовой информации необходимо признать и закрепить положение о собственнике, его правах и обязанностях.

#### Список литературы

1. Овсянко Д. М. Административно-правовые проблемы государственной службы в Российской Федерации. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1998.
2. Артамонова Г. К. Человек в системе государственного управления. – СПб., 1996.
3. Агапов А. Б. Центральные органы управления СССР в сфере культурного строительства. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1989.
4. Шалягина Н. В. Государственное управление в области культуры. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1984.
5. Овсянко Д. М. Административное право. – М., 1997.
6. Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2255 (ред. от 09.08.2000) «О совершенствовании государственного управления в сфере массовой информации» // Рос. газ. – 1993. – 23 декабря.
7. Административное право России / Под ред. А. П. Коренева. Ч. II. – М., 1997.
8. Агапов А. Б. Федеральное административное право России. – М., 1997.

9. *Балытников В. В.* Административно-правовое регулирование в области массовой информации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000.
10. *Мельник Г. С.* Новые структуры в системе информационного обмена // Средства массовой информации в современном мире. – СПб., 1997. С. 18-21.
11. *Мельник Г. С.* Журналистика в политических технологиях: учеб. пособ. – СПб., 2013.
12. *Васильева Ю. А.* Формирование государственной региональной информационной политики в Республике Татарстан. Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – Казань, 2005.
13. *Кондратенко С. А.* Взаимодействие власти и прессы (опыт российских реформ). Автореф. дис. ... канд. ист. наук. – М., 1995.
14. *Трошкин Ю. В.* Права человека: Нарушение и защита прав человека и прессы. – М., 1997.
15. *Корконосенко С. Г.* Кризис печати в России и пути его преодоления // Журналистика и культура. – СПб., 1993. С. 10-18.
16. *Лукницкий С. П.* Вопросы взаимодействия властных структур и средств массовой информации. – М., 1996.