

■ ■ ■ Эффективность информационного обеспечения государственной политики: проблемы и перспективы

Сулейманова Ш.С.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС), Москва, Российская Федерация.

Аннотация. В статье рассматривается взаимодействие СМИ и государственных органов власти. Анализируется внедрение информационно-коммуникационных технологий как фактор дальнейшего развития информационных процессов и более эффективного развития государственных политико-правовых институтов. Рассмотрены возможные варианты повышения эффективности информационного обеспечения государственной политики. Показано, что информационное обеспечение государственной политики с доступом граждан к открытым государственным ресурсам является одним из составляющих национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере. Отмечается, что важным условием обеспечения информационной безопасности личности, общества и государства в современной России является проведение последовательной и сбалансированной государственной политики в информационной сфере, основой реализации которой должна являться соответствующая новым вызовам и угрозам нормативно-правовая база.

Ключевые слова: информация, информационно-коммуникационные технологии, СМИ, информационное общество, государственная политика, информационное обеспечение

Для цитирования: Сулейманова Ш.С. Эффективность информационного обеспечения государственной политики: проблемы и перспективы // *Коммуникология*. 2018. Том. 6. №1. С.15-33. DOI 10.21453/2311-3065-2018-6-1-15-33.

Сведения об авторе: Шукран Саидовна Сулейманова, доктор политических наук, профессор кафедры общественных связей и медиаполитики отделения журналистики ИГСУ РАНХиГС. Адрес: 119571, Россия, г. Москва, проспект Вернадского, 84. E-mail: ss.suleymanova@migsu.ru.

Статья поступила в редакцию: 08.01.2018. *Принята к печати:* 18.01.2018.

Информационная сфера стала системообразующим фактором общественной жизни, т.е. вполне обоснованно можно утверждать, что в жизнедеятельности общества она играет не вспомогательную роль, а одну из ключевых, в том числе с точки зрения государственной политики и государственного управления. В свою очередь, информация становится важным ресурсом общества и государства и, как следствие, существенно возрастает роль средств массовой информации.

Проблематика, связанная с информационным обеспечением государственной политики и поиском путей повышения его эффективности, особо актуализи-

рована в современных социально-политических условиях, в связи, с чем тема, затронутая автором, имеет широкие перспективы для дальнейшей научной разработки в междисциплинарных гуманитарных исследованиях.

Информационно-коммуникационные технологии во взаимодействии власти и общества

В начале XX века впервые начали рассматривать информацию не как сообщение, передаваемое от человека человеку, а как более широкую категорию. Различные подходы к определению термина «информация» были рассмотрены доктором юридических наук, академиком РАН, профессором А.А. Фатьяновым, который полагал, что наиболее полное и действенное раскрытие сущности данного понятия можно найти в теориях информации и кибернетики. Например, теория информации берёт свое начало с работ К. Шеннона, в которых под информацией понимались не любые сообщения, а только те, которые уменьшают неопределённость у получателя этого сообщения. Неопределённость по К. Шеннону, существует тогда, когда происходит выбор одной из нескольких возможностей [Шеннон: 84].

Следует отметить, что в 1980-х гг. американский футуролог Э. Тоффлер рассматривал информацию в качестве «одного из главных видов сырья, причём неисчерпаемого» [Тоффлер: 33]. Возник новый тип общественных отношений, в котором в качестве основного экономического ресурса выступает информация – информационное общество.

Безусловно, отличительной чертой информационного общества служит информация как основной предмет регулирования. Что, же представляет собой информация? Лексическое определение термина даётся в толковом словаре русского языка С.И. Ожегова: «Информация – это:

- сведения об окружающем мире и протекающих в нём процессах сведения, воспринимаемые человеком или специальным устройством...;
- сообщения, осведомляющие о положении дел, о состоянии чего-нибудь сообщения»¹.

Фатьянов А.А., проанализировав различные концепции понятия информации, в своей работе [Фатьянов: 95] выделил ряд её особенностей:

- об информации можно говорить лишь тогда, когда хотя бы одним объектом в материальном взаимодействии является живой организм. Исходя из этого, информация есть воспринимаемая живым организмом через органы чувств окружающая действительность в виде распределения материи...;
- информация не материальна, хотя её носителем и является материя;
- чем сложнее объект или процесс материального мира, тем больше информации он в себе несет;
- чем сложнее организм, тем больше вариантов его поведения может соответствовать одной и той же полученной информации.

¹ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка [электронный ресурс]: http://mio-books.ru/content/files/catalog1/_otryvok.pdf (дата обращения 06.02.2018).

Законодательное определение данного термина содержится в ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹.

Исходя из существующего множества определений понятия «информация», очевидно, что под информацией следует понимать различные сведения или сообщения о чём-либо, которые играют одну из важных ролей в жизни общества.

Внедрение информационно-коммуникационных технологий открыло новые возможности для дальнейшего развития информационных процессов и для более эффективного развития государственных политико-правовых институтов, субъектов экономической деятельности, институтов гражданского общества, а также для наиболее полной реализации прав и свобод граждан. От эффективного использования возможностей современных информационных технологий, зависит, безопасность государства и перспективы формирования правового информационного общества, которое может реализовывать конституционные права и свободы.

Однако возникает вопрос: что представляет собой информационное общество? Изобретение данного термина и его ввод в научный оборот приписывается японским ученым. Далее он был использован в работах японского антрополога Т. Умесао и американского экономиста Ф. Махлупа. Такие авторы, как Т. Стоуньер, М. Порат, Й. Масуда развили теорию «информационного общества»; она получила поддержку со стороны различного рода исследователей, как тех, которые акцентировали внимание на прогрессе информационных технологий, так и тех, которые уделяли большее значение становлению технологического общества [Brzezinski]. На сегодняшний день существует множество понятий, предложенных для определения признаков современного общества. Одним из распространённых и наиболее общих определений представляется следующее: «Информационное общество – общество, в котором большинство работающих занято производством, хранением, переработкой и реализацией информации, особенно высшей её формы – знаний» [Омаров].

Отличительные черты информационного общества:

- увеличение роли информации и знаний в жизни общества;
- возрастание доли информационных коммуникаций...;
- создание единого информационного пространства, обеспечивающего эффективное взаимодействие и доступ к мировым информационным ресурсам, удовлетворение их потребностей в информационных продуктах и услугах [Артюхин: 113].

В своей основе информационное общество подразумевает новое качество и роль информационного обмена. Изменения в стандартном и обычном спектре сфер конкуренции за лидерство в современном мире предопределяются глобальностью информационной сферы. С процессом информатизации триада со-

¹ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

ставляющих информационного пространства – человек, информация, технические средства – стала неотъемлемой частью абсолютно всех сфер деятельности личности, общества и государства. Так же информационная сфера, затрагивающая и охватывающая все сферы деятельности, стала новой конкурентной средой¹.

Что касается разработки и реализации государственной политики в области развития информационного общества в Российской Федерации, то здесь можно выделить три этапа:

- 1991-1994 гг. – на данном этапе происходило формирование основ законодательства и правоприменения в сфере информатизации;
- 1994-1998 гг. характеризуются сменой приоритетов от информатизации к выработке информационной политики;
- с 1998 г. и вплоть до настоящего времени формируется политика в области построения информационного общества. Мощный толчок в развитии данного общества в регионах дала ФЦП «Электронная Россия 2002-2010 гг.», принятая Правительством РФ в 2002 году².

В 2008 г. была принята Стратегия развития информационного общества до 2020 г.

Информационная сфера как пространство деятельности и как самостоятельная система одновременно является продуктом и базисом информационного общества, где возрастает значимость права на доступ к информации, на информационное обслуживание, на защиту от нежелательной информации, и общепризнанными становятся некоторые обязанности. В первую очередь, мы говорим об информационных обязанностях государственной власти. Их можно разделить на три типа:

- реактивный (обязанность обеспечения доступа к открытой информации);
- прореактивный (обязанность сбора и предоставления информации, имеющей общественный интерес);
- поддерживающий (обязанность поддержания развития информационной сферы государства) [Петухова: 35].

При реальном исполнении государственной властью данных информационных обязательств появляется гарантия информационной прозрачности и гласности её деятельности, что поможет снизить уровень коррупции и злоупотребления властью на местах. Соответственно вполне обоснованно можно говорить о том, что в общественной жизни данная сфера уже играет не вспомогательную роль, а одну из важных с точки зрения государственной политики и государственного

¹ Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации от 7 февраля 2008 г. N Пр-212 // Российская газета [электронный ресурс]: <http://www.rg.ru/2008/02/16/informacia-strategia-dok.html>.

² Путилов В.А., Шишаев М.Г. Информатизация региона и её социальные эффекты [электронный ресурс]: <http://cyberleninka.ru/article/n/informatizatsiya-regiona-i-ee-sotsialnye-effekty>.

управления. Изменения в структуре соотношения властей в обществе связаны с информатизацией, и в социальном регулировании. Информационная власть выходит на передний план в тесном переплетении с остальными типами власти: политической, административной и экономической.

Изменения в современном российском обществе обуславливают характер позиционирования власти и ее органов, требуют государственного управления, основанного на принципах самоорганизации общества, и как следствие этого – формирования нового типа коммуникаций. Государство в условиях конкурентной политической и экономической среды вынуждено искать иные стратегии принятия решений на основе эффективного взаимодействия с обществом [Силкин: 15-16].

Тенденции развития современного мирового сообщества диктуют определенные правила, при которых необходимо уделять особое внимание информационной сфере, проводя целенаправленную национальную информационную политику, поскольку без этого ни одно государство не сможет претендовать на достойное место в данном сообществе. В индустриально развитых странах это является одной из приоритетных государственных задач. Соответственно актуальная комплексная проблема – разработка парадигмы государственной информационной политики, отвечающей интересам и потребностям общества, и её практическая реализация посредством государственного регулирования информационной сферы.

Важно отметить, что в XXI веке с усложнением мира и ростом глобализационных процессов, возрастающим количеством региональных конфликтов происходит трансформация всего мирового порядка в целом [Сулейманова: 115]

В современном мире, информационная политика представляет собой одну из существенных составляющих государственного управления, призвана играть особую роль в формировании гражданского общества. Обеспечивая при этом не только взаимопонимание между властью и обществом, а также и партнёрское взаимодействие между ними. Более того благодаря информационной политике должен совершенствоваться механизм государственного управления и оптимизация структуры государственной власти. Российские государственные и общественные деятели, а также специалисты всё больше подтверждают актуальность проблемы формирования и реализации государственной информационной политики.

Традиционно информационная политика трактуется как особая сфера жизнедеятельности людей, связанная с распространением информации в интересах государства и гражданского общества. Иными словами, государственная информационная политика – комплекс политических, правовых, экономических, социальных и культурных мероприятий государства, направленный на обеспечение конституционного права граждан на доступ к информации; сфера жизнедеятельности людей, которая связана с воспроизводством и распространением информации, соответствующей интересам государства и гражданского общества, направленная на обеспечение конструктивного диалога между ними

и их представителями [Попов: 38]. Её объектами являются печатные СМИ (газеты, журналы, книгоиздание); электронные СМИ (Интернет, телевидение, радио); средства связи; информационная безопасность; информационное право.

Следует отметить, что выделяют два аспекта информационной политики:

– Технологический (регулирование процесса развития компонентов информационной среды).

– Содержательный (приоритеты коммуникационной деятельности участников общественно-политического процесса) [Карягина].

Если раньше при формировании содержания (облика) информационной политики большинство субъектов информационной деятельности должны были учитывать, помимо взаимовлияния и взаимосвязи разнообразных объектов и процессов в автономных структурах (внутри страны, народа и т.д.), ещё и влияние внешних процессов и систем, то в современном глобализующемся мире эти данные имеют равный приоритет при рассмотрении и учете, поскольку глобальный мир является открытым миром. Соответственно формирование облика и содержание информационной политики любого государства и крупных негосударственных субъектов должно учитывать неизбежное влияние распространяемой информации на членов данной системы (относительно автономной) в частности и на весь мир в целом, а уже через него в виде вторичной реакции (воздействия) – снова на эту систему¹.

Что касается традиционных подходов к информационной политике, то здесь вопросы природы информации, а также форм её присутствия в мире не являются ключевыми при её формировании, а вот признание информационного пространства фактором глобальных изменений, происходящих на всех уровнях социальной модернизации, делает их основными при построении стратегий деятельности, а также при формировании в информационном поле особой политики. Можно выделить следующие факторы влияния информационного пространства на основные качественные характеристики информационной политики:

– тип знаний, обеспечивающий оформление информации в мозаичных конфигурациях;

– тип коммуникации, определяющий способы поведения в пространстве информационных потоков и обменов;

– особый тип субъектов (участников), формирующий ценностную и целевую структуру информационного пространства².

В информационном пространстве необходимо четко различать такие понятия, как «знание» и «информация», которые являются синонимами в обыденном сознании. В информационном же пространстве информация рассматривается как некое «сырьё» для «производства знаний».

¹ Карягина А.В. Современная информационная правовая политика в РФ: теоретико-правовой аспект [электронный ресурс]: <https://vivliophica.com/articles/law/70349/1> (дата обращения 06.02.2018).

² Зуев С.Э. Изменения информационного пространства (политики, технологии, возможности) [электронный ресурс]: <http://www.ict.edu.ru/ft/003571/Section5.pdf> (дата обращения 06.02.2018).

Необходимо помнить, что принципиальной особенностью демократического государства является непрерывное взаимодействие государственной власти и гражданского общества, которое должно быть основано на равноправном деловом партнерстве, базирующемся на взаимоуважении и взаимодоволии. Только при таких условиях государственное управление будет соответствовать общепризнанным критериям демократического государства: подотчетность, открытость, восприимчивость (адекватная реакция на изменения внешней среды или сигналы обратной связи) [Мишелетти: 23]. В связи с этим в демократических странах с устойчивой политической системой, стабильной социальной обстановкой и эффективно развивающейся экономикой государственной власти необходимо уделять существенное внимание проблеме взаимодействия и взаимопонимания с гражданским обществом и рассматривать её как одну из приоритетных стратегических задач. Одним из инструментов решения данной задачи является эффективная государственная информационная политика, которая должна представлять собой одну из основополагающих частей государственного управления. Необходимо постоянно взаимодействовать с народом, разъясняя все текущие цели, действия и решения, способствуя тем самым укреплению общественных сил и консолидации, что может оказать массовую публичную поддержку проводимому курсу государственной политики.

Информационное обеспечение государственной политики

Информационное обеспечение государственной политики с доступом граждан к открытым государственным ресурсам является одним из составляющих национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере. В Доктрине информационной безопасности РФ, утвержденной Президентом В.В. Путиным 9 сентября 2000 года, дано определение данного термина: «Информационное обеспечение государственной политики Российской Федерации – это доведение до граждан РФ и международной общественности информации о государственной политике РФ, официальной позиции по значимым событиям в России и в мире»¹. Рассмотрим информационное обеспечение государственной политики именно с помощью средств массовой информации.

Существует разногласие по поводу двух основных функций СМИ: они призваны обеспечить информационное обслуживание процесса функционирования властных структур; их функция – артикуляция различных интересов и потребностей общества – находится на втором плане. Роль средств массовой информации в частности обуславливается необходимостью удовлетворения потребности общества в информации.

Средства массовой информации являются эффективным способом информирования общества о деятельности власти, и наоборот, информировании власти о жизни общества, а также о его реакции на различные действия властей,

¹ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации от 9 сентября 2000.

что позволяет СМИ быть не только субъектом государственной информационной политики, но и важным социальным институтом. Власть СМИ в современном мире распространяется практически на все сферы общества. Наиболее ярко это проявляется в политической и социальной сферах; личная жизнь человека тоже не остается без внимания СМИ [Сулейманова: 135].

СМИ XXI века оперативно освещают мировые события, анализируя информацию, занимаются её целенаправленной предварительной фильтрацией. Вследствие этого СМИ представляют собой мощное средство воздействия на сознание людей.

Таким образом, одним из важных условий развития государства, сохранения его целостности и единства является непрерывное информационное взаимодействие между властью и обществом, а также различными национальными и административно-территориальными образованиями.

Следует отметить, что информация представляет собой исходный ресурс при разработке государственной политики и реализации функций государственного управления во всех сферах деятельности общества и государства. Важным условием эффективного и устойчивого функционирования государственного механизма, реализации каждой стадии процесса государственного управления, соответствующего задачам и целям развития страны, является оперативное обеспечение достоверной информацией органов государственной власти и гражданского общества. Найти баланс интересов государства и общества в регулировании деятельности СМИ – создать действенный механизм их взаимодействия, что может отразить интересы долгосрочного социального, экономического и культурного развития. Необходимо четкое понимание, что средства массовой информации представляют собой как объект, так и субъект информационной политики государства, они являются мощным инструментом воздействия на общественное мнение, который формировался в течение длительного времени.

Взаимодействие власти и средств массовой информации в России: исторические аспекты

В современной России органы государственной власти активно взаимодействуют со средствами массовой информации по освещению различных политических целей и задач, СМИ доводят до граждан основные направления государственной внутренней и внешней политики и другую информацию о деятельности власти. Опыт истории показывает, подобное сотрудничество не сразу получило своё развитие, оно имеет глубинные исторические корни, и изначально было лишь односторонним воздействием со стороны государственной власти.

Отметим то, что появлению газет в России общество обязано Петру I, основавшему в 1702 году первую официальную российскую газету, получившую название «Ведомости». Идею выпускать газету он привёз из Великого посольства 1697 – 1698 гг. Однако следует заметить, что Россия несколько отставала от Запада в этом вопросе, так как, к примеру, в Англии первая газета появилась за 80 лет до «Ведомостей» – в 1622 г.

Сбором исходных материалов для газеты занимались приказы – органы центрального управления России. Царь являлся редактором газеты, он отбирал материал и зачастую сам правил текст, о чём свидетельствуют сохранившиеся рукописные оригиналы. Именно со времён Петра I государство начало развивать и одновременно регламентировать печатное дело и тем самым способствовать развитию СМИ¹.

При Петре I были открыты первые государственные типографии при Академии наук и Сенате. Частная пресса появилась только во время правления Екатерины II. Однако и она контролировалась государством и самой императрицей, которая следила за тем, чтобы не подвергались критике важные устои государства, в первую очередь – абсолютная власть монарха. Вместе с тем, формирование института политической цензуры следует отнести к периоду правления Павла I (1796-1801 гг.), чему способствовали внутренние и внешние причины. В России тогда ещё существовало крепостное право, которое для Европы представлялось пережитком прошлого, а революция во Франции своими идеями могла представлять серьёзную угрозу стабильности самодержавия. В результате был запрещён ввоз зарубежной печатной продукции, а отечественные издания находились под жёсткой цензурой. Император Александр I отменил запрет о ввозе зарубежной литературы и подписал Устав о цензуре – юридический документ, в соответствии с которым все издания были обязаны проходить проверку в специальных цензурных комитетах, состоявших из профессоров и магистров. Институт цензуры претерпевал различные изменения в течение всего XIX столетия, в зависимости от политических условий цензура то ужесточалась, то становилась более либеральной.

В начале XX века в России был установлен жёсткий контроль над информационной деятельностью, ввиду своей тотальности он способствовал появлению и развитию нелегальной прессы. Послабления для прессы были введены после первой русской революции 1905 – 1907 гг. Цензура была временно упразднена в 1917 году с выходом постановления Временного Правительства «О печати». Тогда же начал выходить «Вестник Временного правительства», в котором публиковались сообщения и распоряжения правительства, отчёты о заседаниях Государственного совета и Совета министров, внутренние и зарубежные новости и другие материалы.

В первые недели после прихода к власти большевиков был издан Декрет о печати (1917 г.), на основании которого были закрыты все издания, способные спровоцировать население к выступлениям против нового правительства. Тогда прекратило свое существование примерно 475 оппозиционных газет, выпускавшихся партиями кадетов, эсеров и других политико-идеологических противников большевиков. В 1919 году учреждено Государственное издательство, которое централизовало цензуру в государстве и перешло к открытой пропаганде

¹ Рохленко Д. Первая русская печатная газета // Наука и жизнь, №3, 2007 [электронный ресурс]: <http://www.nkj.ru/archive/articles/9324/>.

коммунистической идеологии. В 1922 году, помимо государственной цензуры, появилась и партийная: ВКП(б) стала определять характер и задачи деятельности печатной прессы (позже – радио и телевидения).

Следует отметить, что в Советском Союзе, реализовав политику обязательного образования и всеобщей грамотности, государство активно воспитывало привычку у своих граждан читать периодические издания: газеты, журналы и книги, и на монопольной основе занималось финансированием средств массовой информации.

В СССР средства массовой информации были инструментом государственной и партийной идеологии, агитации и пропаганды. Данное обстоятельство было определяющим во взаимодействии властно-партийных структур и СМИ. Государство использовало средства массовой информации как способ воздействия на граждан, пропагандировало свои установки, свой взгляд на происходящие события, являясь при этом односторонним каналом информационного воздействия (сверху вниз). Государство формировало официальное, «правильное» мнение и не допускало инакомыслия в печатных и электронных СМИ. Определённые изменения в характере взаимодействия власти с населением с помощью средств массовой информации произошли на рубеже 1950 – 60-х гг. Тогда в газете «Комсомольская правда» редакция по собственной инициативе открыла отдел «Институт общественного мнения», который проводил различные опросы. Что касается роли, отводимой журналистам в советское время, а также их мнения по поводу советской прессы, то здесь представляется уместным процитировать Е.Т. Гайдара, длительное время работавшего в редакциях журнала «Коммунист» и газеты «Правда»: «...как сигнальный элемент власти, который в определенных рамках указывает на её слабые места и разъясняет позицию власти обществу»¹.

В 1970-80-е гг. в органах власти стали появляться пресс-службы, которые должны были выстраивать отношения со средствами массовой информации. В эпоху правления Л.И. Брежнева появились первые пресс-секретари, которые писали речи для выступлений генеральному секретарю, ЦК КПСС и первым лицам партии и государства, а также организовывали им встречи с представителями СМИ, в том числе зарубежными.

В конце 1980-х гг. в Советском Союзе произошли радикальные перемены в характере взаимодействия между СМИ, властью и обществом. Средства массовой информации постепенно начали освобождаться от идеологической зависимости и заняли важное место в жизни общества, а некоторые журналисты того времени, например, Е. Яковлев, В. Коротич, О. Попцов, превратились во влиятельных общественных деятелей, «властителей дум». Средства массовой информации стали в тот период популярными, что подтверждается тиражами: «Комсомольская правда» – 17 миллионов, «Труд» – 15 миллионов, «Известия» –

¹ Пресса в обществе (1959-2000). Оценки журналистов и социологов. Документы. М., 2000. С. 304.

12 миллионов, однако по-настоящему рекордным стал тираж газеты «Аргументы и факты» – 33 миллиона экземпляров, что является достижением, занесённым в книгу рекордов Гиннеса.

В резолюции, принятой в ходе XXVIII съезда партии по политическому отчёту КПСС, был сделан акцент на то, что идеологический диктат уступает место свободомыслию и гласности, информационной открытости. Этот тезис предопределил новый взгляд на роль и место средств массовой информации, а также на их взаимоотношения с партией. В 1990 году был принят Закон о печати, который окончательно освобождал от партийного контроля телевидение и радио, а прессу – от цензуры Главлита, стали появляться коммерческие и кооперативные СМИ, общественные организации стремились издать собственные газеты.

После распада СССР и прихода к власти Б.Н. Ельцина в 1991 году был принят Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации», с изменениями и дополнениями действующий по настоящее время, в котором закреплены права и свободы в сфере деятельности СМИ, а также законодательно закреплено право государственных органов на учреждение СМИ. Также в это время стал формироваться и политический PR, в той политической обстановке, когда стали появляться новые партии и осуществляться борьба за власть посредством проведения альтернативных выборов, политическим силам необходимо было завоевать доверие граждан. В 2001 году деятельность по связям с общественностью получила статус профессии. Во время правления президента Б.Н. Ельцина на всех уровнях государственной системы, стали формироваться информационные структуры. Появились пресс-службы в республиках, областях и краях [Марков: 204-210].

Отметим и то, что важным шагом в истории развития взаимоотношений между государственной властью и средствами массовой информации является и принятие двух федеральных законов. В 1999 г. и 2003 г. законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» соответственно вступили в силу, в них подчеркивалось, что государственные органы власти вправе учреждать СМИ, отражающие официальную информацию.

Нормативно-правовая база информационного обеспечения государственной политики

Роль информационной сферы, представляющей собой важный фактор общественной жизни, возрастает. Это обусловлено рядом различных обстоятельств: увеличивается потребность общества в информационном взаимодействии, интенсифицируются процессы автоматизации и информатизации в деятельности органов государственной власти и управления, а также возрастает зависимость эффективности функционирования государства и общества от состояния информационной сферы, а средства массовой информации и коммуникации всё в боль-

шей степени оказывают влияние на формирование общественного мнения. С учётом данных факторов необходимо законодательное регулирование общественных отношений в информационной сфере. Данное направление правотворческой деятельности называется информационным законодательством. Вплоть до настоящего времени информационное законодательство в Российской Федерации находится в процессе формирования и совершенствования. Оно, как и всё российское законодательство в целом, представляет собой сложную систему.

Основу информационного законодательства составляют конституционные принципы свободы информации и запретительный принцип права, который гласит, что разрешено всё то, что прямо не запрещено законом. Информационное законодательство формируется в соответствии с Конституцией, а значит, опирается также на принцип разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и её субъектами. Таким образом, информационное законодательство подразделяется на федеральное и региональное.

В структуру федерального законодательства входят нормативно-правовые акты, действующие на всей территории Российской Федерации. Что касается регионального информационного законодательства, то оно формируется в соответствии с конституциями или уставами субъектов Российской Федерации. В целом «вертикальная» структура информационного законодательства основана на принципе «верховенства закона» – иерархия начинается с нормативного правового акта, обладающего наивысшей юридической силой, и далее по нисходящей:

- Конституция РФ;
- Федеральные конституционные законы;
- Федеральные законы;
- Указы и распоряжения Президента;
- Законодательные акты субъектов РФ, правовые акты органов МСУ.

Рассмотрим наиболее важные нормативно-правовые документы на современном этапе по информационному обеспечению государственной политики.

Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹ является важным нормативно-правовым документом в регулировании информационных отношений. Он стал первым шагом на пути к координации на федеральном уровне отношений, возникающих в информационной сфере. Данный закон создаёт условия для участия Российской Федерации в международном информационном обмене, обеспечивает укрепление информационной безопасности. Применение его норм устанавливает ответственность за качество информации, повышает эффективность властных решений на всех уровнях с помощью достоверной и оперативной информации. Одной из норм данного федерального закона является обеспечение открытости и доступа к информации о деятельности госу-

¹ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

дарственных органов (кроме случаев, установленных федеральными законами, например, в части сведений, составляющих государственную тайну). Вся необходимая и важная информация о деятельности органов власти должна предоставляться гражданам страны и юридическим лицам бесплатно. Подобная доступность государственной информации призвана повысить эффективность социальной и экономической деятельности органов управления. Любое лицо имеет возможность следить за расходами бюджетных средств. Также необходимо отметить, что в данном законе существует пункт, предусматривающий уголовную или административную ответственность за распространение информации, пропагандирующей национальную, расовую или религиозную нетерпимость, содержащей призывы к террористической и экстремистской деятельности и т.д. В такой многонациональной стране, как Российская Федерация, соблюдению данного пункта должно быть уделено особое внимание, так как его нарушение может привести к подрыву внутреннего единства государства.

В целом следует отметить, что Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹. является своего рода ядром информационного законодательства, призванным влиять на информационное обеспечение потребностей, как государства, так и любого гражданина, а также на состояние информационной безопасности и расширение международного информационного обмена.

Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» закрепляет права и свободы в сфере деятельности СМИ, регулирует отношения участников производства СМИ (например, между средствами массовой информации и государством). Данный закон даёт определение СМИ – это «периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием...»². Для того, чтобы взаимодействовать с народом и обеспечить доступ как можно большего числа граждан к социально значимой информации, в том числе по информационному обеспечению государственной политики РФ, статья 32.1 ФЗ «О СМИ» гарантирует доступ к общедоступным российским теле- и радиоканалам без взимания платы. Перечень таких обязательных общедоступных теле- и радио утвержден указом Президента РФ от 24.06.2009 № 715 (ред. от 11.08.2014). В нём числятся 10 телеканалов, среди которых «Россия» и «НТВ», и 3 радиостанции – Вести ФМ, Маяк и Радио России³. Их расходы покрываются за счёт федерального бюджета. Так

¹ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

² Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации».

³ Указ Президента РФ от 24.06.2009 № 715 «Об общероссийских обязательных общедоступных телеканалах и радиоканалах».

же государственные средства массовой информации, согласно закону, обязаны публиковать официальные сообщения органов государственной власти в предписанный срок без взимания платы, в порядке, установленном федеральным законом от 13 января 1995 г. №7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»¹.

В законе о СМИ законодательно закреплено право граждан на получение сведений о деятельности федеральных государственных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также тот факт, что государственный орган имеет право быть учредителем СМИ. Однако по закону учредитель не имеет права вмешиваться в деятельность СМИ – лишен легальной возможности взять под контроль весь контент.

Важным концептуальным документом в соответствующей сфере, выражающим официальную позицию руководства России является Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, которая вступила в силу осенью 2000 года, после того, как была подписана Президентом В.В. Путиным. В данном документе состояние защищённости национальных интересов страны в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства подразумевается под информационной безопасностью². Для обеспечения информационной безопасности России и исполнения основных положений Доктрины было создано Управление информационной безопасности в Аппарате Совета Безопасности РФ. Данная Доктрина, представляя собой, совокупность официальных взглядов на цели, принципы, основные направления и задачи обеспечения информационной безопасности, является основой для формирования политики по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации.

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации) от 5 декабря 2016 № 646 имеет довольно сложную структуру, состоящую из различных разделов, подразделов, пунктов и подпунктов, что создает значительные трудности в её восприятии. В ней закреплены четыре основные составляющие национальных интересов РФ:

- защита конституционных прав и свобод человека в получении информации и пользовании ею;
- информационное обеспечение государственной политики РФ;
- развитие отечественной индустрии современных информационных технологий (средств информатизации, телекоммуникации и связи). Обеспечение внутреннего рынка России информационными технологиями отечественного производства и выход на мировые рынки;
- обеспечение безопасности информационных ресурсов от несанкционированного доступа, информационных и телекоммуникационных систем.

¹ Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации».

² Доктрина информационной безопасности Российской Федерации от 5 декабря 2016. № 646.

Соответственно, для каждой из составляющих определены свои виды угроз.

Остановимся подробнее на информационном обеспечении государственной политики Российской Федерации – доведение до российской и международной общественности информации о государственной политике Российской Федерации, её официальной позиции по социально значимым событиям в России и в мире, с обеспечением доступа граждан к открытым государственным информационным ресурсам¹. Исходя из Доктрины, единственный способ обеспечения подобного «доведения», – это усиление государственных средств массовой информации, расширение их возможностей. Но при этом не учитывается международный опыт в данном вопросе, поскольку во многих иностранных государствах информированием международного сообщества и граждан успешно занимаются общественные или частные СМИ, а не только государственные. Необходимо отметить, что и в России достаточно случаев, когда события государственной важности освещались именно частными СМИ. Ситуация может измениться, если реализовать в полной мере основные направления Доктрины по обеспечению информационной безопасности в сфере духовной жизни, среди которых разработка и осуществление организационно-правовых методов для доступа СМИ к информации о деятельности государственной власти и различных общественных объединений. В целом пункт об информационном обеспечении государственной политики вызывает немало вопросов с учётом того, что любая информация может трактоваться по-разному, в особенности в современных условиях многочисленности различных СМИ, то по каким критериям следует определить, являются ли те или иные сведения достоверными, и кто будет нести ответственность за содержание информационных сообщений? Какой объём информации допустимо освещать в СМИ? Государственная политика не бывает всегда однозначной в общественном восприятии, соответственно и вопрос её освещения и достоверности является спорным.

Если рассмотреть угрозы информационного обеспечения государственной политики, то с одной стороны, это монополизация информационного рынка России; с другой, блокирование деятельности государственных средств массовой информации по информированию аудитории...².

Следует отметить, что, необходимо не только укреплять государственные СМИ, но и следить за достоверностью информации и ввести юридическую ответственность за её искажение. В случае распространения дезинформации, искажающей сущность основных направлений внутренней и внешней политики России, необходимо активизировать контрпропагандистскую деятельность по предотвращению негативных последствий дезинформации и её нейтрализации в России и за рубежом. Как отмечает Д. В. Юрков, Доктрина информационной безопасности в полной мере должна соответствовать современным реалиям [Юрков: 46].

¹ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации от 5 декабря 2016. № 646.

² Там же.

В свою очередь, несовершенство правового регулирования деятельности средств массовой информации препятствует формированию ответственных и профессиональных, политически не ангажированных негосударственных (общественных и частных), а также государственных региональных СМИ в Российской Федерации. Зачастую граждане оказываются, лишены доступа к важной информации, во многих случаях социально значимая информация искажается, становится объектом недобросовестных манипуляций.

Таким образом, важным условием обеспечения информационной безопасности личности, общества и государства в современной России является проведение последовательной и сбалансированной государственной политики в информационной сфере, основой реализации которой должна являться соответствующая новым вызовам и угрозам нормативно-правовая база.

Выводы

На современном этапе развития средства массовой информации продолжают укреплять свои позиции в качестве важного инструмента информационного обеспечения государственной политики. Особенности взаимодействия государства и средств массовой информации формировались на протяжении нескольких столетий и, безусловно, испытали на себе влияние традиций прошлого. При разных политических режимах государственная власть ставила перед собой целью посредством использования прессы получить массовую поддержку проводимого политического курса со стороны общества.

Следует особо подчеркнуть, что поддержка проводимого политического курса напрямую зависит от степени доверия общества к руководству страны. Данное положение указывает на потребность в выстраивании конструктивного диалога между государственной властью и рядовыми гражданами посредством СМИ. Такой диалог образует действенный механизм взаимодействия, призванный, с одной стороны, отразить интересы населения, а с другой, – дать органам власти возможность интерпретации выбранного политического курса и принимаемых руководством страны решений. Необходимо чёткое понимание того, что средства массовой информации являются мощнейшим способом формирования общественного мнения и предпочтений большинства.

Сложившаяся в мире политическая ситуация требует нового взгляда на информационное обеспечение основных направлений внутри- и внешнеполитического курса российского руководства, соответственно и определения приоритетов информационной политики государства. Восстановление полноценных партнёрских отношений с ведущими странами Запада, существенно осложнённых ожесточённым противостоянием в информационной сфере, следует начинать с разработки новой концепции информационной политики с учетом защиты своих национальных интересов на международной арене.

Следует отметить, что Россия добилась определенных успехов в информационном обеспечении государственной политики. Большинство населения страны поддерживает внешнеполитический курс руководства государства.

Учитывая, что информационная сфера является одной из наиболее динамичных, в её основу должен быть заложен прочный законодательный фундамент. Невершенство правового регулирования деятельности СМИ препятствует формированию ответственных и профессиональных, политически не ангажированных негосударственных (общественных и частных), а также государственных СМИ в Российской Федерации.

Важным условием эффективного функционирования государственного механизма, реализации процесса государственного управления, следует определить обеспечение достоверной информацией, как системы органов государственной власти, так и гражданского общества. Соответственно необходимо укреплять государственные СМИ и следить за достоверностью публикуемой информации и ввести юридическую ответственность за её намеренное искажение.

Руководству страны необходимо разработать целостную концепцию информационного обеспечения реализуемого политического курса. В контексте рассматриваемой проблемы достижение успеха во многом зависит от того, каким образом российская сторона будет работать и с зарубежным общественным мнением.

Источники

- Артюхин В.В. (2007). Информационное общество и общество знаний – реальность, формации или концепции // *Общество и информационные технологии*. № 6. С. 113.
- Марков Е.А. (2011). Власть и СМИ в России: история взаимодействия // *Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена*. № 3. С. 204-210.
- Мишелетти М. (1998). Государственное управление в демократическом обществе. СПб. С. 23.
- Петухова А.В. (2014). Трансформация отраслевого права в эпоху информационного общества. Москва. С. 35.
- Попов В.Д. (2003). Информационная политика: Учебник. Москва. С. 38.
- Силкин В.В. Информационно-коммуникативные управленческие процессы в политическом пространстве общества // *Коммуникология*. 2017. Том 5. № 6. С. 15-16.
- Сулейманова Ш.С. (2009) Этнический фактор в современном политическом развитии России // *Вестник Адыгейского государственного университета. Серия «Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология»*. № 2. С. 115.
- Сулейманова Ш.С. (2015). Образ мусульманина в федеральных СМИ: мифы о «чужаках» и «врагах России» как угроза единству нации // *Ислам в современном мире*. 2015. Т. 11. № 1. С. 135.
- Тоффлер Э. (1984). На пороге будущего // «Американская модель»: с будущим в конфликте. Москва. С. 33.
- Фатьянов А.А. (2001). Правовое обеспечение безопасности информации в Российской Федерации. Москва. С.95.
- Шеннон К. (1963). Работы по теории информации и кибернетике. Москва: Издательство иностранной литературы. Под ред. Р.Л. Добрушина и О.Б. Лупанова. С предисловием А.Н. Колмогорова. С. 84.
- Юрков Д.В. (2016). Проблемы информационно-психологической безопасности общества в контексте обеспечения национальных интересов России в информационной сфере // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Государственное и муниципальное управление»*. № 1. С. 46.
- Brzezinski Z. (1970). *Between Two Ages: America's Role in the Technetronic Era*. Viking Press.

■ ■ ■ The Efficiency of Information Support of the Public Policy: problems and prospects

Shukran S. Suleymanova

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEP), Moscow, Russian Federation.

Abstract. The paper is dedicated to the issues of interaction between the media and public authorities. The author analyzes the introduction of information and communication technologies as a factor in the further development of information processes and more effective development of state political and legal institutions and considers possible options for increasing the effectiveness of information support for public policy. The author believes and cites evidence that the information support of the state policy with citizens' access to open public resources is one of the components of the national interests of the Russian Federation in the information sphere. An important condition for ensuring the information security of the individual, society and the state in modern Russia, according to the author, is the implementation of a consistent and balanced state policy in the information sphere, the basis for the implementation of which must be the regulatory and legal framework that corresponds to new challenges and threats.

Keywords: information, information and communication technologies, mass media, information society, state policy, information support

For citation: Suleymanova Sh.S. The Efficiency of Information Support of the Public Policy: problems and prospects. *Communicology (Russia)*. 2018. Vol. 6. No.1. P. 15-33. DOI 10.21453 / 2311-3065-2018-6-1-15-33.

Inf. about the author: Shukran Saidovna Suleymanova, Dr. Sci. (Pol.), professor at the department of public relations and media policy, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Address: 119571, Moscow, Vernadsky av., 84. E-mail: ss.suleymanova@migsu.ru.

Received: 08.01.2018. *Accepted:* 18.01.2018.

References

- Artyukhin V.V. (2007). Information Society and Knowledge Society – Reality, Formations or Concepts. *Society and Information Technologies*. Moscow. No. 6. P.113 (In Rus.).
- Brzezinski Z. (1970). Between Two Ages: America's Role in the Technetronic Era. Viking Press (In Rus.).
- Fatyanov A.A. (2001). Legal provision of information security in the Russian Federation. Moscow (In Rus.).
- Markov E.A. (2011) Authorities and Mass Media in Russia: the History of Interaction. *Bulletin of Herzen State Pedagogical University of Russia*. No. 3. P. 204-210 (In Rus.).
- Micheletti M. (1998) Public Administration in Democratic Society. St. Petersburg. P. 23 (In Rus.).
- Petukhova A.V. (2014) Transformation of Branch Law in the Era of Information Society. Moscow (In Rus.).

Popov V.D. (2003). Information Policy: textbook. Moscow.

Shannon C.E. (1963) Selected papers on Information Theory фтв Cybernetics. Ed. R.L. Dobrushina, O.B. Lupanov, A.N. Kolmogorov. P. Moscow: Foreign Literature Publishing House (In Rus.).

Silkin V.V. (2017). Information and Communication Management in the Political Space of Society. *Communicology (Russia)*. Vol. 5. № 6. P. 15-16 (In Rus.).

Suleymanova Sh.S. (2009). Ethnic factor in the contemporary political development of Russia. *Bulletin of the Adyghe State University: Philosophy, History, Sociology, Jurisprudence, Political Science, Culturology*. No. 2. P. 115 (In Rus.).

Suleymanova Sh.S. (2015). The Image of a Muslim in Federal Media: myths about 'outsiders' and 'enemies of Russia' as a threat to the unity of the nation. *Islam in the Modern World*. Vol. 11. No. 1. P. 135 (In Rus.).

Toffler A. (1970). Future Shock: Introduction to America's Technological Miracle. Moscow (In Rus.).

Yurkov D.V. (2016) Problems of Information and Psychological Security of the Society in the Context of Ensuring the National Interests of Russia in the Information Sphere. *Bulletin of the Russian University of Peoples' Friendship: state and municipal management*. No. 1. P. 46 (In Rus.).