УДК 323:070

ВАСЮТИН Ю.С.,
ВЕТРОВА Е.Н.,
ОГНЕВА В.В.

Технологии взаимодействия власти и СМИ в контексте реализации государственной информационной политики: региональное измерение проблемы

В статье раскрываются новые технологии взаимодействия власти и СМИ – IT телевидение, дискуссионные "круглые столы", форумы и др. Отмечаются проблемные аспекты в деятельности СМИ: высокий уровень государственного контроля, разорение муниципальных изданий, слабая апелляция к гражданскому обществу. Предлагаются меры по совершенствованию механизма взаимодействия власти и СМИ.

Ключевые слова: государственная информационная политика, СМИ, региональные печатные издания, общественный контроль.

Эффективность государственного управления во многом связана с информационным взаимодействием власти и СМИ. Сущность и содержание данного взаимодействия заложены в приоритетных направлениях государственной информационной политики и определяются такими нормативными правовыми актами, как Федеральный закон Российской Федерации от 13 января 1995 года № 7-ФЗ "О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации"; Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ"; Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"; Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления"; Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 "О средствах массовой информации"[1].

Указанная сфера общественных отношений регулируется также Указами Президента Российской Федерации: "Стратегия развития информационного общества в РФ", "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления", Постановлением Правительства Российской Федерации "Электронная Россия", Распоряжением Правительства Российской Федерации "О государственной программе Российской Федерации "Информационное общество (2011–2020 годы)"" и др. Приняты и реализуются такие документы, как "Доктрина информационной безопасности Российской Федерации", "Концепция государственной информационной политики Российской Федерации", "Концепция формирования информационного общества в России", "Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов", "Концепция информационной безопасности Российской Федерации", "Концепция долгосрочного социально-

экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года".

Эксперты отмечают, что, несмотря на серьезный объем нормативных правовых актов, принятых в области информации с начала 90-х годов, в них еще присутствует немало пробелов и противоречий. Поэтому проблема формирования полноценной и эффективной системы информационного законодательства остается по-прежнему актуальной. Так, в "Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации" информационное общество определяется как "высокий уровень развития информационных и телекоммуникационных технологий и их интенсивное использование гражданами, бизнесом и органами государственной власти"[2]. Таким образом, акцент делается на информационно-технологической составляющей государственной информационной политики, в то время как роль гуманитарного направления очевидно преуменьшена.

Приведем ряд контрольных значений показателей к 2015 году, которые в результате реализации основных направлений и мероприятий "Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации" должны быть достигнуты:

место Российской Федерации в международных рейтингах в области развития информационного общества – в числе двадцати ведущих стран мира;

место Российской Федерации в международных рейтингах по уровню доступности национальной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры для субъектов информационной сферы – не ниже десятого;

уровень доступности для населения базовых услуг в сфере информационных и телекоммуникационных технологий – 100%;

доля отечественных товаров и услуг в объеме внутреннего рынка информационных и телекоммуникационных технологий – более 50%;

сокращение различий между субъектами Российской Федерации по интегральным показателям информационного развития – до двух раз;

наличие персональных компьютеров, в том числе подключенных к сети Интернет, – не менее чем в 75% домашних хозяйств;

доля государственных услуг, которые население может получить с использованием информационных и телекоммуникационных технологий, в общем объеме государственных услуг в Российской Федерации – 100%;

доля электронного документооборота между органами государственной власти в общем объеме документооборота – 70%[3].

К числу основных задач, требующих решения для достижения поставленных целей, относятся:

формирование современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, предоставление на ее основе качественных услуг и обеспечение высокого уровня доступности для населения информации и технологий;

повышение качества образования, медицинского обслуживания, социальной защиты населения на основе развития и использования информационных и телекоммуникационных технологий;

совершенствование системы государственных гарантий конституционных прав человека и гражданина в информационной сфере;

развитие экономики Российской Федерации на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий;

повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг;

развитие науки, технологий и техники, подготовка квалифицированных кадров в сфере информационных и телекоммуникационных технологий;

сохранение культуры многонационального народа Российской Федерации, укрепление нравственных и патриотических принципов в общественном сознании, развитие системы культурного и гуманитарного просвещения;

противодействие использованию потенциала информационных и телекоммуникационных технологий в целях угрозы национальным интересам России[4].

Анализ показывает, что в принятых концепциях информационной политики и деятельности органов власти, к сожалению,

не всегда присутствует понимание необходимости формирования эффективных коммуникаций в информационном пространстве: развития отношений на принципах социального партнерства, информационной открытости институтов власти, реального участия населения в принятии управленческих решений. В некоторой степени выявленные проблемы связаны с продуцированием моноцентрического взаимодействия власти и общества, с выстраиваемой "вертикалью власти". Документы, закрепляющие направления информационной политики, ориентированы, как правило, на предоставление информации населению. Тем самым целеполагание ориентировано на совершенствование вертикальных связей и предоставление "полной, своевременной и объективной информации", а также обеспечение доступа населения к качественным и современным телекоммуникационным услугам. Вместе с тем, по нашему мнению, необходимо, чтобы информационная деятельность органов власти была направлена на активное участие институтов гражданского общества, населения в государственном управлении. В последнее время появляется немало заявлений экспертного сообщества о том, что проблемой современной России может стать реальность, где есть "гласность", но нет "слышимости".

Даже если СМИ, по этой концепции, своевременно и полно транслируют новости, озвучивают проблемы и способы их разрешения, то их в массе своей не слышат ни граждане, ни власть. Это в очередной раз подтверждает, что "каналы обратной связи" между властью и СМИ, гражданским обществом и властью, органами власти и гражданами должным образом не работают.

В этой связи следует отметить, что последние годы региональный рынок средств массовой информации имеет определенные тенденции "переформатирования", характеризующиеся, во-первых, сокращением спроса на ежедневные печатные издания; во-вторых, развитием местных телеканалов; в-третьих, появлением новых информационных ресурсов, Интернет-СМИ.

Расширение информационного пространства происходит в основном за счет создания интернет-версий печатных изданий и электронных газет[5], что способствует как продвижению изданий и телекомпаний в среде активных интернет-пользователей, так и созданию условий для постоянного доступа населения к информации вне зависимости от даты выхода в эфир либо публикации.

Трендом современного регионального медиа-поля становится создание издательских домов, включающих в себя областные или муниципальные печатные издания, а также использование новых технологий в IP-телевидении. В целом можно констатировать, что происходящие трансформации обусловлены построением информационного общества, но при этом не всегда "передел" рынка масс-медиа является системным.

Статистика свидетельствует, что в 2012 году в стране выходило 3575 общественно-политических газет, из них 631 – это региональные издания, 2944 – муниципальные[6]. Пытаясь противостоять напору коммерческой прессы, общественно-политические газеты регионов начали идти по пути сокращения периодичности своего выхода, перевода распространения на бесплатную основу и запуска сопутствующих бесплатных проектов. По данным Фонда развития информационной политики, в 2008 году ежедневные газеты выходили в 67 из 83 субъектов России, а уже к началу 2012 года – только в 64-х. Сокращение спроса на ежедневные региональные издания произошли, в частности, в Ярославской, Орловской областях[7].

Основным источником информации для населения продолжает оставаться телевидение. Проводимые Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) исследования показали, что подавляющее большинство россиян узнают последние новости по телевизору (92%)[8]. На сегодняшний день практически во всех субъектах Российской Федерации созданы региональные телеканалы и радиоканалы с собственным вещанием. В соответствии с федеральной целевой программой "Развитие телерадиовещания Российской Федерации на 2009–2015 гг.", утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2009 года № 985[9], во всех регионах ведутся работы

по переходу на цифровое телевидение, а также происходит увеличение охвата территории теле-, радиосигналами.

В ряде субъектов России уже создано или находится в процессе создания IP-телевидение. Уникальным проектом является медиапортал "Вся Россия" – мультимедийное сетевое СМИ, соединяющее каналы видеовещания, аудиовещания и ленту текстовых новостей, формируемых региональными партнерами проекта из всех регионов России. На многих региональных Интернет-телевизионных каналах (ИТВК) имеются различные интерактивные инструменты, в том числе форумы, на которых посетители могут оставлять комментарии к событиям, программам, обращаться к органам власти, предлагать журналистам новые темы, информационные поводы, высказывать мнения и вести дискуссии по волнующим вопросам.

В основном работа со средствами массовой информации в субъектах Федерации проводится в рамках системы аккредитации журналистов. Наличие пресс-пулов, освещающих деятельность исполнительной власти (формализованные, неформализованные), отмечается также во всех регионах. Следует обратить внимание на такие формы организации работы со средствами массовой информации, как форумы СМИ и дискуссионные "круглые столы" с главными редакторами областных и районных печатных изданий и телеканалов (примером является Ярославская область). Однако, несмотря на то, что присутствие журналистов на совещаниях и видеоконференциях, проводимых в органах власти, хотя и констатирует открытость последних, но довольно опосредованно, поскольку в пресс-пулы, как правило, входят представители государственных СМИ.

Мониторинг свидетельствует, что проблемой остается минимизация критических выступлений в СМИ по вопросам деятельности органов государственной власти; невостребованность властными структурами общественного мнения при принятии социально значимых решений; зачастую необоснованное использование СМИ для повышения собственного имиджа. Яркой иллюстрацией недостаточной открытости органов государственной власти является наличие фактов отказов в предоставлении информации журналистам. Так, 30 журналистов из ста утверждают, что им часто отказывают в информации, 60 из ста сообщают, что им тоже отказывают, но редко[10].

Помимо отсутствия обратной связи между населением и иными субъектами информационного пространства в числе наиболее актуальных проблем для развития информационного общества экспертами называется необоснованно повышенный контроль над средствами массовой информации со стороны государства и, следовательно, высокая зависимость СМИ (80% из них принадлежат государству)[11]. В данном контексте озвучивается и другая очень важная проблема – снижение доверия к средствам массовой информации, в первую очередь к государственным, а соответственно и их степени влияния на общественное мнение.

Результаты социологического исследования, проведенного в городе Ярославле (выборка исследования составила 932 человека), показали, что самая распространенная позиция опрошенных людей – осторожное доверие. Самым объективным медиа ярославцы считают Интернет – 2/3 жителей города (66,7%) полагают, что в Интернете уж точно можно найти объективную и достоверную информацию[12].

В то же время именно государственные средства массовой информации в большей степени обеспечивают функцию информирования граждан по актуальным общественно-политическим, социально значимым вопросам. Основными темами, освещаемыми в средствах массовой информации регионов, как свидетельствует мониторинг, стали модернизация политической системы, образования и здравоохранения, реформирование МВД, поддержка социально-ориентированных некоммерческих организаций, мероприятия по улучшению инвестиционного климата и инновационной деятельности, обеспечение ветеранов Великой Отечественной войны и военнослужащих жильем, социальные обязательства государства. В Ярославской области приоритетными являются темы социальной направленности (поддержка программ занятости населения, потребительское кредитование,

развитие медицинского обслуживания, улучшение инвестиционного климата и инновационной деятельности, модернизация государственных и общественных институтов и др.). В Орловской области лидирует тема предоставления жилья ветеранам ВОВ и военнослужащим – 203 материала, социальных обязательств государства – 136 материалов, совершенствования государственного управления – 121 материал. В Смоленской области наиболее всего освещается тематика социальных обязательств государства – 774 материала, модернизации системы выборов – 557 материалов, модернизации в социальной сфере – 239 материалов. Социальные обязательства государства, повышение эффективности государственного управления, инвестиционные проекты стали основными темами в освещении средств массовой информации Курской, Костромской и Воронежской областей[13]. При этом основными производителями публикаций, теле- и радиорепортажей на социальную тему стали региональные и муниципальные средства массовой информации, тем или иным образом получающие государственную поддержку из региональных бюджетов. Это подтверждает позицию глав регионов по данному вопросу, которые в ответ на предложения о приватизации региональных средств массовой информации акцентировали внимание на необходимости оказания государственной поддержки СМИ на конкурсной основе. Главным аргументом стало то, что именно местные газеты и телевидение выполняют особую социокультурную миссию[14].

Неся серьезную социальную нагрузку, региональные и муниципальные СМИ, как правило, являются неконкурентоспособными. Далеко не во всех районах сложился рекламный рынок, способный обеспечить существование изданий, а он для людей является одним из важнейших источников информации[15]. Действительно, тиражи муниципальных, региональных СМИ, получающих дотации от органов государственной власти, составляют в настоящее время не менее одной трети от всего тиража газет и журналов, выпускаемых в России. При этом региональные и муниципальные СМИ зачастую являются единственными источниками информации, доступными малоимущим слоям населения. Таким образом, разорение этих изданий всерьез скажется на информированности и социальной активности граждан. В то же время практика показывает, что без участия органов региональной власти или с их участием в учредительстве минимального числа муниципальных газет успешно работают редакции уже более чем в 12 регионах, в частности в Ярославской, Вологодской, Калининградской, Мурманской, Томской, Кемеровской областях, республиках Северная Осетия, Удмуртия, Алтай, Бурятия, Пермском и Приморском краях[16].

Новой формой информирования граждан становится общественное телевидение. В связи с этим интерес представляют СМИ стран Восточной и Центральной Европы, а также стран постсоветского пространства, где в последнее десятилетие произошли изменения как в характере средств массовой информации, так и в формах и методах регулирования информационных потоков.

Опыт европейских стран свидетельствует о том, что оптимальной формой телерадиовещания, в которой бы отсутствовало всякое внешнее давление на информационную политику, является публичное или общественное телерадиовещание. Пути построения такого телерадиовещания предложены в Резолюции №1 четвертой международной конференции министров по политике в области средств массовой коммуникации “Будущее общественного телерадиовещания” (Прага, 7–8 декабря 1994 года).

Новейшие тенденции в развитии зарубежных СМИ характеризуются прежде всего переносом деловой и оперативной информации в компьютерные сети, увеличением удельного веса анализа, комментария и прогноза, переносом центра тяжести на персональную журналистику (что выражено в количественном увеличении числа подписанных материалов и авторских программ на радио и телевидении), изменением отношения к жанровым особенностям прессы[17]. Такая тенденция пробивает себе дорогу и в России.

Что касается вопроса разгосударствления средств массовой информации, то, несмотря на его актуальность, следует, на наш взгляд, гибко и взвешенно подходить к его решению. Ведь стремительное разрушение системы региональных государственных СМИ может иметь исключительно негативные последствия для российского медиапространства.

Прежде всего должны быть, по нашему мнению, решены проблемы законодательного регулирования концентрации и монополизации средств массовой информации, обеспечения их транспарентности, связанные с приведением регионального законодательства в сфере средств массовой информации в соответствие с федеральным; разграничением отношений "владелец – учредитель – редакция"; уточнением статуса издателя, вещателя и собственника; государственным регулированием общих условий хозяйственной деятельности средств массовой информации; антимонопольным регулированием в сфере СМИ, участием иностранных инвесторов в деятельности средств массовой информации, а также принятием основополагающих законов о теле- и радиовещании.

Средства массовой информации призваны стать реальным механизмом взаимодействия общества и власти, нести миссию духовного оздоровления общества. Следовательно, основу государственной информационной политики должно составлять формирование такой системы деятельности средств массовой информации, которая позволит обществу получать многообразную, достоверную информацию социально-политического плана и адекватно воспринимать ее.

[1] Федеральный закон Российской Федерации от 13 января 1995 года № 7-ФЗ "О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации"; Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ"; Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"; Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления"; Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 "О средствах массовой информации" // URL: http://base.garant.ru

[2] Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации от 7 февраля 2008 года № Пр-212 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: http://www.rg.ru/2008/02/16/informacia-strategia-dok.html

[3] Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации от 7 февраля 2008 года № Пр-212 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: http://www.rg.ru/2008/02/16/informacia-strategia-dok.html

[4] Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации от 7 февраля 2008 года № Пр-212 [Электронный ресурс] – Режим доступа:URL: http://www.rg.ru/2008/02/16/informacia-strategia-dok.html

[5] См.: Геоинформационная система анализа инфраструктуры Смоленской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: http://admin.smolensk.ru/inf_tehn/gis/gis.htm; Официальный сайт Администрации Липецкой области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: http://www.admlr.lipetsk.ru/rus/title/index.php; Официальный портал органов власти Воронежской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: http://www.govvrn.ru/wps/portal/AVO/reception

[6] Российский рынок периодической печати. Состояние, тенденции и перспективы развития: Доклад / Под общ. ред. В.В. Григорьева. – М.: Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, 2011.

[7] Вопрос о разгосударствлении СМИ требует серьезной проработки // Сайт "Гильдия издателей периодической печати" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: http://www.gipp.ru/viewer.php?id=36183

[8] ВЦИОМ Пресс-выпуск № 1499 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=13518 (дата размещения: 21.05.2010)

[9] Информационно-правовой портал "Гарант" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: http://base.garant.ru/6731125/

[10] Дзялошинский И.М. СМИ в системе доступа к информации: шума много, информации мало. М., 2011. С.137.

[11] Доступ к информации оставляет желать лучшего / Центр Трансперенси Интернэшнл [Электронный ресурс]. – Режим доступа:URL: http://transparency.org.ru/drugie-issledovaniia/dostup-k-informatcii-ostavliaet-zhelat-luchshego

[12] Каким СМИ доверяют в Ярославле / Сайт "Инфо" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: http://info.yarnet.ru/art/index.php?id=145

[13] Доклад об итогах реализации государственной информационной политики в регионах Центрального федерального округа за 2010 год (предоставлен Департаментом по вопросам информационно-аналитического обеспечения и взаимодействия со средствами массовой информации Аппарата Полномочного представителя Президента РФ в ЦФО)

[14] См.: Там же.

[15] См.: СМИ пустят в свободное плавание. Сайт "Актуальные комментарии" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: http://actualcomment.ru/theme/1608

[16] Сайт Фонда развития информационной политики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: http://www.old.frip.ru/newfrip/cnt/analitic/sel?cid=7248

[17] Михайлов С.А. Современная зарубежная журналистика: правила и парадоксы. СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: http://evartist.narod.ru/text3/91.htm