

УДК 23

ББК 66.3(0)

DOI 10.22394/1682-2358-2019-3-107-113

*V.V. Pavlov, post-graduate student of department of state and municipal management North-West Institute of management Russian Academy of national economy and state service under the President of the Russian Federation*

## STATE INFORMATION POLICY AS A CONDITION FOR ENSURING POLITICAL STABILITY

The issues of using the state information policy to ensure political stability in the society are considered. The relationship between the state information policy and the political stability of society is studied through the characterization of the main models of regulation of media activities in the modern world. Special attention is paid to the analysis of the Russian model of media regulation, which is distinguished by the strengthening of State control over its information component.

*Key words and word-combinations:* political stability, mass media, mediapolitical system, information.

*В.В. Павлов, аспирант кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: pavlov1101let@mail.ru)*

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА КАК УСЛОВИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ

*Аннотация.* Рассматриваются вопросы использования государственной информационной политики в целях обеспечения политической стабильности в обществе. Связь государственной информационной политики с политической стабильностью общества изучается через характеристику основных моделей регулирования деятельности СМИ, сложившихся в современном мире. Особое внимание уделяется анализу российской модели регулирования деятельности СМИ, которую отличает усиление государственного контроля над ее информационной составляющей.

*Ключевые слова и словосочетания:* политическая стабильность, масс-медиа, медиаполитическая система, информация.

Обеспечение политической стабильности — одна из важнейших функций государства; для ее выполнения задействуются экономические, политические, социальные, культурные, идеологические и иные меха-

низмы. Государственная информационная политика включает в себя комплекс мер, направленных на информационную поддержку деятельности государства в различных сферах общественной жизни, информационное обеспечение решения задач в области внутренней и внешней политики, а также создание необходимых условий для их информационного сопровождения. Но, как представляется, главной ее задачей является обеспечение общественной поддержки деятельности государства как во внутренней, так и во внешней политике. Достижение такой поддержки придает устойчивость существующей политической системе и сложившемуся политическому режиму, а также обеспечивает общественный консенсус по поводу целей и базовых ценностей общества и государства.

Одним из путей достижения такого консенсуса является широкая общественная дискуссия и диалог между обществом и властью по поводу ценностных оснований общественной жизни и принципов, на которых основано взаимодействие участвующих в диалоге сторон. Такой путь получил убедительное обоснование в «теории коммуникативного действия» Ю. Хабермаса, ориентированной, по мысли автора, на «достижение взаимопонимания и согласия» [1, с. 12]. Существует и противоположный способ обеспечения поддержки и легитимности — через одностороннюю коммуникацию и наращивание пропагандистских усилий государства с использованием возможностей СМИ. В этом случае общественный консенсус и общественная стабильность обеспечиваются целенаправленным формированием общественного единомыслия. Оба варианта предполагают проведение соответствующей государственной информационной политики, реализация которой имеет по меньшей мере два аспекта — политический и экономический.

Политический аспект предполагает наличие или отсутствие давления (административного или любого другого) со стороны властных структур, государственные гарантии свободы выражения мнений, а также отсутствие цензурирования содержания информационных материалов, распространяемых СМИ. Экономический аспект проявляется в форме собственности на средства массовой информации — частной, государственной, общественной, финансируемой за счет абонентской платы и руководимой общественными советами [2]. Как правило, под независимостью СМИ в экономической сфере понимается отсутствие зависимости от государственных средств, их экономическая автономность и, как следствие, идеологическая независимость. Но это не означает полной независимости медийных средств от позиции иного, негосударственного собственника.

Указанные аспекты государственной информационной политики имеют непосредственное отношение к вопросам регулирования деятельности СМИ. В частности, экспертным сообществом артикулируется теория, согласно которой существование независимых СМИ связывается с уровнем благосостояния общества [3]. Предполагается, что слаборазвитые страны отличаются друг от друга лишь степенью жесткости контроля над СМИ, тогда как развитые страны в своем большинстве обладают свободной прессой и телевидением. Это означает, что спрос на свободу слова падает с уменьшением доходов населения

и растет с их увеличением. Если по каким-то причинам спрос на информацию невысок, то доходы газет и журналов формируются не от продажи информации населению, а от обслуживания различных групп интересов.

Такая теория может быть вполне применима к российской действительности — уровень жизни большей части населения низок, степень расслоения общества, напротив, высока и имеет тенденцию к увеличению. В этих условиях государство стремится обладать инструментами влияния на массовое сознание для предотвращения дестабилизации общественного порядка: создает государственные СМИ, контролирует содержание распространяемых материалов, лицензирует деятельность негосударственных СМИ.

Сегодня принято выделять следующие основные модели регулирования деятельности СМИ: этатистскую, при которой регулирующая роль остается за государством; рыночную, при которой СМИ находятся в частной собственности; модель общественного вещания (public broadcasting), где СМИ функционируют под контролем общественных советов и финансируются за счет абонентской платы [4].

Этатистская модель существовала в СССР и в бывших социалистических странах. Государство финансировало деятельность СМИ за счет бюджетных средств и осуществляло кадровый и идеологический контроль. Основным недостатком такой модели являлась монополия государства на медийные средства, что неизбежно приводило к ограничению свободы деятельности производителей и свободы выбора потребителей информации. К достоинствам относились отсутствие коммерческой конъюнктуры, требующей приспособления к невзыскательным вкусам массового потребителя, и сознательное следование в вещании и публикациях целям развития образования и просвещения населения. Главное предназначение данной модели заключалось в том, что она была эффективным средством легитимации власти и социального контроля.

Рыночная модель утвердилась в США. Ее часто называют коммерческой в силу того, что основные медиа (телеканалы, радио, пресса) находятся в частном владении и в своей деятельности руководствуются соображениями коммерческой выгоды. Сложилось устойчивое мнение, что американская пресса является одной из самых свободных в мире, однако С.А. Михайлов отмечает: «Существует целый ряд факторов, которые говорят о сознательном ущемлении этой свободы. Среди таких факторов необходимо назвать самоцензуру (особенно корпоративную), требования рынка, влияние и нажим на журналистов со стороны владельцев и издателей СМИ, правовые ограничения и многое другое» [5, с. 310].

Диктат коммерческих интересов привел к тому, что многие СМИ ориентируются на развлекательный контент в целях привлечения массовой аудитории. Негативный эффект диктатуры коммерческих интересов подтолкнул американское государство к усилению регулирующего воздействия на частные вещательные сети с помощью Федеральной коммуникационной комиссии (FCC). Кроме того, появились государственные каналы, существующие на средства бюджета (например, канал РТН).

Возникновение модели общественного вещания связано с попытками

«скорректировать» рыночную стратегию масс-медиа, поставить их под общественный контроль и реализовать принцип справедливости и равного доступа к СМИ. В 1920-е годы в Великобритании создается общественная радиовещательная корпорация Би-Би-Си, а ее первый руководитель Дж. Рейт сформулировал основные цели корпорации — «информировать, просвещать и развлекать». По его мнению, главными принципами деятельности корпорации должны стать беспристрастность, ответственность и подотчетность. Примечательно, что наличие абонентской платы означало подотчетность перед аудиторией, финансирующей общественное вещание, но не подразумевало ответственности перед государством [6]. Предполагается, что таким образом удалось значительно повысить профессиональный уровень масс-медиа, а также достичь баланса между интересами общества и государства, поставив деятельность вещательной корпорации на службу национальным интересам и традициям и ограничив силы стихийного рынка.

Общественная модель вещания свойственна и ряду европейских стран: Германии (ARD, ZDF), Дании (DR), Норвегии (NRK), Швеции (SR, SVT) и другим, где существуют и коммерческие каналы, но центральное место принадлежит общественному вещанию, выполняющему важную социальную функцию по развитию образовательного и культурного уровня населения за счет сокращения развлекательных программ.

Е.Л. Вартанова выделяет следующие специфические черты государственной информационной политики североевропейских стран:

- принятие допустимости общественной собственности в сфере телерадиовещания;
- признание абонентской платы основным источником финансирования общественных СМИ;
- приоритет национальных программ, произведенных общественными вещателями (55–60%);
- государственный протекционизм и относительная закрытость национального вещательного рынка в целях усиления национально-культурного своеобразия производимой вещательной продукции [6].

Регулирование деятельности СМИ не ограничивается только представленными моделями, которые носят идеально-типический характер и содержат в обобщенном виде черты, повторяющиеся в различных странах. Любая модель — это теоретическая конструкция, в то время как каждой стране присущи специфические особенности, чаще всего являющиеся результатом смешения элементов различных моделей. Такое смешение предполагает сосуществование и сочетание в разных пропорциях частного, государственного и общественного секторов в медиaprостранстве. Россия за последние десятилетия предпринимала попытки реализации нескольких концепций построения оригинального информационного поля. Тем не менее оптимальный вариант по-прежнему не найден. Опыт других стран может стать важной теоретической и практической основой решения этой задачи.

Возникает вопрос о модели взаимоотношений СМИ и государства в современной России. На рубеже 1980-90-х гг. не только кардинально изменились

социально-экономическая и политическая системы страны, но и возникли новые форматы СМИ и новые отношения СМИ и государства. В начале 1990-х годов в «Независимой газете» был опубликован программный документ, где обозначались новые ориентиры и принципы российской журналистики:

— полнота информации о том, что происходит в стране, без каких-либо изъятий и ограничений;

— свобода комментария и представление различных точек зрения, даже на страницах одного издания;

— полный отказ от редакционного «единого мнения»: допустимо лишь мнение специалистов. В информационной деятельности газета должна руководствоваться принципом объективности и опираться на свидетельства очевидцев. Единый общередакционный подход возможен лишь в исключительных случаях;

— независимость не тождественна оппозиционности: независимость предполагается не только от власти, но и от оппозиции [7, с. 38].

Следование провозглашенным принципам приводило к неоднозначным результатам: по мнению И. Засурского, возникала «...какофония радикальных точек зрения» [7, с. 41–42]. Однако существование таких принципов в значительной степени содействовало усилению роли российских СМИ как института формирования публичной политики.

Становлению новых независимых российских СМИ способствовало также снятие жесткого государственного диктата над их деятельностью и признание существования различных взглядов и идей в обществе. Концепция СМИ как «четвертой власти» в России поставила практически все ведущие масс-медиа на один уровень с другими ветвями российской власти — исполнительной, судебной и законодательной. Такого успеха позволил добиться высокий уровень общественного доверия к СМИ перестроечного периода и начала демократических преобразований.

Одновременно произошла смена регулирования деятельности СМИ: по аналогии с изменениями в экономической системе общества на месте вертикальной административно-командной системы возникла горизонтальная структура, основанная на институте собственников СМИ; появились первые медиа-холдинги и информационные агентства, контролируемые частным капиталом («Логоваз», «Медиа-Мост», «Национальная служба новостей», «РБК», «ПрофМедиа» и др.).

В условиях неразвитости политических институтов и неустойчивости политической системы медиа-холдинги по сути стали играть роль политических партий, определяя конфигурацию политической системы. Сложилась своего рода «медиаполитическая система» [8], за которой находились крупные банки и корпорации. Крупнейшими владельцами СМИ в этот период становятся «Альфа-групп», «Лукойл», «Менатеп», «ОНЭКСИМбанк» и другие.

Президентская избирательная кампания 1996 г. продемонстрировала огромную пропагандистскую силу СМИ: выборы стали примером того, как за полгода можно с помощью телевидения сделать непопулярного политика популярным. Именно этот опыт привел к новой трансформации медиа-

политической системы России. Государство провозгласило политику «борьбы с олигархами», что непосредственно сказалось на модели регулирования деятельности СМИ. Восстановление государственного контроля над общенациональными СМИ особенно заметно в случае с телеканалами НТВ и ОРТ: новым собственником телеканала НТВ стал «Газпром», а ОРТ, в основе которого находилась нереализованная концепция общественного вещания, в 2002 г. перешло под государственный контроль, став ОАО «Первый канал», где контрольный пакет акций принадлежит государству (с 22 декабря 2016 г. — АО «Первый канал»).

На наш взгляд, сегодня сложилась смешанная государственно-частная модель управления СМИ, в которой произошло перераспределение ролей государства и частного капитала в пользу доминирующего положения государства. Модель общественного контроля в России не нашла широкого применения: ОРТ (Общественное российское телевидение), возникшее в середине 1990-х годов, не являлось по-настоящему общественным; по сути, оно контролировалось частным капиталом. Общественную «нишу» пытается заполнить телеканал ОТР (Общественное телевидение России), но он остается на периферии зрительского внимания, поскольку, несмотря на шестилетнюю историю существования, не предлагает современного и качественного контента.

Общественные СМИ — это не просто красивое название. Это форма существования масс-медиа, демонстрирующая способность отражать широкую палитру взглядов, учитывать различные политические точки зрения в обществе, поддерживать баланс мнений, избегать действий в узкогрупповых интересах, не обслуживать конкретный политический заказ. По нашему мнению, сегодня государство вполне устраивает сложившийся порядок функционирования СМИ, а общество недостаточно структурировано для выработки четких идейно-политических ориентаций — как отмечает М.К. Горшков, гражданская самоорганизация уходит в сферу интернет-коммуникаций, а «...личные, индивидуальные интересы начинают превалировать над общественными» [9].

Особенность современного российского медиапространства состоит в том, что значительная часть печатных и электронных СМИ учреждены и контролируются частным капиталом; их специализация — деловая, спортивная и развлекательная информация. СМИ, специализирующиеся на информации социально-политического характера, как правило, находятся под контролем государства.

Формирование такой модели обусловлено тем, что в России отсутствует баланс интересов государства, общества и частного капитала в сфере функционирования информации. Это объясняется неразвитостью структур гражданского общества, ограничивающих сферу государственного влияния в области производства и распространения информации. К сожалению, как представляется, во властных структурах возобладала точка зрения на обеспечение политической стабильности через идеологический и административный контроль над СМИ, а не через взаимодействие и открытый диалог с использованием СМИ участников всех, в том числе и идеологически разнонаправленных, политических сил.

Итак, из двух путей достижения общественного консенсуса и политической стабильности — через общественную дискуссию и диалог между обществом и властью или через одностороннюю коммуникацию и наращивание пропагандистских усилий государства с использованием возможностей СМИ — выбор сделан в пользу последнего. Сложившаяся модель управления деятельностью СМИ это подтверждает.

По нашему мнению, оптимальным для России является тип управления СМИ, основанный на балансе и согласовании интересов всех субъектов, вовлеченных в информационный процесс, то есть не только масс-медиа, но и государства, общества, частного капитала. В этом случае доступ к СМИ может быть открытым или сопровождаться минимумом ограничений. Финансирование из различных источников, позволит избежать экономического и политического диктата над средствами информации. Наконец, система правового регулирования деятельности СМИ должна обеспечивать социальную ответственность перед обществом и соблюдение принципов социальной справедливости и свободы слова. Именно такой баланс интересов общества, государства, бизнеса и профессионального медиасообщества может стать эффективным инструментом обеспечения социальной и политической стабильности, а вынесение социальных и политических проблем на площадку диалога власти и общества — предотвратить острые формы социального конфликта.

#### Библиографический список

1. *Хабермас Ю.* Моральное сознание и коммуникативное действие / пер. с нем. М., 2000.
2. *Розанова Ю.М.* Телевидение как субъект государственной информационной публичной политики: к истории вопроса // *Мировая экономика и международные отношения.* 2001. № 10. С. 63–74.
3. *Кунов А., Ситников А., Шульгин С.* Отложенный спрос на свободу слова // *Эксперт.* 2004. № 24 (425).
4. *Розанова Ю.М.* Телевидение и государство: теоретические модели взаимодействия и российская практика // *Вестник Московского университета. Сер. 18: Социология и политология.* 1999. № 4. С. 107–122.
5. *Михайлов С.А.* Журналистика Соединенных Штатов Америки. СПб., 2004.
6. *Вартанова Е.Л.* Медиаэкономика зарубежных стран. URL: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Gurn/Vart/43.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Gurn/Vart/43.php)
7. *Засурский И.И.* Реконструкция России. Масс-медиа и политика в 90-е годы. М., 2001.
8. *Засурский И.И.* Медиаполитическая система // *Средства массовой информации России* / под ред. Я.Н. Засурского. М., 2011. С. 72–114.
9. *Гориков М.К.* Российский социум в условиях кризисного развития: контекстный подход // *Социологические исследования.* 2016. № 12. С. 26–34.