

УДК 94(470)

**ЖУРНАЛИСТСКОЕ СЛОВО И БУКВА ЗАКОНА:
АНАЛИЗ РОССИЙСКИХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ
В ОБЛАСТИ СМИ (1991–2010 гг.)**

Д.А. Нуриева

Аннотация

В статье рассматривается формирование юридической базы функционирования средств массовой информации как один из аспектов государственной политики в области СМИ, позволяющий проследить трансформацию взаимоотношений власти и журналистского сообщества. В результате детального анализа законодательных актов РФ выявлены факторы, ставшие поводом к трансформации СМИ: смена политической элиты, возросшее влияние Интернета и социальных сетей, технологический прорыв.

Ключевые слова: история СМИ, государственная политика в области телевидения, власть и журналистика.

Государственная политика в области СМИ – сложное явление, анализ которого может быть проведён только по итогам определённого этапа, отрезка времени. То, как власть влияет на СМИ, как деятельность СМИ, в свою очередь, становится предпосылкой формирования законодательной базы их функционирования, является отдельной темой в рамках исследования истории современной России. Составляющие термина *государственная политика в области СМИ* могут трансформироваться с течением времени, но неизменно законодательные акты являются документальной базой, позволяющей исследователям данного аспекта истории страны отслеживать трансформацию этого вида специфических взаимоотношений – власти и журналистского сообщества.

Представитель Международной академии информатизации В.В. Егоров определяет термин *государственная политика в области СМИ* как «совокупность мер, направленных на оптимальное функционирование средств массовой информации с целью недопущения их отчуждения от общества, от человека, его интересов» [1, с. 43]. Однако необходимо отметить, что данное определение отражает идеальную ситуацию в сфере взаимодействия СМИ и власти, или «коммуникативную интеракцию», по определению Л.Л. Реснянской [2, с. 30]. В данной ситуации отношения СМИ и государства имеют диалогическую форму, это двунаправленный процесс.

При этом на современном этапе, по заключению многих исследователей СМИ, коммуникативная интеракция на практике отсутствует. Чаще можно говорить об «искажённой коммуникации» в сфере отношений официальной власти и журналистского сообщества, когда государственная политика в области

СМИ служит не только указанным выше в определении целям – к ним добавляются также оказание информационной поддержки любым принимаемым официальной властью решениям, направленность на сохранение существующего государственного строя/устройства общества, создание позитивного образа одних сил при негативном акценте на других.

Таким образом, на наш взгляд, можно сформулировать следующее определение, наиболее полно отражающее ситуацию СМИ в России новейшего времени: *государственная информационная политика* – это совокупность мер, направленных на оптимальное функционирование государственного аппарата, сохранение существующего государственного строя и получение одобрения со стороны населения по ключевым вопросам повестки дня и выраженных в законодательных актах, подзаконных актах, а также правилах, прописанных в кодексах редакций государственных СМИ.

Как следует из этого определения, не только законодательные акты характеризуют такое сложное явление, как государственная информационная политика. Она может быть отражена также в уставах государственных СМИ. Кроме того, отдельный вопрос для рассмотрения – материалы «планёрок», проводимых среди представителей/руководителей СМИ, отчёты с собраний Союза журналистов, негласные правила и пр. Однако целью данного исследования является изучение наиболее явного, а значит, и более доступного для объективного анализа пласта информации, содержащегося в законодательной базе функционирования СМИ России. В качестве объекта исследования выбраны официальные документы органов власти России, связанные с деятельностью средств массовой информации. Они изучаются на предмет изменения/трансформации государственной политики.

Выбранный период – с 1991 по 2010 г. – определён таким образом, что он позволяет проследить политику Российской Федерации на новейшем этапе истории. Кроме того, все документы, касающиеся указанного периода, имеются в свободном доступе, не являются объектами государственной тайны и т. п., что даёт исследователю возможность изучить их в полной мере.

В 1991 г. появляется «специализированный» закон «О средствах массовой информации» (I), положивший начало выстраиванию современной законодательной базы, документальному оформлению отношений официальной власти и журналистского сообщества. До этого времени в России СМИ существовали на основании «негласных» правил, узких декретов, секретных постановлений или документов, действовавших в течение непродолжительного времени, а значит, не ставших основой для выстраивания системы. Прецедентами в некотором роде можно назвать лишь Манифест 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка», провозгласивший свободу слова (однако этот документ не является «специализированным» для СМИ), Декрет СНК РСФСР «О печати» от 27 октября 1917 г. и Закон СССР «О печати и других средствах массовой информации» 1990 г. Все эти документы так или иначе апеллировали к понятию *свобода слова*. Даже в декрете «О печати», фактически закрывавшем все неугодные новой власти издания, отмечается, что декрет никоим образом не посягает на свободу печати, что принимаемые меры по «запрещению органов прессы» носят временный характер. Следовательно, в российской

истории СМИ, как и в европейской традиции, свобода слова декларировалась в качестве основной ценности.

Дадим характеристику выбранного исторического периода с точки зрения социально-экономической и политической ситуации в стране. Данный этап развития России начинался в исключительно сложных условиях: практические действия по реализации стратегических целей реформ, будучи необходимыми по существу, не дали значительных позитивных результатов [3, с. 452–477]. СМИ в это время характеризуют ситуацию в стране как «тупиковую», «взрывоопасную» и т. д. В сфере экономики наблюдается спад производства, во многом неудавшаяся приватизация и масштабные хищения государственной собственности лишь усиливают антиправительственные настроения в обществе. В этот период СМИ ещё имеют практически полную свободу слова – открыто публикуются итоги проверки приватизационной кампании. Позже необходимость возврата доверия к власти, признания её легитимности потребует «сворачивания» политики свободы СМИ. Новая элита будет заинтересована в стабилизации политической обстановки, обеспечивать её она станет через государственный аппарат, превращая его в единственную господствующую силу.

СМИ в новых условиях должны были стать конкурентоспособными, свобода слова всё больше увязывалась с экономической стороной вопроса – теперь СМИ вынуждены существовать в условиях рынка. В начале периода так оно и было. Однако постепенно государство вводит ряд дотаций, субсидий и грантов для средств массовой информации, чтобы, с одной стороны, поддержать выпуск массовых газет и деятельность теле- и радиокompаний, а с другой – иметь возможность определённым образом воздействовать на СМИ, диктуя им «правила игры» на информационном пространстве. Курс на выстраивание вертикали власти, укрепление государственности был продолжен и при новой президентской команде В.В. Путина, когда восстанавливается «управляемость» страны, повышается согласованность деятельности различных ветвей государственной власти [4, с. 300–302].

За избранный нами для изучения период было опубликовано 480 документов разного порядка, касающихся деятельности СМИ. Среди них – указы Президента РФ, федеральные законы, постановления Правительства РФ, международные документы, инструкции министерств и ведомств и т. п. В общем виде всю представленную совокупность документов можно для удобства разделить на несколько групп:

- 1) документы, касающиеся технической и технологической стороны функционирования СМИ, развития средств связи, телекоммуникаций;
- 2) документы, касающиеся вопросов взаимодействия СМИ с обществом и его институтами;
- 3) документы, касающиеся защиты прав журналистов;
- 4) документы, касающиеся защиты интересов государства.

В ходе нашего исследования было выявлено доминирование той или иной группы документов в отдельные отрезки времени. Если в начале исследуемого периода издавались в основном законодательные акты «базового порядка» (гарантии свободы слова, защиты прав журналистов), то со второй половины периода начинают появляться документы «узкой специализации», касающиеся

во многом и внутриредакционной политики СМИ. Таким образом, можно говорить об определённой зависимости типа принимаемых документов от изменения курса государственной политики в области средств массовой информации.

На основании представленной выше классификации, а также с учётом исторической составляющей в рамках данного исследования период с 1991 по 2010 г. можно разделить на два основных отрезка:

1) 1991–2005 гг. – период, характеризующийся малой законодательной активностью в сфере СМИ. За указанный отрезок времени было опубликовано около 15% всего изученного массива документов, то есть около 60 различных указов, законов, актов и т. д. Характерно преобладание документов, касающихся основных гарантий прав и свобод в сфере СМИ, взаимоотношений СМИ и гражданского общества;

2) 2005–2010 гг. – период, отличающийся законодательной активностью. Большинство принимаемых документов относятся к сфере технического и технологического развития средств массовой информации. Резко возрастает также число документов, касающихся государственной дотации отдельных СМИ. В указанный отрезок времени принимаются многие документы, определившие дальнейшее направление СМИ, их нынешнее положение в государстве и обществе.

Выделенные нами периоды различны между собой не только по количественным характеристикам. 2005 год можно во многом назвать переломным, сформировавшим современную систему СМИ в России. С 2005 года курс централизации управления системой СМИ, «огосударствление» системы начинает оформляться в законодательных актах. Так, документально, отчётливо проявляются тенденции, заложенные годом ранее в ходе предвыборных кампаний 2004 года. Как отмечает декан факультета медиакоммуникаций Высшей школы экономики, научный руководитель Высшей школы журналистики НИУ ВШЭ А.Г. Качкаева, две предвыборные кампании 2004 года окончательно сформировали понятие *административный ресурс*, что фактически говорило о «селективном использовании законодательства для корректировки правил игры в интересах правящих групп» [5, с. 50].

Именно это «селективное использование законодательства» станет одним из сигналов начавшихся в стране процессов установления контроля над СМИ. В этот же период, отмечает автор, завершается перехват управления и окончательно устанавливается контроль над медиаактивами в пользу новой государственно-капиталистической элиты. Телекомпании переходят под управление «ставленников» Кремля. Определённым подтверждением трансформации курса в сторону ещё большей централизации управления СМИ становится начало вещания телеканала «Звезда», полностью подконтрольного правительству: все 100% акций телерадиокомпании принадлежат государству в лице Министерства обороны РФ.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что законодательные акты являются ярким индикатором трансформации государственной политики в той или иной сфере, в том числе и в сфере СМИ. Именно законы позволяют объективно оценить состояние сферы, отношение официальной власти к ней. Нарастающая законодательная активность, появление документов определённого толка свидетельствуют о происходящем сдвиге в отношениях власти и журналистского

сообщества, «специализация» законодательной базы говорит о всё большем вмешательстве официальной власти во внутриредакционную политику. При этом, как будет показано ниже, даже принятие актов «технического» на первый взгляд плана может не только характеризовать технологию функционирования средств массовой информации, но и указывать на изменение вектора отношений *власть – журналистское сообщество*.

Возвращаясь к вопросу хронологии, необходимо дать характеристику каждому из выделенных этапов исследуемого периода. Среди важнейших документов первого периода (1991–2005) можно назвать следующие: Закон РФ «О средствах массовой информации» (I), Указ Президента РФ «О мерах по защите свободы массовой информации в Российской Федерации» (II), Постановление Правительства РФ «О Федеральном агентстве по печати и массовым коммуникациям» (III). Данный массив актов можно назвать документами «базового порядка», декларирующими общепринятые нормы функционирования СМИ, далёкими от узкой специализации и вмешательства в вопросы редакционной политики.

Судя по материалам официальных документов, государственная политика в выбранный отрезок времени была в основном направлена на восполнение существовавшей правовой «пустоты» в деятельности средств массовой информации. Закон «О средствах массовой информации» (I) положил начало выстраиванию системы законодательных актов в области СМИ, декларируя общие принципы. Начиная с 1991 года официальная власть в России «открывает» медиапространство. Указ 1993 г. (II) продолжает курс либерализации, закладки демократических основ для функционирования СМИ: в нём говорится, в частности, о недопущении создания и финансирования организаций, осуществляющих цензуру. В этот период были приняты такие документы, как постановления Правительства РФ «О мерах правовой и экономической защиты периодической печати и государственного книгоиздания» (IV), «Вопросы обеспечения издания и распространения средств массовой информации, продукции полиграфического производства» (V). Закладываются законодательные основы взаимодействия журналистского сообщества и гражданского общества (VI–VII).

Первый период нельзя назвать только «дающим основы», данный отрезок времени внутренне неоднороден. Ближе к завершению периода начинают появляться документы, говорящие о начале изменений государственной политики в сфере СМИ. Это акты, которые не только задают общий порядок функционирования СМИ, но и во многом формируют направление их деятельности, определяют «правила игры» в информационном пространстве. В числе документов, серьёзно влияющих на внутриредакционную работу изданий и телерадиокomпаний, можно назвать Федеральный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» (VIII), оговаривающий в том числе обязанность СМИ освещать особо выделенные мероприятия, организованные органами государственной власти, отдельными должностными лицами. Федеральный закон, диктующий подборку определённого контента в СМИ, свидетельствует о начале политики «вмешательства» в дела редакционные, так как он фактически навязывает редакторам СМИ соответствующий тематический пласт.

Постановление Правительства РФ «О мерах по совершенствованию взаимодействия Правительства Российской Федерации со средствами массовой информации» (IX) – это документ, де-факто обязавший все средства массовой информации (вне зависимости от форм собственности) освещать деятельность официальных властей. В нём говорится, в частности, об определённой *концепции* информационного освещения деятельности правительства, что на деле означает обязанность каждого СМИ формировать единую повестку дня в отношении органов государственной власти. В составе аппарата правительства появляется Управление правительственной информации, в обязанность которого входит формирование концепции освещения деятельности правительства. Официальная власть в России, таким образом, приходит к созданию органов, так или иначе контролирующих функционирование средств массовой информации, характер взаимодействия СМИ и государства начинает регламентироваться.

В первый выделенный нами отрезок времени готовится и основание для будущей централизации управления средствами массовой информации. В этой связи, безусловно, необходимо назвать Постановление Правительства РФ «О Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компании» (X), положившее начало формированию гигантского медиахолдинга, включающего в себя на данный момент ряд теле- и радиоканалов, разветвлённую сеть региональных ГТРК, суммарный охват аудитории которых оценивается в 200 миллионов человек.

Во второй период (2005–2010), более краткий по времени, но чрезвычайно насыщенный по количеству указов в сфере массовой информации, расставляются наиболее важные акценты в функционировании СМИ. В этот период публикуется наибольшее число документов, касающихся СМИ. Самым важным, на наш взгляд, стало Постановление Правительства РФ «О Правительственной комиссии по развитию телерадиовещания» (XI). Задачей нового органа, как декларируется в документе, является «определение приоритетов в реализации основных направлений развития телерадиовещания» и «координация органов власти по обеспечению сохранения *единого* информационного пространства». Из этого следует, что государство берёт на себя функцию определения дальнейшего вектора развития электронных средств массовой информации, фактически отстраняя от этого процесса сами редакции СМИ. Речь идёт о формировании единой редакционной информационной политики для всех теле- и радиоканалов.

Важной характеристикой второго выделенного нами периода является также существенное расширение государственного субсидирования СМИ как в виде премий, так и в виде прямых бюджетных вливаний. Официальная власть готовит серию законодательных актов для привлечения финансирования в определённые СМИ. Так, государство постепенно вытесняет из медиапространства свободную конкуренцию СМИ за внимание аудитории, предоставляя «льготы» лояльным к власти средствам массовой информации. Постепенно указанные процессы начинают проявляться в виде ограничения свободы слова. Так, проект «Карта гласности», ведущий исследования с 2006 года, говорит об ухудшении ситуации со свободой слова в России год от года [6]. При этом растёт законодательная активность правительства в сфере СМИ: начавшиеся в 2005 г.

процессы лишь усиливаются, период с 2012 по 2013 г. можно назвать небывалым по числу принятых законодательных актов, касающихся деятельности СМИ и информационной политики.

Важнейшим фактором в процессе дальнейшего формирования единообразного информационного пространства в России второго периода становится появление так называемого первого мультиплекса общедоступных общероссийских каналов. Впервые об этом говорится в Федеральной целевой программе «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009–2015 годы» (XII). Этот документ, во-первых, указывает на приоритетное внимание современной российской власти именно к электронным СМИ. Во-вторых, принятие подобного рода документов ведёт к формированию единообразия информационного пространства. Финансирование создания первого мультиплекса определяется как государственное, а не частное, что закономерно влечёт за собой доминанту государственных электронных СМИ над негосударственными, а это вновь вытесняет из медиaproстранства свободную конкуренцию, столь характерную для периода первой половины 90-х годов XX в.

На данный момент в уже сформированный первый мультиплекс входят такие телеканалы, как «Первый канал», «Россия – 1», «Россия – 2», «Россия – 24», «Россия – К», «ТВ-Центр», «Пятый канал», «НТВ», «Общественное телевидение России» и «Карусель». Формирование первого мультиплекса представляется в документе как технологический процесс перехода на цифровой формат телевидения, декларируется гарантия на одинаковый доступ всех граждан к информации, высокое качество телевизионной передачи и пр. Однако на деле технический переход на цифровое телевидение формата DVB-T2 происходит параллельно с процессом централизации управления информационным пространством.

Подводя итог всему вышесказанному, отметим, что в качестве переломного в формировании государственной политики в области СМИ можно назвать 2005 год. С этого момента начинается централизация управления всей системой средств массовой информации России. Законодательно этот процесс подкрепляется рядом актов и постановлений. Растущая законодательная активность власти в сфере СМИ, публикация документов, порой диктующих порядок освещения определённой тематики, внимание к техническим и технологическим аспектам функционирования средств массовой информации, увеличение субсидирования СМИ – всё это становится документальным подтверждением известной трансформации в государственной политике современной России в области СМИ, постепенного изменения отношений *власть – журналистское сообщество*, выстраивания вертикали в информационном пространстве.

На основании анализа документальных источников 1991–2010 гг. можно выделить следующие особенности в формировании законодательной базы в сфере СМИ современной России:

- 1) увеличение числа законов, касающихся системы СМИ, является свидетельством повышенного внимания официальной власти к данной сфере и зачастую говорит о постепенном установлении контроля над различными сторонами функционирования системы;

2) характерным для процесса централизации информационного потока является увеличение субсидирования определённых СМИ, что также находит отражение на страницах официальных документов;

3) постепенно в начале XXI столетия выделяется доминанта государственного финансирования в общей структуре СМИ, ведётся речь о формировании *единого и единообразного* информационного пространства на всей территории страны. В конечном счёте совокупность действия всех вышеперечисленных документов официальной власти приводит СМИ к формированию многообразной, но единой в своём ключе повестки дня.

Происходящие процессы могут расцениваться с различных точек зрения, что, несомненно, ведёт к субъективизации исследований. Анализ официальных документов позволяет дать объективную оценку ситуации, найти точки смены вектора государственной политики в сфере СМИ, выделить приоритетные для официальной власти направления в функционировании системы СМИ современной России. Эта методика может быть применена в ходе дальнейших исследований современного состояния медиапространства, стать основой для представления объективной «картины дня» в информационной политике государства.

Summary

D.A. Nurieva. Journalist's Word and the Law: An Analysis of Russian Legislative Acts in the Field of Mass Media (1991–2010).

The article studies the formation of a juridical framework for mass media, which is one of the aspects of public policy in the field of mass media. The paper makes it possible to retrace the transformation of relations between the authorities and the journalistic community. A detailed analysis of the legislative acts of the Russian Federation reveals the following factors that caused the transformation in mass media: the change of the political elite, the growing influence of the Internet and social networks, and the technological breakthrough.

Keywords: history of the mass media, public policy in the field of television, power and journalism.

Источники

- I – Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» от 27 дек 1991 г. № 2124-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 7. – Ст. 300. – URL: <http://www.consultant.ru/popular/smi/>, свободный.
- II – Указ Президента Российской Федерации от 5 дек. 1993 г. № 2093 «О мерах по защите свободы массовой информации в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации (САПП РФ). – 1993. – № 49. – Ст. 4765. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=2821>, свободный.
- III – Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 292 «О Федеральном агентстве по печати и массовым коммуникациям» // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗ РФ). – 2004. – № 25. – Ст. 2574.
- IV – Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 1992 г. № 495 «О мерах правовой и экономической защиты периодической печати и государственного книгоиздания» // САПП РФ. – 1992. – № 3. – Ст. 112. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12207/, свободный.

- V – Постановление Правительства Российской Федерации от 10 янв. 1994 г. № 15 «Вопросы обеспечения издания и распространения средств массовой информации, продукции полиграфического производства» // САПП РФ. – 1994. – № 3. – Ст. 274. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=2929>, свободный.
- VI – Указ Президента Российской Федерации от 27 июля 1992 г. № 802 «О научном и информационном обеспечении проблем инвалидности и инвалидов» // САПП РФ. – 1992. – № 5. – Ст. 239. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/901606601>, свободный.
- VII – Указ Президента Российской Федерации от 31 дек. 1993 г. № 2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию» // САПП РФ. – 1994. – № 2. – Ст. 74. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=13073>, свободный.
- VIII – Федеральный закон от 13 янв. 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // СЗ РФ. – 1995. – № 3. – Ст. 170.
- IX – Постановление Правительства Российской Федерации от 3 мая 1995 г. № 448 «О мерах по совершенствованию взаимодействия Правительства Российской Федерации со средствами массовой информации» // СЗ РФ. – 1995. – № 20. – Ст. 4010. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/9011604>, свободный.
- X – Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февр. 2004 г. № 111 «О Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компании» // СЗ РФ. – 2004. – № 1. – Ст. 865.
- XI – Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2006 г. № 304 «О Правительственной комиссии по развитию телерадиовещания» // СЗ РФ. – 2006. – № 22. – Ст. 2336.
- XII – Федеральная целевая программа «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009–2015 годы» // Минкомсвязь России. – URL: http://minsvyaz.ru/ru/doc/?id_4=666, свободный.

Литература

1. *Егоров В.В.* Телевидение между прошлым и будущим. – М.: Воскресенье, 2007. – 416 с.
2. *Реснянская Л.Л., Воинова Е.А., Хвостунова О.И.* СМИ и политика. – М.: Аспект Пресс, 2007. – 256 с.
3. *Мунчаев Ш.М., Устинов В.М.* История России. – М.: Норма, 2006. – 777 с.
4. *Шестаков В.А.* Новейшая история России с начала XX века и до сегодняшнего дня. – М.: Астрель, 2008. – 479 с.
5. *Качкаева А.Г.* Гламурный тоталитаризм: телевизионная индустрия в эпоху стабильности (2004–2007) // Телерадиоэфир: история и современность. – М.: Элиткомстар, 2008. – С. 46–67.
6. Положение СМИ в России ухудшается: карта гласности // Форум умных людей. – URL: <http://forumnov.com/index.php?showtopic=246394>, свободный.

Поступила в редакцию
10.06.14

Нуриева Диана Анваровна – соискатель отдела новой и новейшей истории, Академия наук Республики Татарстан, г. Казань, Россия.
E-mail: vasilova18@gmail.com