

УДК 342.951:656

## ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СВЯЗЬЮ И МАССОВЫМИ КОММУНИКАЦИЯМИ В РОССИИ

© 2018 г.

*Д.В. Шевелев*

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

bratfoot@mail.ru

*Поступила в редакцию 15.02.2018*

Рассматриваются вопросы, характеризующие особенности целей и задач в системе государственного управления связью и массовыми коммуникациями. Исследуется уровень их соответствия целям и задачам, установленным в нормативно-правовых актах. Анализируются пути их реализации. Проведена классификация целей по своей значимости: глобальные, генеральные и частные, общие, высшего и низшего уровня, конечные и промежуточные, стратегические и оперативные. Высказывается суждение о том, что реализация целей и задач государственного управления в рассматриваемой сфере возможна исключительно путем планирования, внедрения в сферу связи и массовых коммуникаций показателей, выполнение которых необходимо для поддержания высокого уровня жизни населения и качества услуг по передаче информации.

*Ключевые слова:* связь и массовые коммуникации, система, управление, цели, задачи, модель, планирование.

Система государственного управления связью и массовыми коммуникациями в России, как и любая другая управленческая система, изначально имеет определенные цели, преследуемые субъектами и управляемыми ими объектами этой системы. Категория цели может рассматриваться как «заданная модель требуемого в будущем результата, ориентированного на удовлетворение имеющихся потребностей при имеющемся наборе ресурсов и средств, совокупности выработанных по результатам опыта пошаговых действий» [1, с. 23].

А.Л. Доброхотов отмечает, что цель являет собой итог стремления субъекта, превращение желаемого в действительное, достигаемое с помощью сознательно генерируемого процесса действий [2, с. 42].

Е.А. Мызникова указывает, что лишь гуманная и выражающая волю всего гражданского общества законность, выраженная в правовой цели, может укрепить правосознание и повысить авторитет государственного управления. Цель в праве и ее исследование априори являются уделом философской науки и, несомненно, предопределяют сознательное и добровольное соблюдение правовых предписаний. Но без четко закрепленных правовых целей невозможно ориентировать массы на соблюдение законности и пресекать нарушения правовых норм [3, с. 102–103]. В специальной литературе также высказывается суждение относительно соотношения понятий цели в праве и правовой цели как абстрактного и конкретного способов регулирования жизни людей [4, с. 124].

Н.И. Матузов и А.В. Малько отмечают, что субъекты правотворческой и правореализационной деятельности сознательно стремятся к достижению правовой (юридической) цели – будущего результата, способного изменить, преобразовать форму научного знания и практического представления действительности. Такой результат способствует изменению существующих общественных отношений, а также юридическому преобразованию действительности. Цель права и цель субъекта права идентичны, поскольку используют официально обозначенные ориентиры [5, с. 78]. Синонимичность этих понятий отмечается и в науке административного права. В частности, отмечается, что цели в праве отражают наиболее значимые интересы и потребности общества, достижение которых возможно с помощью правовых целей, единообразная практическая реализация которых гарантируется органами государственной власти. Определение целей управления в системе государственного управления связью и массовыми коммуникациями – первоочередной и, можно сказать, главный этап построения управленческих отношений в данной сфере. Изначально управляющие субъекты формируют приемлемые и достижимые цели, необходимые для движения системы управления по заданному курсу [6, с. 117]. Субъекты управления сознательно совершают различные по своему содержанию действия во имя заданных целей, контролируют свои действия и поведение управляемых объектов. Управление

процессом передачи информации, по сути, носит творческий характер, поскольку позволяет раскрыть весь потенциал данной системы и применить весь арсенал средств социального управления, сгенерировать и применить новые идеи.

В теории управления наиболее приемлемым для практического применения обозначается метод целеполагания, схематично представленный в виде «древа целей». Он связан с формированием разноуровневых целей и последующего многоступенчатого деления их на подцели [7].

Как отмечает М.С. Кузьмина, данный метод может функционировать как «снизу вверх», так «сверху вниз». Первый вариант предполагает формирование единой цели (ствола, основы, базиса), которая последовательно делится на две-три подцели, определяющие механизм достижения генеральной цели. Далее они последовательно разделяются на более мелкие цели, постановка и достижение которых необходимы для воплощения в реальность вышестоящей цели и т.д. Второй вариант связан с объединением множества разноуровневых и разновременных целей. Так, для удобства управления мелкие цели объединяются в тематические массивы, которые, в свою очередь, также в дальнейшем объединяются в единые цели [8, с. 51–52].

По своей значимости цели управления в исследуемой нами системе подразделяются на глобальные, генеральные и частные, общие, высшего и низшего уровня, конечные и промежуточные, стратегические и оперативные. Все виды целей дополняют друг друга и находятся в отношениях субординации. Соглашаясь с данной теоретической интерпретацией, А.А. Романов отмечает, что применительно к исследуемой сфере есть некое исключение, которое на практике выражается в трех исторически сформированных равновеликих массивах целей, первый из которых связан с деятельностью собственно организаций, предоставляющих услуги связи всем заинтересованным в них лицам, второй – с работой средств массовой информации, которые преследуют цель довести информацию до конечного потребителя по каналам связи, третий – с обеспечением потребностей государственных органов в передаче друг другу секретной и конфиденциальной информации. К сожалению, ставить единые цели пока не получается. Подчинить одну из этих сфер какой-либо другой невозможно. Целевая трансформация одного из массивов неизбежно приводит к деформации остальных [9, с. 70–72]. Соглашаясь с этим мнением, укажем, что, на наш взгляд, источником противоречий в этом вопросе яв-

ляются законодательные акты. Так, согласно ст. 9 Федерального закона «О почтовой связи» в Российской Федерации действуют:

- почтовая связь общего пользования, осуществляемая государственными унитарными предприятиями, государственными учреждениями почтовой связи, а также иными операторами почтовой связи;
- специальная связь федерального органа исполнительной власти, осуществляющего управление деятельностью в области связи;
- федеральная фельдъегерская связь;
- фельдъегерско-почтовая связь федерального органа исполнительной власти в области обороны.

При этом Федеральный закон от 17 декабря 1994 г. № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи»<sup>1</sup> не имеет ничего общего с Федеральным законом «О почтовой связи», поскольку регламентирует организацию и деятельность закрытой курьерской спецсвязи. Последние указанные в перечне три вида связи также не относятся к почтовым. Кроме того, в последнем нормативном акте законодатель не дает ответа на вопрос: чем, собственно, отличается почтовая доставка от доставки вообще (например, пиццы либо товаров из интернет-магазина его сотрудниками)?

Если указанные виды связи были бы отражены в Федеральном законе «О связи», то такой подход выглядел бы вполне логично, поскольку данный нормативный акт является, по сути, основополагающим для функционирования всех видов связи. При этом их отражение в Законе «О почтовой связи» лишено всякого смысла.

Федеральный закон «О связи» в ст. 19.1, 19.2, 40.1 и иных нормах говорит о существовании телерадиовещания как вида связи. Однако данный вид связи, к сожалению, законодателем не выделен в отдельную категорию. Важнейшей особенностью данного вида связи является односторонность, поскольку абоненты (пользователи) лишь получают транслируемые сигналы без возможности отправки информации в обратном направлении.

Ввиду отмеченного можно обозначить три массива целей. Так, анализ законодательства<sup>2</sup> и специальной литературы<sup>3</sup> применительно к первому массиву целей – общедоступным видам связи (например, почтовая доставка, Интернет) позволяет отнести достижение максимальной ценовой и территориальной доступности услуг связи, обеспечение тайны переписки, обеспечение государством конкуренции операторов связи, качества и безопасности услуг и средств связи, максимальное развитие сопутствующих инфраструктур (профильных учебных заведений,

сервисов по ремонту и обслуживанию средств связи, сертификационных центров и т.д.), содействие внедрению инновационных технологий, защиту интересов пользователей услуг связи и осуществляющих деятельность в области связи хозяйствующих субъектов и т.д. По отношению к спецсвязи целями ее развития являются: обеспечение сохранности государственной тайны, формирование эффективной и максимально защищенной закрытой сети обмена информацией между государственными органами, противодействие незаконному доступу к закрытым источникам и базам данных, хищению информации, шпионажу, внедрение технологий оперативного обмена информацией, совершенствование технических средств спецсвязи и т.д. Телерадиовещание преследует такие цели, как обеспечение максимального количества абонентов, получающих транслируемые сигналы, обеспечение высокого качества сигналов, бесперебойной работы принимающего и отправляющего сигналы оборудования, использование эфирного времени только для передачи разрешенной законом информации, привлечение финансовых средств в данную отрасль за счет рекламы, недопустимость какой-либо дискриминации, искажения фактов и т.д.

Вместе с этим весьма уместно говорить о существовании единых управленческих целей в исследуемой нами сфере. К ним можно причислить совершенствование государственного управления, укрепление взаимодействия между федеральными и региональными структурами, ответственными за эффективность деятельности всех оказывающих услуги связи организаций, стимулирование государством повышения результативности работы территориальных и структурных звеньев как субъектов управления, так и управляемых объектов, совершенствование тарифно-ценовой политики и т.д. [10, с. 154]. К сожалению, на федеральном уровне отсутствует комплексный законодательный акт, который бы развернуто и содержательно определял «древо управленческих целей» в сфере связи и массовых коммуникаций и юридически закреплял их.

Далее отметим, что цели управления в исследуемой системе тесно связаны и обусловлены современными задачами построения истинно демократического общества. Наличие внутрисистемного управления в структурах связи, с одной стороны, является средством обеспечения как единообразия правоприменительной практики и устранения тем самым правовой неопределенности, так и надлежащего состояния данной отрасли. Но, с другой стороны, оно нуждается в юридическом оформлении с точки зрения нахождения сущностной парадигмы ме-

жду внутриуправленческими и технически допустимыми сторонами организации деятельности всех участников процесса обмена информацией. В связи с этим Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»<sup>4</sup> устанавливает две группы задач. К первой отнесены исключительно внутриуправленческие (обеспечение деятельности Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации как ответственного исполнителя (государственного заказчика) Программы, ее соисполнителей – Федерального агентства связи, Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям, оказание услуг (выполнение работ) в рамках ее реализации; повышение эффективности мер государственного регулирования, направленных на реализацию Программы; формирование механизмов взаимодействия ответственного исполнителя Программы с ответственными исполнителями подпрограмм и государственными заказчиками федеральных целевых программ). Вторую группу составляют задачи-индикаторы, которые определяют числовые показатели отрасли, зафиксированные во временных рамках (например, развитие региональной информатизации, в том числе возможности предоставления региональных государственных услуг в электронном виде, является условием достижения целевого значения показателя «Рост доли граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме», до 70 процентов к 2018 году. По результатам реализации Программы степень дифференциации субъектов Российской Федерации по интегральным показателям информационного развития должна составить к 2015 году не более 2 единиц с последующим дальнейшим снижением до 2020 года).

Реализовать цели и задачи государственного управления рассматриваемой нами сферой возможно исключительно путем планирования, внедрения в сферу связи и массовых коммуникаций показателей, выполнение которых необходимо для поддержания высокого уровня жизни населения и качества услуг по передаче информации. По мнению С.Н. Братановского, планирование – это перечень административно-правовых по своему содержанию действий по определению на будущее и закреплению в соответствующих документах основных видов совокупного использования материальных и людских ресурсов, направленных на достижение общественно-полезной цели [10, с. 123]. А.Ф. Ноздрачев высказывается о том, что планирование представляет собой неотъемлемую часть управленческой деятельности, связанную с определени-

ем перспектив развития определенной системы общественных отношений с целью избежания негативного влияния на нее объективных и субъективных факторов [11]. Применительно к теме нашей статьи хотелось бы привести суждение М.С. Кузьминой и Б.Ж. Акимова, которые высказываются о том, что планирование и развитие каждой отдельно взятой сферы как на федеральном, так и на региональном уровне предполагает составление стратегических и оперативных планов, инструкций, согласованных со всеми заинтересованными и компетентными лицами. В свою очередь, не стоит забывать, что общеизвестные и надежные способы определения дальнейших перспектив в современных условиях малопригодны для долговременного планирования получения прибыли в сфере связи и массовых коммуникаций, их применение – это постоянное «хождение по лезвию бритвы» [8, с. 188].

Одним из элементов эффективного планирования работы анализируемой области является определение круга проблем, их мониторинг и выработка конкретных пошаговых стратегий, связанных с устранением отрицательных тенденций, мешающих развитию определенной сферы.

Подобный подход отмечен в Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года [12]. В данном документе отражено, что сегмент производства аппаратно-программных комплексов не получил должного развития в течение последних 20 лет и представлен во многом компаниями, занимающимися сборкой оборудования под локальными брендами, зачастую из произведенных за рубежом компонентов. Уровень используемых технологий и производительность труда отстают от мировых стандартов, российские производители на мировом рынке практически не представлены. Структура российской отрасли информационных технологий с точки зрения размеров и капитализации компаний сегодня является недостаточно сбалансированной. Среди российских компаний нет мировых лидеров, вокруг которых могла бы быть построена стабильная единая система, интегрированная в глобальную индустрию информационных технологий. В то же время в стране существует ряд средних по мировым меркам продуктовых и сервисных компаний, опираясь на которые можно решить задачу развития единой российской системы в сфере информационных технологий.

Согласно указанному правовому акту достижение желаемых результатов и решение имеющихся предполагается следующим образом. К 2019 году планируется завершить пере-

ход органов государственной власти к электронному документообороту, что даст толчок к дальнейшему повышению уровня информатизации государственного и корпоративного секторов экономики России.

Инвестиции телекоммуникационных операторов в инфраструктуру оптоволоконных линий по всей стране в сочетании с государственными субсидиями позволят России к 2020 году войти в первую десятку стран по уровню проникновения широкополосного доступа к сети «Интернет». К 2018 году максимальная численность населения, проживающего в населенном пункте Российской Федерации, не имеющем магистрального подключения по волоконно-оптическим линиям связи, не должна превышать 8 тыс. человек. Кроме этого, 80 процентов домохозяйств должны быть обеспечены возможностью подключения к широкополосному доступу к сети «Интернет».

#### Примечания

1. Собрание законодательства РФ. 1994. № 34. Ст. 3547.

2. См.: Распоряжение Правительства РФ от 24 сентября 2016 г. № 2016-р «О составе организационного комитета по подготовке и проведению Международного арктического форума “Арктика – территория диалога”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 40, ст. 5775; Постановление Правительства РФ от 9 сентября 2016 г. № 893 «О порядке взаимодействия органов исполнительной власти и организаций при формировании и использовании сайта в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет”, содержащего информацию о ситуации на автомобильных дорогах федерального, регионального и межмуниципального значения» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 38, ст. 5543; Приказ Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям от 8 августа 2016 г. № 272 «Об утверждении Порядка сообщения федеральными государственными гражданскими служащими Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, его сдачи, оценки и реализации (выкупа)». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант»; Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 22 июля 2016 г. № 333 «Об утверждении методических рекомендаций, предусмотренных абзацами вторым и пятым пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 5 мая 2016 г. № 392 “О приоритетных направлениях использования и развития информационно-коммуникационных технологий в федеральных органах исполнительной власти и органах управления государственными внебюджетными фондами и о внесении

изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации"». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» и т.д.

3. См.: Анпилогова Л.В., Кудашова Ю.В. Теория коммуникации: Учеб. пособие / Оренбургский гос. ун-т, Оренбург: ОГУ, 2016; Каптюхин Р.В. Новые функции массовых коммуникаций и рекламы в связи с развитием технологий Интернет // Инновации и инвестиции. 2013. № 5. С. 42–45; Катяло В.С. Эволюция теории стратегического управления: Монография. 2-е изд., испр. и доп. СПб.: Высшая школа менеджмента: Издат. дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2011; Шарков Ф.И. Интегрированные коммуникации: реклама, публик рилейшнз, брендинг: Учеб. пособие. М.: ИТК «Дашков и К», 2014; и др.

4. Собрание законодательства РФ. 2014. № 18 (ч. II). Ст. 2159.

#### Список литературы

1. Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): Монография. М.: Юриспруденция, 2015.

2. Доброхотов А.Л. Цель // Новая философская энциклопедия. М.: Мысль, 2000.

3. Мызникова Е.А. Цели в праве: теоретико-правовой анализ: Дис. ...канд. юрид. наук. Краснодар, 2011.

4. Братановский С.Н., Джамбалаев Я.Р., Елифанов А.Е. Теория государства и права. М.: Юнити–Дана, 2013.

5. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015.

6. Братановский С.Н., Мамедов А.А. Административное право. М.: Директ-Медиа, 2015.

7. Сухарев О.С. Институциональные факторы и макромодель экономического роста//Инвестиции в России. 2015. № 11. С. 28–35.

8. Кузьмина М.С., Акимова Б.Ж. Управление затратами предприятия (организации): Учебное пособие для бакалавров. М.: КноРус, 2015.

9. Романов А.А. Массовые коммуникации: Учебное пособие. Серия «Вузовский учебник». М.: Инфра-М, 2014.

10. Братановский С.Н., Братановская М.С. Административное право: Учебник. М., 2016.

11. Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: Российский вариант//Законодательство и экономика. 2005. № 8–9.

12. Распоряжение Правительства РФ от 1 ноября 2013 г. № 2036-р// Собрание законодательства РФ. 2013. № 46. Ст. 5954.

13. Орлянский К.А. Промышленный менеджмент. М.: СТАТУС, 2009.

## GOALS AND OBJECTIVES OF THE SYSTEM FOR STATE CONTROL OF COMMUNICATION AND MASS COMMUNICATIONS IN RUSSIA

*D. V. Shevel'ov*

The article considers some peculiarities of the goals and objectives in the system of state control of communication and mass communications. The level of their conformity to the goals and objectives established in the regulatory legal acts is examined and the ways of their realization are analyzed. A classification of the objectives is presented according to their importance: global, general and private, general, higher and lower level, final and intermediate, strategic and operational. It is argued that it is possible to achieve the goals and objectives of public administration in the sphere under consideration exclusively through the planning and implementing in the sphere of communication and mass communications of such indicators that are necessary to maintain the population's high standard of living and the quality of communication services.

*Keywords:* communication and mass communications, system, management, goals, objectives, model, planning.

#### References

1. Talapina E.V. Gosudarstvennoe upravlenie v informacionnom obshchestve (pravovoj aspekt): Monografiya. M.: Yurisprudenciya, 2015.

2. Dobrohotov A.L. Cel' // Novaya filosofskaya ehnciklopediya. M.: Mysl', 2000.

3. Myznikova E.A. Celi v prave: teoretiko-pravovoj analiz: Dis. ...kand. jurid. nauk. Krasnodar, 2011. S. 102–103.

4. Bratanovskij S.N., Dzhabalaev Ya.R., Epifanov A.E. Teoriya gosudarstva i prava. M.: Yuniti–Dana, 2013.

5. Matuzov N.I., Mal'ko A.V. Teoriya gosudarstva i prava. M.: Izdatel'skij dom «Delo» RANHiGS, 2015.

6. Bratanovskij S.N., Mamedov A.A. Administrativnoe pravo. M.: Direkt-Media, 2015.

7. Suharev O.S. Institucional'nye faktory i makromodel' ehkonomicheskogo rosta // Investicii v Rossii. 2015. № 11. S. 28–35.

8. Kuz'mina M.S., Akimova B.Zh. Upravlenie zhatrami predpriyatiya (organizacii): Uchebnoe posobie dlya bakalavrov. M.: KnoRus, 2015.

9. Romanov A.A. Massovye kommunikacii: Uchebnoe posobie. Seriya «Vuzovskij uchebnyk». M.: Infra-M, 2014.

10. Bratanovskij S.N., Bratanovskaya M.S. Administrativnoe pravo: Uchebnyk. M., 2016.

11. Nozdrachev A.F. Administrativnaya reforma: Rossijskij variant//Zakonodatel'stvo i ehkonomika. 2005. № 8–9.

12. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 1 noyabrya 2013 g. № 2036-r// Sobranie zakonodatel'stva RF. 2013. № 46. St. 5954.

13. Orlyanskij K.A. Promyshlennyj menedzhment. M.: STATUS, 2009.