

## Информационная политика государства как сфера ответственности государственных служащих

© 2012 Н.А. Македошина

Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов

E-mail: makedoshina@ya.ru

Обосновывается необходимость создания открытой информационной среды, направленной на диалог государства с гражданами и совершенствование информационного законодательства, способные выступить в качестве инструментов преодоления негативных тенденций, проявляющихся в настоящий момент в информационном поле страны, и в качестве повышения эффективности реализации государственной информационной политики.

*Ключевые слова:* информационная политика органов государственной власти, имидж государства, медиакратия, индексация степени доверия общества, стратегический публичный капитал, медийное пространство, информационная среда.

Исторический контекст образа России свидетельствует о многофакторности категории имиджа государства, включающего в себя и исторические, экономические, социологические, политические, географические, демографические, национальные и культурные характеристики, сформировавшиеся в процессе эволюционного развития российской государственности как сложной многофакторной подсистемы мирового устройства, эффективность взаимодействия звеньев которой определяет тенденции социально-экономических, общественно-политических и национально-конфессиональных процессов<sup>1</sup>. Современный имидж Российской Федерации, соединяя в себе комплекс объективных, взаимосвязанных характеристик государственной системы, совместно с репутацией государства и органов государственной власти является ключевым элементом стратегического публичного (символического) капитала страны, способного конвертироваться в иные виды капитала - экономический и политический. Главным параметром при взаимоотношениях государства с обществом является степень доверия всего общества и его граждан, в частности, к исполнительным органам государственной власти и к государству в целом. Однако до сих пор категория доверия во властных отношениях представляет собой категорию, характеризующую не юридический, а социально-психологический аспект, что обуславливает закрепление за органами государственной власти, помимо всего прочего, функции мониторинга общественного мнения - регулярной индексации степени доверия общества.

Сегодня в Российской Федерации довольно остро стоит вопрос об отсутствии у большинства граждан доверия к органам государственной власти, уверенности в том, что все ветви и структу-

ры власти, должностные лица и рядовые государственные служащие работают в интересах общества, а не в интересах самой власти или в своих личных интересах. Так, согласно социологическому исследованию, проведенному одним из крупнейших исследовательских агентств Северо-Запада России\*, условный средний уровень представления о коррумпированности органов власти и государственных учреждений Санкт-Петербурга по состоянию на 2011 г. достигает 70 % от максимального. Поэтому в качестве одной из первостепенных задач государственной информационной политики на сегодня можно назвать устранение “дефицита доверия к органам государственной власти”, препятствующего координации и интеграции усилий многочисленных институтов государства и общества с целью обеспечения устойчивого развития страны.

Национальная идея государства наравне с имиджем государства складывается также в ходе исторического процесса как результат взаимодействия множества факторов и, по В. А. Шведковскому, закрепляется в виде так называемого “цивилизационно-культурного кода” в менталитете и генотипе нации<sup>2</sup>. В соответствии с диалектически взаимодействующими цивилизационными факторами (постоянным цивилизационным фоном существования нации и системой ценностных выборов) национальная идея государства на протяжении истории определяет долговременные направления развития государства и нации. Вектор процесса формирования позитивного имиджа страны направлен на расширение формата сотрудничества общества и государства с учетом особенностей их самовосприятия: национальная индивидуальность преломляется в социально-

\* ООО “Агентство Социальной Информации Санкт-Петербург”.

экономических, политических и мультикультурных контекстах, в образе жизни полиэтнической страны, формируя “государственную идентичность”, рассматриваемую в качестве системы символов, знаков, коммуникативных средств, проецирующих индивидуальность государства, выражающую его миссию, геополитическую стратегию и притязания.

Согласно встречающемуся в научной литературе мнению, ментальными признаками русского национального характера являются расколотость и поляризованность, вследствие чего, по Н. А. Бердяеву, “русский народ - самый аполитический” и одновременно Россия - “самая государственная и самая бюрократическая страна в мире”<sup>3</sup>. Данный вывод актуален и сегодня и частично подтверждается, в том числе всероссийским опросом об отношении россиян к теледебатам, проведенным ВЦИОМ в ноябре 2011 г. и показавшим, что российские граждане, интересуясь вопросами политической ситуации в стране, воспринимают дебаты скорее как увлекательное шоу<sup>4</sup>. Подобные результаты свидетельствуют, в первую очередь, о том, что, в целом, в современном информационном поле Российской Федерации представляется возможным проследить черты медиакратии, при которой, согласно предположению Томаса Мейера, гражданин становится пассивным зрителем политических дебатов в СМИ без возможности активного вмешательства, при этом демократия соучастия превращается в мнимую демократию созерцания и согласуется с представлениями Джованни Сартори, предположившего, что в СМИ не реализуется принцип конкуренции, поскольку следствием их коммерциализации становится их необъективность - они представляют частные мнения спонсоров и рекламодателей, а не зрителей.

На сегодня конструирование имиджа органов государственной власти осуществляется на основе прямого заимствования зарубежных технологий, плохо адаптированных к условиям России, а постепенное размывание менталитета российского общества, способствующее его дестабилизации, разрушению политико-психологической общности, отсутствию четко сформулированной, официально поддерживаемой обществом государственной, национальной идеи, имеет своим следствием невозможность формулирования четкой внешней, внутренней и информационной политики государства. Процесс формирования “государственной идентичности”, целенаправленной интерпретации политико-культурных и национальных символов для этого ведет к структурным изменениям формата позиционирования государства, изменению его сущности и

индивидуальности и сопровождается отказом от существующих психологических установок, принудительной адаптацией общества к новым условиям жизни, лишая поддержки со стороны большей части общества проводимой органами государственной власти экономической и социальной политики. Одним из механизмов налаживания взаимодействия общества и органов государственной власти в системе “власть - народ, государство - общество” является PR - сопровождение деятельности органов государственной власти, учитывающее особенности ментальности восприятия окружающего мира российского общества и осуществляемое посредством информационно-аналитических и коммуникационных технологий.

Объективная необходимость целенаправленного конструирования позитивного имиджа и его воздействия на общественное мнение подталкивает некоторые страны мира использовать технологию “брендинга” для создания социально-репутационной репутации органов государственного управления при управлении восприятием государства, преобразовывая его в ресурс развития государства, что непосредственно связано с предназначением имиджа как инструмента управления - налаживанием интеграции между органами государственной власти и общества. Поэтому имидж необходимо рассматривать, с одной стороны, как инструмент, некий теоретический конструкт, выполняющий инструментальные функции, позволяющие концептуально сформулировать модель презентации государства, с другой - как концептуальный продукт, смоделированный с учетом экономической, социальной, национальной, политической, культурной характеристик государства, сложившихся в процессе эволюции становления государственности.

На протяжении последних десятилетий, характеризующихся как период проведения административных реформ в Российской Федерации, имидж органов государственной власти находится в стадии трансформации. Также можно констатировать наличие состояния изменения информационной политики органов государственной власти Российской Федерации, таких составляющих ее подсистем, как: институциональная, функционально-коммуникативная, духовно-идеологическая, регулятивная подсистемы, “под воздействием особых условий реализации государственной информационной политики в форме объективных и не зависящих от субъекта информационной политики глобальных и долгосрочных изменений состояния внешней среды. В качестве подобных условий обычно выделяют формирование информационного общества, ин-

формационную, экономическую, политическую, социальную, культурную и психологическую глобализацию, геополитическую конкуренцию в информационно-психологическом пространстве, а также информационные войны. В соответствии с происходящими изменениями в системе ценностей общества меняются и объекты защиты государственной информационно-политической деятельности государственных органов власти, реформы государственного управления, особые условия реализации государственной информационной политики вызывают изменения составляющих элементов регулятивной системы информационной политики, детерминирующих появление новых форм коммуникации органов государственной власти и общества, форм социально-политических отношений в информационно-психологической сфере. Это обуславливает, с одной стороны, возникновение новых типов общественных отношений, приводящих к появлению новых государственных и общественных субъектов деятельности в информационно-психологическом пространстве, с другой - требующих, соответственно, государственного регулирования. Более того, появление новых типов общественных отношений, еще не подлежащих регулированию существующей правовой практикой в сфере информационного законодательства, детерминирует практику использования внеправовых методов и инструментов разрешения конфликтов в информационно-психологической сфере деятельности общественных институтов, что в конечном счете может привести к изменению системы ценностей личности, государства, общества в целом, изменению и социального поведения, появлению новых типов социально-политических отношений, возникновению новых форм массовой коммуникации.

Механизм взаимодействия с общественностью общепризнанно является неотъемлемой частью и важной функцией государственного управления: в государственной информационной политике функции органов государственной власти заключаются в регуляции процесса информатизации, - и нуждается не только в нормативном правовом обеспечении, но и в организационном, так как в современных условиях организационно-технологическое обеспечение определяет не только эффективность решения задач государственного управления, но и во многом принципиальную возможность их решения, особенно в информационной сфере. Законодательство Российской Федерации в наибольшей степени решает вопросы упорядочения государственных информационных ресурсов, которые представляют собой феномен громадного объема и

ценности, включающий миллионы информационных массивов, баз данных, библиотечных, архивных, картографических фондов, регистров, кадастров, электронных изданий, и в XXI в. выступают практически определяющими факторами уровня развития страны и ее статуса в мировом сообществе.

Сегодня около трети информационных ресурсов России являются государственными в связи с тем, что созданы в процессе деятельности государственных органов за счет средств налогоплательщиков. Функции правового регулирования информатизации деятельности органов государственной власти - это обеспечение достаточных и достоверных источников информации в соответствии с компетенцией органов государственной власти и установление единого информационного пространства, обеспечение непрерывного информационного обмена между органами государственной власти федерального, регионального уровней и местного самоуправления в режиме он-лайн, обеспечение, согласно действующему законодательству Российской Федерации, особого режима доступа к сведениям, отнесенным к информации ограниченного доступа. Вместе с тем следует отметить, что сегодня в России в качестве негативных тенденций процесса формирования информационного общества и модернизации государственной информационной политики, в частности, можно выделить преобладание в системе органов государственной власти тенденции к информатизации лишь отдельных структур и функций и запаздывание реформирования информационного законодательства и организационно-технической деятельности государственных органов власти.

Анализ процессов информатизации общества через призму проблем института государственной службы свидетельствует о том, что обновление работы органов государственной власти зависит не только от объективных условий, но и от субъективного (человеческого) фактора - государственных служащих. В зарубежных источниках, посвященных проблемам, существенным образом связанным с информатизацией государственной службы и органов государственной власти, большинство исследователей функционирования аппарата современной государственной власти, среди которых Й. Дрор, В. Екеринг, Б. Креди и П. Кэтерол, склонны признавать резкое падение моральных качеств чиновников, рост коррупции и злоупотреблений должностным положением, несомненно коррелирующим со снижением профессионального уровня государственных служащих и должностных лиц и недостаточной гласностью в деятельности института го-

сударственной службы, что бесспорно оказывает негативное влияние на имидж органов государственной власти, а также на образ государства в целом<sup>5</sup>. Профессионализм государственных служащих тесно связан с образованием и уровнем знаний, с умением эффективно применять их в профессиональной деятельности. Анализ состояния института государственной службы в Российской Федерации показал, что вопросам информационной подготовки и информационного обеспечения процессов принятия решений практически не уделяется внимания. Исследования показали, что сфера деятельности конкретного работника при приеме его на работу в государственный аппарат определяется в зависимости от его личных интересов и возможностей. При этом следует отметить, что, хотя во всех высших учебных заведениях России информационные и управленческие дисциплины изучаются в комплексе, на практике эти знания в системе органов государственной власти часто остаются невостребованными.

Если концепция электронного правительства “Электронная Россия”, возникшая еще в 2000 г. и реализуемая сегодня (e-government)<sup>6</sup> предполагает открытость информации и предоставление государственных услуг он-лайн, то формирование новой концептуальной парадигмы - электронного управления (e-governance) “расширяет представление о возможных путях использования электронных средств и проводит дифференциацию между терминами “электронное правительство”<sup>7</sup>, “электронная администрация”<sup>8</sup> и “электронное управление”<sup>9</sup>, последний включает в себя такие концептуальные положения “электронной демократии”, как сотрудничество, участие и координация). Электронное управление изменяет способы, которые правительство использует, имея дело с общественностью, а также одновременно предъявляет новые требования к некоторым формам участия со стороны граждан. Это порождает некоторое доверие к тому, что электронное управление, вероятно, приведет к некоторым формам электронной демократии. Его основными составляющими являются демократический процесс, открытое правительство и прозрачный механизм принятия решений.

Другой проблемой информационной политики органов государственной власти, помимо падения роли и авторитета органов государственной власти как ответственного субъекта в системе государственного управления, выступает вопрос об экономической и социальной ответственности государственных служащих и, в первую очередь, должностных лиц: должностные лица несут ответственность в рамках своих должных

обязанностей, пока занимают тот или иной пост, а из-за непрерывных изменений в структуре института государственной службы, влекущей проблему правопреемственности и коллегиальной ответственности, становится актуальной и проблема сохранности и использования государственных информационных ресурсов.

Таким образом, можно заключить, что сегодня образ государства рассматривается и как инструмент управления, и как объект целенаправленного информационно-психологического воздействия, которое проявляется в широкомасштабных информационных войнах в медийном пространстве страны. Информатизация общества наравне с другими объективно существующими тенденциями - плюрализацией общественных структур, сложностью взаимоотношений между различными социальными общностями, высоким уровнем общественных потребностей и ожиданий, возросшим влиянием международного фактора на внутреннюю политику государства, падением доверия населения к органам государственной власти, проявлением медиакратии - определяет необходимость совершенствования информационной политики государства. Однако приходится констатировать, что современные информационные технологии, обеспечивающие взаимодействие государства с обществом в коммуникативном пространстве, используются не результативно, а применяемая система конструирования образа (имиджа) органов государственной власти и государства в целом, призванная воздействовать на общественное сознание, не способна обеспечить в полной мере эффективность информационной политики органов государственной власти. В этой связи для устранения “дефицита доверия к органам государственной власти” необходимо создание открытой информационной среды, включая обеспечение информационной прозрачности государственной власти, являющейся неотъемлемым условием достижения взаимодействия между органами государственной власти и обществом, а формирование государственной информационной политики должно быть направлено не только на предоставление гражданам запрашиваемой информации, но и на стимулирование диалога государства с общественностью, инициатором которого должны выступать именно органы государственной власти. Более того, совершенствования требует и информационное законодательство, определяющее состав и структуру всего комплекса информационных отношений и способное выступить в качестве действенного инструмента повышения эффективности реализации государственной информационной политики.

<sup>1</sup> См.: Дрор Й. Delta - Type senior civil service for the 21 st Century // Журн. International Review of Administrative Sciences. 1997. □ 1; Государственная служба. Кадры на рубеже веков // Зарубежный опыт. 1998. □ 3. С. 6-8.

<sup>2</sup> Шведковский В.А. Информационно-поисковый подход к нахождению опорных элементов информационно-культурного кода России // Российский мониторинг. 1997. Вып. 8. С. 135.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Гусев П.Н. Проблемы СМИ: ожидания общества и реальность: докл. предс. Комиссии ОП по коммуникациям, информационной политике и свободе слова в СМИ пленарного заседании Общественной палаты Российской Федерации, 2 нояб. 2011 г. // URL: <http://www.oprf.ru/documents/505/1534/?PHPSESSID=1hgid93fh2o7vthv0rcc1kl1u3>.

<sup>5</sup> Дрор Й. Op. cit.

<sup>6</sup> В 2011 г. в России внедрены социальные программы “Бабушка-онлайн, Дедушка-онлайн”. URL: <http://www.babushka-on-line.ru>.

<sup>7</sup> Электронное правительство касается межорганизационных отношений, включающих политическую координацию, внедрение политических решений и предоставление публичных услуг.

<sup>8</sup> Электронная администрация касается внутриорганизационных отношений и включает в себя развитие политики, организационную деятельность и менеджмент знания.

<sup>9</sup> Электронное управление характеризует отношения между гражданами, правительственными структурами, общественным мнением и избранными официальными лицами.

*Поступила в редакцию 06.12.2011 г.*