

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ И СМИ: СТРАТЕГИЯ И ТЕХНОЛОГИИ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ
(Региональный аспект)

Автор: Г. В. ЛЫСЕНКО

ЛЫСЕНКО Галина Васильевна - кандидат исторических наук, заведующая кафедрой социологии управления Волгоградской академии государственной службы.

Эффективность управленческого воздействия определяется уровнем стратегического планирования, содержательной характеристикой которого является информационная политика. Она направлена на формирование эффективных отношений власти и общества, каналом и инструментом конструирования которых служат в том числе и региональные СМИ. Процессы глобализации и информатизации актуализировали региональную идею как пространственную локализацию общности. В обществе риска и высокой степени неопределенности люди склонны группироваться вокруг первичных источников идентичности: этнических, национальных, территориальных [1, с. 27]. Взаимный интерес и взаимодействия формируют относительно гомогенную устойчивую социальную сеть, способствуя возникновению и сохранению идентичности. Социальные отношения характеризуются доверительностью, сплоченностью и продолжительностью во времени [2, с. 126]. Региональная общность, в которой субъекты сохраняют, воспроизводят и контролируют условия своего существования, может трактоваться как фактор защищенности субъекта. При этом категория "безопасность" соотносится с такими понятиями, как "доверие", "согласие", "солидарность", "сотворчество", "диалог", "транспарентность" - открытость и прозрачность коммуницирующих субъектов.

Следовательно, анализ региона определяет в качестве основного объекта исследования "не предприятия, не производственные центры и даже не города (как персонажи модернизационного процесса), а региональное пространство, его плотность, его насыщенность сетями коммуникации..." [3]. Социальные практики, конструируемые в коммуникациях, преобразуют и трансформируют региональное пространство, образуя плотную сеть социальных отношений.

На реализацию стратегии перспективной коммуникации направлена "Концепция государственной информационной политики" (ГИП), в которой зафиксировано, что она представляет собой совокупность целей, отражающих национальные интересы России в информационной сфере, стратегических направлений их достижения и мер, их реализующих. ГИП определяет "способность и возможность субъектов политики воздействовать на сознание, психику людей, их поведение и деятельность с помощью информации в интересах государства и гражданского общества". В более широком смысле ГИП - это "особая сфера жизнедеятельности людей..., связанная с воспроизводством и распространением информации, удовлетворяющей интересы государства и гражданского общества, и направленная на обеспечение творческого, конструктивного диалога между ними и их представителями" [4, с. 38].

В этом ключе рассматривает информационную политику и Ю. А. Нисевич, определяя ее как "совокупность целей, отражающей национальные интересы в информационной сфере, стратегии, тактике, задачах государственного управления, управленческих решений и методов их реализации, разрабатываемых и реализуемых государственной властью для регулирования и совершенствования как собственно процессов информационного взаимодействия в общественно-политической жизни и социально-экономической сфере жизнедеятельности общества и государства, так и процессов обеспечивающих такое взаимодействие". Он подчеркивает, что для устранения "дефицита доверия к власти" государственная информационная политика должна быть на-

правлена не только на предоставление населению необходимой информации в удобной форме и оптимальным для потребителя образом, она должна также стимулировать прямой диалог власти с общественностью, "инициатором которого должна выступать сама государственная власть" [5]. Данное положение в большей степени определяет сущностные характеристики ГИП, как политики направленной на легитимацию органов власти и принимаемых ими решений. Несмотря на определение целевых ориентиров ГИП как "отражающих национальные интересы", сегодня можно говорить лишь о стремлении и о политической воли выработать концепцию национальной идентичности, сформулировать "систему образов и смыслов" как основы новой концепции национальной идеи [6].

Сравнительный анализ сайтов региональных институтов исполнительной власти позволил выявить различный уровень определения значимых параметров ГИП и полноту представления концепции на сайтах соответствующих управленческих структур. Исходя из этого можно выделить те администрации, которые разместили концепцию или ее краткое содержание на сайте, и те, которые ее не представили. По поводу второй группы есть два предположения: либо ее (концепции) нет, либо граждане не имеют доступа к тому документу, который непосредственно затрагивает их интересы. К первой группе относятся региональные структуры исполнительной власти Красноярского края [7], Тюменской области [8]. Так, в концепции "Основные направления информационной политики администрации Тюменской области" отмечается, что "информационная отрасль превратилась в мощный политический инструмент, важный сектор экономики и рынка, но лишь отчасти стала фактором развития гражданского общества, без которого создание провозглашенного Конституцией РФ демократического и социального государства невозможно". Основные задачи по реализации ГИП в большей степени представляют анализ работы со СМИ или проблемы направления по развитию медийной инфраструктуры в регионах. И соответственно проблема стратегического планирования в области информационной политики сводится к технологическим, процедурным вопросам. В качестве целей и задач не выдвигаются проблемы формирования региональной идентичности, создания общеразделяемых символов, укрепления духовно-нравственных ценностей общества.

К группе региональных структур исполнительной власти, на сайтах которых нет концепции ГИП или ее содержательных характеристик, можно отнести администрацию Волгоградской области, поэтому при ее анализе использовался бумажный носитель. Отсутствие ГИП в регионе подтвердили результаты опроса экспертов¹. Из 40 экспертов - сотрудников структурных подразделений региональных органов власти, включенных в процесс организации взаимодействия "власть - СМИ - общество", 24 считают, что в регионе отсутствует единая информационная политика; лишь 2 эксперта отметили, что есть единое информационное пространство.

Наиболее слабым звеном концепции является отсутствие механизма ее реализации, в том числе не определена соответствующая организационная структура управления, на которую может быть возложена эта ответственность. В свете рекомендаций ЮНЕСКО у государства должен быть орган, который отвечает за таковую. В контексте логики "вертикали власти" возможна единая конструкция федерального - регионального и муниципального уровней. Отсутствие единой структуры по управлению информационно-коммуникативными потоками на федеральном уровне не исключает организационную оформленность данного вида работы на региональном уровне исполнительной власти.

Структура организации определяется как целями и задачами, общей стратегией развития региона и сложившихся связей в региональных полях: политическом, экономическом, медийном, так и отношениями между ними. Сравнительный анализ² струк-

¹ Исследования проведены в марте 2006 г. методом формализованного интервью по месту жительства респондентов. Выборка квотная, репрезентирующая взрослое (в возрасте 18 лет и старше) население региона по значимым характеристикам (пол, возраст, образование, тип места проживания). Общий расчетный объем выборки составлял 700 респондентов, в их числе и 40 экспертов.

² Основу анализа структуры администрации Волгоградской области составили данные экспертного опроса и официальных сайтов администраций (правительств) Южного Федерального Округа, Тюменской, Пензенской, Вологодской областей, Красноярского края.

тур администраций (правительств) регионов позволил выявить несколько типов организационной оформленности органов власти, реализующих информационную политику. Например, в правительстве Тюменской области представлен Департамент информационной политики. Департамент координирует публичную деятельность администрации, разрабатывает и реализует основные направления этой политики, обеспечивает информационно-аналитическое сопровождение деятельности региона. Все подразделения администрации, реализующие информационную политику, организационно разделены. Так, в комитете по печати и информации, который осуществляет взаимодействие с региональными массмедиа, три отдела: развития печатных СМИ, книгоиздания и полиграфии; электронных СМИ и информационно-аналитический отдел. Подразделения "Управление общественных связей", "Отдел по связям и содействию религиозным организациям", "Отдел писем и приема граждан" и "Пресс-служба и информация" в него не входят, причем их организационные и функциональные взаимосвязи неопределены. Таким образом, информационно-аналитический отдел, выполняющий функцию выработки стратегии информационной политики и мониторинг массмедиа в регионе, организационно и функционально не связан с деятельностью пресс-службы и информации, выполняющей тактические задачи, направленные на реализацию текущей информационной политики. Подобная схема в большей степени продиктована личными симпатиями и антипатиями, чем организационной целесообразностью.

Если следовать трактовке Б. Грушина, который считал, что первой стадией информационной деятельности [9, с. 175 - 176], является целеполагание - выдвижение, формулирование и конструирование целей. Целеполагание может быть оценено как эффективное, если сформулированные цели отличаются четкостью, носят обоснованный характер. Органы власти и управления адекватно определяют иерархию целей информационной деятельности, в процессе которой осуществляются и реализуются не только и не столько информационные, а и управленческие задачи. Соответственно органы власти и управления в лице структур, функционально ориентированных на управление общественными отношениями, формулируют стратегические цели института власти, в данном случае - регионального, а также цели каждого события как информационного повода. При этом следует учитывать, что информационные кампании достигнут цели, если транслируемые ценности будут корреспондировать с ценностями различных групп населения, общества.

В исполнительных структурах региональной власти цели и стратегии информационной деятельности разрабатывают соответствующие отделы и управления. Так, одной из важнейших задач департамента информационной политики правительства Тюменской области [8] является формирование единого информационного пространства региона. В Красноярском крае [7] оно определяется как возможность краевых СМИ "покрыть" всю территорию края, по сути, ограничиваясь созданием единой информационной инфраструктуры. Данная трактовка, несомненно, имеет значение и определяет направление деятельности краевой администрации, однако сужает смысл ГИП. В целом же институты власти должны решать задачу создания единого коммуникативного пространства, характеризующегося высоким качеством организации сети отношений как горизонтальных, так и вертикальных связей. При этом взаимодействие строится на основе единого понимания смысла и доверия. Для обеспечения всестороннего информирования населения департамент исполнительного органа обеспечивает формирование "объективного" общественного мнения о деятельности правительства региона³. Информационная политика, реализуемая администрацией Волгоградской области, понимается как однонаправленный процесс, содержательной характеристикой которого является реализация управленческих функций по отношению к региональным СМИ. Вместе с тем законодательно и организационно не определены параметры информационной открытости органов власти. Результаты опросов свидетельствуют о непрозрачности федеральных и региональных властных структур. По мнению респондентов, "люди не могут ничего сказать о том, что делают власти" (43%), а сами "действия властей так запутаны, что они не в состоянии понять, что происходит" (53,9%). Незнание и непонимание принимаемых решений приводит их к вы-

³ Основные задачи Комитета информации, печати и телерадиовещания Правительства Вологодской области // <http://www.vologda-oblast.ru>

воду, что "власти мало заботятся о простых гражданах" (78,8%), а рычагов влияния на решения властей у населения нет (69%)⁴. Из этого следует, что информационная открытость является одной из важнейших задач в достижении цели формирования доверительных отношений власти и общества. Информационная транспарентность - серьезный противник административной ренты. Помимо снижения коррупции, она направлена на удовлетворение информационных потребностей населения. Например, результаты нашего исследования свидетельствуют, что население Волгоградской области проявляет интерес к деятельности органов власти и управления (30%), принимаемым ими законами (28,7%), а также к культурным событиям (21,8%), связанным с историей родного края (13,3%) и интересными людьми региона (19,5%)¹. Респонденты, прежде всего, хотят больше знать о деятельности институтов власти, как субъектов, принимающих законы и решения, которые определяют направленность социально-политических и экономических процессов в регионе, а, следовательно, прямо или косвенно влияют на качество жизни членов регионального сообщества. Вместе с тем, наш анализ показывает, что управленческим структурам в большей степени свойственна закрытость, чем транспарентность.

В России до сих пор нет полноценного федерального закона, регулирующего права граждан на доступ к информации органов власти и местного самоуправления. В ряде регионов, в том числе и в Волгоградской области принят закон, в котором подчеркивается, что "всякое ограничение доступа к информации составляет исключение из правила открытости информации и должно быть мотивировано"⁵. Тем самым закон утверждает принцип открытости информации. Однако он не раскрывает содержание понятия "информация" ни в теоретическом, ни в прикладном его значении, в связи с этим, сложно определить "публичность" информации. Законом не определен механизм, определяющий порядок подачи информационных запросов и возможность обжалования решений о не предоставлении информации, что затрудняет реализацию гражданских прав жителями региона. Кроме того, он не содержит норм опубликования информации в сети Интернет и на официальном сайте исполнительной структуры власти региона.

В соответствии с пониманием роли СМИ в качестве источника и канала информации региональные исполнительные власти определяют свою стратегию и тактику взаимоотношений с массмедиа. Особенности взаимоотношений зависят от целей власти и степени их определенности, социально-политического и экономического контекста, а также профессионализма специалистов, ответственных за качество информационно-коммуникативных связей с населением.

Роль региональных массмедиа как одного из важнейших механизмов формирования обратной связи в коммуникации "власть - население" определяет партнерский, диалоговый режим взаимодействия власти и СМИ. Однако основной стратегией такого взаимодействия является создание подконтрольных, в явной или скрытой форме, СМИ. На вопрос "Какие структуры реально осуществляют контроль над СМИ нашего региона", получены такие ответы: в основном это исполнительные органы власти и управления - администрация области (64,9%) и администрация Волгограда (37,8%). Влияние законодательных структур (5 - 6%), коммерческих (11%) оценивают как незначительное. Большинство экспертов указали, что в основном используют административный ресурс или, к сожалению, вынуждены его использовать¹. Для достижения собственного благополучия этот ресурс используют также печатные СМИ, которые свои позиции "придворности" конвертируют в финансовый капитал. Высокая степень ангажированности подрывает доверие к деятельности региональных массмедиа.

Кроме административного ресурса исполнительная власть активно использует финансовый ресурс. Существуют несколько механизмов финансирования СМИ из областного бюджета. Среди них можно отметить договор со СМИ на информационное обслуживание, а также гранты, предусматривающие финансирование информацион-

⁴ Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. Социологический центр. Опрос проведен с 10 по 17 ноября 2005 г. Опрошены 2012 человек в возрасте от 18 лет и старше в 24 субъектах РФ по общероссийской репрезентативной выборке.

⁵ Закон Волгоградской области "О порядке предоставления информации органами государственной власти Волгоградской области".

ного сопровождения социально значимых проектов. Однако, по мнению большинства экспертов, гранты не изменили сути финансовой поддержки региональных СМИ.

Основными формами предоставления органами власти "новостных материалов" в СМИ, по мнению большинства экспертов, являются пресс-релизы и пресс-конференции. Эффективность воздействия информационных продуктов определяется степенью соответствия репрезентируемого социального контекста социальным практикам реципиентов. Вместе с тем контент-анализ медийных текстов, конструируемых на основе пресс-релизов и новостных сообщений пресс-конференций и данных опроса (2006), выявил несовпадение представленных проблем на страницах газеты "Волгоградская правда" (учредитель областная администрация) и интересов ее аудитории. Подобное несоответствие свойственно большинству региональных СМИ. Данное утверждение основывается на результатах опроса. Так, всего 7,7% респондентов считают, что региональная проблематика освещается полно и всесторонне; 16,6% оценивают деятельность СМИ положительно, однако, по их мнению, они не всегда освещают наиболее значимые проблемы; 28,7% указали, что зачастую проблемы освещаются односторонне; 20,6% деятельность оценивают удовлетворительно, но считают, что местные проблемы освещаются неполно и односторонне; 10,5% не удовлетворены тем, как они освещаются¹.

Административные структуры, влияя на политику региональных СМИ, не учитывают проблемное поле аудитории, которое является результатом медийного воздействия и реальных повседневных практик, не осваивают новые технологии взаимоотношений со СМИ. Отношение спонсора и учредителя определяет качественные и количественные характеристики освещаемого события (так считают 44,4% респондентов). Зависимость от институтов власти и управления деформирует региональное медийное поле, в котором находят отражение персонифицированные интересы лиц и организаций, являющихся учредителями того или иного массмедиа.

Подытоживая размышления о стратегии регионального развития и технологиях ее реализации, можно сделать следующие выводы. Среди факторов, влияющих на характер отношений между властью и населением региона, отсутствуют новые технологии работы, как на уровне непосредственных социальных контактов, так и с использованием средств массовой информации; не выработана концепция информационной политики и, соответственно не осваиваются информативно-коммуникативные технологии конструирования единого информационного пространства. Взаимодействия властных структур с региональными массмедиа строятся на основе административного и финансового ресурсов. Деятельность СМИ не способствует формированию устойчивых отношений; их роль и значение в интеграции регионального сообщества незначительна. В оценке отношений между институтами власти и населением 38% опрошенных оценили отношения как доверительные, 32% указали "равнодушные", а 30% - недоверие. Такой тип отношений отражается на легитимности властных структур и принимаемых ими решений, снижая уровень определенности и предсказуемости социально-политических и экономических процессов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М.: ГУ-ВШЭ, 2000.
2. *Добрякова М. С.* Исследование локальных сообществ в социологической традиции // Социол. исслед. 1999. N 7.
3. *Щедровицкий Г. П.* Организация, руководство, управление // <http://oru2.narod.ru/book/10-lekt10htt>.
4. Информационная политика. Учебник / Под общ. ред. *В. Д. Попова*. М.: Изд-во РАГС, 2003.
5. *Нисневич Ю. А.* Информация и власть. М.; 2000; *Нисневич Ю. А.* Государственная информационная политика России сегодня и завтра <http://emag.iis.ru/ars/infosoc/emag.nsf/BPA> 10 сентября 2006.
6. <http://www.nakanune.ru/news/>
7. <http://www.krskstate.ru/>
8. <http://www.admtuymen.ru/>
9. См.: Массовая информация в советском промышленном городе: Опыт комплексного социологического исследования / Под общ. ред. *В. Д. Попова*. М.: Изд-во РАГС, 2003.