

Опубликовано: Collected Research Articles "Theory of Communication And Applied Communication". Issue 1. – Rostov-on-Don: Institute of Menegment, Business and Law, 2002.

Громова Т.Н. к.с.н.,
зав сектором Исследований Центра «Социальная Механика»

Государственная коммуникация: теоретическая модель и региональная практика

Статья посвящена проблеме развития информационного диалога между властью и обществом. Анализируются основные теоретические концепции и исторические корни изучения данного вопроса. Рассматривается специфика функционирования разных типов и каналов государственной коммуникации в России, выделяются региональные особенности. Приводятся результаты проведенного в Самарской области исследования коммуникативного взаимодействия регионального органа управления с общественностью.

В современной отечественной социологии и политологии принято рассматривать политико-коммуникативные процессы в основном в рамках предвыборных кампаний, когда происходит активное коммуницирование политических лидеров и электората. Электоральная коммуникация сегодня является одной из наиболее популярных тем для теоретиков и практиков, занимающихся проблемами информационного обмена в политической системе. В тоже время другой аспект коммуникативного взаимодействия власти и общества, направленный на формирование постоянного конструктивного диалога с целью обеспечения легитимности существующего порядка и придания ему стабильности, практически не исследован. Нет и однозначной дефиниции, определяющей данное явление. Так, например, Почепцов Г.Г. использует термин «правительственные коммуникации» [Почепцов, 1998], который на наш взгляд является слишком узким, поскольку не отражает многообразия уровней и видов коммуникативного взаимодействия властных структур с обществом. Более адекватным и универсальным представляется понятие «государственная коммуникация», которое пока достаточно редко используется в понятийном аппарате отечественных ученых.

Сложившаяся ситуация связана с тем, что данный вид политической коммуникации не слишком широко распространен и в практике деятельности российских политических субъектов (органов государственного управления в том числе), которые предпочитают серию мощных информационных «атак» в период выборов планомерному формированию общественного мнения с использованием механизма обратной связи. Однако, меняющаяся социально-политическая и экономическая ситуация в нашей стране диктует и иные приоритеты в области коммуникативной политики. Все эти трансформации требуют осмысления и изучения, как на теоретическом, так и на практическом уровне.

Проблема взаимоотношений власти и общества волновала еще древнегреческих философов, идеи которых затем получили свое развитие в трудах Н.Макиавелли, Ж.-Ж.Руссо, Т.Гоббса, Дж.Локка и других мыслителей. Активнейшая дискуссия по этой теме велась в рамках теорий массового общества (Г.Лебон, Г.Тард, Х.Ортега-и-Гассет, К.Маннгейм, Г.Блумер и др.). Кроме того, взаимоотношения в системе «управляющие - управляемые» активно обсуждалась и в ходе дискуссий о гражданском обществе, которые в 90-х годах XX века вновь активизировались на волне демократических преобразований в бывших социалистических странах. Все это говорит о достаточно высоком интересе к проблеме построения диалога между властью и обществом, а также его информационной составляющей.

Наибольший вклад в развитие представлений о механизме и составляющих элементах политико-коммуникативных процессов внесли, на наш взгляд, представители таких методологических подходов, как бихевиористский (Г.Лассуэлл, П.Лазарсфельд), кибернетический (Н.Винер, К.Дойч), структурно-функциональный (Г.Алмонд, Дж.Коулман) и собственно коммуникативистский (Ю.Хабермас, Х.Арендт, М.Фуко). Анализируя поступательный процесс развития взглядов на коммуникативный процесс в системе

государственного управления, можно констатировать, что рассмотрение государственной коммуникации, как однонаправленного процесса воздействия коммуникатора на аудиторию с помощью различных средств, сменилось акцентированием внимания на обратной связи, учет которой придает политической системе устойчивость существования и эффективность развития. Коммуникация стала пониматься как важнейшая функция любой системы. И в конечном итоге, исследователи пришли к выводу о том, что любая социальная система (и политическая в том числе) является продуктом человеческого взаимодействия, основанного на достижении взаимопонимания и согласия, что становится возможным, в первую очередь, в результате коммуникативных взаимодействий.

Государственная коммуникация является регулирующим и координирующим механизмом во взаимоотношениях государства и общества, обеспечивая стабильность и эффективность функционирования общественного организма в целом. Государственная коммуникация призвана выполнять следующий ряд функций:

- консервативную, направленную на сохранение статус-кво государственной системы, способствующей стабильному существованию социального организма;
- координирующую, призванную обеспечивать координацию властных воздействий субъекта управления в соответствии с параметрами объекта управления, и их возможными изменениями;
- интегрирующую, связанную с осуществлением такой государственной политики, которая бы учитывала интересы всех элементов общественной системы, способствовала выработке и принятию согласованных управленческих решений;
- мобилизационную, направленную на обеспечение легитимности существующего общественного порядка, получение поддержки и одобрения общества по поводу принимаемых управленческих решений;
- социализирующую, связанную с усвоением в процессе информационного обмена социально-политических норм, ценностей и традиций государства, повышением уровня политической компетентности граждан.

Все эти функции имеют неодинаковое значение в различные периоды существования того или иного государства. Для современной России важнейшей, на наш взгляд, является функция снижения социальной напряженности, которая призвана обеспечить дальнейшее движение в области демократических преобразований.

Процесс государственной коммуникации состоит из элементов, являющихся типичными для любого коммуникативного акта: коммуникатор (органы государственного управления различных ветвей и уровней власти); само сообщение (официальная и неофициальная информация, устная или письменная, вербальная и невербальная); получатель (общество в целом, различные институты гражданского общества, индивидуальный реципиент); каналы распространения информации (межличностные, институциональные и массовые); каналы обратной связи (просьбы, обращения граждан, различные формы политического участия и т.п.); процесс кодирования-декодирования информации (подготовка информационных сообщений, их адекватная интерпретация аудиторией и т.п.); различного рода помехи (технические, семантические, психологические). В данном процессе можно выделить различные виды (в зависимости от ветви власти: законодательная, судебная, исполнительная), уровни (федеральная, региональная, местная), направленности (вертикальная, горизонтальная), каждый из которых имеет не только особую специфику функционирования, но и набор используемых технологий и приемов взаимодействия.

Классифицировать методы, формы и каналы государственной коммуникации можно по разным основаниям. Известный исследователь политико-коммуникативных процессов Р.-Ж.Шварценберг [Шварценберг, 1992] выделяет следующие каналы:

- коммуникация через неформальные каналы;
- коммуникация через организации;
- коммуникация через средства массовой информации.

Способ коммуникации через неформальные контакты или межличностное общение является одним из наиболее древних, существовавших еще в примитивных обществах. Однако он и сейчас, в современных политических системах с развитой сетью средств

массовой коммуникации, играет значительную роль. В этом способе можно выделить два основных аспекта. Первый связан с ситуацией, когда коммуникация осуществляется через межличностное общение в качестве основного канала передачи или получения информации. Этот канал отличается большей эмоциональной связью между коммуникатором и адресатом, что делает его подчас гораздо более эффективным, чем, например, средства массовой информации.

Другим аспектом коммуникации через неформальные каналы является то, что межличностное общение включено в процесс транслирования и усвоения информации посредством массовых каналов. Это доказывает в своем исследовании П.Лазарсфельд, отмечая, что определенная информация передаваемая средствами массовой коммуникации не воспринимается массовой аудиторией непосредственно. Воздействие здесь проходит через посредников - «лидеров мнения». Они более подготовлены к восприятию информации, более информированы, лучше окружающих ориентируются в потоке сообщений средств массовой информации и всегда могут высказать свое мнение по тому или иному информационному поводу. Таким образом, сообщения СМИ вначале поступают к «лидерам мнения», а затем посредством межличностного общения к массовой аудитории.

Следующим средством государственной коммуникации можно назвать коммуникация через организации. Связующим звеном между управляющими и управляемыми здесь служат политические партии и группы интересов, которые опосредуют взаимоотношения между политической системой и средой. Эти институты называют «привратниками», которые призваны артикулировать и агрегировать групповые интересы.

Третьим важнейшим каналом государственной коммуникации выступают средства массовой информации, которые в современном обществе играют все большую роль в распространении политической информации.

Характеризуя каналы информационного взаимодействия властных структур в современной России, можно отметить, что основным каналом информирования в системе государственного управления становятся СМИ, которые превращаются, по сути, в мощный инструмент власти, с чьей помощью она «целенаправленно конструирует политические порядки» [Соловьев, 2000]. Причем повышение роли СМИ в качестве канала государственной коммуникации происходит на фоне фактического отсутствия информационного взаимодействия посредством других каналов.

Помимо выделения определенных каналов коммуницирования, важно, на наш взгляд, классифицировать и способы информационного взаимодействия, используемые контрагентами коммуникации. Для типологии таких приемов в процессе государственной коммуникации в наибольшей степени подходит подход, предложенный отечественным политологом А.И.Соловьевым. Он все многообразие действий в политико-информационном пространстве сводит к двум типам: пропагандистским и маркетинговым [Соловьев, 2000]. Пропагандистский тип представляет собой жесткие способы информационного контроля за сознанием людей. Пропаганда пытается преодолеть основные сознательные ограничения объекта воздействия, тем самым превращаясь в манипулятивный процесс. Исторические примеры свидетельствуют, что государство достаточно часто пользовалось такими манипулятивными приемами, как дезинформация (использование ложных сведений, замена истинных сведений ложными, использование вымышленной информации), диффамация, технология «белого шума» (перенасыщение информационного поля), технология спин-доктора (изменение смысловых акцентов информации) и др.

Преодолеть возможные негативные последствия использования таких жестких методов информационного воздействия, призваны маркетинговые стратегии построения коммуникативного взаимодействия, которые формируются в соответствии с законами спроса и предложения на информационные услуги.

Со второй половины XX века политический маркетинг демонстрирует «устойчивую тенденцию к экспансии своих подходов, мышления, технологий в сферу государственного управления» [Морозова, 1999]. К политическим маркетинговым технологиям традиционно относят политический паблик рилейшнз (или связи с общественностью) и политическую рекламу.

Основное отличие методов государственного ПР как технологии формирования коммуникационных связей заключается в том, что здесь используется косвенное, а следовательно, слабое коммуникативного воздействия в отличие от прямого и сильного воздействия, которое представляет пропаганда. Таким образом, определяя специфику применения технологий ПР в государственном управлении, можно свести общественные связи к управлению общественным интересом, осуществляемое посредством такого согласования интересов, в ходе которого:

а) интересы общественности превращаются в благосклонное ожидание управленческой инициативы;

б) управленческая инициатива приводится в соответствие с ожиданиями общественности [Мирошниченко, 1998].

Наиболее полно технологии ПР и рекламы реализуются в проводимых государством маркетинговых кампаниях, которые являются составной частью демократического процесса принятия государственного решения.

Западная практика функционирования органов управления знает немало примеров проведения эффективных коммуникационных кампаний. Так, во Франции в начале 70-х гг. XX века стартовала, ныне ставшая уже исторической, кампания за безопасность дорожного движения, которая длилась несколько лет и дала положительные результаты. К 1987 году французским правительством было проведено уже 37 подобных кампаний общей стоимостью 236,7 млн. франков [Морозова, 1999].

В нашей стране такое стратегическое и долгосрочное планирование связей с общественностью пока не получило широкого распространения, в силу целого ряда причин, связанных как с объективными по отношению к субъектам государственной коммуникации причинами (нестабильность политической и экономической ситуации не способствует развитию таких форм коммуницирования), так и с субъективными, внутренними противоречиями в развитии самой системы государственного управления, к которым можно отнести отсутствие опыта, знаний методик коммуницирования, а также нежелание чиновников строить общение с населением на новых, открытых, демократических основах.

Процесс коммуникации в российской системе государственного управления отличается определяющей ролью коммуникатора-государства.

В нашей стране государство традиционно было исключительно сильным, доминирующим институтом. Как отмечает российский исследователь в области проблем государственного управления Ю.Ф.Олещук, такая невероятно мощная власть и традиция особой значимости власти вызывали в ее адрес две понятные и противоположные общественные эмоции: огромное на нее упование и огромную же ненависть к ней [Олещук, 1998]. Разрушение привычных «советских» систем опеки и контроля привело к заметному изменению оценок и ожиданий в отношении государства. Так, по данным серии опросов, проведенных российским исследовательским центром ВЦИОМ в 1989, 1994 и 1999 годах, в сознании россиян практически исчезла позиция «государство дало нам все...» [Левада, 1999]. Наряду с этим резко снизилась готовность жертвовать чем-либо для блага государства. В целом исследователи ВЦИОМа зафиксировали возросшее демонстративное отчуждение человека от государства, что в свою очередь оказывает негативное влияние на оценку деятельности органов управления и уровень доверия к ним.

На фоне такого явно негативного отношения населения к органам государственного управления, исследования зафиксировали еще одну тенденцию, заключающуюся в том, что сами госслужащие резко отрицательно относятся, как к важности и полезности участия в управлении граждан и институтов гражданского общества, так к необходимости контроля за властными структурами со стороны граждан.

Таким образом, основные контрагенты процесса государственной коммуникации настроены по отношению друг к другу явно негативно, что не способствует развитию между ними конструктивного информационного обмена.

Тем не менее, государственная коммуникация постепенно становится одним из важных составляющих общественно-политической жизни страны. На региональном уровне ее отличает ряд специфических черт. Проведенное в Самарской области исследование коммуникативного взаимодействия регионального органа управления

(администрации Самарской области) с общественностью позволило выделить несколько таких отличительных особенностей, которые очевидно встречаются и в других субъектах РФ. В ходе исследования были опрошены представители основных участников процесса государственной коммуникации: жители области (N=1200), чиновники (N=80) и журналисты (N=72), что позволило провести комплексный анализ изучаемого явления.

По результатам исследования одной из отличительных черт региональной государственной коммуникации является высокий уровень ее персонификации. Информационная политика администрации Самарской области, как показывают результаты ежедневного мониторинга печатных и электронных СМИ, который был проведен в период с 28 октября 2000 года по 31 августа 2001 года, направлена в большей степени на освещение деятельности первых лиц губернии. По данным этого мониторинга объем освещения деятельности губернатора Самарской области значительно превышает любое из структурных подразделений областной администрации (табл. 1).

Таблица 1.

Показатели освещаемости в СМИ персоналий и пяти основных структурных подразделений Администрации Самарской области (в таблице приведены данные по количеству материалов СМИ в период с 28.10.2000 по 31.08.2001 гг. в абсолютных числах).

Освещаемые персоналии и структурные подразделения	Общее число материалов	
	телесюжетов, передач	публикаций
Губернатор Самарской области	1384	1288
Департамент по ТЭК	677	344
Департамент по строительству, архитектуре, ЖКХ и дорожному хозяйству	227	139
Департамент здравоохранения	314	172
Департамент науки и образования	228	163
Департамент социальной защиты населения	89	102

Так, в исследуемый период количество публикаций, посвященный руководителю области, почти в четыре раза превышает число статей о деятельности самого освещаемого на тот момент департамента по ТЭК. Число телепрограмм, в которых фигурировал самарский губернатор, в два раза превысило аналогичный показатель упомянутого выше структурного подразделения администрации области. Это приводит к тому, что в средствах массовой информации формируется персонифицированный имидж региональной власти, при этом игнорируются важные направления в работе исполнительной власти.

Еще одной особенностью коммуницирования региональной власти и населения является преимущественное использование гоструктурами прямых каналов информирования, наряду с практически полным игнорированием каналов обратной связи.

В ходе исследования всем респондентам предлагалось выразить свое согласие или несогласие с набором суждений, которые характеризуют отношение к проблеме сотрудничества между населением и органами государственного управления. Причем суждения отражали как реальную ситуацию взаимодействия органов управления с населением по информированию его о своей деятельности, так и выяснялись мнения о необходимости такого сотрудничества, которые в дальнейшем сравнивались между собой в каждой группе респондентов (табл.2).

Таблица 2.

Сравнение степени согласия с суждениями: «Органы управления должны вести активный диалог с населением, даже если само население не проявляет инициативы» и «Органы управления ведут активную работу с населением, стараются информировать его о принимаемых решениях и проводимой политике» (в процентах к числу опрошенных).

Степень согласия	Население	Журналисты	Чиновники
------------------	-----------	------------	-----------

	должны	ведут	должны	ведут	должны	ведут
Согласен	80,6	11,0	86,1	20,8	95,1	21,3
Не согласен	3,1	58,6	5,6	62,5	1,1	58,7
Затрудняюсь ответить	16,3	30,4	8,3	16,7	3,8	20,0
ИТОГО	100	100	100	100	100	100

Во мнениях участников исследования наблюдается значительное отличие в оценках того, что власти должны налаживать диалог с населением и реальной деятельностью в этом направлении. Причем тенденции в оценке сложившейся ситуации одинаковы по всем группам опрошенных.

Как видно из таблицы, чиновники в наибольшей степени склонны считать, что органы управления должны вести диалог с населением (95,1%). Интересно, что опрошенные жители области демонстрируют меньшие показатели согласия с данным утверждением. В то же время, достаточно большой процент затруднившихся дать ответ на вопрос, говорит о не сформированности представлений о подобном сотрудничестве.

Важной характеристикой информационного сотрудничества госструктур и общества является степень открытость власти и возможности доступа представителей СМИ к интересующей их информации. В оценке таких возможностей ответы самих журналистов и чиновников разделились. Более половины работников областной администрации полагают, что журналисты могут совершенно свободно получить любую информацию. В то же время почти 80,0% журналистов утверждают, что предоставление такой информации зависит от желания самих чиновников.

Вместе с тем, журналисты достаточно высоко оценили степень открытости областной администрации по сравнению с другими властными структурами, как федерального, так и муниципального уровня. Так, 52,2% опрошенных журналистов сказали, что администрация Самарской области наиболее открыта для граждан, их объединений и для самих журналистов. В то время как, например, открытость федеральных структур отметили только 4,2% респондентов.

Журналисты оценивая ту информацию, которую им предоставляет администрация Самарской области о своей деятельности (в виде пресс-релизов, справок, комментариев), отмечают ее преимущественно позитивный характер (54,9%). В то же время более половины журналистов (52,1%) считают ее недостоверной, а 53,5% опрошенных - скучной.

В то же время чиновники, оценивая информацию о деятельности областной администрации, которая появляется в СМИ, отмечают, что она является позитивной (47,5%) или нейтральной (45,1%). 55,0% опрошенных чиновников считает эту информацию интересной, лишь 22,6% - скучной. В оценке достоверности появляющейся в СМИ информации мнения чиновников разделились следующим образом: всего 37,5% считают ее достоверной, 16,3% - не достоверной и 46,3% опрошенных не смогли оценить достоверность этой информации.

В оценке качества журналистских материалов о деятельности администрации Самарской области, мнения чиновников разделились практически поровну: 46,3% опрошенных удовлетворены их качеством, а 45,1% - не удовлетворены. Причинами невысокого качества статей, телесюжетов и радиопрограмм, на взгляд чиновников, является, в первую очередь, низкий уровень профессионализма самих журналистов. Такого мнения придерживаются почти половина недовольных качеством журналистских материалов чиновников, 17,5% из них, в качестве причины такой ситуации, указывают на закрытость самой властной структуры и 18,8% ссылаются на отсутствие в администрации специалистов, которые могли бы взаимодействовать с журналистами.

Помимо оценок различных характеристик информации, которой обмениваются партнеры по общению, в ходе исследования изучалась удовлетворенность респондентов количеством информации о деятельности администрации Самарской области. Наибольшую степень удовлетворенности появляющейся в СМИ информацией об областной администрации продемонстрировали журналисты: 3/4 опрошенных работников масс-медиа считают количество информации достаточным. Среди чиновников этот

показатель гораздо ниже: всего 56,2% от числа опрошенных высказали удовлетворенность количеством информации о деятельности областной администрации, а более трети указали на недостаточность такой информации. Самый низкий процент удовлетворенности количеством информации у населения. Лишь 43,9% опрошенных жителей Самарской области отметили, что информации достаточно. Среди населения области большой процент опрошенных затруднились ответить на данный вопрос (почти четверть от общего числа респондентов). Это может свидетельствовать, с одной стороны, о том, что информация подобного рода не вызывает интереса у жителей региона, но, с другой стороны, большое количество людей, не сумевших дать оценку объему информационного сотрудничества говорит о недостаточном уровне его развития, об отсутствии сложившихся социальных представлений и ожиданий о нормах такого сотрудничества.

Кроме того, приведенные выше результаты демонстрируют достаточно серьезные тенденции. Так, население, на которое в общем-то и рассчитана размещаемая в СМИ информация, в наименьшей степени удовлетворено ее количеством. В то время как журналисты, которые призваны обеспечивать этот процесс, высказывают наибольшую степень удовлетворенности. Такая ситуация может привести к тому, что СМИ, являясь цензором повестки дня масс-медиа, будут ограничивать количество информации о деятельности областной администрации, в то время как более трети населения Самарской области считают, что ее недостаточно. Конечно, важен и вопрос качества данной информации, которая, как правило, носит сугубо официальный характер «хроники с полей», что, безусловно, отталкивает население, особенно молодое поколение, однако результаты исследования в очередной раз доказывают влияние удовлетворенности количеством информации на позитивные оценки деятельности органов управления. Так, те респонденты, которые считают информацию о деятельности администрации Самарской области достаточной, обладают более высокой степенью доверия к органам управления и их деятельности.

Респондентам, указавшим на недостаточность информации о деятельности администрации Самарской области в СМИ, было предложено определить причины данного явления.

Население и журналисты основные причины отсутствия достаточного количества информации видят в позиции самой администрации, которая не заинтересована в предоставлении материалов о своей деятельности (51,3% и 31,9% соответственно). Среди опрошенных чиновников данную причину указали лишь 12,5%. Следующей по значимости причиной стал характер деятельности властной структуры, где отсутствуют события, о которых бы стоило сообщить. Треть опрошенных жителей области и журналистов назвали данную причину. Чиновники же напротив, указывают, прежде всего, на незаинтересованность самих журналистов в освещении данной темы (32,5%) и отсутствие интереса у самого населения - 12,5% от числа опрошенных.

Однако, журналисты и чиновники сходятся во мнении о том, в органах власти нет специалистов, способных наладить диалог со СМИ. Среди журналистов эту причину выделили 20,8% опрошенных, среди чиновников - 12,5%.

Таким образом, можно выделить ряд препятствий в развитии государственной коммуникации на региональном уровне: сохраняющееся недоверие к властным структурам, закрытость власти, отсутствие у чиновников заинтересованности в диалоге с обществом, а также отсутствие необходимого кадрового, правового и финансового обеспечения подобного коммуникативного взаимодействия. Однако, несмотря на все вышеперечисленные трудности, очевидно, что в настоящее время уже сформировалась потребность в создании диалоговой модели коммуникации между государством и обществом, осознание которой характерно для всех основных ее участников: чиновников, журналистов и самого населения.

Список литературы

1. Левада Ю.А. «Человек советский» десять лет спустя: 1989 - 1999 (предварительные итоги сравнительного исследования) // Экономические и социальные перемены: мониторинг общественного мнения. Информационный бюллетень. 1999. №3(41). - С. 7-15.
2. Мирошниченко А.А. Public relations в общественно-политической сфере. Провинциальная практика. - М.: Экспертное бюро, 1998. - 144с.
3. Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. - М.: РОССПЭН, 1998. - 247с., илл.
4. Олещук Ю.Ф. Госаппарат в России // Мировая экономика и международные отношения. 1998. №4. - С. 131- 135.
5. Почепцов Г.Г. Теория и практика коммуникации. - М.: Центр, 1998. - 352с.
6. Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии. - М.: Аспект Пресс, 2000. - 559с.
7. Шварценберг Р.-Ж. Политическая социология. Ч.1. - М., 1992. - 121с.