

## 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 властотношениях 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 расколота 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 информационной политики. Деятельность 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 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.*