

# ИНФОРМАЦИОННОЕ ОСВЕЩЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РФ

## «БАРЬЕРЫ» В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНФОРМАЦИОННЫХ СТРУКТУР РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

**В.А. Анникова**

Кафедра политических наук  
Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Макляя, 10а, Москва, Россия, 117198*

В статье рассматривается современное состояние информационных структур органов власти субъектов Российской Федерации. Автор, в частности, приводит в пример Кемеровскую область, где нынешняя региональная власть представляет собой сегодня монолитную ветвь, возглавляемую губернатором, а информационные подразделения региональных органов управления обслуживают интересы высокопоставленных чиновников.

**Ключевые слова:** связь с общественностью, информационные технологии, политический диалог, гражданское общество, имидж органа власти, управленческая деятельность, полномочия органов власти, пресс-служба, информационно-аналитический отдел, олигополия.

Одним из условий развития демократических отношений в обществе является создание структур, обеспечивающих информационное взаимодействие органов власти и граждан. Эта деятельность носит двусторонний характер: с одной стороны, государство заинтересовано в том, чтобы в общественном сознании с помощью средств массовой информации создавалось позитивное впечатление о деятельности его ведомств. С другой стороны, функционирование институтов государственной власти предполагает аккумуляцию и концентрацию социальных интересов и потребностей самого общества, различных групп, из которых оно состоит, с целью формирования и проведения в жизнь соответствующих политических решений, направленных на удовлетворение этих потребностей и интересов.

На Западе такие задачи в течение многих десятилетий эффективно решают структуры «паблик рилейшнз».

Различные модели взаимодействия с общественностью можно отметить и в российской истории. В средневековой Руси существовала такая форма городского самоуправления, как народные вече, на которых люди могли призывать на престол князя, решать хозяйственные вопросы, объявлять войну или заключать мир.

С развитием капиталистических отношений в России стали применяться элементы «паблик рилейшнз» в сфере экономики, в начале XX в. в торговле уже активно использовалась реклама, а ярмарки в Москве, Санкт-Петербурге и Нижнем Новгороде приобретали всемирную известность.

События 1917 г. могут служить примером подтверждения эффективности технологий связей с общественностью в борьбе за власть: в стране превалирует атмосфера публичности, народные массы широко участвуют в политическом диалоге, в средствах массовой информации — плюрализм мнений, который исчезает с утверждением диктатуры пролетариата, постепенно трансформирующейся в диктатуру коммунистической партии.

К концу 30-х гг. в России складывается своеобразный тип государства: с одной стороны принимается самая демократическая в мире конституция, а с другой, — народные массы становятся объектом манипулирования политических лидеров и фактически полностью лишаются возможности влиять на управленческие процессы. Гражданам остается лишь единодушно одобрять и безоговорочно выполнять спущенные сверху решения.

Функции «паблик рилейшнз по-советски» осуществляли работники партийных комитетов, организационных, идеологических отделов и широкой сети различного рода подразделений пропаганды и агитации, а приемные по работе с жалобами граждан создавали видимость взаимодействия с населением [8. С. 6—8, 24—25].

Технологии «паблик рилейшнз» в отличие от пропагандистских методов призваны влиять не только на общественность, но и на инициаторов этого влияния, в процессе чего происходит согласование интересов управляемого и управляющего, установление сотрудничества и взаимопонимания. Эта система предполагает длительность процесса взаимодействия и является более сложной по сравнению с пропагандистским воздействием и, как пишет А.А. Мирошниченко, более социально ответственной [5. С. 11].

Для эффективной работы российские технологии связей с общественностью не должны полностью копировать американские или западноевропейские, применять их необходимо с учетом национальной специфики, беря на вооружение все то полезное, что накоплено в многовековой истории страны.

Главное отличие российских процессов формирования общественных институтов в сравнении со странами Запада в том, что основным инициатором их создания, как правило, выступало государство, и это накладывало отпечаток на все отношения — хозяйственные, социальные, культурные, не говоря уже о политических. Самодеятельность снизу ограничивалась, в результате чего замедлялась естественная эволюция «традиционного общества» и «традиционной культуры». Общественные институты были тесно привязаны к государству и зависели от него [2. С. 21].

Функционирование отечественных технологий связи с общественностью невозможно без наличия гражданского общества, элементы и блоки которого в России предстоит создавать заново.

Службы, отделы, управления по связи с общественностью стали формироваться во властных, политических, промышленных, коммерческих организациях в конце 1980-х — 90-х гг., когда в российском обществе началась «перестройка» во всех сферах экономической и политической жизни.

Деятельность таких подразделений в органах государственной власти и местного самоуправления осуществляется на основе Положений о службах по связям с общественностью, индивидуально разработанных в каждом субъекте Российской Федерации с учетом местной специфики и мнений специалистов.

Основными их функциями были определены: формирование позитивного имиджа органа власти, завоевание доверия граждан, анализ информации о состоянии общества, в результате которого государственные институты получают возможность своевременно корректировать свою управленческую деятельность.

Значительная роль в процессе формирования благоприятных отношений с общественностью принадлежит средствам массовой информации, которые аккумулируют в едином информационном пространстве двусторонние потоки информации: сведения от государственных структур — общественности и сообщения о том, как оценивают граждане деятельность власти.

Как известно, состояние информационной системы четко отражает состояние самого общества, одним из важных признаков демократии является нацеленность СМИ и других коммуникативных структур на решение социальных проблем, доминирование в информационной среде не коммерческих и узкополитических интересов, а общечеловеческих ценностей.

Современный период российской истории политологи нередко называют «постдемократией» или «откатом от демократии» [11. С. 958—977]. Соответственно, под воздействием реальных политических процессов трансформировались задачи и функции PR-структур государственной власти, особенно региональных.

Интересной в этой связи является история информационных подразделений двух ветвей власти в Кемеровской области, — региона, отличавшегося высокой политической активностью в конце XX в.

Обострившийся в 1995 г. конфликт губернатора Кузбасса М. Кислюка и председателя Законодательного собрания А. Тулеева привел к тому, что функции пресс-службы администрации и информационно-аналитического отдела Законодательного Собрания свелись тогда к борьбе друг с другом при участии «подручных» СМИ.

Региональная пресса разделилась тогда по принципу приверженности одному из лидеров. В пользу руководства исполнительной власти работали средства массовой информации, соучредителем которых была администрация области. Против него действовали в основном частные издания, зарабатывающие авторитет и популярность аудиторией критикой в адрес областной администрации.

Значительная часть объективной информации в этой ситуации не попадала в информационное пространство, рейтинг исполнительной власти становился все более низким. Провал информационной политики явился одной из причин кризиса исполнительной власти Кузбасса.

В настоящее время главой исполнительной власти Кемеровской области является А. Тулеев, благодаря чему исполнительная и представительная ветви прак-

тически слились в одну монолитную властную структуру. Самый популярный и действенный способ предвыборной рекламы претендентов на места в Законодательное Собрание — фотографии и телевизионные кадры, где рядом с кандидатом находится губернатор на фоне лозунгов: «Вместе — на благо Кузбасса».

В соответствии с принципом разделения властей, ставшим актуальным для российской политической жизни в конце XX столетия, региональные органы представительной власти — Законодательные Собрания (Областные Думы) — получили значительные полномочия. В их компетенцию входит принятие уставов краев, областей, автономных округов, городов федерального значения, а также внесение в них изменений и дополнений [4. С. 184].

Важную роль в деятельности законодательного органа субъекта Федерации играет осуществление им контрольных полномочий: за исполнением законов, порядком распоряжения собственностью субъекта Федерации, осуществлением программ социально-экономического развития, финансовый контроль. Также законодатели участвуют в назначении на должность ряда лиц исполнительной и судебной власти, что предусмотрено конституциями (уставами) большинства субъектов Федерации [4. С. 182—183]. Но практика показывает, что во многих субъектах Российской Федерации деятельность законодательных собраний является усеченной, не соответствует их месту и роли в системе органов государственной власти регионов [4. С. 185].

В таких условиях преобладающее влияние исполнительной власти распространяется и на деятельность PR-служб, созданных в аппаратах Законодательных Собраний, которые не могут осуществлять свои функции без административного вмешательства.

Поскольку в России еще не сложилась модель единого электорального поведения, расплывчатость и несовершенство законодательства о СМИ и выборах позволяет доминирующей политической силе обходить закон, использовать в процессе политической борьбы бюджетные средства и злоупотреблять служебными полномочиями. В ходе предвыборной борьбы главными средствами реализации «административного ресурса» становятся СМИ, хотя это противоречит самой идее демократии [3. С. 195].

Как отмечают исследователи, различие в возможностях серьезно влияет на результаты выборов. Власть недееспособна без использования административных ресурсов в достижении целей — любой ценой удержаться на посту или привести в госаппарат «своих людей» — и использует методы «кнута и пряника» [1. С. 132]. Что касается пресс-служб органов власти и других информационных подразделений, то во время избирательных компаний они превращаются в «пожарные команды», функции которых сведены к агитационно-пропагандистским мероприятиям и борьбе с политическими соперниками. Напрямую от результата выборов нередко зависит дальнейшая служебная карьера руководителей «пиаровских» отделов, пресс-секретаря, главных редакторов государственных СМИ.

Результаты проведенного несколько лет назад в Кемеровской области экспертного опроса «Пресса и власть» показали, что большинство респондентов-журналистов не доверяют сотрудникам пресс-служб органов региональной власти, считают, что они способствуют распространению позитивной информации

о госструктурах и замалчиванию негативной. Также ответы журналистов показали, что качество основного продукта деятельности информационных подразделений — пресс-релизов — является низким и они мало помогают редакциям в работе.

Наиболее полезным видом взаимодействия с органами власти журналисты назвали пресс-конференции, поскольку на этих встречах корреспонденты газет, телевидения, радио не только имеют возможность получить у чиновников необходимые сведения, но и узнать, какие проблемы в большей степени интересуют их коллег. С другой стороны, общаясь с прессой, региональные руководители также получают информацию о социально-экономической и политической ситуации в регионе.

На вопрос анкеты «Как Вы считаете, если журналистский материал будет содержать критику в адрес региональных органов власти, подвергнется ли его автор давлению?» около 70% чиновников обладминистрации считают, что «безусловно, подвергнется» и «скорее всего, подвергнется».

Эти мнения, к сожалению, подтверждаются реальными фактами: полтора года назад прекратила свое существование областная газета «Кузнецкий край», одна из самых популярных у кузбасских читателей. С большими трудностями постоянно сталкивается издание «Наша газета», творческий коллектив которой сейчас вынужден готовить номера в домашних условиях. По словам бывшего председателя Союза журналистов Кемеровской области В.Я. Майдарова — журналиста с тридцатилетним стажем, в регионе процветают только те издания, которые воспевают заслуги губернатора.

Специфика отдаленных российских регионов заключается в том, что для них местные СМИ являются основным источником информации, современные коммуникативные технологии и Интернет пока не могут компенсировать провинциальному пользователю недостаток объективных сведений, как это происходит в федеральном центре. Недоступными для них остаются и уже ставшие популярными у столичных жителей интернет-сайты федеральных и муниципальных органов власти, объединенные общим названием «Электронное государство».

Исследователи характеризуют эту ситуацию как «цифровой раскол», когда миллионы российских граждан, не имея компьютерных навыков и доступа к новым средствам коммуникации, лишаются права политического участия [10. С. 739].

Проблематичным является использование PR-технологий и для многих региональных чиновников. Несоответствие процесса развития технологий, стремительно изменяющих общество, и «закостенелости» чиновничьего аппарата, из-за недостатка знаний и навыков не способного применять консенсусные средства управления и пытающегося руководить «по-старинке» — характерный признак российской региональной политики. К тому же в провинциальных органах власти все еще осталось большое число аппаратчиков, долгое время проработавших в обкомах и горкомах коммунистической партии. В своей деятельности они по-прежнему опираются на принципы советской системы: авторитарное давление и приказы, что создает условия для возвращения к административно-командной модели управления.

Малоэффективным в этой связи является функционирование аналитических служб в органах власти субъектов федерации. Как правило, это объясняется недостатком квалифицированных специалистов, непониманием со стороны управленцев высшего ранга роли аналитической работы, которая заключается в диагностике, прогнозировании и моделировании информационных процессов, событий, отношений и технологий, необходимых для принятия управленческих решений и способствующих их воплощению на практике.

Для обработки результатов исследований и подведения итогов необходимы современные компьютерные программы, аналитикам государственных структур необходимо оперативно осваивать их, постоянно совершенствуя уровень своей профессиональной компетенции, что, как уже отмечалось, во многом проблематично.

В информационной работе необходима заинтересованность не только сотрудников пресс-службы, но и всех подразделений органа региональной государственной власти, которые являются источниками первичной информации, поступающей к ним из внешней среды.

Задача подразделений — систематизировать, анализировать сведения и передавать их в пресс-службу, это поможет сделать информацию более содержательной и полезной для редакций.

Отправляя эти материалы в СМИ, пресс-служба не имеет права требовать их стопроцентной публикации, так как журналистам необходима возможность выбора. К тому же переизбыток информации о властных структурах часто вызывает раздражение у потребителей, а необходимым условием конструктивных и доброжелательных отношений прессы с госструктурами является свобода творчества. Излишнее вмешательство чиновников создает в редакциях напряженную обстановку и в итоге приводит к неприятию сотрудников пресс-службы.

Как отмечает доктор политических наук Ю.А. Нисневич, государственной бюрократии свойственно стремление к максимальной информационной закрытости, непрозрачности своей деятельности. Эти свойства и особенности могут не только существенным образом влиять на темпы проведения административной реформы, но и приводить к качественным искажениям ее целей и результатов [6. С. 7].

Для создания благоприятных отношений с общественностью пресс-службам необходимо предоставить журналистам возможность присутствия на всех открытых заседаниях, доступ к открытым документам, независимо от того, какое средство массовой информации они представляют.

Чем более коммуникабельными являются чиновники, чем больше условий создается для их контактов с прессой, тем более доброжелательными становятся отношения власти и журналистики, что благоприятно сказывается на состоянии всего общества, поскольку журналист — это не просто передаточный механизм, а активное и в значительной мере определяющее звено в коммуникационном процессе. Его роль — порождение информации [9. С. 88].

Как показали результаты опроса, среди кузбасских журналистов сегодня доминирует убеждение, что региональная власть использует свои информационные структуры в качестве своеобразных «фильтров», с помощью которых создается

однобоко-позитивный имидж власти, а журналисты не имеют возможности свободно выражать свою точку зрения из-за давления чиновников.

Такая ситуация наблюдается во многих субъектах Российской Федерации, и, как пишет А.И. Соловьев, не только в России. Для борьбы с **олигополиями** (сосредоточением в одних руках ведущих в регионе страны СМИ и обретением незаконных прав на формирование местного информационного пространства) на Западе существуют *два основных механизма*.

Первый — **государственное регулирование**, которое бывает двух типов: **общественное и коммерческое**.

**Общественное государственное регулирование** направлено в основном на поддержание в информационном пространстве общеколлективных ценностей и интересов. Объектом государства становятся новости, культурно-познавательные передачи, искусство и образование, а нормой подачи информации признается сбалансированность новостных сообщений, обязательная аргументация, если не исключая качественные оценки, то дополняющая их статистикой, цифрами, количественными данными.

Наиболее показательный пример подобного государственного регулирования представлен в Великобритании, где крупнейший производитель информации — компания ВВС — подчиняется неангажированному наблюдательному совету, выполняющему контрольные функции.

Противоположный — **коммерческий тип государственного регулирования** — ориентирован не на поддержание общественного, общеколлективного формата информации, а на прибыль СМИ. Такая установка предполагает подчинение деятельности СМИ распространению развлекательной или иной — например, экономически значимой — информации, в которой заинтересован потребитель. Этот тип государственного регулирования возможен в условиях децентрализованной системы, в которой приверженность СМИ общественным целям — даже не дань общественным традициям, а, скорее, конкретный повод получить лицензию на вещание. Наиболее типичный представитель такого типа взаимодействия государства со СМИ — США.

Однако при всех достоинствах такой модели, где информационные потоки выстраиваются в полном соответствии с запросами потребителей, а СМИ занимают серьезные политические позиции, государство испытывает здесь существенные трудности в реализации своих функций. И это понятно, поскольку в данном случае очень трудно реализовать общегосударственные цели в информационном пространстве, поддерживать воспроизводство традиционных ценностей, воспрепятствовать атомизации общества [7. С. 218—219, 224].

Наряду с технологиями регулирования в арсенале государства присутствуют и механизмы **дерегулирования**, т.е. приемы и способы либерализации формализованного публичного контроля в сфере массовой коммуникации. Такого рода действия направлены на поощрение открытия различных частных СМИ (при наличии с их стороны незначительных общественных обязательств) и устранение всякого рода ограничительных действий со стороны государства (в США эта тенденция проявилась в том, что в 2003 г. были сняты законодательные ограничения

на одновременное владение печатными СМИ, теле- и радиостанциями на территории одного города). Философской основой такого рода действий выступает неолиберальная концепция, проповедующая идеалы свободного рынка и справедливой конкуренции [7. С. 219].

России необходимо создать собственные механизмы противостояния информационному монополизму в регионах, их отсутствие сегодня приводит общество в состояние информационной дезинтеграции, переходящей в дезинтеграцию политическую, способствует экономическому отставанию страны от Западной Европы и США.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Горбачев М.И., Горанский А.М., Горнакова О.М. Манипулятивные технологии в современных избирательных кампаниях // *Безопасность*. — 2003. — № 3—4.
- [2] Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы России. — М., 1998.
- [3] Комаровский В.С. Государственная служба и СМИ. — Воронеж, 2003.
- [4] Медведев Н.П. Политическая регионалистика: Учеб. пос. — М., 2005.
- [5] Мирошниченко А.А. Public Relations в общественно-политической сфере. — М., 1998.
- [6] Нисневич Ю.А. Административная реформа: цели и результаты // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология»*. — 2008. — № 4.
- [7] Политические коммуникации / Под ред. А.И. Соловьева. — М., 2004.
- [8] Рева В.Е. Связи с общественностью: История, теория, практика. — М., 1997.
- [9] Тавокин Е.П. Массовая коммуникация: сущность и состояние в современной России. — М., 2005.
- [10] Турунок С.Г. Электронное государство // *Политология. Лексикон* / Под ред. А.И. Соловьева. — М., 2007.
- [11] Шевцова Л.Ф. Россия — год 2005: логика отката // *Российская политическая наука*. — М., 2008. — Т. 5: 1995—2006.

### **«BARRIERS» IN ACTIVITIES OF INFORMATIONAL STRUCTURES OF REGIONAL AUTHORITY**

**V.A. Annikova**

The Department of Political Science  
People's Friendship University of Russia  
*Mikluho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198*

In the given article is considered the current state of informational structures of the authority of regions of the Russian Federation. The author considers Kemerovo region as a case study. This region is representative because nowadays regional authority there became a monolith headed by the governor and its informational departments serve to high ranked officials.

**Key words:** public relations, informational technologies, political dialog, civil society, the image of authority, management activity, privileges of authorities, press service, analytical-informational department, oligopoly.