

**ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ОРГАНА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ
СОЦИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КОМИ)**

*Работа представлена кафедрой социально-политических процессов и управления персоналом Коми
Республиканской академии государственной службы и управления при Главе Республики Коми.
Научный руководитель – доктор социологических наук, профессор В. А. Торлопов*

Статья посвящена основным принципам и подходам к информационной политике органов государственной власти, осуществляющих проведение социальных реформ. Данная проблема анализируется на примере органов социальной защиты Республики Коми. Автор раскрывает технологию построения информационного поля, анализирует сильные и слабые стороны отдельных приемов и методов PR-деятельности.

The article “The information policy of the regional executive body (the example of the Komi Republic)” is about the main principles and approaches to the information policy of the executive bodies responsible for the implementation of the laws on social reforms. The author explains the technology of creating the information field, analyses strong and weak points of certain PR-methods and instruments.

Начало 2005 года в России было встречено «под флагом монетизации». Реформа системы льгот, которой еще в 2004 году предсказывалась трудная судьба, превзошла в этом плане все ожидания, оказавшись событием номер один со знаком «минус» в общественной, экономической, социальной и даже культурной жизни страны. Вся реформаторская деятельность Правительства однозначно ассоциировалась с монетизацией, и уровень доверия населения к власти стал резко падать¹. Встал вопрос о сохранении хотя бы приемлемого уровня управляемости. В связи с этим активизировалась коммуникативная функция органов власти, выражаемая

как «информационная политика органов государственного управления».

«Монетизация» в первую очередь стала проверкой для органов исполнительной власти, осуществляющих социальную политику, которые взяли на себя весь груз коммуникаций с «обиженными льготниками». И здесь встал вопрос о последовательной государственной информационной политике в условиях социальной реформы. На российском телевидении ежедневно выходили ролики с бабушками из сельской местности, которые выбирали вместо льгот деньги, в прессе появились публикации, раскрывающие идеологию «зурабовской реформы».

«Держать удар» спроса населения на социальную информацию органам исполнительной власти, осуществляющим социальную политику в субъекте РФ – Республике Коми во многом помогла уже созданная в 2000 году система информационного обеспечения деятельности органов по социальным вопросам.

В конце 90-х в региональных органах исполнительной власти появляются первые подразделения по связям с общественностью. В Администрации Главы Республики Коми и Правительства Республики Коми в мае 1998 года было создано Управление по связям с общественностью и информации. Управление рекомендовало органам исполнительной власти республики ввести функции по обеспечению информационной открытости управления, а также выделить специалиста, ответственного за информационную деятельность организации. Следуя рекомендациям, в 2000 году в Министерстве РК по социальным вопросам был создан отдел по связям с общественностью и разработан первый в республике программный документ в области информационной политики населения. Надо отметить, что появление концептуальных документов в области информационной политики, а также подразделений PR является принципиальным моментом формирования открытой системы органов государственной власти. От умения власти наладить диалог с общественностью зависит эффективность реализации государственных управленческих решений.

Ключевым здесь выступает понятие диалога как двухстороннего общения между субъектами информационной политики. В теории управления информационными процессами профессор, доктор философских наук В. Д. Попов среди двух других («тоталитарная», «манипулятивная») выделяет третью как самую прогрессивную «диалоговую» модель информационного воздействия на массовое сознание². В основе диалоговой модели лежат равноправные субъект-субъектные отношения или отношения социального партнерства.

В современных условиях, когда органы государственной власти являются рядоположенными субъектами деятельности в информационной сфере общества среди иных, имеющих свои специфические информационные интересы и цели субъектов, информационную политику органов власти, по нашему мнению, необходимо рассматривать в рамках концептуального подхода. Орган власти и управления, приступая к формированию собственной информационной политики, прежде всего должен разработать ее концепцию. Концепция (от conception – соединение, совокупность, система) – совокупность логически непротиворечивых положений, дающих трактовку какого-либо предмета, процесса, явления; руководящая идея в понимании какого-либо явления³.

Кафедра информационной политики РАГС выработала алгоритм разработки концепции информационной политики субъекта Российской Федерации⁴.

Таблица 1

Алгоритм разработки концепции информационной политики субъекта РФ

1-й этап	Оценка текущего состояния проблемы (информационного пространства)
2-й этап	Выявление ресурсов для регулирования проблемы
3-й этап	Определение цели Концепции
4-й этап	Выработка основных аспектов Концепции (принципы, цели, задачи и средства реализации концепции)
5-й этап	Разработка целевой программы реализации Концепции (ЦПРК)
6-й этап	Создание правовой, организационной, экономической, административной, кадровой базы реализации ЦПРК
7-й этап	Определение сроков и порядка реализации ЦПРК
8-й этап	Информационное обеспечение реализации ЦПРК
9-й этап	Создание системы контроля (коммуникационный аудит)

Как видно из табл. 1, разработка концепции начинается с первого этапа – оценки текущего состояния проблемы. Исследуется состояние информационного пространства, в котором функционирует орган исполнительной власти. К настоящему времени дано немало определений информационного пространства, но все они, по мнению признанного теоретика журналистики Е. П. Прохорова, пока не могут нас удовлетворить⁵. Понятие «информационное пространство» привнесено в научный дискурс лексикой формирования теорий информационного общества, глобализации (киберпространство, виртуальное пространство, правовое, культурное, политическое пространство и т. д.). В рамках геополитического подхода под информационным пространством понимается некая территория, покрытая, оснащенная информационными ресурсами (национальными, международными, региональными, представленными в виде СМИ, СМК, интернет-систем, архивов, библиотек и т. д.) и имеющая журналистско-аудиторные характеристики. Данный подход нашел отражение в информационном законодательстве Российской Федерации. В качестве основных проблем, на устранение которых направлены информационные нормативные акты, в Концепции развития единого пространства России называются отсутствие единого целостного информационного пространства, неравномерность распространения информационных услуг, ресурсов и программных продуктов по территории России, отсутствие реальных возможностей удовлетворения потребностей граждан на получение информации и некоторые другие.

Позитивная роль информационного законодательства в разработке теории информационного пространства несомненна, однако юридические документы не могут дать достаточного представления о его природе и эффективности функционирования в социокультурной среде⁶. Достаточно подробно проанализированы подходы к определению и исследованию информаци-

онного пространства И. М. Дзялошинским⁷. А. В. Шевченко определяет информационное пространство как совокупность множества информационных полей, создаваемых средствами массовой коммуникации и информации⁸. С. И. Алексухин под «информационным пространством» понимает многомерную сеть, построенную из сложно переплетенных прямых и обратных связей субъектов информационных воздействий⁹. С. В. Коновченко, А. Г. Киселев трактуют информационное пространство как в широком смысле – сфера отношений субъектов и объектов, формирующаяся по поводу производства, распространения и потребления информации, так и в узком – 1) способ удовлетворения информационной потребности всех слоев населения; 2) информационные связи между этносами, народами, государствами, коммуникативные связи между родными и близкими; 3) система либо создания атмосферы высокой духовности, либо погружения в состояние депрессии и фрустрации, поражающие значительное количество людей¹⁰.

При оценке информационного пространства анализируются основные его характеристики: географические, которые предполагают наличие: а) территории; б) потенциального потребителя (устойчивые связи между СМИ и потребителями или их отчуждение); социально-экономические, нравственные, административные правила, стандарты, определяющие взаимодействие СМИ и аудитории; правовые – реализация прав граждан на информацию, удовлетворяющую их потребности (сегодня сложился правовой парадокс: журналист имеет право на получение информации, а гражданин нет).

Второй этап – выявление ресурсов для регулирования проблемы, то есть какие средства и субъекты необходимо задействовать, чтобы впоследствии концепция была реализована.

Субъектами информационного пространства выступают государственные и негосударственные органы, общественные

организации, политические партии и объединения, издательства и система средств распространения и связи (почта, телеграф, система Интернет). Особым субъектом информационного пространства выступают средства массовой информации и коммуникации, а значит, телекомпании, газеты, журналы, медиахолдинги, творческие объединения в персонифицированном виде (журналисты, писатели, театральные деятели и их союзы). Средства реализации работают с содержательными компонентами информационного пространства – информационными процессами, общественным мнением, массовым сознанием.

Третий этап – определение цели (долгосрочной, среднесрочной, краткосрочной). В настоящее время в органах власти проявляется тенденция, которая выражается в несоотнесении имеющихся ресурсов и намеченных целей. В 60-е годы в СССР декларировалось, что к 2000 году в стране будет построен коммунизм. В итоге история показала, что недооценка ресурсов, неправильный выбор стратегии по отношению к ресурсам и цели привели к тому, что ресурсы были израсходованы, а цель не достигнута.

Четвертый этап – выработка основных аспектов концепции. Под аспектами понимаются принципы, цели, задачи и средства реализации концепции. Пятый этап – выработка стратегических направлений и тактических приемов – региональной целевой программы реализации концепции. К шестому этапу относится создание ряда баз – правовой, организационной, административной, экономической, кадровой базы реализации этой программы. Данную аналитическую, исследовательскую работу необходимо проделать, прежде чем программа будет вынесена на обсуждение. Этап предполагает создание и оценку имеющейся базы субъекта.

На седьмом этапе определяются порядок и сроки реализации целевой программы. На данном этапе должна быть проведена скрупулезная и тонкая работа; если

процедура не будет отработана, далее исполнители будут сталкиваться с проявлением негативных явлений.

Восьмой этап – информационное обеспечение реализации программы. Если орган власти не подготовит СМИ к тому, что у него есть своя концепция информационной политики, то независимые СМИ воспримут концепцию в штыки, поскольку сама природа журналистской деятельности оппозиционна по отношению к власти.

И последний этап – создание системы контроля выполнения намеченных мероприятий по организации информационных процессов путем коммуникативного аудита информационного пространства.

Концептуальный подход в разработке информационной политики органа исполнительной власти был применен министерством, осуществляющим социальную политику в субъекте РФ – Республике Коми.

В феврале 2000 года приказом министра РК по социальным вопросам была утверждена Концепция информационной политики Министерства РК по социальным вопросам. Концепция определила цель и задачи информационной политики системы органов по социальным вопросам, структурирование информационного поля органов по социальным вопросам республики и обозначила потребителей социальной информации.

Одной из задач информационной политики органа государственной власти является формирование собственного информационного поля. Начиная с 2000 года автором разрабатывалась технология построения информационного поля органа государственного управления, которая впоследствии была апробирована на практике. Сегодня данная технология может быть использована в работе ПР-подразделений органов государственной власти с многоуровневой организационной структурой.

Рассмотрим схему информационного поля органа социальной защиты.

Информационное поле органа социальной защиты – это единое информационное пространство, состоящее из внешнего и внутреннего информационного поля организации, внутри которого осуществляют-

ся коммуникации между организацией и потребителями ее информации.

Информационное поле органа социальной защиты имеет следующую структуру (см. рис. 1).

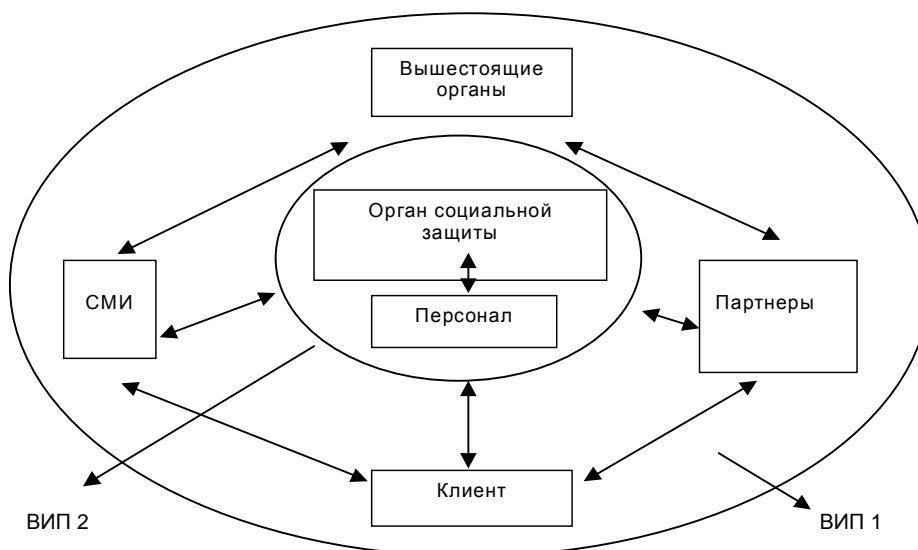


Рис. 1 Информационное поле органа социальной защиты.

Под органом социальной защиты в данной схеме понимается Министерство РК по социальным вопросам, республиканское стационарное учреждение, орган по социальным вопросам администрации МО города (района).

Внешнее информационное поле, обозначенное на схеме ВИП 1, состоит из информационного пространства, где осуществляются коммуникации органа социальной защиты с группами общественности, являющимися потребителями социальной информации, во внешней среде, т. е. за пределами органа.

В число потребителей социальной информации во внешнем информационном поле входят следующие группы:

- клиент – клиенты учреждений социальной защиты (малообеспеченные граждане, ветераны, инвалиды, семьи с детьми и т.д.),
- СМИ – газеты, радио, телевидение, информационные агентства, Интернет;
- партнеры – органы здравоохранения, образования, культуры, службы занятос-

ти, профсоюзы, общественные организации социальной направленности, учебные организации;

- вышестоящие организации: для управления по социальным вопросам – министерство РК по социальным вопросам, администрация МО города (района), глава МО, для республиканских стационарных учреждений – министерство РК по социальным вопросам; для министерства – Администрация Главы РК и Правительства РК, заместители Главы РК, Правительство РК, Глава РК, Министерство здравоохранения и социального развития РФ.

Внутреннее информационное поле, обозначенное на схеме ВИП 2, состоит из информационного пространства, где осуществляются коммуникации внутри органа социальной защиты, между сотрудниками органа и его структурными подразделениями. Совокупность внутреннего информационного поля и внешнего информационного поля органа социальной защиты составляют единое информационное поле

органа социальной защиты, которое можно выразить формулой:

$$\text{ВИП } 1 + \text{ВИП } 2 = \text{ИП.}$$

С группами потребителей информации используются следующие формы информационной работы. Информирование посредством СМИ осуществляется через **пресс-релизы, авторские статьи, специальные рубрики в газете, пресс-конференции, брифинги, приглашения журналистов на мероприятия, проводимые организацией.** Информирование клиента и установление с ним диалога осуществляется в следующих формах: посредством СМИ; организации деловых, тематических встреч с жителями сел, поселков, микрорайонов, личного приема граждан; выездных приемных, информационных встреч с общественными организациями; «прямых телефонных линий», организации приема граждан на базе Общественной приемной Главы РК, оформления информационных стендов в учреждениях социальной защиты населения, выпуска собственных информационных материалов (мини-газет, вестников, буклетов, проспектов, сборников, листовок и т. д.). Формы информационной работы могут варьироваться.

Данная технология была апробирована уже в 2000–2002 годах в отрасли социальной защиты республики и принесла первые позитивные результаты. По данным мониторинга общественного мнения, проведенного министерством в ноябре 2002 года, 62% респондентов из 1335 опрошенных, обратившихся в органы по социальным вопросам республики, положительно оценили работу отрасли. По данным мониторинга, уровень информированности населения о социальной защите населения большинством опрошенных (63%) был оценен как средний¹¹.

В августе-сентябре 2004 года социальным министерством был проведен повторный мониторинг общественного мнения. Опрос помог проанализировать эффективность информационной политики мини-

стерства. Выборка составила 1200 человек. В выборку были включены территории всех муниципальных образований Республики Коми. В целом результаты исследования могут быть интерпретированы как мнение взрослого населения, обсуждаемого учреждениями социальной защиты. По данным опроса отмечено, что общая информированность населения о социальной сфере в 2004 году по сравнению с 2002 годом осталась приблизительно на том же уровне: информированность на среднем уровне отметили 61% респондентов, 6,5% – на высоком, 30% – считают его низким и высказывает надежды на оптимизацию работы в этом направлении.

Вопрос «Какая социальная информация в СМИ была бы для Вас важнее всего?» (можно было давать несколько вариантов ответа, и поэтому их сумма превышала 100%) выявил наибольшую заинтересованность клиентов перечнем предоставляемых услуг (43%). Каждый третий респондент нуждается в разъяснении законодательства (32%). В связи с этим возник вопрос: «Из каких источников информации Вам было бы удобнее всего получать информацию о работе социальных служб?» Каждый второй респондент (50,5%) считает наиболее удобной для себя личную встречу со специалистами этих служб, а почти каждый третий предпочитает газеты (32,5%) или телевидение (30,5%). Радио, как источник социальной информации, назвали лишь 7% участников опроса.

Среди газет наибольшей популярностью пользуются местные районные газеты. Более или менее регулярно их читают 61,5% опрошенных клиентов социальной сферы. Телевидение является наиболее распространенным и доступным источником информации. Среди телезрителей – участников опроса 75,5% смотрят более или менее регулярно информационные выпуски новостей. Большой интерес у опрошенных вызывают тематические социальные программы (21,5%) и развлекательные программы (24%). Национальные программы на коми

языке и общественно-политические программы пользуются наименьшей популярностью у респондентов (6 и 5,5% соответственно). Участники опроса с интересом смотрят передачи национальных каналов телевидения: 41% респондентов указали, что смотрят такие передачи практически каждый день, 24,5% несколько раз в неделю. Лишь 16,5% ответили, что национальное телевидение не смотрят практически никогда.

Среди прочих средств СМИ наибольшим доверием, по мнению опрошенных, пользуется телевидение, 43% респондентов считают, что оно заслуживает доверия. Печать и радио, на их взгляд, не вполне заслуживают доверия (46,5 и 40% соответственно). Велико количество респондентов, которые совсем не доверяют печати (10,5%), радио (9,5%) и телевидению (7,5%)^{1 2}.

Оценить, насколько устойчива созданная система информирования населения, особенно в условиях кризиса, позволяет также мониторинг средств массовой информации. Именно информация в СМИ является тем сигналом «обратной связи» в диалоге с населением, которая так необходима органам государственной власти для смягчения послед-

ствий принимаемых ими управленческих решений. Управление по связям с общественностью и информации Администрации Главы РК и Правительства РК среди прочих функций осуществляет мониторинг СМИ методом экспресс-анализа материалов СМИ.

По данным мониторинга республиканских, городских и районных печатных СМИ по проблеме реформы социальных льгот в 2005 г., осуществленным автором, было опубликовано 809 материалов (выборка составила 32 издания), что в среднем составляет 2,2 информационного материала в день. По характеру представленных материалов 74% имели нейтрально-позитивное, 26% – негативное содержание.

Мониторинг печатных СМИ по проблеме реализации реформы социальных льгот в Республике Коми также позволил определить основные характеристики проблемного поля льготников^{1 3}.

На протяжении 2005 г. проблемное поле льготников было динамичным и многомерным. В различные периоды его контуры изменялись в зависимости от актуальности той или иной социальной проблемы (диаграмма 1).

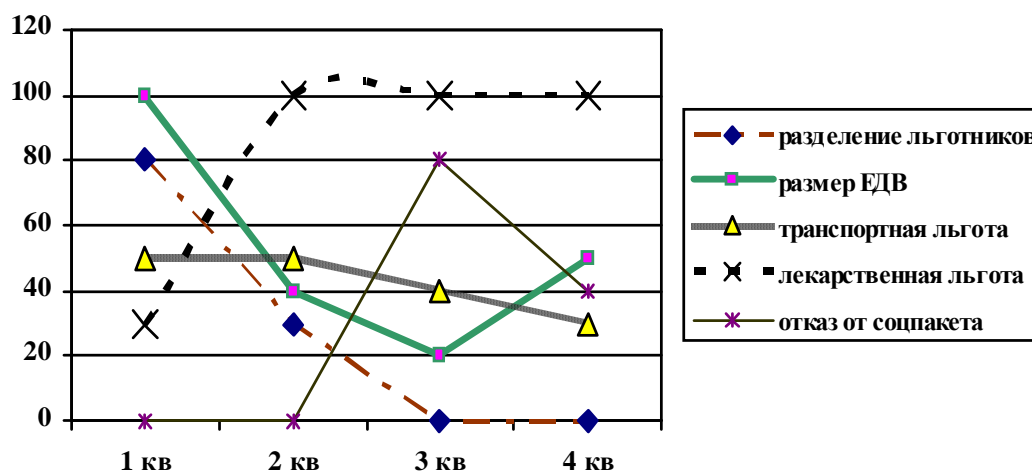


Диаграмма 1. Динамика основных проблем реформы социальных льгот в 2005 г. (по материалам печатных СМИ Республики Коми)

В I квартале 2005 г. проблемное поле формировалось в плоскости гражданских прав, в результате чего сложился проблем-

ный треугольник «разделение льготников на федеральный и региональный сегмент – низкий размер ЕДВ – предоставление транс-

портных услуг», в котором доминантой выступала проблема **дискриминации льготников** вообще и дискриминации региональ-

ных льготников в сравнении с федеральными в частности (диаграмма 2).

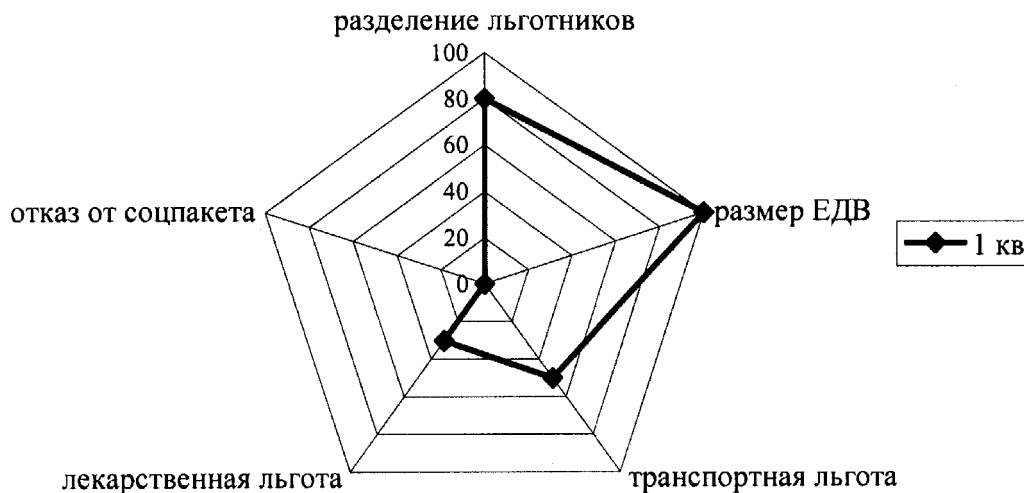


Диаграмма 2. Проблемное поле в плоскости гражданских прав.

Во II квартале 2005 г. **проблемное поле трансформировалось в плоскость механизма реализации реформы** и концентрировалось на проблеме лекарственного обеспе-

чения, которая оставалась наиболее критической социальной проблемой до конца 2005 г. (диаграмма 3).

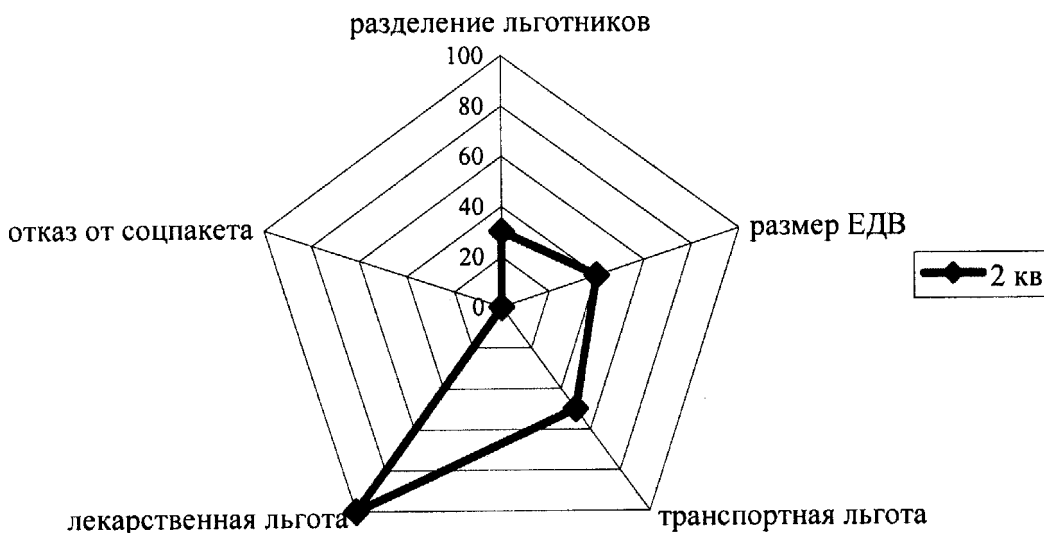


Диаграмма 3. Проблемное поле в плоскости механизма реализации реформы

В III квартале 2005 г. на пересечении двух плоскостей в проблемном поле **появляется новая социальная проблема: отказ** некоторыми категориями льготников **от**

социальных пакетов из-за низкого размера ЕДВ и неэффективного лекарственного обеспечения (диаграмма 4).

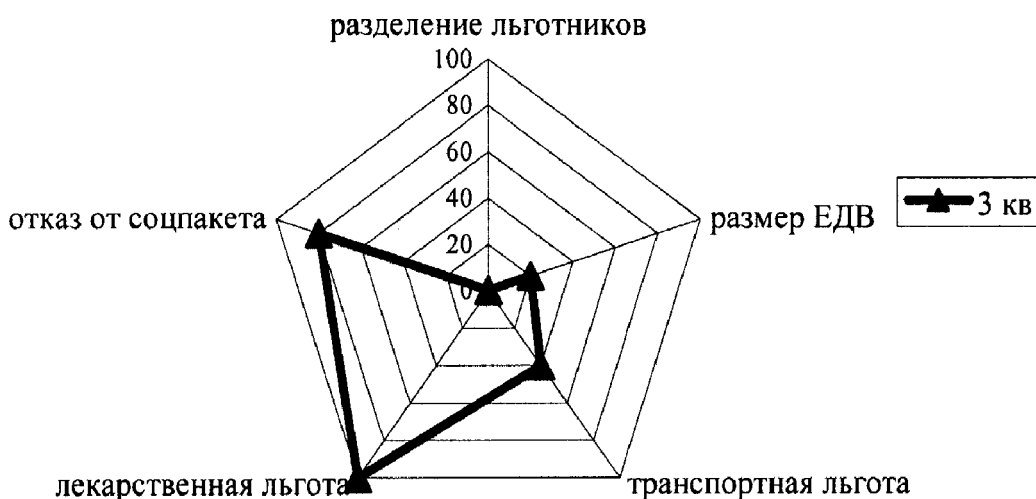


Диаграмма 4. Проблемное поле в плоскости отказа от социальных пакетов

До 1 октября 2005 г. льготные категории имели право выбора на 2006 г. – сохранить или отказаться от всего пакета социальных услуг (или от какой-то услуги в социальном пакете) и получать денежную компенсацию. По состоянию на 1 октября 2005 г. в Республике Коми полностью от пакета социальных услуг отказались 17 830 льготников (17%). Более 70% льготников (преимущественно труженики

тыла и репрессированные, реабилитированные граждане) отказались от лекарственного обеспечения, санаторно-курортного лечения, сохранив остальные виды услуг¹⁴.

В IV квартале 2005 г. проблемное поле вновь перешло в плоскость механизма реализации реформы социальных льгот в области лекарственного обеспечения (диаграмма 5).

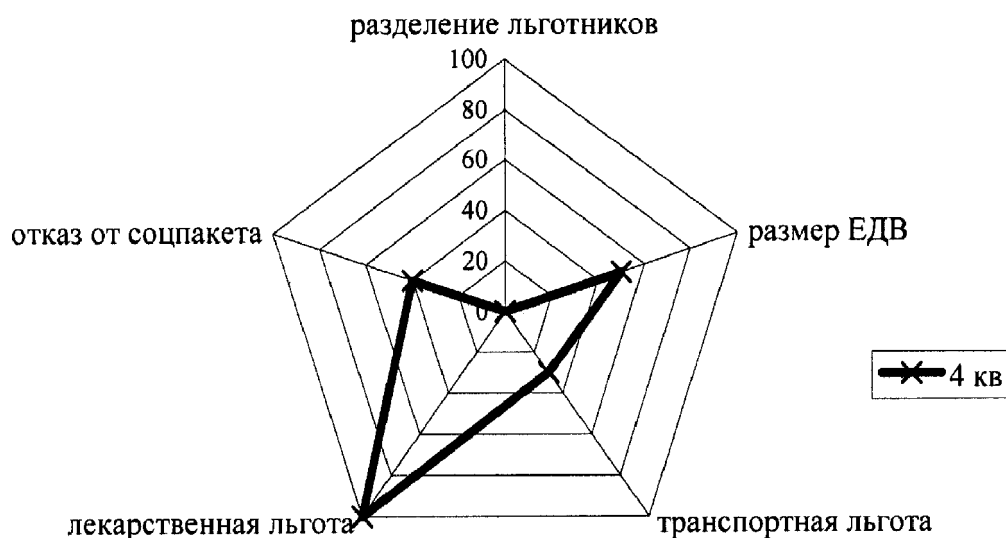


Диаграмма 5. Проблемное поле в плоскости механизма реализации реформ

Таким образом, на протяжении 2005 г. проблемное поле льготных категорий граждан, отображаемое в медийном пространстве республики, обозначалось следующими основными проблемами:

- разделение льготников на федеральный и региональный сегменты;
- низкий размер ЕДВ;
- транспортная льгота;
- лекарственное обеспечение;
- отказ льготников от социального пакета.

По результатам экспресс-анализа также отмечено, что ведущая роль в информировании населения о социальной реформе принадлежит именно органам социальной защиты, особенно муниципального уровня. Более 55% материалов разъяснительного характера, опубликованных в прессе, принадлежит сотрудникам управлений по социальным вопросам МО городов и районов республики. В районных газетах были открыты целые рубрики по разъяснению социального законодательства: «Вопрос-ответ», «Все о льготах и компенсациях», «Социальная реформа: наши консультации», «Прямая линия» («Вперед», Усть-Вымский р-он, «Усинская новь», г. Усинск, «Заря Тимана», г. Сосногорск, «Огни Вычегды», Эжва, «Искра», г. Инта).

В связи с этим задачей органов государственной власти и управления в условиях как экономических, так и социальных реформ является не только своевременное информационное обеспечение населения, но

и постоянная системная работа, выражаемая в информационной политике органа власти. В противном случае возникает проблема влияния на общественные настроения неофициальных источников информации, которые впоследствии могут повлиять на результаты реформ.

Таким образом, созданная система информирования населения органами социальной защиты Республики Коми – это один из вариантов решения части проблем, связанных с реформой. В данном случае информационная политика органа исполнительной власти Республики Коми выступила механизмом взаимодействия с населением, адекватного месту, времени, обстоятельствам реального города, района, республики. С другой стороны, созданная система информирования населения – это лишь автономная ПР-практика отдельного госоргана. На сегодняшний день необходимо последовательное создание единой, организационно оформленной и законодательно закрепленной системы информирования населения органов исполнительной власти. Так как данный вопрос, судя по перманентности российских реформ, еще долгое время будет оставаться актуальным. Предложенная Концепция информационной политики отдельного органа могла бы лечь в основу программного документа в области информационной политики региона или органов власти и управления субъектов Российской Федерации, а также обогатить практику российского ПР.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Российская экономика: тенденции и перспективы. Ежемесячный обзор. Институт экономики переходного периода. М., 2005. С.4.

² Попов В. Д. Информациология и информационная политика. М., РАГС. С. 59.

³ Мельник В. А. Современный словарь по политологии. Минск, 2004. С. 180.

⁴ Шевченко А. Лекции по теме «Информационная политика муниципального образования». РАГС, 2006. Не опубликованы.

⁵ Коновченко С. В., Киселев А.Г. Информационная политика в России. М., 2004. С. 48.

⁶ Шевченко А. В. Информационная устойчивость политической системы. М., РАГС. С. 147.

⁷ Дзялошинский И. М. Информационное пространство России: структура, особенности функционирования, перспективы эволюции / Бюллетень Фонда доступа к информации «Право знать», 2001. № 5–6, № 7–8.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ

8 *Шевченко А. В.* Указ. соч. С. 146.

9 *Алексухин С. И.* Логика информационно-политического пространства / Государственная информационная политика: концепции и перспективы: Сборник статей. М., РАГС, 2001. С. 29.

10 *Коновченко С. В., Киселев А. Г.* Указ. соч. С. 48.

11 Информационная политика министерства РК по социальным вопросам. Аналитическая записка по результатам опроса общественного мнения. Министерство РК по социальным вопросам. Сыктывкар, 2002.

12 Социально-психологические установки клиента. Аналитическая записка по результатам опроса общественного мнения. Министерство труда и социального развития РК. Сыктывкар, 2004. С.17–18.

13 Аналитический отчет «Оценка льготными категориями населениями реформы социальных льгот в 2005 г. (по результатам фокусированного группового интервью)». Управление общественных связей и информации Администрации Главы РК и Правительства РК. Февраль 2006 г.

14 Отчет Агентства Республики Коми по социальному развитию за 2005 г.