

На правах рукописи



УМНОВА ЕЛЕНА ЮРЬЕВНА

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ
ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ СОВРЕМЕННОЙ
МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ**

23.00.02 – Политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Ставрополь – 2005

Работа выполнена в Ставропольском государственном университете

Научный руководитель: кандидат политических наук, доцент
Шевченко Алевтина Владимировна

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Морозова Елена Васильевна
кандидат политических наук
Михина Елена Павловна

Ведущая организация: **Ростовский государственный университет**

Защита состоится 27 декабря 2005 г. в 9.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.256.06 при Ставропольском государственном университете по адресу: 355009, г. Ставрополь, ул. Пушкина, 1, корпус 1-а, ауд. 416.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Ставропольского государственного университета.

Автореферат разослан 26 ноября 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Г.Д. Гриценко

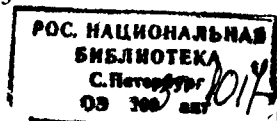
2006-4
28105

2253622

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ

Актуальность исследования. Интенсивные миграционные процессы и порождаемые ими информационно-коммуникативные потоки являются неотъемлемой составляющей глобализации как мощного ускорителя социально-политических трансформаций современного мира. В силу масштабности и значимости для стабильного мироустройства они оказались в центре внимания политической науки как объекты политического управления и субъекты политической самоорганизации, содержащие не только позитивный, но и деструктивный потенциалы. Крупные социально-политические конфликты, инспирированные эмигрантами и иммигрантами в ряде европейских стран в 2004-2005 годах, обострили необходимость поиска государственных интеграционных и адаптационных стратегий, обеспечивающих баланс интересов мигрантов и жителей вновь обретаемых ими мест проживания.

В России миграционные проблемы совокупно представлены в Дальневосточном регионе, Закавказье, а также на территории Северного Кавказа – стратегической геополитической зоны, где развиваются сложнейшие взаимодействия этнических, социально-экономических, культурных и политических процессов. Они детерминированы последовавшими за распадом Советского Союза многочисленными вооруженными, межнациональными, межконфессиональными конфликтами, превратившими Кавказ в один из самых сложно регулируемых миграционных регионов России. Местные жители воспринимают мигрантов как угрозу своему благополучию, а в отдельных случаях и жизни. У мигрантов на новом месте кроме социально-экономических, возникают проблемы информационно-коммуникативного характера: обретение толерантной социально-психологической среды, установление диалоговых связей и благоприятных для жизни отношений с людьми, выработка лояльных оценок новых объектов, процессов, явлений, формирование новых жизненных привычек и т.д. Решение этих проблем невозможно без целенаправленной государственной политики в информационно-коммуникативной сфере, реализуемой посредством системы массовой информации. С помощью медийных средств можно влиять на процессы социально-политической адаптации, способствовать формированию толерантных установок как мигрантов, так и местного населения. Признание органами государственного и муниципального управления системообразующей функции средств массовой информации, являющихся основными механизмами обеспечения содержанием массовых коммуникаций, способствует эффективности государственной



политики в области миграции. Ее формирование и реализация в условиях становления информационного общества в России требует создания адекватных технологий, средств и методов функционирования журналистики, что и актуализирует исследование данной проблематики.

У средств массовой информации в кризисных ситуациях есть возможность выступать организаторами социального диалога как формы снятия социальной напряженности, который может быть налажен по инициативе государства между мигрантами и коренными жителями. Его суть заключается в создании благоприятного информационного климата для местного сообщества и мигрантов. Сложность задач его организации связана, в первую очередь, с социальной неоднородностью общества, которая при интенсификации миграции увеличивается за счет столкновения интересов коренного и пришлого населения. Выступая медиатором в социальных конфликтах, СМИ осуществляют диалогическую коммуникацию, содействуя соглашению между сторонами, придерживающимися разных и часто полярных взглядов.

В России продолжает сохраняться и неразвитость системных связей между субъектами и объектами информационной политики в сфере миграции. Эти связи могут возникнуть только при грамотном государственном управлении. Основная проблема заключается в несформированности информационной политики, невыработанности механизмов согласования целей государственных миграционной и информационной политик, сущностью которых является достижение общественного согласия для разрешения социальных конфликтов. Таким образом, изучение сущности государственного урегулирования миграционной ситуации коммуникативными средствами представляет большой интерес для современной науки.

Степень научной разработанности проблемы. Изучению теории массовых информационных процессов посвящены работы зарубежных и отечественных информაციологов Д. Белла, П. Дракера, М. Кастельса, М. Маклюэна, Э. Тоффлера и Р. Абдеева, Л. Земляновой, Л. Свитич, которые раскрывают аспекты масс-информационной деятельности, журнализма как феноменологической системы, вплетенной в многоуровневое информационное поле от мета- до мини-информации. Концепции политического функционирования журналистики были исследованы С. Корюносенко, В. Олешко, Е. Прохоровым.

Актуализировавшаяся несколько лет назад проблематика государственной информационной политики разрабатывается в работах Ю. Нисневич, В. Попова, Е. Тавокина, А. Шевченко. В них рассматриваются теоретико-методологические вопросы информационной политики, парадигмы информации и информационных процессов в глобализирующемся мире, управленческие аспекты государственной информационной политики. А. Шевченко

изучает проблему управления динамической устойчивостью политической системы российского общества по качественным и количественным показателям. Взаимосвязь мировых тенденций и специфику функционирования российской государственной службы, области политологии изучает В. Комаровский. Зарубежные исследователи Дж. Балкин, К. Верт анализируют вклад СМИ в информационную политику, демократическую ответственность и использование информационных технологий.

Рассмотрению вопросов межнациональных отношений посвящены работы Р. Абдулатипова, Л. Болтенковой, В. Лысенко, А. Шебзухова. В трудах В. Афанасьева, Г. Ашина, В. Буренко, А. Глухова, Г. Денисовой, В. Нечаева, Н. Туценко подвергаются анализу проблемы трансформации российского общества и формирования в его структуре новых социальных и политических институтов.

Вопросам перехода от индустриальной к информационной организации системы общественных отношений, проникновения информационных технологий во все области общественных отношений, роли разных политических институтов посвящены работы Л. Алисовой, М. Вершинина, Г.Ю. Семигина.

Проблемы миграции в советской науке в основном рассматривались в социально-демографических, социально-экономических и социально-трудовых аспектах. Видные отечественные ученые Т. Заславская и Л. Рыбаковский выдвинули идею трехстадийного миграционного процесса, состоящую из формирования предпосылок территориальной подвижности, собственно перемещения и приживаемости новоселов. Отметим также методологические труды О. Лармина и В. Чапека. На рубеже XX-XXI веков активизировалось изучение проблем миграции российскими политологами, социологами и этнологами. Возникло новое направление – миграциология, которое развивается В. Ионцевым, Б. Хоревым и др. В ее основе лежит идея комплексного подхода к исследованию миграционной подвижности населения. Анализу сущности, свойств и особенностей миграции как общественного явления, ее связи с понятиями смысла жизни, свободы, счастья, нравственности посвящена работа С. Бондаревой. Непосредственно аспектами взаимосвязи мигрантов и принимающей среды, снижения социальной напряженности через процесс адаптации мигрантов занимается Ж. Зайончковская.

Проблемы миграции на Северном Кавказе, в том числе в полиэтничных сообществах, изучают многие региональные и ставропольские авторы. Теоретическим основам современной этнической конфликтологии, зарубежным концепциям и их внедрению в традиционную отечественную обществоведческую культуру уделяет В. Авксентьев. В. Белозеров изучает проблемы современного демографического развития Северного Кавказа.

Ю. Ефимов в рамках политологической миграциологии выстраивает единую систему методологических подходов в политологическом исследовании миграции. С. Рязанцев анализирует факторы и тенденции воспроизводства, рождаемости, смертности, проблемы интеграции мигрантов в местах нового проживания, влияние социально-экономических и военных действий и конфликтов в регионе на миграцию.

Подчеркивая основательность и высокий научно-теоретический уровень этих исследований, следует отметить, что большинство из них берут в качестве объекта либо аспекты проблемы миграции, либо деятельность средств массовой информации. Тем не менее специальные работы, в которых была бы выведена системообразующая роль средств массовой информации в миграционной политике, отсутствуют.

Объектом исследования является информационная политика российского государства на современном этапе.

Предметом исследования выступает сущность государственной информационной политики в области миграции и способы ее осуществления.

Цель исследования – выявить особенности государственной информационной политики в области миграции на региональном уровне.

В соответствии с выдвинутой целью в работе ставятся следующие задачи:

- уточнить в соответствии с логикой исследования понятия «информационная политика» и «государственная информационная политика»;
- рассмотреть процесс становления и развития основных направлений информационной миграционной политики в российском государстве;
- определить основные функции государственной информационной политики в области миграции;
- провести сравнительный анализ законодательной базы миграционной политики субъектов Российской Федерации Северного Кавказа;
- изучить возможности средств массовой информации для обеспечения диалога между мигрантами и местными жителями;
- рассмотреть современное состояние государственной политики в сфере миграции на примере материалов средств массовой информации Ставрополя;
- построить реальную и идеальную диалоговую модели государственной информационной политики в области миграции населения;
- выработать рекомендации совершенствования государственной информационной политики в сфере миграции.

Теоретико-методологическую базу исследования составили, прежде всего, подходы, развиваемые в рамках современной методологий, в том числе: системный (Л. Бертаганфи, В. Могилевский), синергетический (Г. Хаккен,

И. Стенгерс, И. Пригожин), культурологический (Ю. Лотман, Н. Курилова). Привлечение положений теории управления (Н. Винер, А. Афанасьев), общей теории журналистики (Е. Прохоров, Я. Засурский), политологии журналистики (С. Корконосенко) социологии журналистики (В. Олешко), социально-информациологических как объединяющих предыдущие (В. Попов, А. Шевченко) позволили представить предмет исследования во всей полноте.

Междисциплинарный характер проблематики диссертационного исследования обусловил также необходимость использования методов исторической аналогии и компаративистского, а также количественно-качественного метода контент-анализа прессы, законодательных документов, количественного метода социологического опроса и метода социально-политического моделирования.

Эмпирическую базу исследования составили:

- инструктивная (рекомендательная) документация государственных органов миграционной и информационной служб, законы и подзаконные акты Российской Федерации, Ставропольского и Краснодарского краев, Республики Адыгея, регулирующие миграционную сферу;

- результаты контент-анализа 35 газет (краевых, городских и районных) Ставропольского края за период с 1995 по 2005 гг.;

- результаты социологического опроса журналистов и государственных служащих, работающих в области миграции и распространения информации, проведенного автором в январе – июле 2005 года. Общая численность респондентов составила 202 человека, в число которых вошли 118 журналистов и 84 государственных служащих.

Научная новизна исследования состоит в следующем:

- уточнены современные определения информационной политики и государственной информационной политики и показано, что они соотносятся как целенаправленная деятельность СМИ и государственное управление информацией;

- на основе историко-политологического анализа выделены семь этапов становления и развития основных направлений информационной миграционной политики в российском государстве, в каждом из которых в информационную политику включались новые качественные и количественные методы;

- выявлены основные группы функций государственной информационной политики в области миграции: информационные, организационные, нормативные (идеологические), посреднические (медиативные);

- проведен сравнительный анализ законодательной базы миграционной политики субъектов Российской Федерации Северного Кавказа, анализ возможностей средств массовой информации для обеспечения диалога

между мигрантами и местными жителями и сделан вывод о прямой зависимости изменений сущности государственной информационной политики от миграционной;

- выявлены особенности современного состояния государственной политики в области миграции на примере материалов средств массовой информации Ставрополя;

- на основе политологических и теоретико-журналистских подходов разработаны реальная и идеальная диалоговая модели государственной информационной политики в области миграции;

- выработаны рекомендации совершенствования государственной информационной политики в сфере миграции.

Положения, выносимые на защиту

1. Процесс формирования государственной информационной политики нуждается в современном теоретическом обосновании, в частности в уточнении понятийного ряда. В этой связи предлагается понимать под информационной политикой комплекс действий, мероприятий нормативно-правового, организационного, научно-исследовательского, издательского и иного характера, направленных на гармонизацию отношений, проводимую через СМИ; под государственной информационной политикой – совокупность целей, отражающих национальные интересы в информационной сфере, стратегии, тактике и задачах государственного управления, управленческих решений и методов их реализации, разрабатываемых и выполняемых государственной властью для регулирования и совершенствования как процессов информационного взаимодействия в общественно-политической жизни и социально-экономической сфере жизнедеятельности общества и государства, так и процессов обеспечения такого взаимодействия.

2. Информационное сопровождение российской государственной политики в области миграции прошло семь этапов историко-политологического развития, в каждом из которых в информационную политику включались методы и соответствующие уровню общественного развития средства распространения информации: I период – XIX в.; II период – 20-е годы XX века; III – 1930-е гг.; IV – время Великой Отечественной войны; V – вторая половина 1950-х – первая половина 1960-х годов; VI – 1980-е гг.; VII – от начала первой чеченской кампании и до наших дней.

3. Государственная информационная политика направлена на обеспечение диалога между субъектами миграции, в соответствии с чем выделены три группы функций: информационные (создание в обществе знаний, оценок, норм для использования в повседневной жизни, для взаимодействия между государством и гражданским обществом, согласования госу-

дарственных интересов России и интересов субъектов Федерации); организационные (управление политикой как совокупность материальных отношений и придание действенности информационным функциям); нормативные, или идеологические (отражение ответственности за процесс социализации личности, усвоение ею социального опыта, знаний, норм, идеалов, соответствующих данному обществу, социальной группе).

4. Медиативность (посредничество) средств массовой информации в современной государственной информационной политике играет наиболее значимую роль, так как устанавливает связь между разными структурами общества: госслужащими, мигрантами, коренным населением, поддерживает контакты, аккумулирует, фокусирует общественное мнение, сохраняя стабильность социальной системы. Таким образом, достигается регулирование поведения участников управленческого процесса и, как следствие, претворение, признание, утверждение (опредмечивание) социальных норм (в их число входят законодательные, правовые, моральные социальные регуляторы, обычаи и традиции, исторические уроки и выводы и т.д.).

5. На основе количественно-качественного контент-анализа определено, что информационная политика в сфере миграции в прессе с 1995 года в печатных средствах массовой информации Ставрополя проводилась бессистемно. Незрелость механизма диалога между структурами миграционного сообщества обусловлена отсутствием позитивной установки на его поддержание у журналистов, преобладанием в медийном пространстве сенсационно-проблемного материала, усиливающим конфронтационные установки в обществе, тогда как на первом месте в решении проблем и вопросов миграции следует ставить аспекты формирования позитивных образов межэтнических, миграционных отношений, образов современного конструктивного взаимодействия, конечно, консолидации общества по вопросам мигрантов и миграции.

6. Эффективное взаимодействие субъектов информационной сферы реализуется посредством прямых и обратных связей в соответствии с идеальной диалоговой моделью государственной информационной политики в области миграции. Организационная часть модели состоит из элементов государственного управления, которому в реальной практике соответствуют элементы органов государственной власти; из неправительственных и/или некоммерческих организаций; научного сообщества; общества с его психологической, социальной и биологической особенностями; системы средств массовой информации.

Теоретическая значимость исследования определяется тем, что ряд положений и выводов диссертации может рассматриваться как вклад в разработку государственной информационной политики, позволяет интегрировать

различные теории политики, журналистики и информатиологии. Результаты работы могут использоваться в дальнейшем при формировании концепции государственной информационной политики. Теоретико-практическая значимость состоит в том, что диссертация может служить основой для дальнейшего изучения миграционных проблем и вопросов государственной информационной политики.

Практическая значимость полученных в результате исследований знаний заключается в том, что они могут быть использованы при разработке практических мер в концепции государственной информационной политики в сфере миграции, при формировании государственной политики в сфере управления миграцией и информационными ресурсами, а также совершенствования деятельности средств массовой информации. Возможно применение материалов исследования при выработке рекомендаций теоретического, практического и методического характера, при создании учебных курсов для подготовки и переподготовки специалистов информационной и миграционной областей.

Апробация работы. Диссертационное исследование обсуждено на совместном заседании кафедры истории и теории журналистики и отдела социально-политических проблем Кавказа ИОНЦ РАН и рекомендовано к защите в диссертационном совете по специальности 23.00.02 – Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии. Исследование велось в рамках грантового проекта Открытого общества «Фонд Сороса» (проект CHF 01) «Ставропольские ученые и СМИ в решение проблемы миграции и мигрантов» (Ставрополь, 2002 г.); было апробировано на международной программе «International Association Dialog» «Разрешение конфликтов в полиэтнических сообществах» (Ставрополь, 2003 г.); на семинаре «Значение взаимодействия правоохранительных органов, образовательных учреждений, общественных организаций и СМИ в обеспечении национальной безопасности России» (Ставрополь, 2004 г.); на IV форуме «Дни сибирской прессы» (Томск, 2005). Результаты исследования были доложены на научных конференциях «Провинциальная журналистика: история и современность (к 300-летию российской журналистики)» (Ставрополь, 2003 г.); «Ставропольская журналистика: история, современное состояние и перспективы развития» (Ставрополь, 2004 г.); «Эффективность взаимодействия органов государственной власти и СМИ» (Ставрополь, 2004 г.), Первой ежегодной научно-практической конференции студентов и аспирантов базовых кафедр ИОНЦ РАН (Волгоград, 2005); «Университетская наука – региону» (Ставрополь, 2002 – 2005 г.). Часть положений, выводов исследования нашла отражение в научных публикациях автора.

Структура диссертации состоит из введения, двух глав, каждая из которых включает три параграфа, заключения, библиографического списка использованной литературы. Общий объем работы 166 страниц машинописного текста. В библиографическом списке использованной литературы содержится 262 источника.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, рассматривается степень научной разработанности проблемы, формулируется цель и основные задачи исследования, определяются теоретико-методологические основы, указываются и обосновываются элементы научной новизны, освещается теоретическая и практическая значимость исследования и его апробация, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Теоретические основы анализа государственной информационной политики в области миграции» состоит из трех параграфов, в которых проводится анализ содержания и сущности информационной политики.

Первый параграф «Современные концепции информационной политики» дает сравнение подходов современных отечественных информатологов, политологов и теоретиков журналистики к информационной политике и государственной информационной политике. Понятие «информационная политика» в теориях социальной информатологии и журналистики раскрывается как способ обращения с имеющимися информационными потоками и ресурсами со стороны различных институциональных субъектов (например, государственных органов) либо отдельных организаций и учреждений.

Базовым в категории «информационная политика» является понятие «политика». Среди множества существующих сегодня его определений приемлемо обращение к следующему: политика – многомерное явление, которое может быть представлено в качестве: а) сферы общественной жизни, социальной подсистемы, выполняющей функции согласования общих и частных интересов, властвования и поддержания социального порядка, достижения общезначимых целей, управления людьми и общественными делами; б) вид активности социальных субъектов, совокупность их индивидуального поведения; в) тип социальных отношений между индивидами, малыми группами и большими общностями, система взаимодействий и коммуникаций людей между собой.

Базовым в категории «информационная политика», безусловно, является понятие «политика». Среди множества существующих сегодня его определений приемлемо обращение к следующему: политика – деятельность классов и других социальных групп, ядром которой является завоевание, удержание и использование государственной власти; участие в делах государства, определение его целей, задач, функций, содержания и направленности его деятельности, а также отношения с другими государствами.

Формулировка и развитие принципов и положений государственной информационной политики в России начались в конце 1980-х – начале 1990-х годов. Основные направления этой политики сводились в большей мере к обеспечению научно-технических, производственно-технологических и организационно-экономических условий создания и применения информационных технологий, информационной инфраструктуры и системы формирования информационных ресурсов. При этом политика информатизации практически была отделена от политики, проводимой государством в области СМИ.

Сегодня, несмотря на научное обоснование государственной информационной политики, на принятие закона «О средствах массовой информации», Концепции государственной информационной политики, Доктрины информационной безопасности Российской Федерации, сохраняется неэффективность информационного обеспечения государственной политики вследствие дефицита кадров, отсутствия системы формирования и реализации информационной политики. Проблема заключается и в том, что информационная политика не воспринимается на государственном уровне как явление комплексное, с множеством взаимоувязанных компонентов и субъектов, которые должны составлять единую систему.

Основополагающим при разработке концепции государственной информационной политики является нормативно-правовое регулирование, суть которого заключается в создании национального информационного законодательства, структурированного по уровням законодательства, методам нормативного регулирования отношений и степени охвата предмета регулирования, включающего специальные акты, целиком посвященные вопросам правового регулирования в информационной сфере, и отдельные нормы по данному предмету в других правовых актах. Следует подчеркнуть, что акты информационного законодательства, которые должны в принципе быть актами прямого действия, не только составляют законодательную базу, но и сами являются определенными управленческими решениями, направленными на проведение информационной политики.

Государственная информационная политика – это особая сфера жизнедеятельности людей, связанная с воспроизводством, распространением и потреблением информации, удовлетворяющая интересы государства и гражданского общества и направленная на обеспечение творческого, конструктивного диалога между ними. Именно этот подход к рассмотрению информационной политики максимально конкретизирует субъекты и объекты, участвующие в проведении информационной политики. Диалог является интегрирующей целью участников государственной информационной политики во имя достижения политической стабильности в обществе и социального прогресса.

Для того, чтобы наладить диалог, необходимо установить информационно-политические отношения между властью, СМИ и народом. В этом треугольнике в идеале СМИ являются не только средством связи между властью и народом, но и иницилирующим субъектом, формирующим «повестку дня», артикулирующим интересы разных участников политического процесса, анализирующим ситуацию, организующим обсуждение актуальных проблем, экспертирующим деятельность органов власти. Ориентация СМИ на непрерывный диалог обеспечит реализацию принципа «демократического контакта» – соглашения между обществом и властью, предполагающего, что власть устанавливается, распределяется и контролируется обществом в публичном пространстве.

Второй параграф «Становление информационной политики в освещении миграционных процессов: историко-политологический аспект» посвящен анализу формирования государственной информационной политики, что позволило выделить ее основные периоды, отражающие процессы согласования миграционной и информационной политики государства. В России урегулирование миграционных процессов, имеющее информационное сопровождение, проводилось в нашей стране, начиная с первых официально зафиксированных массовых перемещений и активного роста прессы. I период, пришедшийся на XIX век, характеризуется активным использованием устной коммуникации («наклик на земли», «кличи от правительства» о «привольном житье новых мест») и писем родственникам, в которых рекомендовалось описывать все яркими красками.

В 1920-е годы (II период) с общим изменением всей системы государственного и политического устройства России и созданием национальной идеологии на основе градостроительной концепции печатные СМИ оказались вовлечены в решение вопросов миграции: коммунистическая партия, уже начавшая управлять содержанием газет, издавала постановления

об обязательности агитационных публикаций по вопросам переселения в различные населенные пункты и депортации народов.

В 1930-е годы (III период) СССР был сделан первый шаг в области регулирования миграционных процессов – ограничение численности населения Москвы и Ленинграда. Одновременно использовались недемократические формы принудительных запретов переселений – «ограничения в прописке». Вторая половина 30-х гг. стала исторически значимой для формирования государственной информационной политики в области миграции: исследователи обратились к анализу миграционных процессов, одновременно в прессе развернулась пропаганда разностороннего насилия, оправдываемого служением «делу создания новой жизни».

Время Великой Отечественной войны выделено в отдельный (IV) период, так как в те годы печатные и аудиальные СМИ были включены с небывалой силой в пропаганду мобилизационного переселения и депортаций, что позволяло поддерживать дух населения и создавать максимально негативный образ врагов и предателей, требующих немедленной изоляции.

Во второй половине 50-х – первой половине 60-х годов (V период) появились новые активные миграционные процессы – комсомольские стройки, освоение целинных и залежных земель, организация совнархозов, что привело к повышению интереса к миграции. Для усиления эффективности пропаганды перемещения в средствах массовой информации стали использоваться не только публицистические тексты, но и другие виды коммуникации (песни).

После окончания «холодной» войны, краха социализма и распада СССР (VI период) предпринимались попытки разработать новую концепцию безопасности, которая была бы адекватной произошедшим в стране переменам. В новой России, с рыночными преобразованиями и демократизацией общественной жизни, организованные формы миграции утратили свои позиции, государственная информационная политика практически отсутствовала и СМИ демонстрировали собственную редакционную/издательскую позицию.

VII период, начавшийся с первой чеченской кампании, характеризуется резким ростом миграции, однако значение информационного воздействия на миграционные процессы, его роль в снижении негативных последствий начали развиваться только в последние годы.

Таким образом, формирование государственной информационной политики на протяжении последнего столетия заложило определенные идеологические, организационные, жанрово-тематические основы, которые можно и нужно использовать в современной практике.

В третьем параграфе «Основные функции государственной информационной политики в области миграции» рассматриваются подходы к функциям государственной политики, журналистики, коммуникации.

На основе междисциплинарного подхода к функциям политики вообще и миграционной политики в частности определены функции государственной информационной политики в сфере миграции. Общее для всех этих функций – сфера их направленности (социальная среда) и цель (поддержание гомеостаза системы). Первая группа функций (информационная) связана с содержанием государственной информационной политики в сфере миграции и обеспечивает создание «информационной базы» – совокупности фактов, отражающих событийную картину. Их основной целью является создание в обществе знаний, оценок, норм для использования в повседневной жизни, для взаимодействия между государством и гражданским обществом, согласования государственных интересов России и интересов субъектов Федерации. Если «повестка дня» не включает информацию общезначимого интереса, то побуждение к диалогу отсутствует. Именно эта группа функций дает возможность государственной информационной политике выступать мощным катализатором диалога культур и формировать общественное мнение с помощью СМИ: позитивное – по отношению к легальным мигрантам, их максимальной адаптации (как проявление адаптивной функции) и отрицательное – к нелегальной миграции.

В группу информационных функций входит и пропагандистско-агитационная функция, которая понимается как единство деятельности по распространению фундаментальных, закладываемых в основу массового сознания идей, и конкретных, активно формирующих отдельные позиции аудитории. Эта функция включает в себя культурно-образовательную составляющую.

Нормативная (идеологическая) группа функций определяет ответственность государственной информационной политики за процесс социализации мигрантов, усвоения ими социального опыта, знаний, норм, идеалов, соответствующих (или не противоречащих) обществу и социальной группе, принявших их. Морально-правовые компоненты функции связаны с выработкой и принятием моральных, правовых и других норм для решения назревшей социальной проблемы и составляют отражение порядка проведения политики и управление ею.

Группа организационных функций нацелена на управление политикой как совокупность материальных отношений и придание действительности информационным функциям. Основа этой группы определена прин-

циями «Концепции государственной информационной политики». Она включает в себя в принципах «Концепции государственной информационной политики». Она включает в себя функции воздействия на объекты политики и по своему значению для социального пространства может относиться к макроуровневым, т.к. включает в себя систему формирования и использования информационных ресурсов; информационно-телекоммуникационную инфраструктуру; научно-технический и производственный потенциал, необходимый для формирования информационно-телекоммуникационного пространства; рынок информационных и телекоммуникационных средств, информационных продуктов и услуг и т.д.

Группа посреднических (медиальных) функций – основная. Роль государственной информационной политики в сфере миграции проявляется именно в установлении связи между структурами общества. Она дает возможность разным социальным группам общаться друг с другом, устанавливать контакты. Посредничество средств массовой информации позволит минимизировать негативные последствия миграции и для мигрантов, и для коренного населения. Особое значение в этой связи приобретает политика как инструмент управления обществом. Функция артикуляции, входящая в эту группу, имеет определяющее значение в организации диалога, поскольку ориентирована на публичное представление разных взглядов, подходов к решению общественно важных задач, выдвижению критических замечаний и конструктивных предложений. Функция артикулирования интересов связана с функцией интеграции, которая обеспечивает сохранение культурного наследия, национальных традиций, укрепляет социальные связи и препятствует разрушительным последствиям конфликтов.

Необходимо, чтобы каждая функция получала надлежащую реализацию с помощью государственных органов, то есть имела четкую и быструю вертикальную проходимость управляющих воздействий. Причем такую «проходимость», при которой управленческие воздействия, рожденные федеральными государственными органами, не деформировались бы при движении вниз, а надлежаще дифференцировались и конкретизировались.

Во второй главе «Особенности государственной информационной политики по урегулированию миграционной ситуации на Ставрополье», состоящей из трех параграфов, содержится анализ современного состояния региональной государственной информационной политики в области миграции.

В первом параграфе «Роль российского государства в формировании информационной миграционной политики» изучено значение государственных органов в формировании информационной политики. Миграционная политика представляет собой систему общепринятых идей и концептуально

объединенных средств, с помощью которых государство и его общественные институты, соблюдая определенные принципы, соответствующие конкретно историческим условиям страны, предполагают достичь целей, адекватных как этому, так и последующим этапам развития общества, то есть миграционную политику следует рассматривать как часть социального управления. Следовательно, необходимо изучать изменения законодательной базы, регулирующей миграцию и являющейся отражением общественного мнения. Отличительной чертой ситуации начала 90-х годов в России являлось отсутствие законодательной базы, регулирующей процессы миграции. Работа по экстренному приему, расселению и оказанию помощи велась на базе разовых решений правительства. Страна и регионы оказались перед необходимостью в краткие сроки разработать миграционное законодательство. В Ставропольском, Краснодарском краях и Республике Адыгея приоритетными были признаны интересы коренного населения, связанные с вопросами его социального бытия (распределение материальных и иных ресурсов).

За последние годы законодательная база, регулирующая миграционные процессы, претерпела значительные изменения, пройдя путь от явных нарушений конституционных прав и свобод граждан до уровня соответствия требованиям законности, но все же далеко не в полной мере отражает стоящие сегодня перед страной социально-экономические и политико-правовые задачи. Учет мнений местного населения, в том числе при принятии новых законов, и формирование этого мнения необходимы для регионов и играют одну из главнейших ролей в государственной политике. За все это время законодатели только в последние годы стали использовать информацию как ресурс государственного управления, т.е. силу СМИ в проведении новых законов в этой сфере, поняв, что роль средств массовой информации максимально актуализируется в ситуации нестабильности в качестве информационной составляющей между моментом принятия решения, периодом претворения его в жизнь и его внутренним принятием населением.

Системность государственной информационной политики в сфере миграции получает выражение во взаимодействии субъекта и объекта в целях упорядочения последнего, сохранения его качественной определенности и целенаправленного развития, и, таким образом, может быть рассмотрена с организационной стороны. Объект (управляемая подсистема) и субъект (управляющая подсистема) образуют основу системы политики, а связи между ними – ее структуру. Объектом такой политики являются отдельные индивиды (мигранты, коренное население, журналисты и чиновники), социальные общности, СМИ и общество в целом – с одной

стороны, и социальные отношения, складывающиеся между социальными общностями и отдельными индивидами в рамках той или иной социальной общности, – с другой. В качестве субъектов выступают органы государственной власти и управления, общественные организации, социальные группы и «лидеры мнений». В гражданском обществе СМИ являются одним из важнейших элементов социальной структуры и важнейшим субъектом политики. Обеспечивая население достоверной и актуальной информацией о важных событиях, являясь каналом информирования общества о деятельности государственных учреждений, распространения политических, экономических и культурных идей, они призваны способствовать построению информационного общества, обеспечению защиты конституционных прав и свобод граждан.

СМИ, выступая в качестве социально-политического образования, функционируют по определенным законам. Каждое средство информации представляет собой организацию, существующую за счет того или иного источника финансирования, являющуюся местом постоянной или временной работы группы специалистов. Эти факторы побуждают журналистов, применяясь к принятым внутри политической системы правилам поведения, к типу и уровню бытующей политической культуры, действовать таким образом, чтобы удержать внимание своей аудитории, стараясь расширить ее, подтверждая тем самым свою общественную необходимость и закономерность функционирования конкретного издания, реализуя творческие и коммерческие интересы.

Особое внимание в информационном процессе нужно уделять селективному элементу, который органически присущ личности и социальным группам. Известно, что люди воспринимают и анализируют главным образом ту информацию, те факты и события, которые их интересуют, подталкивают к размышлениям, сопоставлениям, выводам и оценкам. Следовательно, эффективность государственной информационной политики необходимо проводить с учетом информационных потребностей и интересов. Это важно, прежде всего, тогда, когда ставится задача формирования определенного общественного мнения и отношения в данном сообществе, социальной группе или регионе, поскольку не всегда ожидания и интересы людей соответствуют объективному общественному развитию и задачам, которые решаются в обществе. Для их решения необходимо и регулирование поведения участников управленческого процесса и, как следствие, претворение, признание, утверждение (опредмечивание) социальных норм (в их число входят законодательные, правовые, моральные социальные регуляторы, обычаи и традиции, исторические уроки и выводы и т.д.).

Второй параграф «Информационное сопровождение миграционных процессов в средствах массовой информации в Ставропольском крае» посвящен анализу роли СМИ в миграционных отношениях. На Ставрополье одним из посредников между государством и гражданским обществом стал Комитет Ставропольского края по печати, связи и информатизации. В зависимости от обсуждаемых на Совете безопасности Ставропольского края вопросов Комитет направляет инструктивные (рекомендательные) письма по приоритетным темам публикаций в газеты: в 26 районных (с государственным участием) и 6 городских. В среднем в год в редакции рассылалось 5 писем, рекомендующих осветить проблему миграции. В 2005 году не было разослано ни одного письма, что можно объяснить в том числе и изменением управляющей установки органа власти. Количественный контент-анализ прессы Ставрополя показывает прямую зависимость между таким управляющим воздействием и числом публикаций: сразу по получении распоряжения или рекомендации прослеживается появление публикаций по проблемам миграции.

На данный момент в СМИ освещение проблем миграции, беженцев и вынужденных переселенцев не имеет системного и последовательного характера. Большая часть материалов носит информационную направленность. В целом все публикации можно условно разделить на несколько жанровых групп (по частоте обращения): краткие информационные сообщения; корреспонденции; интервью с ответственными работниками органов государственной власти и местного самоуправления; письма, вопросы, жалобы читателей; портретные и событийные очерки; репортажи и воспоминания мигрантов о событиях, повлекших переселение; отчеты о проведении или выполнении событий или социальных программ; развернутые анонсы событий или социальных программ; крупные аналитические материалы. К наиболее сильным (по степени воздействия на аудиторию) материалам журналисты прибегают редко, что соответственно снижает уровень их воздействия. При этом информационная картина миграции складывается из публикаций: 1) о деятельности Государственной Думы Ставропольского края, о законодательной базе и практике ее правоприменения (эта тема доминирует в прессе); 2) о конфликте с муниципальной, краевой властью, чиновниками; 3) освещающих конфликты между коренным населением и мигрантами, а также конфликты на этой почве с администрациями с четким противопоставлением «нас» и «их» – коренного населения и мигрантов; 4) о нелегальных мигрантах (главным образом в заметках об их выдворении с территории края и комментариях специалистов); 5) об успехах мигрантов, сумевших возродить какое-то предприятие, обустроить брошенные зем-

ли и наладить на них производство; 6) благодарностей читателей-мигрантов за помощь в обустройстве (преимущественно в районных газетах); 7) обращений к властям с ответной реакцией на ее действия или бездействие; 8) заказных материалов о деятельности благотворительных организаций; 9) о научно-практических конференциях; 10) об историческом формировании районов края, которые заселялись мигрантами.

Журналисты формируют восприятие аудиторией личности мигранта. Однако, несмотря на возросший в последнее время объем научных исследований по данной проблеме, школ и специальных семинаров, обучающих журналистов правилам и специфике написания материалов о мигрантах, опросы настроений аудитории по-прежнему свидетельствуют о подсознательном страхе жителей края перед мигрантами. Подобные настроения обусловлены бытующими в массовом сознании и поддерживаемыми СМИ мифами о криминально-маргинальном характере мигрантской среды, следовательно, показывают наличие скрытого, но очень опасного конфликта между коренными жителями и приезжими. Большинство материалов основаны на принципе противопоставления двух и более субъектов конфликта, в котором инициаторами всегда выступают мигранты. СМИ во многом помогли сформировать у коренного населения такие негативные характеристики мигрантов, как повышенный уровень преступности среди мигрантов и специализации отдельных этнических групп на определенной преступной деятельности. Сводки новостей зачастую выделяют нелегальное нахождение на территории России и национальную принадлежность лиц, совершающих преступление. Журналисты зачастую используют «язык вражды» и усугубляют противопоставление местного населения и пришлого, что еще более укрепляет сложившийся стереотип «мигрантов-врагов».

Большинство редакций, судя по анализу материалов, не ставит перед своими журналистами долговременных задач и целей по формированию позитивного общественного мнения в отношении мигрантов. Проблема освещается в зависимости от появления информационных поводов. Большая часть информации появляется как отражение кризисно-конфликтных ситуаций либо в связи с законодательной работой. Подобные материалы зачастую ориентированы на сенсационность, создание эмоциональной доминанты страха и крайне редко направлены на формирование толерантной позиции местного населения по отношению к мигрантам. Вышеперечисленное позволяет говорить, что региональная информационная политика, проводимая с помощью СМИ, на данный момент не достигла основной цели – гармонизации межличностных и межгрупповых отношений в миграционной среде.

В третьем параграфе «Результативность государственной информационной политики в сфере миграции и пути ее повышения» разрабатываются реальная и идеальная диалоговая модели информационной политики в области миграции. Системная природа политического объекта, включающего специфические по своему положению общности – носителей особых интересов, т. е. относительно самостоятельных объектов политики, требует соответствующих по своему положению субъектов управления. Поэтому в определенной степени структура объекта политики предопределяет структуру субъекта. Государство, гражданское общество и СМИ в совокупности, находясь во взаимодействии и взаимозависимости, образуют политическую систему первого порядка. Во взаимодействии элементов они представляются подсистемами второго порядка, обладая при этом признаками подсистемы третьего порядка. Для идеальной региональной диалоговой модели в сфере миграции как гиперсистемы, имеющей вышеперечисленные уровни, существенно выделение такого элемента, как государство. Все государственные институты обладают финансовыми и информационными ресурсами для налаживания диалога. Частью институциональной инфраструктуры, необходимой для прозрачного и открытого функционирования демократических процессов, являются различные институты общественной информации, созданные для ее распространения и являющиеся посредником между государственными органами и журналистами.

Значительные объемы проводимых мероприятий и оказываемой помощи неправительственными и/или некоммерческими организациями (НПО, НКО), «организационный потенциал доверия населения» к НКО и НПО, их отделенность от государственных органов (определенная оппозиционность) позволяют выделить их в самостоятельную составляющую часть модели.

Следующий компонент – научное сообщество. Хотя выступать в качестве реальной политической силы ученые могут гораздо меньше, чем другие компоненты, в то же время нельзя отрицать их значение при подготовке новых законов, переподготовке кадров и проведении исследований, которые ложатся в основу новых решений.

Важнейшие компоненты модели – общество с его социально-психологическими особенностями и средства массовой информации и коммуникации как институт современного общества, обеспечивающий обратную связь и подчинение государства контролю гражданского общества. Если в прямых связях доминирует управленческое воздействие, то в обратных на главное место выходит сотрудничество, взаимодействие, инициатива снизу.

В структуре реальной модели региональной государственной информационной политики можно выделить три блока: федеральный (для достижения общегосударственных целей), региональный (для реализации целей региона), местный (для обеспечения развития частей регионов). Согласование всех блоков и элементов необходимо для создания единой системы регулирования социальных процессов в сфере миграции, что будет способствовать обеспечению стабильности и предотвращению кризисных явлений в крае.

В условиях крайней нестабильности имеет смысл формировать идеальную диалоговую модель на краткосрочную перспективу и долгосрочную, здесь важен учет не только общеполитической ситуации в стране, но и так называемый период «адаптации и приживаемости» у мигрантов, который, в общем, составляют 10 и более лет. В диалоговой модели своеобразным отличием является «горизонтальное равенство» участников информационного обмена, в противоположность «вертикальному» принципу «руководство – подчинение». Взаимодействие этих элементов подсистем на основе прямых и обратных, горизонтальных и вертикальных связей позволит проводить целенаправленную и эффективную государственную информационную политику. С ее помощью может быть налажен диалог как аподиктический спор (принятие наилучшего варианта решения на основе достоверных данных при использовании максимально исчерпывающей аргументации с взвешиванием силы каждого аргумента и их совокупности) между основными участниками: властью – СМИ – коренным населением и мигрантами.

Анализ материалов социологического опроса журналистов и государственных служащих показал: в материалах социальной тематики 78% журналистов служат транслятором чужих мнений и не думают о снятии конфликта; 54% – вообще не задаются вопросом сути государственной информационной политики в сфере миграции; 23 %, отмечая несомненную значимость темы, не могли сформулировать методы работы с ней. Один журналист и один чиновник вообще «не имеют своего мнения по этой проблеме». Журналисты и чиновники (89%) не задаются вопросом подбора необходимой лексики. Опрос среди госслужащих показал, что практически все (89%) считают, что именно журналисты задают скандальный и негативный тон материалам, при этом 57% посчитали ненужным поиск компромисса, а 22,6% высказались за введение цензуры именно в публикациях о миграции. На проблемы с госслужащими при поиске информации и создании материалов указали 43% респондентов-журналистов, 14% отметили важность открытости власти и нацеленности чиновников на сотрудничество.

Таким образом, важное значение имеет систематическое обучение журналистов и сотрудников госорганов приемам и методам работы с информацией о мигрантах и миграции. Особенно следует обращать внимание на обучение тех субъектов информационной политики, которые взаимодействуют с государственными СМИ, на введение курсов по выбору на специальностях «Государственная служба», «Социальная служба» и «Журналистика», проведение научно-практических конференций. Для формирования эффективной государственной информационной политики методологическое и методико-практическое значение имеют следующие моменты информационного процесса: определение содержания, направления и особенностей информации, выяснение характера субъекта идеологического воздействия, анализ, обобщение и интерпретация информационного материала, выбор и норм, средств и методов воздействия в информационном процессе.

В заключении диссертации подводятся итоги исследования, намечаются перспективные направления дальнейшей работы по данной теме.

III. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:

1. Умнова Е.Ю., Личковаха Ю.В. Воздействие «желтой прессы» на формирование нравственных установок современных подростков // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия «Журналистика». – 2002. Вып. 3 (11). – С. 66 – 71.

2. Умнова Е.Ю. Проблема миграции на страницах современной ставропольской прессы // Журналистика в 2002 году. СМИ и реалии нового века: Материалы научно-практической конференции. – М.: Изд-во факультета журналистики МГУ им. Ломоносова, 2003. – С. 300 – 301.

3. Умнова Е.Ю. Освещение проблем миграции в средствах массовой информации // Журналистика в 2003 году. Обретения и потери, стратегии развития: Материалы научно-практической конференции. – М.: Изд-во факультета журналистики МГУ им. Ломоносова, 2004. – С. 90 – 91.

4. Умнова Е.Ю. Основные компоненты структурной модели государственной информационной политики в сфере миграции // Журналистика в 2004 году. СМИ в многополярном мире: Материалы научно-практической конференции. – М.: Изд-во факультета журналистики МГУ им. Ломоносова, 2005. – С. 135 – 136.

5. Умнова Е.Ю. Слышат ли друг друга? Роль современных ставропольских СМИ в решении проблем миграции // Ставропольская журналистика:

история и современность: Материалы конференции. – Ставрополь: ГУП СК Ставропольская краевая типография, 2004. – С. 97 – 102.

6. Умнова Е.Ю. Освещение изменений в миграционном законодательстве в современной прессе Ставрополя как отражение государственной информационной политики // Зарубежная и российская журналистика: актуальные проблемы и перспективы развития: Материалы Международной научно-практической конференции. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2005. – С. 226–235.

7. Умнова Е.Ю. Этапы становления государственной информационной политики в сфере миграции // *i*-формат. Журналистика провинции. Вып. 1. – Ставрополь: Изд-во «АРГУС», 2005. – С. 52 – 63.

8. Умнова Е.Ю. Отражение государственной информационной политики на страницах ставропольской прессы // Материалы первой ежегодной научной конференции студентов базовых кафедр южного научного центра РАН. – Ростов-на-Дону: Изд-во ЮНЦ РАН, 2005. – С. 106 – 108.

Изд. лиц.серия ИД № 05975 от 03.10.2001	Подписано в печать 25.11.2005	
Формат 60×84 1/16	Усл.печ.л. 1,45	Уч.-изд.л. 1,35
Бумага офсетная	Тираж 100 экз.	Заказ 512

Отпечатано в Издательско-полиграфическом комплексе
Ставропольского государственного университета
355009, Ставрополь, ул.Пушкина, 1

25 4 22

РНБ Русский фонд

2006-4

28105