



На правах рукописи

005533248

АПДРИЛНОВА ИРИНА ВАЛЕНТИНОВНА

**ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ФЕДЕРАЛЬНОГО ОРГАНА
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ:
ОСОБЕННОСТИ И МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ
(ПА ПРИМЕРЕ МЧС РОССИИ)**

Специальность 23.00.02 - политические институты, процессы и технологии

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

19 СЕН 2013

Москва-2013

Диссертация выполнена на кафедре государственного и муниципального управления Академии гражданской защиты МЧС России

Научный руководитель: доктор политических наук
Мельков Сергей Анатольевич

Официальные оппоненты: Кошкин Андрей Петрович,
доктор политических наук,
профессор, Российской экономический
университет им. Г.В. Плеханова, заведующий
кафедрой политологии и социологии

Бервенова Ольга Владимировна,
кандидат политических наук, МЧС
России, заместитель начальника отдела
научно-технического управления

Ведущая организация: Российский государственный
социальный университет

Защита диссертации состоится 11 октября 2013 года в 14 часов на заседании
диссертационного совета Д.212.141.20 при Московском государственном тех-
ническом университете имени Н.Э. Баумана по адресу: 105005, Москва, Руб-
цовская набережная, дом 2/18, УЛК, ауд. 720.

С диссертацией можно ознакомиться в Научно-технической библиотеке МГТУ
им. Н.Э. Баумана.

Автореферат разослан  сентября 2013 года

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат философских наук



С.А. Власов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Как и во многих современных социумах, в России самым активным образом продолжается формирование информационного общества и переход к использованию самых передовых информационных технологий. На практике это означает, что информационное пространство всё в большей степени используется для реализации общественных и политических целей, влияет на политику, ускоряя процесс принятия социально значимых решений и во многом трансформируя политический процесс. Российская политика, действия органов государственной власти, общественных объединений и средства массовой информации всё больше и больше виртуализируются.

Фактически в России, как и в большинстве современных информационных социумов, постоянно ускоряются процессы принятия политических решений, повышается транспарентность функционирования власти, а граждане и их организации получают больше возможностей участвовать в управлении обществом (за счет краудсорсинга, аутсорсинга, краудфандинга, флэшмобов, электронного голосования и электронного государства). Это означает, что новая информационно-коммуникационная среда делает современные социумы и их политические системы более открытыми, придает политике публичный характер, качественно изменяет отношения между государством и гражданским обществом, между политической элитой и гражданами.

Актуальность обращения автора к изучению особенностей государственной информационной политики, реализуемой таким федеральным органом исполнительной власти, как МЧС России, обусловлена несколькими обстоятельствами.

1. Количество пожаров, наводнений, аварий и иных бедствий как природного, так и техногенного характера как в мире в целом, так и в нашей стране постоянно увеличивается. Тенденции развития кризисных ситуаций в мире таковы, что их негативное влияние на человечество усиливается. Примерами могут служить авария на японской АЭС, гуманитарные катастрофы в ряде североафриканских стран, пожары 2010 года в Московской области, наводнение в Краснодарском крае 2012 года. Безусловно, роль и значение сил и средств МЧС России в таких условиях становится все значительнее как для страны, так и для мирового сообщества. Однако и количество ресурсов, затрачиваемых государством на ликвидацию чрезвычайных ситуаций, постоянно возрастает.

2. Виртуализация политики и действий органов государственной власти неизбежно востребует целенаправленное совершенствование информационных технологий, постоянную работу по производству, хранению, накоплению, переработке и передаче информации. Это означает на практике, что современные сеть-информационные технологии объективно будут использоваться для реализации общественных и политических целей, влиять на политику, ускоряя процесс принятия политических решений и во многом трансформируя политический процесс. Этот общий для всех российских органов

исполнительной власти тренд в полной мере распространяется на МЧС России, которое постоянно использует и совершенствует ситуационные центры, видеоконференции, мобильную связь и космический мониторинг. Созданный при МЧС Общественный Совет способствует активизации участия граждан в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций (волонтерское движение).

3. Информационная сфера все в большей степени становится системообразующим фактором жизни современного общества. Однако на сегодняшний день в России до сих не создана система доктринальных документов и нормативно-правовых актов, регламентирующих проведение общегосударственной информационной политики. В результате пока не удается эффективно сформировать единое информационное пространство. Особенно четко проблема отсутствия в нашей стране единого информационного пространства проявляется во время чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Такие ситуации вынуждают МЧС России импровизировать и по факту выступать координатором и даже организатором информационной политики.

4. Эффективность и оперативность действий органов государственной власти и управления во время спасения людей и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в значительной степени влияют на имидж российской власти и на ее легитимность. Как известно, не все граждане Российской Федерации положительно оценивают действия властей и МЧС России в городах Ленске и Крымске. Результаты декабрьских (2011 года) и мартовских (2012 года) выборов показывают, что в нашей стране еще немало проблем с организацией информационной политики по разъяснению гражданам и институтам гражданского общества сути принимаемых руководством нашей страны мер по обеспечению безопасности и стабильности в России.

5. Современные информационные технологии все активнее влияют на жизнь социума и граждан. При этом во всех сферах общественной жизни появляется и расширяется виртуальный сегмент, в который включаются все больше и больше людей, органов и институтов. Вместе с тем в различных органах государственной власти пока не сформировались корпоративные сети, подобные Интернету (хотя в бизнес-структурах такие сети созданы и успешно функционируют) и иные информационно-коммуникационные технологии, далеко не всегда эффективно используются современные средства связи, современные автоматизированные системы управления и принятия решений. Сетевой принцип управления еще только становится реальной основой государственной информационной политики.

Степень научной разработанности проблемы

Среди ведущих зарубежных специалистов, определяющих социальные перспективы развития нового информационного общества, рассматриваются труды Дж. Несбитта, Э. Тоффлера, С. Хантингтона, Дж. Гэлбрейта, Л. Туру, М. Кастельса, Э. Люттвака, И. Валлерстайна, А. Этционаи, П. Дракера, Ф. Фукуямы, Э. Гидденса, У. Штанке и др. Определенный вклад в развитие пред-

ствлений об информационной стадии общественного развития внесли отечественные ученые, среди которых наиболее значимых результатов достигли В.Г. Афанасьев, А.П. Ершов, А.Д. Урусул, Н.Н. Моисеев, А.И. Ракитов, Ю.А. Нисневич, В.Н. Цыгичко, Г.Л. Смолян, Д.С. Черешкин, И.И. Юзвишин, Г.Г. Почепцов и другие исследователи. Их работы посвящены проблемам становления и развития информационного общества и информационной цивилизации в самом широком смысле.

Среди современных отечественных авторов наиболее обстоятельно информационно-политическую проблематику и полите-коммуникационные аспекты власти в современном обществе исследовали М.В. Семин, И.В. Юдин, Н.М. Скорочкин, В.Г. Гареева, А.Ф. Гарифуллина, Ю.А. Нисневич, О.В. Осипова, А.Н. Петрунин и ряд других. Обобщая, следует заметить, что исследователи в своих работах рассматривали цели и методы по достижению устойчивого развития информационной сферы жизнедеятельности общества и государства.

Информационная политика как механизм регулирования информационных процессов и отношений рассматриваются в трудах В.А. Анниковой, В.О. Богомолова, О.Н. Забузова, Е.П. Прохорова, Е.В. Карасёвой, А.Г. Киселева, С.С. Комиссарова, С.В. Коновченко, В.Ф. Ницевича, Д.П. Прудникова. В большинстве этих работ осуществлена достаточно плодотворная попытка сформулировать свой собственный взгляд на сущность и социальные функции информационной политики. Причем рассмотрение особенностей развития информационной политики эти ученые трактовали достаточно широко. Определяя информационную политику от исключительной прерогативы государства до включения в субъекты информационной политики достаточно широкого круга иных акторов.

В последние годы вышло немало научных трудов, специально посвященных анализу института связи с общественностью. Среди них отмечены труды И.В. Алёшиной, Н.Ю. Балакиревой, А.А. Белова, Э. Бернейза, Е.В. Блажнова, С. Блэка, О.В. Безгодовой, Дж. Брума, С.А. Варакуты, Е. Грюнинга, Э.Б. Жарниковой, А.Б. Зверинцева, Д.И. Игнатьева, С. Катлипа, И.А. Колотий, В.Г. Королько, В.А. Моисеева, Ф. Сейтела, О.Ю. Становой, Н. Стодуна, Г.Л. Тульчинского, Т. Ханта, А.Н. Чумикова, М.А. Шишкиной и др. В настоящее время в научной среде стал проявляться некоторый интерес к связям с общественностью в период кризисных ситуаций.

В 2007 г. М.В. Рыклиной защищена диссертация по теме «Связи с общественностью в условиях чрезвычайных ситуаций». В тоже время этим автором рассматривались особенности связей с общественностью органов государственной власти Российской Федерации (на примере МВД России и Минобороны России), т.е. связи с общественностью МЧС России оказываются пока недостаточно исследованы.

Отдельным блоком в рамках исследования были изучены научные труды, в которых специально рассмотрены проблемы генезиса и развития электронного государства и электронного правительства. Среди них были изуче-

ны исследования А.Н. Авдулова, В.А. Алексунина, К. Барроу, Б. Берковича, Т.А. Бурениной, Н. Вулкан, М.М. Вирина, В. Йордона, В.Ж. Келле, Н. Керстинга, М. Китсинга, О.А. Кобелева, М.В. Кузнецова, А.Н. Кулика, А.М. Кулькина, В.А. Лисичкина, К. Макната, Р. Миллера, Б.З. Мильнера, В. Михалски, И.В. Павлова, З.В. Родигиной, В.Н. Садовского, В.И. Сарафанова, Л.В. Сморгунова, Дж.Е. Фонтэйна, Ц. Чжана. В большинстве научных трудов этих и многих других авторов рассматриваются проблемы становления информационного общества и трансформации власти, современные проблемы и противоречия электронного государства, электронного правительства и электронной демократии, перевода процесса выборов власти в Интернет и т.д. В тоже время можем заметить, что диссертационных исследований, посвященных исследованию месту и роли систем электронного государства в период чрезвычайных ситуаций – на сегодняшний момент автору не известно. В тоже время события 2012 года в Краснодарском крае обозначили эту проблему очень остро.

В самом МЧС России за 22 года его существования разработано значительное количество ведомственных нормативных документов и должностных инструкций, регламентирующих деятельность МЧС России в информационном пространстве. Однако информационное межведомственное взаимодействие пока остается для МЧС России наименее управляемым сегментом его деятельности.

Диссертант обратил внимание на наличие теоретических пробелов в определении содержания дефиниции «информационная политика», структуры и функций информационной политики как явления и процесса применительно к кризисным ситуациям. Пока недостаточно научных изысканий, в которых бы анализировалось информационная политика федерального органа исполнительной власти, в частности МЧС России. Фактически, информационная политика Российской Федерации в периоды кризисов, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, особенно в прикладном ключе, остается вне обстоятельного анализа в отечественном научном дискурсе.

В качестве научной гипотезы исследования выдвинуто предположение о том, что информационная политика в федеральном органе исполнительной власти должна базироваться на единых общегосударственных подходах и правовых нормах, осуществляться в едином национальном информационном пространстве. В то же время автор полагает, что информационная политика любого ФОИВ будет осуществляться в информационном сегменте своей ответственности (интересов) и поэтому объективно будет весьма специфичной. Возможно, что информационная политика МЧС России должна отличаться от аналогичной политики других ФОИВ по целям, формам и применяемым средствам.

Актуальность исследуемой проблемы, необходимость ее научного изучения и практического решения определили объект, предмет, цели и задачи диссертационного исследования.

Объект исследования – современная государственная информационная политика федерального органа исполнительной власти.

Предмет исследования – особенности, основные механизмы и институты реализации информационной политики МЧС России в условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Цель исследования – всесторонне рассмотреть состояние, пути, условия и особенности формирования и реализации информационной политики федерального органа исполнительной власти (на примере МЧС России), действующего в условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Задачи исследования:

- уточнить инструментарий теоретического анализа современной государственной информационной политики;
- проанализировать политico-правовые основы формирования информационной политики ФОИВ;
- исследовать специфику реализации информационной политики таким федеральным органом исполнительной власти, как МЧС России;
- раскрыть основные институты реализации информационной политики МЧС России;
- выработать основные направления оптимизации участия МЧС России в реализации государственной информационной политики.

Научная новизна исследования заключается в том, что:

- в авторском варианте уточнены понятие, структура и функции современной государственной информационной политики;
- выявлены и проанализированы политico-правовые основы формирования информационной политики ФОИВ применительно к чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера;
- обоснована специфика реализации единой государственной информационной политики в МЧС России;
- выявлена институциональная природа и институциональный характер информационной политики МЧС России;
- выработаны практические рекомендации по оптимизации участия МЧС России в реализации единой государственной информационной политики Российской Федерации.

Теоретическую основу диссертации составили работы отечественных и зарубежных исследователей – политологов, философов, социологов, правоведов, а также материалы дискуссий, международных и отечественных научно-практических конференций, многочисленных теоретических трудов, авторефератов и диссертаций, публицистических статей, материалы многочисленных сайтов Интернета¹.

¹ www.mchs.gov.ru, www.mvd.ru, www.levada.ru, www.mil.ru, www.cio-world.ru, www.cnews.ru, www.csr.ru, www.defense.gov, www.milpol.ru, www.e-government.ru, www.fom.ru, www.gov.ru, www.isn.ru, www.levada.ru, www.obd-memorial.ru, www.oprf.ru, www.president.yandex.ru, www.prime-tass.ru, www.sovet.mil.ru и др.

Исследование опирается на положения и выводы, категориальный аппарат политологии, философии, юриспруденции, социологии, информатики. Особое внимание в работе уделено научному анализу базовых положений российского законодательства в области информационной политики российского государства.

Методологическая основа рассмотрения проблем диссертации базируется на методах институционального, системного и структурно-функционального анализа. Для решения поставленных задач использовались социологические методы, а также методы прогнозирования, моделирования, компаративного анализа и экстраполяции, текущие материалы аналитических, информационных, социологических, новостных сайтов и официальных сайтов органов государственной власти размещенных на портале gov.ru.

Эмпирическую базу диссертации составили результаты социологических и политологических исследований, проведенных как государственными органами и учреждениями, так и профессиональными социологическими центрами (ВЦИОМ, ROMIR-Monitoring, Фонд «Общественное мнение», «Левада-центр»), а также средствами массовой информации (журналы «Власть», «Профиль», «Итоги», «Коммерсантъ Власть», «Однако», «The New Times», «Научные и образовательные проблемы гражданской защиты», «Гражнская защита», «Пожарное дело» и др.). В диссертации использованы материалы ряда зарубежных научных изданий.

Научно-практическая значимость диссертации обусловлена возможностью использования ее результатов в деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и российских органов муниципальной власти. Материалы исследования могут быть активно использованы информационными структурами МЧС России (органами информационного обеспечения и воспитательной работы), СМИ, ведомственными учебными заведениями и другими заинтересованными организациями МЧС России и федеральных органов законодательной и исполнительной власти. Наибольшую прикладную значимость результаты исследования имеют для Комиссий по чрезвычайным ситуациям (КЧС), что еще раз подтвердило масштабное наводнение 2012 года в г. Крымске Краснодарского края.

Результаты исследования могут найти свое применение в образовательном процессе учебных заведениях МЧС России, а также в научно-исследовательской деятельности при дальнейшей теоретической разработке проблематики информационной политики любых ФОИВ, и МЧС в частности.

Положения, выносимые на защиту:

1. Результаты уточнения термина «государственная информационная политика» ее структуры и функций. Доказано, что государственную информационную политику в демократической стране должны формировать и реализовывать не только органы государственной власти, но и иные субъекты политики. Фактически в информационной политике ФОИВ и/или общественного, экономического субъекта сочетаются одновременно два важнейших

направления: развитие информационного пространства и постоянное внедрение в социум разнообразных информационных средств.

Выявлены функции информационной политики: постоянная выработка информационных средств, адекватных гармоничному и одновременно ускоряющему развитию личности, общества и государства; внедрение в систему общественных отношений современных информационных средств и технологий; регулирование взаимоотношений личности, общества и государства со стороны высшей власти информационными средствами; упрощение информационных взаимоотношений между личностью, обществом и государством; обеспечение личности, общественности и органов государственной власти объективной информацией о состоянии и развитии социума; создание максимальных возможностей и позитивных условий для эффективных действий личности, общества и государства в информационном пространстве.

2. Политико-правовые основы формирования информационной политики ФОИВ. Деятельность различных субъектов информационной политики является нормативно-упорядоченной, поэтому нормативно-правовой компонент представлен совокупностью нормативных актов международного и межгосударственного уровня, законодательными актами государства, нормами нравственно-этического плана.

Современная информационная революция в мире диктует новую информационную парадигму политики – такой политики, которая предполагает иное качество отношений между властью и обществом, иную степень участия активных граждан в политическом процессе.

Существует необходимость для политической и государственной власти постоянной опоры на связи с общественностью и другие информационные технологии общения с населением.

Эффективность современной политической власти во многом зависит от ее желания и готовности постоянно/регулярно общаться с населением. Для этого она должна быть максимально публичной.

Деятельность власти, СМИ и пиар-структур оказывает влияние на всю общественность, затрагивая все социальные слои и общности, одновременно способствуя распространению различной информации.

3. Авторское определение специфики реализации информационной политики ФОИВ (на примере МЧС России). Диссертант полагает, что государственное информационное пространство объективно всегда будет сегментировано и складываться из двух основных составляющих (информационные сегменты субъектов Федерации; ресурсы и сети федеральных органов исполнительной власти). Специфика единого информационного пространства заключается в том, что система единого государственного информационного пространства формируется по так называемому территориальному признаку. Интернет и его сервисы может выступить как один из элементов согласования интересов по ряду взаимоинтересующих проблем между МЧС России и обществом. Интернет позволяет предоставить для МЧС России режим активного новостного обмена информацией не только с заинтересованными СМИ,

но и с любыми информационными сайтами. Расширяется практика издания информационно-пропагандистской продукции по тематике МЧС России, рассказывающей об опыте работы на местах. Информационные подразделения территориальных органов МЧС России предоставляют региональную информацию в виде регулярных тематических обзоров на своих сайтах на официальном Интернет-портале МЧС России. Одно из ноу-хай в информационном плане стал запуск в эксплуатацию информационного интернет-телеканала МЧС-112.

4. Институциональная природа информационной политики МЧС России. Информационная политика МЧС России, реализуется в информационном пространстве через институты государственной власти и иные институты политической системы социума, гражданского общества, широкий спектр СМИ и связи с общественностью. В исследовании институты информационной политики разделены на основные и специализированные.

Среди основных институтов выделены ключевые: Президент, законодательные, исполнительные и судебные органы государственной власти, политические партии, движения и объединения граждан.

Среди специализированных институтов участвующих в реализации информационной политики МЧС России выделен ряд ключевых: Руководство МЧС России, управление Информации, экспертные структуры МЧС России, институт СМИ, институт связей с общественностью.

5. Основные практические рекомендации по оптимизации участия МЧС России в реализации информационной политики. В диссертации предлагается осуществить перенос акцентов от внутриведомственных подходов в сторону межведомственного решения проблем в формировании и реализации информационной политики. Предложено осуществлять всестороннее информационное взаимодействие с органами власти и управления субъектов федерации. Также предлагается в рамках проведения административной реформы упростить субъектам федерации поиск и допуск к услугам, предоставляемым МЧС. Развитие и оптимизация информационной политики в МЧС России может развиваться только по пути формирования многочисленных сетевых структур как внутри ведомства, так и внутри государства в целом.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения и выводы диссертации апробированы в выступлениях соискателя перед профессорско-преподавательским составом кафедры государственного и муниципального управления Академии гражданской защиты МЧС России, в докладах и сообщениях на нескольких международных и национальных научно-теоретических, научно-методических конференциях, семинарах и круглых столах в г. Москве и Московской области.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав (шести параграфов), заключения и списка литературы, содержащего 161 наименование источников на русском и иностранных языках и интернет-ресурсы по теме исследования.

Тема и содержание диссертации отражены в 11 научных публикациях, из них 2 публикации в научных журналах ВАК. Общий объем публикаций составил 15,2 п.л.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы, показана степень ее разработанности в научной литературе, сформулированы цель и задачи исследования, определены объект и предмет анализа, научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы.

В 1-й главе «**Теоретико-методологические аспекты изучения информационной политики**» уточняется понятие государственной информационной политики, ее структура и основные функции, а также особенности в современном обществе.

В 1-м параграфе «**Понятие государственной информационной политики**» рассмотрены шесть достаточно самостоятельных подходов к определению сущности этого вида политики. Проведен их конструктивно-критический анализ.

В рамках «субъектно информационного» подхода под информационной политикой понимаются регулирующие действия в информационной сфере общественной жизни.

В рамках «моно-государственного» подхода информационная политика определяется исключительно как прерогатива государства.

В рамках «полисубъектного» подхода информационная политика определяется как деятельность не только государства и иных субъектов политики, но и огромного количества социальных субъектов.

В рамках «технико-коммуникативного» подхода центральной считается проблема средств коммуникации, а приоритет отдается развитию технических средств коммуникации (сетям связи, коммуникационным каналам передачи данных, локально-вычислительным сетям и т.д.).

В рамках инфо-системного» подхода информационная политика рассматривается как производная от процесса развития информационных систем.

В рамках «властно-психологического» подхода информационной политикой считается система целенаправленного информационно-психологического воздействия властных структур на граждан (непосредственно или посредством средств массовой информации), основной целью которой является формирование гармонизированных (субъект-объектных и субъект-субъектных) информационно-коммуникативных отношений, где главным критерием является уровень общественного доверия к власти.

Выделено общее, что отмечают большинство исследователей, анализирующих информационную политику.

1. Возрастающая роль информационной политики в общественной жизни. Этот факт, который фактически никем не оспаривается.

2. Приоритетными сферами информационной политики должны быть как общество, так и государство.

3. Основными сферами регулирования для информационной политики являются техническая, информационная и социальная.

4. Субъектами информационной политики являются государство, иные политические и социальные субъекты как национального, так и наднационального уровней.

Проанализирована возрастающая роль информационного пространства в современном обществе. Его содержание составляет поступающая в информационное пространство информация – это воспроизведение в нем в информации, которая уже имеет место в социальном пространстве. Проанализировано и обратное влияние.

Государственная информационная политика – это совокупность целенаправленных мер органов государственной власти, осуществляемых в сотрудничестве с другими институтами политической системы в т.ч. международного уровня, элементами гражданского общества и иными социальными субъектами в целях развития и регулирования социума посредством информационных средств, а также развития и регулирования информационной сферы (информационного пространства) жизнедеятельности общества и государства. Фактически в информационной политике сочетаются одновременно два важнейших направления: развитие информационного пространства и постоянное внедрение в социум разнообразных информационных средств.

Смысль государственной информационной политики показан на примере реализации национальных интересов в информационной сфере. Отдельно рассмотрено описание этой политики, осуществленное в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» и «Доктрине информационной безопасности РФ».

Во 2-м параграфе **«Структура и основные функции современной государственной информационной политики»** осуществлена авторская герменевтика структуры и основных функций этого вида политики.

Объекты информационной политики:

1) из социального пространства перемещаются в информационное пространство путем «отражения»;

2) в информационном пространстве формируются новые (некоторые считают их искаженными) объекты;

3) у некоторых объектов информационной политики постепенно начинают проявляться отдельные свойства субъектности (пиар-агентства, электронные СМИ);

4) иногда имеет место обратное перемещение: сконструированные информационные объекты перемещаются в социальное пространство, обретая материальную форму.

Основным объектом информационной политики является общественное мнение. Оно никогда не бывает ни монолитным, ни однородным, состоит из образов и образцов поведения, представлений, репутаций, имиджей, брэн-

дов. Общественное мнение размещено в информационном пространстве и является связующим звеном между ним и социальным пространством.

Формирование общественного мнения не является самоцелью информационной политики. Оно формируется, скорее всего, затем, чтобы стать условием последующего менее конфликтного развития общества, максимально эффективной реализации любой другой политики в информационном пространстве и через информационное пространство.

Субъекты информационной политики с большой долей условности разделены на два вида.

К первому виду отнесены субъекты, непосредственно участвующие в политической жизни общества. Этот вид включает три подвида, разделяемые по степени их влияния на процессы выработки и реализации информационной политики.

Ко второму виду субъектов отнесены субъекты, принимающие опосредованное участие в политике.

Среди первого вида субъектов информационной политики выделены следующие.

1. Государство и его органы, политические партии, общественно-политические организации и движения. Это постоянно действующие субъекты политики, претворяющие ее в жизнь и уполномоченные на то структуры от имени государства, коалиций государств, международных организаций. Как и в социальном пространстве, эти субъекты активно действуют в информационном пространстве, формируя соответствующий контент и воздействуя на общественное мнение в нужном для себя ракурсе, используют информационное пространство для последующего изменения социальных отношений.

2. Оппозиционные политические партии, лоббистские структуры, транснациональные корпорации (ТНК). Они в социальном пространстве борются за власть, косвенно (или иногда – прямо) участвуют в ее осуществлении и/или использовании. Аналогичным образом они активно используют информационное пространство для достижения собственных целей.

3. Средства массовой информации.

4. Незаконные (неформальные) организации, которые не являются легальными субъектами политики, но могут оказывать на нее влияние (террористические и экстремистские организации, бандформирования).

Второй вид субъектов информационной политики – это крупные социальные группы и общности, различные группы интересов. В качестве субъектов информационной политики могут быть рассмотрены любые политические и социальные органы, институты, лидеры, которые активно участвуют в социально-политической жизни и при этом также активно используют информационные средства.

Основными функциями информационной политики являются:

1. Постоянная выработка информационных средств, адекватных гармоничному и одновременно ускоряющемуся развитию личности, общества и государства.

2. Постоянное внедрение в систему общественных отношений современных информационных средств и технологий.

3. Регулирование взаимоотношений личности, общества и государства со стороны высшей власти во всё большей степени информационными средствами (в данном случае антиподом этим средствам являются насилиственные средства, в т.ч. средства вооруженного насилия).

4. Дальнейшее упрощение информационных взаимоотношений между личностью, обществом и государством (под упрощением понимается сетевизация общественных отношениями и уменьшение вертикально устроенных структур в обществе).

5. Обеспечение личности, общественности и органов государственной власти объективной информацией о состоянии и развитии социума.

6. Создание максимальных возможностей и позитивных условий для эффективных действий личности, общества и государства в информационном пространстве.

Во 2-й главе **«Особенности информационной политики федерального органа исполнительной власти»** раскрываются политico-правовые основы формирования информационной политики федерального органа исполнительной власти и специфика ее реализации в МЧС России.

В 1-м параграфе **«Политico-правовые основы формирования информационной политики федерального органа исполнительной власти»** анализируется то общее, что присуще всем видам политики и выделяются ее политico-правовые основы.

Многие современные политологи полагают, что любая политика реализуется субъектами политической деятельности с учетом социально-экономической конфигурации общества, опирается на политические институты и инфраструктуру социума, проявляется через изменение общественных отношений. Политику как систему взглядов и воплощение идеологической концепции можно осуществлять только на основе разветвленной политической системы, реально функционирующей в конкретном обществе, а также на основе т.н. «правил игры», которые принимаются элитами и обществом.

Среди политических основ формирования информационной политики, выделены ключевые:

- постоянно изменяющийся характер политики в современном обществе;
- необходимость для политической и государственной власти постоянной опоры на связи с общественностью и другие информационные технологии;
- коммуникативные качества власти;
- высокая степень публичности информационной политики;
- доступ к формированию политической повестки дня.

Каждая из политических основ рассмотрена в диссертации детально.

В качестве правовых основ информационной политики рассмотрены:

- Конституция Российской Федерации.

- Устав и Конвенция международного союза электросвязи.
- Окинавская Хартия глобального информационного общества.
- Конвенция о преступности в сфере компьютерной информации (т.н. Конвенция о киберпреступности).
- Конвенция «Об информационном и правовом сотрудничестве, касающемся «информационных общественных услуг».
- Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.
 - Военная доктрина Российской Федерации.
 - Концепция внешней политики Российской Федерации.
 - Доктрина информационной безопасности Российской Федерации.
 - Федеральный Закон Российской Федерации «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».
 - Федеральный Закон Российской Федерации «Об информации».
 - Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;
 - Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и ряд других документов.
- Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 697 «О системе межведомственного электронного взаимодействия»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2011 г. № 1184 «О мерах по обеспечению перехода федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде».
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.04.2011 г. № 654-р «О базовых государственных информационных ресурсах».

По проблематике информационной политики создано большое количество нормативно-правовых документов. Однако до сих пор в нашей стране отсутствует специализированный доктринальный документ, посвященный формированию и реализации государственной информационной политики.

Информационная политика органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в настоящее время развивается в основном в рамках технологичного подхода, при этом больше внимания уделяется разработке и анализу правил и технологий работы со СМИ. Концептуальный подход в разработке информационной политики органов исполнительной власти встречается в небольшой доле субъектов РФ. Сегодня чуть более четверти (27%) субъектов Российской Федерации имеют стратегические документы в области информационной политики (согласно базовому алгоритму Концепции определены собственные информационные политики органов государственной власти г. Москвы и Красноярского края), в остальных субъектах принята нормативная база, регулирующая взаимоотношения СМИ и государства,

сферу информатизации, информационной безопасности и правила получения и подачи информации. В нормативно-правовых актах большинства субъектов Российской Федерации речь о собственной информационной политике не идет.

Во 2-м параграфе «**Специфика реализации информационной политики МЧС России**» исследована специфика реализации информационной политики различными федеральными органами исполнительной власти, в частности МЧС России. При этом обнаружились немалые трудности.

Во-первых, в российском научном сообществе до сих пор отсутствуют ясная методология и апробированные методики проведения исследований информационной политики, хотя отдельные попытки в этом направлении осуществляются несколькими ФОИВ.

Во-вторых, в самих ФОИВ до сих пор не были выработаны единые для всех них критерии эффективности информационной политики.

В-третьих, в нашей стране почти все ФОИВ предпочтдают «иметь пролайку» между собой и СМИ в виде специализированного института по связям с общественностью.

В-четвертых, в нашей стране очень многие печатные СМИ либо принадлежат тем или иным государственным структурам, либо ими контролируются.

Установлено, что государственное информационное пространство объективно всегда будет сегментировано и складываться из двух основных составляющих (информационные сегменты субъектов Федерации; ресурсы и сети федеральных органов исполнительной власти). Использование действенной информационной политики позволяет политическому руководству государства интегрировать эти сегменты в единое пространство. Применительно к МЧС России целенаправленная информационная политика ведомства позволяет этому ФОИВ стать одним из составляющих единого информационного пространства России за счет единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС).

В России разработаны Методические рекомендации к Постановлению Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2011 г. № 1184 «О мерах по обеспечению перехода федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде» (этим занимались Минэкономразвития и Минсвязи России). Методические рекомендации Минэкономразвития России были реализованы. В этих рекомендациях не определяется что такое информационное взаимодействие. Изучая этот документ, можно прийти к выводу, что авторами Рекомендаций под информационным взаимодействием понимается набор регламентов, которые необходимо выполнить различным уровням государственной власти.

Так, на сайте МЧС России в разделе «Межведомственное взаимодействие» показаны три документа: 1) Руководство пользователя по государственной услуге Ространснадзора «Лицензирование погрузочно-разгрузочной дея-

тельности применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте, в морских портах». 2) Система электронного обслуживания «Полтава». Модули управления входящими и исходящими запросами. Руководство пользователя. 3) Техническое задание «Размещение услуги «лицензирование деятельности в области пожарной безопасности» на портале государственных услуг». В МЧС России в настоящее время работа ведется в направлении пополнения базы данных такого рода документов.

МЧС России использует новые информационные технологии для коммуникации с другими заинтересованными ФОИВ, что позволяет принимать решения в режиме реального времени, невзирая на географическое местоположение любого из коммуникантов. Не случайно сегодня руководство Министерства положительно отзыается, например, о совместной работе территориальных органов МЧС России и Федеральной службы судебных приставов России.

МЧС России нет ни среди первой десятки Федеральных ведомств по затратам и эффективности информатизации, ни среди десяти крупнейших ИТ-проектов в органах государственной власти России. Если МЧС России не будет само постоянно интегрироваться в единую национальную информационную систему, то будет вынуждено создавать собственную систему, что означает распыление государственных средств. Иногда так и происходит на практике, поскольку МЧС России не могло ждать, когда другие федеральные органы государственной власти (например, Минсвязи России) создадут для всех ФОИВ нужные им информационные системы.

В идеале, на основе развитых информационных коммуникаций МЧС России может получить доступ к базам данных различных институтов государства (при условии, что органы власти получат доступ к интересующим их данным МЧС России). Сегодня специалисты приводят очень высокие показатели наличия в нашей стране баз и банков данных – примерно 300 тысяч. Но что делать с этими объемами данных, в разных форматах и на разных носителях, непрерывно поступающих со всех уголков страны? Одним из путей решения этой проблемы является комплексное «встраивание» в информационные технологии различных инструментально-моделирующих средств, позволяющих обеспечить решение конкретных задач планирования, бюджетирования, оценки рисков, расчета ресурсов, необходимых для достижения тех целей, которые ставит сегодня российское высшее государственное руководство.

У МЧС России имеется информация в электронном виде (и не только), которая будет востребована высшими органами государственной власти, и иными ФОИВ. К примеру, для Минфина МЧС России могло бы предоставить сметную часть расходов при формировании бюджета при планировании учений гражданской обороны. А при ликвидации стихийных бедствий и технологических аварий МЧС России всегда вынуждено задействовать огромное число различной информации из других российских министерств и ведомств (начиная от картографической, финансовой, и заканчивая информацией Госрезерва).

ва). Помимо этого, в МЧС России сегодня реализуется целый ряд общих для государства функциональных задач: сопровождение выборов, электронный документооборот, электронные торги, реестры объектов управления и т.д.

Под эгидой МЧС России создана ФГИС «Единая государственная система информации об обстановке в Мировом океане». Своей целью она предполагает обеспечение ФОИВ аналитической, прогностической и обобщенной информацией о состоянии морской среды и морской деятельности, полученной в результате наблюдений; повышение эффективности использования информации об обстановке в мировом океане; создание и поддержка в актуальном состоянии информационных ресурсов; межведомственное информационное взаимодействие между ведомственными системами, участвующими в ЕСИМО, за счет интеграции данных; автоматизированное формирование показателей для оценки состояния обстановки в Мировом океане; загрузка информационных ресурсов в базу интегрированных данных в соответствии с регламентом их пополнения; контроль качества данных; выполнение работ по сохранности данных в системе; поддержка автоматизированных рабочих мест пользователей системы.

В общении с институтами российского гражданского общества и гражданами в основном используются возможности Интернета. Так, на сайте МЧС России есть страничка по обсуждению разрабатываемых законопроектов «Обсуждаем законопроекты». Фактически, МЧС России действует в формате Открытого правительства.

В 3-й главе «Основные механизмы реализации информационной политики федерального органа исполнительной власти» проведен анализ основных институтов реализации этой политики в МЧС России и предложен вариант оптимизация участия МЧС России в реализации информационной политики.

В 1-м параграфе «Основные институты реализации информационной политики МЧС России» выделена важная тенденция развития современного общества – информационная политика не может быть исключительно прерогативой государства. Все более активными участниками информационной политики, за счет активности в информационном пространстве, становятся общественно-политические объединения, политические партии, институты гражданского общества, структуры масс-медиа, НКО, национальные и наднациональные органы и другие акторы. Происходит как бы размывание основного субъекта.

Институты для информационной политики, в отличие от организаций и учреждений, позволяют учитывать мнения, интересы и права граждан и общества, а не только некоторой части государственного аппарата (у которого сосредоточен максимальный объем государственной власти). Кроме того, институты информационной политики в максимальной степени позволяют отказаться от понимания политики исключительно как власти. Следует согласиться с Нобелевским лауреатом по экономике американцем Дж.М. Бьюкененом, который писал, что «индивидуды согласятся подчиниться принужде-

нию, если конечные результаты политического «обмена» соответствуют их интересам ... при отсутствии модели свободного обмена любые методы государственного насилия вступят в противоречие с индивидуальными ценностями, на которых основан либеральный строй». Получается, что институты не только развиваются эту политику и связывают власть с обществом, но и своим существованием ограничивают власть и ее насильственную природу.

Информационная политика МЧС России не может проводиться в интересах одного лишь Министерства. Следовательно, институты информационной политики МЧС России будут находиться как внутри самого министерства, так и вне него. Институты информационной политики разделены на основные и специализированные.

К основным институтам отнесены Президент, законодательные, исполнительные и судебные органы государственной власти, политические партии, движения и объединения граждан. Их существование детерминировано Конституцией Российской Федерации, и они нацелены на решение задач во всех областях человеческой жизнедеятельности, в том числе и информационной. Непосредственным источником институционализации информационной политики в данном случае служит несоответствие между наличием объективных социальных потребностей (граждан, общественных объединений и самой власти) в получении информации и в услугах, получаемых через информационное пространство, реальным качеством их удовлетворения со стороны вышеперечисленных субъектов.

Указом Президента РФ от 11 июля 2004 года № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» утверждено Положение о МЧС России, где четко обозначено, что Министерство в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет ряд функций.

Среди основных выделена функция создания положения о системе и порядке информационного обмена в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Также МЧС России в пределах своей компетенции: запрашивает и получает в установленном порядке необходимые материалы и информацию по вопросам, отнесенными к компетенции МЧС России, от федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, при необходимости для осуществления отдельных работ привлекает специалистов иных федеральных органов исполнительной власти и организаций. Фактически, институциональная природа самого МЧС России далеко выходит за рамки только исполнительных органов власти.

К специализированным институтам информационной политики отнесены те из них, которые создаются только для обеспечения эффективных действий других акторов и социальных институтов в информационном пространстве. Эти институты не должны иметь собственных интересов в социальном пространстве, а их главной задачей является организация постоянной

и эффективной коммуникации между различными социальными группами и социально-политическими акторами, формирование того или иного состояния общественного мнения, подготовка и проведение общественных кампаний.

Выделены ключевые специализированные институты, участвующие в реализации информационной политики.

1. Министр и руководство МЧС России.
2. Управление Информации.
3. Экспертные структуры МЧС России.
4. Институт СМИ.
5. Институт связей с общественностью.

Институт реализации информационной политики МЧС России руководством ведомства «разделен» между главным военным экспертом МЧС России и заместителем министра, который осуществляет руководство структурными подразделениями центрального аппарата МЧС России в части: проведения мероприятий по созданию общероссийской комплексной системы информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей. А также, обеспечивает организацию работ по координации деятельности общероссийской комплексной системы информирования и оповещения населения. Главный военный эксперт МЧС России осуществляет руководство структурными подразделениями центрального аппарата МЧС России в части: выполнения в системе МЧС России мероприятий по защите государственной тайны, служебной и конфиденциальной информации.

Управление Информации МЧС России осуществляет:

- взаимодействие со СМИ и общественностью по вопросам пропаганды в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности, а также в области гражданской обороны и обеспечения безопасности людей на водных объектах;
- оперативное информирование населения через СМИ о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях и ходе работ по ликвидации их последствий;
- оперативное и всестороннее информирование сотрудников МЧС России об основных направлениях деятельности, нововведениях и решениях руководства по развитию системы МЧС России.

Экспертный совет осуществляет научно-правовую, экспертную и информационно-консультационную поддержку деятельности МЧС России при подготовке и принятии решений по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечению пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

СМИ в системе МЧС России объединены через Федеральное государственное бюджетное учреждение «Объединенная редакция МЧС России». Такая централизация СМИ МЧС способствует «институциализации» освещения деятельности МЧС России, но все же их распространение несколько специфично и узконаправленно (далеко не все сотрудники МЧС России чи-

тают ведомственные СМИ). Значительно более популярен у сотрудников МЧС России и россиян интернет-сайт Министерства.

Институт связи с общественностью обычно выступает в роли PR структуры органа государственной власти, предназначенный для формирования определенного общественного мнения о деятельности этого органа. На сайте МЧС деятельность такого института выведена в отдельную ссылку – «Пресс-центр», где отведено место таким рубрикам как Анонсы, Пресс-релизы, Ведомственные СМИ, Мониторинг СМИ, Публикации, интервью, комментарии, Комментарии, Список телефонов и электронных адресов Управления информации МЧС России. Само Управление и его постоянная деятельность на сайте представлены достаточно основательно: Отдел координации деятельности по информированию населения и взаимодействия со СМИ, Отдел внутренней информационной политики и координации деятельности информационных подразделений территориальных органов МЧС России, Отдел аналитики, пропаганды и специальных проектов.

Во 2-м параграфе **«Оптимизация участия МЧС России в реализации информационной политики»** подмечено отсутствие методики исследования процесса реализации информационной политики органа исполнительной власти. Оптимизация информационной политики МЧС России проанализирована через особенности взаимодействия (информационные коммуникации) между: 1) МЧС России и другими ФОИВ; 2) МЧС России и субъектами РФ; 3) МЧС России и обществом; 4) МЧС России и СМИ; 5) внутри МЧС России.

Первоочередными мерами оптимизация участия МЧС России в реализации информационной политики считается одновременное развитие информационного пространства МЧС России и его интеграция в общегосударственное/общероссийское. Важнейшей задачей является выполнение Постановления Правительства РФ от 25 апреля 2012 г. № 394 «О мерах по совершенствованию использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов».

Взаимодоступная организация к базам данных различных органов власти будет являться основанием для более транспарентных и гибких процедур при принятии любых социально значимых решений. Для этого необходимо выявить общие источники информации, объединить базы данных на уровне Министерства и других ФОИВ и использовать общие аналитические методы.

Внедрение современных сетевых технологий будет способствовать устранению избыточных руководящих управленческих элементов как в системе МЧС России – высшие органы власти, так и в самом МЧС России. Реформирование такого рода в рамках Министерства направлено на устранение избыточных элементов и повышение эффективности работы. Проведение внедрения такого рода возможностей будет способствовать большей управленческой гибкости.

Внедрение системы электронного документооборота в системе МЧС России – ОГВ, и в самом МЧС России упростит процессы согласования до-

кументов, выработки совместных решений и ускорит доведение политических установок руководства государства.

В дальнейшем совершенствовании нуждается созданная в МЧС России достаточно эффективная система информационно-аналитического обеспечения для принятия решений в виде НЦУКСа (Национального центра управления в кризисных ситуациях). Изначально этот Центр создавался как информационная структура, связывающая в единую сеть как всю территорию страны (в рамках РСЧС), так и все органы государственной власти, местного самоуправления и МЧС России. В тесной связи с проблематикой НЦУКСа и ЦУКСов является развитие системы 112.

В МЧС России целесообразно продолжать развивать использование информационно распределенных сетей типа Интернет. В будущем на сайте МЧС России целесообразно снизить уровень официальности, создать раздел, или даже отдельный сайт, ориентированный именно на детей (по примеру официального сайта президента России), в котором создана страничка для школьников. В будущем сайт Министерства должен быть упрощен или де-зинтегрирован. В продолжении нуждается выпуск детского журнала «Спайкинг».

В МЧС России целесообразно переработать внутриведомственные документы, как уже морально устаревшие:

- «Информационные материалы для СМИ».
- «Методические рекомендации для должностных лиц региональных центров и управлений МЧС России по реагированию на информацию негативного или критического характера в СМИ, а также в целях ведения систематической разъяснительной работы по предупреждению появления данной информации».
- «Методические рекомендации по использованию PR-технологий в деятельности информационных подразделений территориальных органов МЧС России».

Основные положения диссертационной работы отражены в следующих публикациях:

В журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки России:

1. Андрианова И.В. Информационная политика федерального органа исполнительной власти: нужна ли она МЧС России? // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. 2011. № 4. С. 84-91 / 0,6 п.л.
2. Андрианова И.В. Основные институты реализации информационной политики МЧС России // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. 2013. № 1. С. 73-80 / 0,6 п.л.

Другие публикации:

3. Андрианова И.В. Помоги себе и другим или безопасность в чрезвычайных ситуациях. М.: ЗАО «Аргументы и Факты», 1996. С. 3-66 / 3,2 п.л.

4. Андрианова И.В. Хроники МЧС России: 1990-2005 год // Живая вода Енисея. Сергей Шойгу: страницы биографии. М.: Герои Отечества, 2005. С. 190-241/ 2,5 п.л.
5. Андрианова И.В. Мастер класс информации для СМИ // Как сообщает МЧС России. М.: Проектное бюро «Легейн», 2009. С. 111-120/ 0,6 п.л.
6. Андрианова И.В. Обеспечение комплексной безопасности северных регионов Российской Федерации // Вестник МЧС России. 2009. № 12. С. 4-5/ 0,2 п.л.
7. Андрианова И.В. Исследование образа МЧС России. Научный обзор проекта МЧС России «Созвездие мужества» в области пропаганды культуры безопасности жизнедеятельности среди населения, популяризация профессии в системе МЧС России, воспитание и продвижение образов современных героев // Аналитический общественный отчёт «МЧС России – 20 лет на службе родине». М.: МЧС России, 2010. С. 114-121/ 0,8 п.л.
8. Андрианова И.В. Введение // Атлас риска пожаров на территории Российской Федерации. М.: МЧС России, 2011. С. 10-13/ 0,2 п.л.
9. Андрианова И.В. Как влияет информационная политика МЧС России на безопасность? // Проблемы безопасности российского общества. 2012. № 1-2. С. 89-97/ 0,5 п.л.
10. Андрианова И.В. Служба спасения. Создание, развитие, перспективы. М.: ООО Медиа-группа «Свой формат», 2012. С. 5-34, 37-48, 51-66/ 3,3 п.л.
11. Андрианова И.В., Забузов В.О., Микрюков В.О. Информационная политика МЧС России: теория и практика реализации: Монография. Химки: АГЗ МЧС России, 2012. 176 с./ 3 п.л.