

На правах рукописи

Семенова Лада Геннадьевна

**ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОММУНИКАЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ
РЕГИОНАЛЬНОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ:
ПРОБЛЕМЫ ПРЯМОЙ И ОБРАТНОЙ СВЯЗИ**

Специальность 23.00.02 - политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и
политические процессы и технологии

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



Уфа 2004

Работа выполнена на кафедре политологии, социологии и связей с общественностью Уфимского государственного нефтяного технического университета

Научный руководитель доктор философских наук,
профессор Ю.Н.Дорожкин

Официальные оппоненты доктор социологических наук,
профессор А.Б.Курлов
кандидат политических наук,
доцент Н.Б.Чувилина

Ведущая организация Оренбургский институт
Московской государственной
юридической академии

Защита состоится 26 ноября 2004 года, в 14.00, на заседании диссертационного совета К.212.013.02 при Башкирском государственном университете по адресу: 450074, Уфа, ул.Фрунзе, д.32, ауд. 01.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Башкирского государственного университета.

Автореферат разослан 22 октября 2004 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



доктор философских наук,
профессор А.А.Вальков

2005-4
20981

920745

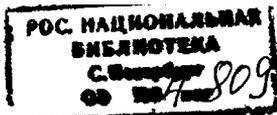
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современную эпоху, когда усиливается потребность людей в информации и коммуникации, выступающих «стратегическими ресурсами»¹ и системообразующими факторами социально-политической реальности, возрастает роль политико-коммуникативных аспектов в деятельности государственной власти. В России научные исследования в этой области особенно актуальны, так как они сопровождают процесс перехода всех уровней российской власти к принципам и нормам (стандартам) информационно открытого государственного регулирования.

Актуальность темы обусловлена необходимостью укрепления всей российской, в том числе региональной, власти, завоевания ею достаточной степени доверия и поддержки со стороны общества, что немыслимо без развития каналов прямой и обратной связи в системе политико-властной коммуникации. Особую остроту проблематике политической коммуникации придает применение региональной исполнительной властью авторитарных методов, использование административных ресурсов, недостаточное развитие прямой и обратной связи с общественностью. Вместе с тем, региональная власть в интересах своей стабильности и действенности нуждается в отслеживании тенденций развития общественного сознания в период проведения реформ, в выявлении действительного отношения общественности к структурам власти и к проводимой ею государственной политике, в получении своевременных импульсов от общественности о болевых точках и проблемах, о настроениях и ожиданиях в социуме. Адекватно воздействуя на последний, власть сама меняется в соответствии с его требованиями. Для успешного проведения в России глубоких реформ необходимо взаимопонимание, сотрудничество между властью и гражданским обществом. Это невозможно без эффективной политической коммуникации органов власти.

Данная проблема особенно остро стоит перед региональной властью, так как именно она несет прямую ответственность перед населением субъекта Российской Федерации за принимаемые ею решения и их последствия в пределах региональных сфер ведения.

¹Белл Д. Социальные рамки информационного общества//Новая технократическая волна на Западе. М., 1986. С.342.



Авторитет и устойчивость региональной власти, эффективность ее деятельности, своевременная корректировка целей и задач региональной политики зависят во многом от близости самой власти к региональному сообществу, и, следовательно, развитости политической коммуникации.

И наконец актуальность изучаемой темы связана с задачами научного обобщения уже накопленного опыта установления прямой и обратной политико-коммуникативной связи власти и гражданского общества в регионах России.

Степень разработанности проблемы. Изучение политической коммуникации опирается во многом на теорию и методологию исследования социальной коммуникации. Основы изучения социальной коммуникации закладываются в социально-психологической теории бихевиоризма (Б.Скиннер, Э.Л.Торндайк, Дж.Уотсон), необихевиоризма (К.Холл, Э.Толмен), теории обмена (Дж.Хоманс, Г.Т.Блау), символического интеракционизма (Д.Мид и Г.Блумер), в феноменологической концепции А.Шюца. Теория социальной коммуникации развивается в трудах П.А.Сорокина, Н.Лумана.

Среди работ, посвященных общему анализу коммуникативных теорий, в том числе в политике, особого внимания заслуживают исследования российских ученых С.Ю.Алашева, Л.М.Земляновой, В.П.Конецкой, А.Б.Курлова, М.М.Назарова, Д.Ольшанского, Г.Г.Почепцова.

Еще Конфуций и Мо-Цзы обосновывали необходимость существования власти как механизма поддержания порядка в общении между людьми. Большое значение политическому общению в процессе властвования уделяли Аристотель, Цицерон, Макиавелли. Проблемы значимости общественного мнения в политике поднимались в эпоху Просвещения Ш.Монтескье и Ж-Ж. Руссо. От Гегеля идет научная традиция, связывающая институт общественного мнения со свободой в политической жизни.

Сегодня такие обществоведы и политические философы, как Г.Симон, Х.Арендт, Ю.Хабермас, М.Фуко, А.Гидденс, Н.Луман, опираясь на структурно-функциональные взгляды, делают упор на коммуникативном аспекте власти. Среди отечественных исследователей подобной интерпретации придерживаются А.А.Дегтярев, М.В.Ильин, А.Ю.Мельвиль, В.А.Пилипенко, А.Л.Стризов, В.В.Крамник, Д.Стоукс, Д.Каванах и другие.

Подходы, трактующие политическую коммуникацию как форму осуществления массовой коммуникации, представлены такими западными авторами, как У.Липпман, П.Лазарсфельд, Б.Берельсон, Х.Годе, Д.Батлер,

В свою очередь, в трудах Г.Лассуэлла политическая коммуникация рассматривается как основной механизм управления обществом. Р.Шварценберг, Т.Шибутани, П.Уилби, С.Блэк, Р.Мюнх, Л.Пай, Ж.Фаже полагают, что в процессе политической коммуникации достигается согласие между властью и обществом. Согласно работам Д.Грэбера, Р.Дентона, Дж.Вудварта, Р.Барта, Е.В.Егоровой, М.Эделмана, в сегодняшней политической жизни коммуникация является самым мощным и надежным средством воздействия органов власти на общество.

В современной российской политологии сравнительно недавно изучаются проблемы политической коммуникации. Можно выделить таких исследователей, как И.В.Булкина, М.А.Василик, М.Н.Грачев, В.Д.Зотов, Е.Ю.Мелешкина, М.Н.Марченко, В.П.Пугачев, А.И.Соловьев. Политическая коммуникация в информационном обществе рассматривается М.С.Вершининым, А.В.Чугуновым.

Подходы к определению структуры и функций политической коммуникации чаще всего основываются на исследованиях Г.Алмонда, К.Дойча, Д.Истона, Г.Лассуэлла, Б.Макнайра, Г.Пауэлла.

В рамках информационных концепций и концепций постиндустриализма Д.Белла, Зб.Бжезинского, П.Дракера, М.Маклюэна, Й.Масуды, Д.Найсбита, Э.Тоффлера рассматриваются перспективы новой эры, в которой информация и коммуникация выступают высшей ценностью, в том числе, и в политической сфере.

Особый интерес представляют теории Г.Алмонда, С.Вербы, Дж.Бламлера, М.Гуревича, согласно которым особенности политической коммуникации обуславливаются структурой и особенностями политической системы и спецификой средств массовой информации.

Проблематика региональных социоструктурных и социокультурных аспектов политико-коммуникативного взаимодействия частично рассматривается в работах М.Афанасьева, В.Я.Гельмана, С.Борисова, О.Сенатовой, Д.Бадовского, А.Шутова, И.Куколева, М.Бри, И.Дзялошинского, В.Стрелецкого, Н.Лапиной, Н.Б.Чувилиной и других.

Различные проблемы информационного взаимодействия органов власти и общества в Башкортостане исследуются в работах Е.Ю.Бикметова,

Р.Н.Данисламова, Ю.Н.Дорожкина, Р.Р.Исхакова, Ф.Х.Кидрасова, А.К.Матисова, М.Г.Рахманова, С.Н.Семенова, М.Б.Ямалова.

В нашей стране проблемы обратной связи получили теоретическое развитие в трудах исследователей, занимающихся созданием различных информационных систем в управлении. Среди них Т.М.Дридзе, А.Ю.Гайфуллин, Д.М.Гилязитдинов, Т.И.Заславская, С.В.Егорышев, С.Ф.Касаткин, Ю.Ю.Комлев, В.Д.Попов и др.

Вместе с тем, изучение вышеуказанных источников позволяет сделать вывод о том, что серьезных теоретических работ, рассматривающих политическую коммуникацию органов российской власти, специфику, тенденции и проблемы становления прямой и обратной связи в системе политико-коммуникационного взаимодействия власти и общества, в Российской Федерации сегодня явно недостаточно.

Это в равной мере касается политических коммуникаций региональных органов власти России. Кроме того, как в зарубежной, так и отечественной науке слабо освещены проблемы функционирования власти как открытой информационной системы, не разработаны понятие и критерии информационной открытости органов власти. Имеющаяся литература в области обратной связи во многом устарела, а ранее сформулированные положения нуждаются в критическом осмыслении.

Высокая актуальность и недостаточная разработанность данных проблем обусловили выбор темы настоящей диссертационной работы.

Объектом диссертационного исследования является политическая коммуникация органов государственной власти.

Предметом изучения выступают проблемы прямой и обратной связи в системе политической коммуникации региональной исполнительной власти России.

Цель диссертационной работы - исследование тенденций и проблем становления прямой и обратной связи в системе политической коммуникации государственной исполнительной власти Республики Башкортостан постсоветского периода.

Для достижения поставленной цели решались следующие задачи:
- определение теоретико-методологических основ и категориально-понятийного аппарата исследования политической коммуникации органов государственной власти;

- исследование деятельности государственной исполнительной власти в Республике Башкортостан постсоветского периода с точки зрения принципов открытой информационной системы;
- рассмотрение каналов обратной связи в системе политической коммуникации государственных органов региональной исполнительной власти в современных условиях;
- разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию прямой и обратной связи государственных органов региональной исполнительной власти Российской Федерации.

Теоретической и методологической основой диссертации являются структурно-функциональный, политико-культурный, системный, институциональный, сравнительный подходы в политической науке. Используются современные реляционные концепции власти, коммуникативные теории власти. Большое влияние на работу оказали теории социальных систем, концепции информационного и постиндустриального общества, теории коммуникации.

В основу исследования положены принципы объективности, учета конкретно-исторических особенностей, реализм; используются такие общенаучные методы, как анализ, синтез, индукция, дедукция.

Эмпирическую базу исследования составили: периодические издания, статистические материалы, данные социологических исследований, информация, содержащаяся в сети Интернет.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- уточнено определение политической коммуникации органов государственной власти, определяемое в работе как передача и восприятие смыслов, значимых для функционирования политической системы, как обмен политической информацией посредством прямых и обратных связей между органами власти и гражданским обществом с целью достижения влияния, взаимопонимания, доверия и сотрудничества;
- определена функциональная структура современной политической коммуникации, представленная, в частности, следующими важными компонентами: функцией выражения общественной критики, имиджевой функцией, функцией достижения консенсуса государственной власти и общества, поддержания политического равновесия и устойчивости;
- конкретизировано понятие информационной открытости органов государственной власти, под которым понимается политико-культурный режим их функционирования, обеспечивающий участникам политико-

властного взаимодействия (СМИ, партиям, общественным организациям, гражданам) возможность получать достаточный объем общественно значимой информации о деятельности власти, посредством механизмов и технологий обязательного доведения этой информации до общества;

- аргументировано, что в постсоветский период органы региональной исполнительной власти России осуществляют политическую коммуникацию с общественностью в пределах, главным образом, одностороннего воздействия, отличающегося информационно-пропагандистской и, зачастую, манипулятивной направленностью предоставляемых обществу сведений, информационной полузакрытостью, ограничениями в получении информации о деятельности региональной власти, недостаточным изучением и учетом общественного мнения в процессе разработки и реализации региональной государственной политики, слабым влиянием общественности на власть;

- выявлены факторы развития современной прямой и обратной связи органов региональной исполнительной власти России: публичность власти; свобода средств массовой информации; зрелость институтов гражданского общества; демократизм политической культуры власти; наличие нормативной базы, обеспечивающей информационную открытость власти; независимый социологический мониторинг состояния политической коммуникации.

Теоретическая значимость диссертации заключается в приращении знаний в области политико-коммуникационного взаимодействия власти и общества на региональном уровне, прямой и обратной связи региональных органов власти в трансформирующемся обществе. Сформулированные в работе теоретико-методологические основы, категориально-понятийный аппарат исследования политической коммуникации вносят вклад в дальнейшую разработку концепции данного феномена.

Научно-практическая ценность исследования определяется тем, что ряд теоретических положений и выводов диссертации может быть использован при дальнейшем анализе динамики политико-коммуникационных процессов в России. Теоретический анализ, осуществленный в диссертации, позволяет разработать эффективные модели политической коммуникации органов власти и общества, а также методику проведения эмпирических исследований в сфере политической коммуникации. Положения, выводы и рекомендации, представленные в

диссертации, могут быть полезны в работе отделов по связям с общественностью органов власти регионального уровня.

Основные положения диссертации, а также библиография могут быть использованы при разработке спецкурсов по политологии, политической социологии, социологии управления, социологии массовой коммуникации.

Апробация исследования. Основное содержание диссертации изложено в 7 публикациях общим объемом 1,9 печатного листа.

Результаты исследования, проведенного автором, представлены на 6 международных, российских, республиканских научно-практических конференциях и общественно-политических чтениях, в их числе: Международная научная конференция, посвященная памяти профессора Н.А.Аитова, Уфа, 2001; IX республиканские общественно-политические чтения, посвященные 12-й годовщине принятия Декларации о государственном суверенитете Республики Башкортостан, Уфа, 2002; Международный научно-практический коллоквиум Либеральные и авторитарные общества: прошлое, настоящее, будущее, Уфа, 2002.

Диссертационная работа обсуждалась на заседании кафедры политологии, социологии и связей с общественностью Уфимского Государственного Нефтяного Технического Университета.

Структура диссертационной работы. Работа состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка, включающего 262 источника. Общий объем диссертации 162 страницы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования и анализируется степень ее разработанности, определяются объект и предмет исследования, цели, задачи, теоретико-методологические основы исследования, излагаются основные положения научной новизны, раскрывается теоретическая и практическая значимость исследования.

В первой главе **«Понятие, структура и функции политической коммуникации органов государственной власти»** раскрываются теоретические аспекты диссертационной проблемы и подходы к ее решению, формулируется категориально-понятийный аппарат исследования.

В настоящее время в научной отечественной и зарубежной литературе имеется, по крайней мере, три интерпретации термина коммуникация:

а) коммуникация как связующий процесс - средство связи любых объектов материального и духовного мира;

б) коммуникация как общение - обмен информацией и смыслом информации между двумя и более субъектами, целью которого является взаимопонимание;

в) коммуникация как передача и обмен информации в обществе с целью воздействия на него.

Изучение политической коммуникации основывается во многом на теоретико-методологических принципах исследования социальной коммуникации. С XIX века многие социологические и социопсихологические теории рассматривали социальную коммуникацию, зарождающуюся, развивающуюся и видоизменяющуюся вместе с обществом, как предмет своих изысканий.

Основываясь на вышеуказанных теориях, диссертант определяет *социальную коммуникацию* как процесс передачи и восприятия информации в условиях межличностного и массового общения по разным каналам при помощи различных коммуникативных средств (вербальных, невербальных и др.), обусловленный целым рядом социально значимых норм и оценок, конкретных ситуаций, коммуникативных сфер и правил общения, принятых в данном обществе. Социальная коммуникация нацелена на взаимодействие и взаимопонимание людей, на передачу, получение, сохранение и актуализацию смысловой и оценочной информации, на основе которой осуществляется социальное влияние, адаптация и идентификация.

Для определения понятия и специфики политической коммуникации диссертант рассматривает политико-коммуникационный аспект в современных реляционных концепциях власти, описывающих ее как социальное отношение или взаимодействие на элементарном и на сложном коммуникативном уровнях (Т.Парсонс, Д.Истон, Г.Алмонд, М.Крозье, Г.Симон, Х.Арендт, Ю.Хабермас, М.Фуко, П.Бурдьё, А.Гидденс, Н.Луман). Согласно данному подходу, власть в социуме может быть определена скорее как регулятор общественных отношений, как механизм тотального социального общения (когда "каждый связан с каждым"). Механизм властного общения включает в себя давление "снизу" различных групп и слоев гражданского общества, имеющих свои зоны влияния и сферы интересов, которые через каналы "обратной связи", систему

представительства и другие формы демократического волеизъявления оказывают воздействие на состояние властных отношений.

Г.Лассуэлл одним из первых показал тесную взаимосвязь информации с процессами управления в обществе. В свою очередь, Д.Белл, Э.Тоффлер, Зб.Бжезинский, П.Дракер, М.Маклюэн, Й.Масуда, Д.Найсбит, И.Масуда полагают, что высшее качество и наибольшую эффективность власти придают знания. Эффективный обмен информацией ведет к политическому процессу, который отличается растущим участием общественности и консенсусом между различными классами и социальными слоями населения.

С позиций интересующего диссертанта в данном исследовании коммуникативного подхода, информация выступает как способ осуществления коммуникации между различными объектами.

В информационном обмене обе стороны играют активную роль. Учитывая это, можно утверждать, что политическая коммуникация есть частный случай успешной реализации информационных обменов. Кроме того, к коммуникации относят и символические акты, совершаемые участниками политического процесса: с одной стороны - различные мероприятия, проводимые органами власти; с другой - забастовки, митинги, участие или неучастие граждан в выборах и т.д.

Однозначного определения политической коммуникации не существует. Чаще всего политические коммуникации рассматриваются в связи с анализом массовых информационных процессов.

Рассматривая органы власти как коммуникатор (субъект) политической коммуникации, под *политической коммуникацией органов власти* диссертант понимает процесс передачи и восприятия смыслов, значимых для функционирования политической системы, обмен политической информацией посредством прямых и обратных связей между органами власти и обществом с целью достижения влияния, взаимопонимания, доверия и сотрудничества, политической консолидации и стабильности. Политическая информация представляет собой совокупность знаний, сообщений о явлениях, фактах и событиях политической сферы общества.

• Для целостного описания политико-коммуникативного процесса органов власти, диссертант проанализировал модели политической коммуникации органов власти Г.Лассуэлла, Т.Ньюкомба, Р.Брэддока, К.Шеннона-У.Уивера, дополненные позже понятием обратной связи в

трудах Н.Винера и М.Дефлера, рассмотрел схему «двухступенчатого потока информации» П.Лазарсфельда, а также структуру политической коммуникации Д.Истона, К.Дойча и обозначил *структуру* политической коммуникации органов власти, которая включает в себя: коммуникатора, цели коммуникации, различные каналы прямой и обратной связи, информацию, активные ключевые и целевые группы. В данной модели предусмотрено не только воздействие власти на общество, но также имеется возможность влияния общества на власть путем участия граждан в общественных организациях, политических партиях, посредством разнообразных каналов обратной связи.

Диссертант также учитывает влияние факторов среды на процесс политической коммуникации, к которым относятся состояние самой власти (политический режим, политическая культура политической элиты, демократизм политической системы - выборность, плюрализм, гласность, форма правления) и состояние внешней среды ее осуществления (влияние федерального центра и международного сообщества, зрелость структур гражданского общества, уровень развития средств коммуникации, образовательный и культурный уровни населения, исторические и национальные традиции).

Диссертант полагает, что система политической коммуникации выполняет следующие *функции*: структурообразующую, функцию реализации интересов государственной власти, политических субъектов, интегративную, регулирующую, информационно-экспрессивную функции, функцию выражения общественной критики, функцию формирования общественного мнения, имиджевую функцию, функцию политической социализации, функцию достижения консенсуса государственной власти и общества, социального согласия. В реальном политико-коммуникативном процессе могут сочетаться несколько функций, одна или две из которых будут основными, определяющими. В случае эффективной реализации вышеперечисленных функций политической коммуникации власть оказывается коммуникативным средством, ориентированным" на достижение социального взаимодействия, сохранение или обновление консенсуса как основного фактора солидарности и стабильности общества.

Во второй главе «Государственные органы региональной исполнительной власти как открытая информационная система» рассматривается прямая связь государственных органов региональной власти с региональным сообществом в рамках открытой информационной системы.

Одной из причин недоверия большинства граждан к государственной власти на местах, отсутствия уверенности в том, что структуры власти, должностные лица работают в интересах общества, является сегодняшняя недостаточность своевременной, объективной информации, исходящей от самих органов власти.

Постоянная трансляция информации о деятельности органов власти подразумевает информационную открытость последних.

Анализ законодательных актов Российской Федерации и Республики Башкортостан показал, что до сих пор законодательно не оформлен перечень информации публичного доступа из государственных и муниципальных информационных ресурсов. Имеется только несколько общих и неконкретных пунктов об информации, которую запрещено относить к информации с ограниченным доступом и которая, следовательно, открыта. Нет четкого и конкретного определения информационной открытости органов власти, в том числе и региональных, нет стандартов и норм информации, открытой для доступа населению. Отсутствует четко прописанная обязанность органов власти предоставлять информацию по запросам журналистов.

С содержательной стороны понятие «информационная открытость» связано с двумя толкованиями: 1) свобода доступа пользователей (по их запросу) к информационным ресурсам социальной системы, 2) наличие внутри социальной системы механизмов прямого и обязательного информирования граждан о своей деятельности.

Следовательно, под *информационной открытостью органов государственной власти* диссертант понимает политико-культурный режим их функционирования, обеспечивающий участникам политико-властного взаимодействия (СМИ, партиям, общественным движениям и организациям, отдельным гражданам) возможность получать необходимый и достаточный объем общественно значимой информации о деятельности власти, посредством механизмов и технологий обязательного постоянного доведения этой информации до общества.

. - Проблема информационной открытости, которая имеет отношение к деятельности органов власти всех уровней, есть не что иное, как проблема прямых постоянных информационных потоков. Под прямой связью органов власти диссертант понимает распространение общественно значимой информации, исходящей от органов власти в направлении общества с применением информационных технологий и средств связи.

В целях научного анализа, диссертант выделяет информационные потоки прямой и обратной связи в рамках открытой информационной системы. *Органы государственной власти как открытая информационная система* - это взаимосвязанная единая разветвленная сеть государственных структур, линий коммуникаций и баз-данных, целями функционирования которых являются:

- поиск, накопление и циркулирование информации;
- поступление информации во все подразделения государственных органов;
- обеспечение доступа граждан и организаций к достоверной и полной информации из государственных и муниципальных ресурсов;
- информирование, а также разъяснительная работа с участниками политико-властного взаимодействия (СМИ, партиями, общественными организациями, отдельными гражданами) по социально-значимым темам и проблемам в установленных законом рамках.

Анализ данных Главного информационного управления Администрации Президента Республики Башкортостан, опросов экспертов позволил диссертанту выделить следующие *критерии информационной открытости органов региональной исполнительной власти*:

- 1) наличие отдела по связям с общественностью (информационно-аналитического управления, пресс-службы и т.п.);
- 2) наличие постоянно обновляемого сайта в сети Интернет;
- 3) взаимодействие со СМИ (демократичность правил аккредитации СМИ, частота конфликтов с журналистами, частота упоминаний органа власти и ссылок на пресс-службу, оперативность и качество рассылки пресс-релизов, анонсов, сообщений для СМИ, оперативность ответов на запросы СМИ, частота немотивированных отказов в предоставлении информации гражданам, СМИ, общественным организациям);
- 4) частота и качество проведения брифингов и пресс-конференций;

5) частота и своевременность встреч руководителей органа власти и информационных групп, состоящих из представителей государственной власти, с представителями общественности;

6) наличие «горячей линии», информационных стендов, собственного СМИ.

В то же время большое значение имеют: качество (полнота и достоверность) информации, предоставляемой общественности органами власти; объем ресурсов (времени и денег), затрачиваемых гражданами на получение информации; соотношение количества отказов в предоставлении информации к количеству запросов; уровень информированности граждан о деятельности данного института государственной власти. Существенным параметром является соответствие объема и качества информации, исходящей от органов власти, тем запросам, которые есть у общества на данный конкретный период времени. Если в центре общественного внимания находится вопрос, связанный с деятельностью власти, то власть обязана предоставить необходимую информацию в рамках закона, чтобы граждане смогли составить о происходящем верное представление.

Сейчас можно наблюдать разные типы информационной открытости российской региональной власти. Такая ситуация обусловлена многими факторами. Открытость органов власти напрямую зависит от уровня демократизации общества. Хотя, с точки зрения нормативных политических теорий, говорить о наличии в России демократии в регионах пока нет достаточных оснований, но со значительной долей условности все же можно отметить некоторые тенденции (как эффект демократизации), способствующие сегодня становлению власти как открытой информационной системы: введение конкурентных выборов и создание представительных органов власти на местах, образование формально независимых средств массовой информации.

Однако сегодня существенной является разница между уровнем информационной открытости федеральных органов власти и органов региональной власти, которая, согласно результатам опросов, довольно велика. Подобная ситуация сложилась в силу ряда причин: процессы демократизации на федеральном уровне проходят под пристальным наблюдением, а иногда и давлением мировой общественности, поэтому открытость, в первую очередь, федеральной власти необходима как один из признаков успешного реформирования России.

В регионах позднее, чем на федеральном уровне, начались процессы демократического реформирования структур власти, выборного процесса, активизации гражданского общества; в большинстве регионов не сложилась политическая оппозиция, которая призвана контролировать открытость власти; не во всех регионах на сегодняшний день имеются независимые СМИ, стимулирующие процесс открытости власти; уровень политической культуры, политического сознания и активности граждан в центре (в Москве и Санкт-Петербурге) значительно выше, чем в регионах. А это означает, что власть должна удовлетворять в рамках закона требования граждан на получение информации.

Исследуя ситуацию в Республике Башкортостан с точки зрения тенденций развития и проблем информационной открытости органов исполнительной власти, диссертант пришел к выводу, что одним из основных направлений работы, связанной с повышением открытости органов власти в республике, становится выстраивание целостной системы информирования населения, неотъемлемыми компонентами которой являются как СМИ и активно использовавшиеся в недалеком прошлом формы работы с информацией (информационные стенды, встречи с коллективами организаций и учреждений, регулярно устраиваемые «прямые провода»), так и Интернет и пейджинговая связь.

В то же время, сегодня нельзя говорить о полной реализации права граждан Башкортостана на получение информации о деятельности органов государственной власти, об открытости и доступности власти, многоканальности (широкого разнообразия форм) связей региональной власти с населением. В России, особенно на региональном уровне, власть испытывает переходное состояние, применяет в значительной мере авторитарные методы, тяготеет к использованию административных ресурсов, осуществляет свою деятельность преимущественно без рекламы, широковещательных кампаний, за «закрытыми дверями». С другой стороны, гражданское общество не развито, не стремится иметь информационно открытую власть.

К числу *причин, сдерживающих сегодня функционирование органов региональной власти как открытой информационной системы* диссертант относит:

о неразвитость структур гражданского общества, отсутствие демократического контроля за деятельностью власти;

о ограничение сферы публичности власти, политико-административный контроль за деятельностью региональных СМИ;

о негативное отношение руководства властных структур к данному аспекту деятельности;

о недостаточную разработанность нормативно-правовой базы, регулирующей отношения в информационной сфере, а также недостаточную правоприменительную практику;

о проблемы содержания информации, исходящей от органов власти, ее объема, избирательности, необъективности.

В целях обеспечения информационной открытости государственных органов региональной власти диссертант считает необходимым:

- разработку и совершенствование законодательными органами России и ее регионов нормативно-правового обеспечения механизмов доступа населения к информации: в первую очередь, принятие закона об обеспечении доступа к информации о деятельности исполнительных органов власти, а также приведение региональных законов о СМИ в соответствие с федеральным законодательством. Любое ограничение граждан и журналистов в доступе к информации должно быть строго определено законом;
- осуществление органами прокуратуры и судебными инстанциями, депутатами, уполномоченным по правам человека, негосударственными правозащитными организациями, международными правозащитными организациями и общественными организациями мониторинга нарушений в области доступа к информации; информирование общественности и властных структур о нарушениях прав граждан на получение социально значимой информации; инициирование судебного рассмотрения случаев нарушения права граждан на получение социально значимой информации;
- создание общественных консультативных советов, организация диалога всех сторон - СМИ, общественных организаций, депутатов, представителей органов власти, активных граждан, - заинтересованных в обеспечении информационной открытости власти;
- выделение государственными органами власти субсидий для поддержки региональных и местных СМИ без вмешательства в редакционную политику; органам власти важно использовать в полной мере потенциал республиканских, городских и районных СМИ для информирования населения о своей деятельности, с помощью различных форм подачи

материала: репортажа, письма, материалов конкретных исследований, отчетов, установить прямой контакт с редакторами местных СМИ, регулярно информируя их о принимаемых решениях;

- создание доступной (глобальная сеть Интернет) электронной базы данных о событиях, принятых решениях и результатах деятельности органов власти. Необходимо подключение информационных систем государственных органов к сети Интернет, открытие для неограниченного доступа официальных сайтов, выделение адресов электронной почты для получения запросов и передачи запрашиваемой информации;
- проведение мероприятий по пропаганде нормативных актов о праве граждан, общественности на доступ к информации и поддержка организаций, оказывающих помощь в повышении информационной культуры.

Для соответствия требованиям информационной открытости органам региональной власти необходимо использование разнообразных каналов обратной связи с населением; их анализу посвящена третья глава **«Обратная связь в системе политической коммуникации органов региональной исполнительной власти»**.

В системе власть-общество имеются разные позиции потоков информации. Их направленность зависит во многом от самой власти, а также от уровня развитости гражданского общества. От того как соотносятся потоки информации (информирование и обратная связь) в структуре политической коммуникации, зависит эффективность деятельности власти.

Обратная связь в политике может проявляться по-разному. Она существует, даже если специальные организационные механизмы отсутствуют. *Обратная связь органов государственной власти* - это часть целостного процесса политической коммуникации. Она обеспечивает органы власти информацией о состоянии общественного сознания, мнениях, настроениях и взглядах социума на проводимую властями политику, отражает результаты деятельности, последствия управляющих воздействий, реакцию на принимаемые решения власти. Причем в демократическом обществе в процессе обратной связи имеется возможность гражданского общества активно влиять на власть.

Обратную связь, во-первых, инициирует сама власть, создавая каналы для взаимодействия с населением; во-вторых, общество стремится донести до органов власти информацию о своих интересах, запросах, проблемах.

Двусторонний обмен информацией (при наличии возможностей для обратной связи) по сравнению с односторонним (обратная связь отсутствует), хотя и протекает медленнее, тем не менее эффективнее снимает напряжение, более точен и повышает уверенность в правильности интерпретации сообщений.

Проблема обратной связи органов региональной власти имеет два аспекта. С одной стороны, органы власти нуждаются в обратной связи как элементе управленческих решений. Они должны предоставлять общественности возможность высказать свое мнение о важных проектах и планах до принятия окончательных решений, стимулировать появление информации «снизу вверх», создавать и совершенствовать каналы обратной связи с обществом. Причем существование проблемы слабой связи между населением и органами власти в Башкортостане отмечают около 60% граждан, опрошенных в ходе изучения общественного мнения. Еще 22% - согласны частично.

С другой стороны, для эффективной обратной связи необходимо стремление самих граждан и их сообществ быть услышанными и оказывать воздействие на политические процессы в стране. Обязательным условием для этого является коммуникативная открытость государства и, конечно, наличие соответствующих форм и структур самоорганизации граждан. Сегодня гражданские сообщества, гражданское общество в регионах России, в лучшем случае, еще только формируются. Обратная связь между государством и обществом не налаживается потому, что у них нет посредника в лице развитых и многообразных гражданских институтов. Наиболее значительно выражение общественного мнения посредством выборов, референдумов, массовых мероприятий и акций, через общественные организации и партии и через средства массовой информации.

Рассмотрев имеющиеся каналы обратной связи органов власти в Республике Башкортостан, диссертант сделал следующие *выводы*:

о при высокой заинтересованности граждан в таких формах обратной связи, как встречи и прямые телефонные линии руководителей органов власти с населением, привлечение общественности для обсуждения наиболее важных проблем, региональная власть не использует весь потенциал данных каналов;

о сегодняшние СМИ выражают позицию власти, информируют граждан о принятых решениях и происшедших событиях в определенном ракурсе, тем

самым воздействуя на аудиторию в необходимом власти направлении; СМИ слабо связаны с обществом, не выражают многоголосое общественное мнение и недостаточно влияют на региональную власть в интересах общества, не выполняют функцию эффективного канала обратной связи;

о такие каналы обратной связи гражданского общества с региональной властью, как политические партии и общественные организации, только складываются, слабо взаимодействуют между собой и, при большом количестве, не являются массовыми и реального влияния на власть не влияют;

о использование социологических исследований не имеет большого распространения из-за отсутствия серьезной потребности органов власти в социологической информации; остается стремление власти интерпретировать результаты исследований в свою пользу;

о имеет место скептическое отношение общественности к возможности влияния на региональные государственные структуры.

Анализ состояния обратной связи исполнительных органов власти в Республике Башкортостан показал, что существующая сегодня обратная связь не отвечает в полной мере требованиям демократического общества и не выполняет всех своих функций. На состояние обратной связи в системе политической коммуникации власти и общества в Башкортостане влияют: авторитарность решений Президента и правительства, невысокий уровень политико-правовой и демократической культуры большинства граждан республики, несформированность структур гражданского общества.

Можно утверждать, что в постсоветский период органы региональной власти России осуществляют коммуникационное взаимодействие с общественностью в пределах, главным образом, модели одностороннего распространения информации, отличающейся информационно-пропагандистской и, зачастую, манипулятивной направленностью предоставляемых обществу сведений, информационной полужакрытостью, ограничениями в получении информации о деятельности региональной власти, недостаточным изучением и учетом общественного мнения в процессе разработки и реализации региональной государственной политики, слабым влиянием общественности на власть.

Соответственно, работа по созданию эффективной системы обратной связи исполнительных органов власти в регионах России должна выстраиваться по следующим *направлениям*:

- совершенствование имеющихся каналов обратной связи исполнительных органов власти и активное использование сети Интернет, электронной почты для взаимодействия с общественностью;
- систематическое проведение социологических исследований с использованием разнообразных методов съема информации о состоянии общественного мнения, о реакции на деятельность органов власти;
- создание центров общественного доступа к открытым базам данных органов власти, подключенных к Интернет-сети в городских и районных библиотеках, ВУЗах и тд; создание открытых мультиагентных информационных систем адресного взаимодействия населения и органов власти;
- привлечение к обслуживанию обратной связи в государственных органах власти квалифицированных специалистов - программистов, статистиков, социологов, политологов;
- приоритет внимания к республиканским СМИ как каналу обратной связи с населением;

Кроме того, государственная политическая коммуникация должна быть направлена на содействие созданию действенных структур гражданского общества. Общественность может и должна «подталкивать» власть к демократической политической коммуникации.

В заключении диссертации подведены основные итоги проведенного исследования, сформулированы теоретические выводы и даны практические рекомендации (предложения), а также намечены некоторые направления дальнейшего изучения проблемы.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

1. Семенова Л.Г. Региональные политические коммуникации: актуальное состояние и проблемы//Социология в меняющемся социуме: Материалы международной научной конференции, посвященной памяти профессора Н.А.Аитова/Уфимский государственный авиационный технический университет. - Уфа,2001. - 0,13 п.л.
- 2.Дорожкин Ю.Н., Семенова Л.Г. Средства массовой информации как институт выражения общественного мнения//Роль средств массовой информации в современной России: Тез. докл. респ. межвуз. студ. науч. конф. /Уфа: Изд-во УГНТУ,2001. - 0,1 п.л.
- 3.Семенова Л.Г. Политическая коммуникация в современном обществе: сущность и функции//Студенчество России в конце второго тысячелетия: Тезисы третьей республиканской научной студенческой конференции по социально-экономическим наукам/Изд-е Башкирск.ун-та. - Уфа,2002. - 0,12 п.л.
4. Семенова Л.Г. Особенности политических коммуникаций органов власти и управления в реформирующемся обществе/Вертикаль власти: оптимизация взаимодействия федерального, регионального и местного уровней власти в современной России. Сборник. - Уфа:БАГСУ,2002. -0,2 п.л.
- 5.Дорожкин Ю.Н., Семенова Л.Г. Политические коммуникации авторитарного и либерального обществ: основные характеристики//Материалы международного научно-практического коллоквиума Либеральные и авторитарные общества: прошлое, настоящее, будущее. - Уфа, 2002. - 0,18 п.л.
- 6.Дорожкин Ю.Н, Семенова Л.Г. Роль политических коммуникаций в устойчивом развитии социума и государства: теоретико-методологический аспект/Особенности устойчивого развития Республики Башкортостан: Сборник научных трудов. - Уфа: РИО БашГУ, 2003. - 0,92 п.л.
7. Семенова Л.Г. Политическая коммуникация как основной механизм осуществления власти//Регион в системе трансформационных процессов. Материалы научно-исследовательских работ аспирантов и соискателей. - Уфа: БАГСУ,2003. -0,25 п.л.

Семенова Лада Геннадьевна

**ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОММУНИКАЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ
РЕГИОНАЛЬНОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ:
ПРОБЛЕМЫ ПРЯМОЙ И ОБРАТНОЙ СВЯЗИ**

Автореферат на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Подписано к печати 18.10.2004 г. Формат 60x84 ¹/₁₆
Гарнитура «Тайме». Бумага писчая. Отпечатано на ризографе.
Уч.-изд. л. 1,12. Усл. печ. 1,06. Тираж 100 экз. Заказ № 528. Цена договорная

Издательство «Восточный университет»
Восточного института экономики, гуманитарных наук, управления и права.
Типография издательства «Восточный университет».
450077, г. Уфа, ул. Свердлова, 92.

20225

РНБ Русский фонд

2005-4

20981

3

809