

УПРАВЛЕНИЕ ПОЛИТИКО-КОММУНИКАТИВНЫМИ ПРОЦЕССАМИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СПЕЦИФИКА И ТЕНДЕНЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Крайнова К. А.

ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет», Москва, Россия (г. Москва, ул. Юности, д. 5/1), e-mail: kira_krainova@mail.ru

Статья посвящена определению специфики и тенденций в сфере управления политико-коммуникативными процессами в органах власти в субъектах Российской Федерации. Отмечается, что в результате преобразований, связанных с демократизацией политической жизни, появлением новых субъектов политики и внедрением информационных технологий, происходит переход от директивного административного управления к принципам современного политического управления, важной частью которого является управление коммуникациями. Основное внимание научной статьи уделено анализу специфики и тенденций политического управления в субъектах Российской Федерации, сделанного на основе оригинального научного исследования, результаты которого получены на основе экспертного интервью представителей бизнеса, средств массовой информации, некоммерческих организаций и представителей власти в период трансформации власти с 2007 г. и до 2012 г. Особенностью управления политико-коммуникативными процессами в субъектах Российской Федерации являются персонализированный характер создания властных структур по взаимодействию с общественностью, выбор традиционных каналов коммуникации. Главной тенденцией развития политико-коммуникативного пространства на региональном уровне является увеличение количества акторов публичной политики, использование формы политического протеста, готовность институтов гражданского общества к участию в принятии политических решений. С другой стороны, органы власти, демонстрируя партнерские методы «soft»-управления, стремятся к абсолютному контролю в управлении политико-коммуникативными процессами.

Ключевые слова: коммуникация, государственное управление, политическое управление, политико-коммуникативное пространство, группы общественности, средства массовой информации, бизнес, некоммерческий сектор.

MANAGEMENT OF POLITICAL AND COMMUNICATION PROCESSES IN THE RUSSIAN REGIONS: SPECIFICITY AND TRENDS (IN THE YAROSLAVL REGION)

Кrainova K. A.

"Moscow University for the Humanities", Moscow, Russia (Moscow, st. Yunost, 5/1), e-mail: kira_krainova@mail.ru

Article is devoted to the specifics and trends in the management of political and communicative processes in government in the Russian Federation. It is noted that as a result of changes associated with the democratization of political life, the emergence of new political actors and the implementation of information technology, the transition from policy administration to the principles of modern political management, which is an important part of communication management. The focus of a scientific article on the analysis of trends and specific political governance in the Russian Federation, made on the basis of original scientific research, the results of which were obtained on the basis of expert interviews with the representatives of business, media, non-profit organizations and government officials in the period of transformation of power in 2007 and up to 2012. Feature of the political management of communication processes in the Russian Federation are personified creation of power structures in the interaction with the public, a selection of traditional communication channels. The main trend in the development of political and communicative space at the regional level is to increase the number of actors in public policy, the use of a form of political protest, the willingness of civil society in policy-making. On the other hand, the government, demonstrating partnership methods «soft»-management strives for absolute control in the management of political and communication processes.

Key words: communication, public administration, political management, political and communicative space, community groups, the media, business, the nonprofit sector.

Современный политический процесс в России характеризуется влиянием множества факторов, среди которых – взаимодействие политических институтов и особенности

общественно-политической активности индивидов и социальных групп. Наличие каналов коммуникации и циркуляция в них разнообразной информации, которой обмениваются взаимодействующие в обществе индивиды, социальные общности, институты формируют политико-коммуникативное пространство. Российский ученый А. Соловьев акцентирует внимание на ценности данного подхода: «...рассматривая политику с точки зрения политико-коммуникативных связей и отношений, политическая реальность понимается в качестве социального целого, структуры и институты которого предназначены для выработки, получения и переработки информации, обуславливающей осуществление политическими субъектами своих разнообразных ролей и функций» [4, с. 272]. Политико-коммуникативный процесс дает возможность институтам власти выполнять свои специфические функции по управлению государством и обществом, а также обеспечивает взаимодействие и интеграцию всех уровней и сегментов политической системы: гражданского общества, политических партий, органов власти.

За последние двадцать лет модель государственного управления, а вместе с ней управление политико-коммуникативными процессами, значительно эволюционировали. В основе советской модели государственного управления лежал принцип безоговорочного повиновения нижестоящего элемента политической системы другому, находящемуся на более высокой ступени властной иерархии. С началом перестройки традиционное политико-административное управление начинает претерпевать изменения в условиях плюрализации общественного мнения, появления свободных СМИ и внутрипартийной дискуссии. На фоне политических изменений в 1990-е гг. новые субъекты политического процесса, в первую очередь, крупный бизнес и региональные элиты пытаются искать политического обеспечения своих интересов в новой системе власти, и к 1996-97 гг. процесс децентрализации власти достиг своего апогея [3, с. 4].

Система государственного управления во многом изменилась с появлением на политической арене В. Путина, когда в результате реформирования процедуры избрания глав региона, произошедшего в 2004 г. по инициативе Президента РФ, во главе регионов появились лояльные политическому центру руководители; при этом тип лидерства в субъектах РФ сменился с харизматичного на управленческий.

Возвращение губернаторских выборов, озвученное Президентом Д. Медведевым в обращении к парламенту 22 декабря 2011 г. [5], и связанная с ними процедура, учитывающая при выдвижении кандидатур «муниципальный» и «президентский» фильтры, свидетельствует о начале нового этапа в политическом развитии регионов. Указанные изменения законодательства выдвигают на первый план политической арены партии и местные сообщества, органы местного самоуправления. Следует отметить, что в зависимости

от контекста политических изменений в субъекте России властью используются различные стратегии управления политико-коммуникативным пространством: информирование, информационное игнорирование, взаимодействие и интерактивное управление.

Выбор Ярославской области для изучения управления политико-коммуникативными процессами в субъектах Российской Федерации не случаен: срединные значения социально-экономических показателей и уровня общественно-политической активности позволяет говорить о Ярославском регионе как о среднестатистическом субъекте РФ. Н. Зубаревич, рассматривая типологию российских регионов с точки зрения социально-экономического развития, отмечает, что Ярославская область занимает «устойчивое положение в группе относительно развитых индустриальных регионов» [1]. Если рассматривать общественно-политическое развитие региона, то согласно анализу оценки состояния публичной политики, представленного Л. Никовской и В. Якимцом, Ярославская область также имеет средние показатели состояния публичной политики [2, с. 89].

Выводы, приведенные в настоящей статье, были получены на основе исследования политико-коммуникативного пространства в период трансформации власти: после федеральных выборов в декабре 2007 г. и назначения С. Вахрукова губернатором Ярославской области в 2008 г. и до осенних выборов 2012 г. включительно. Гипотезой исследования является тезис, что трансформация власти является фактором изменений политико-коммуникативного пространства, в результате которого меняется характер управления политическими коммуникациями. В исследование включено понятие «группа общественности» – это структуры общества, которые имеют определенное влияние на социально-экономическую и общественно-политическую жизнь региона, а именно: бизнес, СМИ, некоммерческий сектор. Результаты исследования получены на основе экспертного интервью представителей указанных групп общественности.

Локальный политический процесс Ярославской области долгое время складывался в стабильном русле. Демократические выборы региональной и местной власти в г. Ярославле происходили регулярно, с 1991 г. При этом областью и областным центром долгое время руководили настоящие «политические старожилы» – А.Лисицын (Губернатор Ярославской области с 1991 г. по 2007 г.) и В. Волончунас (мэр г. Ярославля с 1991 г. по 2012 г.). В течение нескольких избирательных циклов населением оказывалась существенная поддержка на выборах обоим руководителям. Уход указанных политических тяжеловесов спровоцировал перестройку годами сложившихся политико-коммуникативных отношений.

Власть в российской политике традиционно персонифицирована, что особенно прослеживается в период трансформации власти, когда одним из первых вопросов повестки дня становится выбор приоритетного направления развития и, соответственно,

распределение управленческих функций в структуре власти. В связи с этим меняется модель управления политическими коммуникациями. Функцию по информационному обеспечению органов власти субъектов России выполняют службы связей с общественностью, управления коммуникациями, пресс-службы, пресс-секретарь. Эти службы информируют общественность о работе органов государственного управления, представляя новости в СМИ, готовят публичные выступления официальных лиц, организуют проведение круглых столов, форумов, ведут работу с целевыми группами общественности – бизнесом, общественными организациями, лидерами мнений.

В Ярославской области функции по информированию общественности о деятельности Губернатора традиционно исполняет пресс-служба, однако, в зависимости от целей и задач политического лидера состав и численность служб по взаимодействию с общественностью может меняться. При А. Лисицыне помимо пресс-службы в структуре Правительства существовали также департамент региональной политики, департамент регионального маркетинга, аналитический центр, отдел общественных связей и информационно-аналитическое управление. Данные структуры решали задачи не только информирования населения о действиях власти, но и задачи стратегической коммуникации, коммуникации с основными целевыми аудиториями, в конечном итоге, способствуя поддержанию позитивного имиджа руководителя региона. Не случайно, что все эксперты отметили имидж губернатора А. Лисицына «помещичьим», а все мероприятия, происходившие в области, были направлены на PR руководителя региона.

Показательно, что все из названных выше структур Правительства области, кроме последней, были упразднены с приходом С. Вахрукова, что фактически свидетельствует о реструктуризации сферы политико-коммуникативного управления регионом и переходу к совершенно иной стратегии управления. Наметились тенденции по формированию и контролю политико-коммуникативного пространства. Деятельность Губернатора Сергея Вахрукова характеризуется экспертами как работа управленца, топ-менеджера, делающего ставку на стратегическое развитие. Назначенный в мае 2012 г. Губернатор Сергей Ястребов еще лишь формирует систему по управлению политико-коммуникативным пространством, но уже прослеживаются три базовых блока: управление коммуникациями, управление общественными связями, управление территориями.

Если рассматривать субрегиональный уровень, то на местном уровне в Ярославской области из восемнадцати муниципальных образований структуры по взаимодействию с общественностью существуют лишь в трех: в г. Ярославле, г. Рыбинске и в Тутаевском муниципальном районе. Все три муниципальных образования характеризуются как

территории с наиболее развитыми институтами публичной политики и гражданского общества, а также имеющие наибольший потенциал протестных настроений.

Характер функционирования власти, механизмы выстраивания диалога между социально значимыми субъектами общественно-политического процесса: властью, бизнесом, гражданскими организациями и самим населением, – обуславливает характер управления политико-коммуникативным пространством.

По единому мнению экспертов, наиболее эффективно каналы коммуникаций действовали у средств массовой информации и власти, наименее эффективно их выстраивали общественные организации. Для взаимодействия с бизнесом власть сама создает институты, нацеленные на решение общих задач, например, экономический совет при губернаторе позволяет обсуждать и решать проблемы предпринимательства. При Губернаторе С. Вахрукове действовал координационный совет предпринимателей, а также трехсторонний совет, куда входили не только представители власти, бизнеса, но и профсоюзов. Эксперты отмечают, что властью всегда велась политика на выстраивание коммуникаций с крупным бизнесом, при этом абсолютно упущена работа с малым и средним бизнесом. В то же время крупный бизнес пытается адаптироваться к меняющимся политическим условиям с помощью стратегий «социальной ответственности», участия в избирательных кампаниях, через сохранение лоббистского потенциала на федеральном и региональном уровнях [3, с. 6–7.]. Исследование экспертных интервью показало, что у представителей малого и среднего бизнеса есть желание выстраивать отношения с властными структурами, но характер данного взаимодействия должен быть исключительно партнерским. Однако представители бизнес-структур отметили, что ждут, в первую очередь, послы и предложения от власти.

Управление политическими коммуникациями в части взаимодействия с некоммерческими организациями изменилось в течение трансформации власти. Во время руководства регионом А. Лисицыным проведение первых Гражданских форумов проходило без участия власти, характер обсуждаемых проблем носил достаточно оппозиционный характер. Став Губернатором Ярославской области, С. Вахруков стал инициатором проведения форума под эгидой Правительства области, что свидетельствует о признании НКО в качестве равноправного партнера власти. Однако по-прежнему у общественности является доминирующим мнение, что особого влияния на общественно-политическую жизнь региона они не оказывают. Кроме того, существует негативная оценка деятельности НКО как «придатка» бизнеса, а некоммерческие партнерства, бизнес-ассоциации оцениваются самими предпринимателями как неэффективный инструмент защиты интересов бизнеса, что полностью нивелирует идею создания подобных структур.

Управление коммуникациями со СМИ в течение 1990-х и до середины 2000-х гг. властью выстраивались достаточно либерально, это отмечают представители средств массовой коммуникации. В регионе многие масс-медиа финансировались из бюджета через систему дотаций, поэтому независимых СМИ в Ярославской области практически не было. Сами представители СМИ характеризуют взаимодействие с властью максимально корректными, как того требовала общественно-политическая ситуация. В целом, взаимодействие власти и СМИ до середины 2000-х гг. можно охарактеризовать как патерналистские: СМИ, с одной стороны, финансировались властью и тем самым зависели от нее, с другой – были достаточно свободны в редакторской политике и в формировании собственной повестки дня. В результате трансформации региональной власти и появлением нового губернатора С. Вахрукова в Ярославской области меняется и информационная политика: наметились тенденции по формированию и контролю политико-коммуникативного пространства, для чего создана отдельная госструктура – ГАУ ЯО «Верхняя Волга». В то же время в медиа-пространстве появляются несколько самостоятельных игроков, достаточно критично настроенных к власти. В этой ситуации информационные сообщения, возникающие вне руслу политики Правительства области, просто игнорировались. В то же время в подконтрольных городской власти СМИ активно использовался административный ресурс по ограничению допуска оппозиционных лидеров. Таким образом, сложилась ситуация, когда плюрализм в публичной сфере, формируемой СМИ, не запрещается, а альтернативные, критические дискурсы вытеснены в сферу Интернет-пространства.

В результате местных выборов 2012 г. и смены руководства города Ярославля и Ярославского региона властями произведена оценка управления политико-коммуникативными процессами с учетом структурных изменений в медиа-сфере: внедрение цифровых технологий в общественную жизнь, расширение информационного пространства и увеличение в нем новых каналов коммуникации (технологий Интернет-PR и сетевых сообществ), падение тиражей и постепенный уход газет и журналов в Интернет. При этом региональная и местная власти, находящиеся в оппозиции друг к другу, реализуют различные стратегии по управлению традиционными и новыми медиа. Информационная политика нового мэра г. Ярославля Е. Урлашова сконцентрирована на информировании о своей деятельности посредством подконтрольных городских СМИ (газеты и телевидение), а также федеральной прессы, при этом целенаправленной, системной работы в Интернет-пространстве мэрией практически не ведется. Региональная власть в рамках ГАУ ЯО «Верхняя Волга» создает единый медийный канал коммуникации, включающий в себя традиционные СМИ (печатные и электронные средства информации) и возможности новых

медиа (интернет-вещание, блогосфера). Представляется, что таким образом региональная власть стремится усилить контроль над информационными потоками в увеличившемся политико-коммуникативном пространстве и создать новый мультимедийный продукт, ориентированный на внимание различных сегментов потенциальной аудитории. Необходимо отметить, что создание региональной властью унифицированного канала коммуникации, по мнению экспертов, снижает его эффективность из-за крайне низкого качества подаваемого материала.

Таким образом, анализ политико-коммуникативного пространства показал, что процесс трансформации власти в субъектах РФ провоцирует мощный поток информационных поводов, который существенно активизирует политико-коммуникативное пространство всего региона. В управлении политическими коммуникациями в субъектах РФ можно выделить ряд специфических черт. Во-первых, на трансформацию регионального пространства оказывает влияние три группы факторов: тенденции политико-экономического развития федерального центра; изменения структурного характера, обусловленные изменением нормативно-правовой базы; местная и региональная специфика сложившихся политических отношений между властью и группами общественности. Во-вторых, функционирование структур по взаимодействию с общественностью в достаточной степени развито лишь на региональном уровне. В муниципальных районах создание пресс-служб связано с избранием на должности главы харизматичных личностей, со сложностями общественно-политической ситуации в районах, с активизацией институтов гражданского общества и протестных настроений. При этом отмечается персонифицированный характер создания подобных структур. Наконец, в системе информационного обеспечения политической деятельности на местном и региональном уровне в большей степени преобладают традиционные технологии коммуникации.

Главной тенденцией развития политико-коммуникативного пространства на региональном уровне является увеличение количества акторов публичной политики (лоббисты, группы влияния, аналитические центры и технологи web-сферы), использование формы политического протеста как выражения общественного мнения и федеральных ресурсов, готовность институтов гражданского общества к участию в принятии политических решений. С другой стороны, органы власти, демонстрируя партнерские методы «soft»-управления, стремятся к абсолютному контролю в управлении политико-коммуникативными процессами.

Список литературы

1. Зубаревич Н. Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем? // Режим доступа: <http://www.socpol.ru/publications/book.shtml>
2. Никовская Л. И., Якимец В. Н. Публичная политика в регионах России: типы, субъекты, институты и современные вызовы // ПОЛИС. Политические исследования. 2011. № 1.
3. Региональная элита в современной России / под общ. ред. Я. Фрухманна. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005.
4. Соловьев А. И. Политология. Политическая теория. Политические технологии: Учебник для студентов вузов. – М.: Аспект Пресс, 2000.
5. Текст Послания Президента Федеральному Собранию // Режим доступа: [президент.рф>transcripts/14088](http://президент.рф/transcripts/14088)

Рецензенты:

Коряковцева Ольга Алексеевна, доктор политических наук, профессор, декан факультета дополнительного профессионального образования ЯГПУ им. К. Д. Ушинского, ФГБОУ ВПО «Ярославский государственный педагогический университет им. К. Д. Ушинского», г. Ярославль.

Титова Л. Г., доктор политических наук, профессор кафедры социально-политических теорий Ярославского университета им. П. Г. Демидова, г. Ярославль.