

К ВОПРОСУ О ПРОБЛЕМНЫХ АСПЕКТАХ ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Арман Сагатеян

Данная статья затрагивает основные вопросы информационной политики государства в ракурсе рассмотрения государства как группы. В работе изучаются применяемые в различных государствах модели общественного информирования и коммуникативного управления. Также предлагаются основные направления реализации информационной политики государства.

Введение

Одной из отличительных особенностей нашей реальности является то, что практически все субъекты геополитики ведут войну друг с другом, однако не в традиционном понимании этого слова, а посредством новых технологий, среди которых особого внимания заслуживают технологии формирования или реформирования (корректирования) общественного сознания. Развал Советского Союза, события в Грузии и в Украине – наглядный пример применения подобных технологий, о чем в последнее время появилось достаточно много аналитических и других публикаций. Главная цель новых, информационных войн – это не всегда овладение территорией и даже ресурсами, а изменение ментальности объекта атаки в выгодном агрессору направлении. Данный факт обязывает под иным углом рассматривать вопрос национальной безопасности и значительно пересматривать прежние положения и подходы к ее реализации.

В условиях глобализации и развития информационного общества наряду с интеграцией экономик информационное пространство также становится единым. При этом игроками в новых реалиях, кроме конкретных государств, могут выступать различные по своему характеру и устройству субъекты, как то: различные межгосударственные союзы и объединения, международные структуры, транснациональные компании, религиозные, террористические и иные организации и т.д. Демократический путь развития нашего государства также предполагает становление гражданского общества, в котором, наряду с органами государственного управления, в процессе обсуждения и принятия решений активное участие могут принимать также граждане и гражданские объединения. Любая общественная организация может иметь

точку зрения, отличную от официальной, а также обладает правом отстаивать свои позиции и проводить агитацию и пропаганду в свою пользу любыми средствами, не запрещенными законом. Ограничение подобных прав и свобод общественных формирований юридическими нормами малореализуемо, тем более что в определенный момент начинает противоречить основным принципам демократического устройства и может нанести серьезный урон репутации государства, провозгласившего демократический путь развития. Кроме безусловной приемлемости подобной модели, зачастую возникают ситуации задеирования подобных, с виду неполитизированных, формаций в целях воздействия на общественные настроения, и, как следствие, поведение. (Все тот же пример Грузии или Украины, где агентами влияния были именно общественные, а не политические структуры).

Исходя из сказанного, можно констатировать, что государство находится в условиях жесткой внутренней и внешней конкуренции, при которой применение силовых методов регулирования и коррекции процессов с каждым днем становится все менее возможным. Однако, несмотря на различие в функционировании и устройстве названных субъектов (государств, их объединений, транснациональных компаний, международных и общественных организаций, религиозных и пр.), все они обладают характерной общностью – все эти субъекты по своей сути являются группами. Именно с точки зрения структурных и функциональных характеристик групп предлагаем дальнейшее рассмотрение проблемы.

1. Информационные группы и структуры

С точки зрения структуры, группу можно определить как социальную агрегацию, имеющую внешнюю границу и, по крайней мере, одну внутреннюю [1, с. 5]. При этом внешняя граница отграничивает членов группы от «нечленов», а внутренняя граница – членов от лидеров. Структурно это может выглядеть следующим образом (по Э.Берну; рис.1):

Рис. 1.



Необходимо отметить, что возможны также типы социальных агрегаций с внешней границей при отсутствии внутренней (вечеринки, приемы и т.д.), и такие, у которых нет ни внешней, ни внутренней границы (толпы и массы). Однако ввиду того, что функционирование и динамика подобных групп отличны от групп организованных, коей и является государство, то именно с точки зрения организованных групп мы продолжим данное рассмотрение.

Итак, условно–схематически государство как группу можно представить следующим образом (рис.2):

Рис. 2.

Структура государства с точки зрения группового устройства



Здесь внешняя граница разделяет граждан от не граждан, а внутренняя – власть от рядовых граждан.

Так как государство как группа имеет не только лидеров и членов, но и их различные категории, то для него характерна второстепенная структура, различающая иерархические классы. Подобные группы принято называть составными и можно описать концентрической диаграммой. Одновременно государство является и т.н. комплексной группой, так как в его структуру входят горизонтальные (гомологические) классы (например, горисцы, апаранцы, гюмрийцы и т.д.), а также т.н. сложной группой, так как имеет ряд второстепенных границ в зоне лидерства (власти) – разграничение исполнительной, законодательной и судебной властей.

Комплексно все вышесказанное можно условно представить диаграммой (рис. 3).

Главным для любой группы, включая государство, является факт ее существования. Иначе группа становится просто историческим явлением, как, например, Древняя Греция. Следовательно, основная задача группы – выжить как можно дольше. При этом критическими факторами являются долговечность, эффективность и способность к развитию. Есть как минимум два типа влияний, которые угрожают существованию группы: разрушительные силы

снаружи и дезорганизирующие силы изнутри. Под менеджментом именно этих угроз предлагаем понимать сущность национальной безопасности.

Рис. 3.

Структура государства как составной, комплексной и сложной группы



Таким образом, в борьбе государства с основными угрозами следует учесть три критических фактора: внешние посягательства, внутреннее возбуждение и противостоящую им силу самой группы. При этом принято различать три типа выживания группы: физическое, идеологическое и эффективное.

Физическое выживание необходимо для продолжения существования группы. Иначе, в случае уничтожения индивидуальной структуры, группа может существовать как идеологическое представление, но не способна к функционированию.

Идеологически группа может существовать в сознании ее членов даже после того, как перестанет существовать в виде организованной силы. Идеологическое существование является необходимой предпосылкой возобновления организованного функционирования группы при благоприятных условиях. Так, множество народов имело и имеет идеологическое представление о своей государственности, и нередко именно это представление дает возможность ее возрождения в определенный исторический период (например, государство Израиль).

Эффективное выживание группы есть ее способность к организованной деятельности. Естественно, эффективность группы зависит от идеологического и физического потенциала, но решающую роль играет организационная структура.

Исходя из сказанного, можно выделить три вида основных угроз существования группы:

1. Группа может не выжить идеологически, если слаба частная структура и члены испытывают слабую потребность в сохранении группы, которая

- распадается физически и перестает быть эффективной ввиду отсутствия объединяющих сил. Подобный процесс принято называть разложением.
2. Если уничтожается индивидуальная структура, даже при наличии сильной идеологии, организационная структура группы также не может быть эффективной. Данный процесс есть уничтожение.
 3. При уничтожении групповой структуры, даже при желании членов сохранить группу и наличии физического и идеологического ресурса, группа также перестает функционировать. Подобное явление есть разрушение [1, с. 18-22].

Отсюда следует, что обычная тактика деструктивного воздействия на государство заключается в следующем: идеологическое нападение и интервенция, которые приводят к разложению (эрозии); физическое нападение, приводящее к частичному уничтожению (изнашиванию); преодоление и уничтожение групповых границ (вторжение).

В случае государства физическая карта и организационная структура наиболее тесно связаны. Главная внешняя граница – не только конституционный, но и географический предел. Существующие групповые силы можно схематически представить следующим образом (рис. 4) [1, с. 21]:

Рис. 4.



Как видно из рисунка, удар по внешней границе есть первый шаг в нападении на внутреннюю границу. Воздействие на лидерство со стороны членов самой группы по сути есть нападение на главную внутреннюю границу. И, наконец, третий тип угроз есть конфликт между индивидуальными членами или различными группировками на второстепенных внутренних границах без непосредственного вовлечения в конфликт власти (различные интриги,

крупные криминальные разборки и т.д.). Подобные противостояния также могут нанести значительный урон организационной структуре государства.

Однако здесь следует сделать существенное замечание: внешние физическая и информационная границы государства на данный момент не идентичны. В годы Советского Союза государство предпринимало ряд мер для предотвращения идеологической интервенции и отождествления физической и информационной границ. Например, на территории государства развертывались технические средства «глушения» внешних информационных источников (скажем, радио «Свободы»), а о ретрансляции, импорте или перепечатке зарубежных информационных продуктов не могло быть и речи. В Армении же, равно как и в большинстве стран, надежная защита внешних физических границ не гарантирует от информационной и идеологической интервенции, так как на территории страны ретранслируются многочисленные зарубежные теле- и радиопередачи и целые каналы, импортируется множество печатных изданий, а доступ к ресурсам Интернета в нашей стране, в отличие, скажем от многих арабских государств, неограничен. При этом в стране, естественно вполне легально, действует множество организаций различной направленности (от международных благотворительных до религиозных), проводящих свою информационную политику и производящих свои средства массовой информации. Данное замечание обязывает пересмотреть возможные источники опасности и, следовательно, расширить представление о безопасности.

Ввиду проницаемости информационных границ, любой внутригрупповой дезорганизующий процесс может быть спровоцирован и поощряем как внутренним, так и внешним источником информационно-психологической агрессии. При этом «разность потенциалов» и конфликт между индивидуальными склонностями (социальная, политическая, духовная, образовательная поляризация либо деградация; коррупция; нетерпимость, отчуждение и пр.), а также процесс возбуждения и снижение потенциала сплоченности при борьбе с внешним давлением также могут подвергаться воздействию и коррекции из неподконтрольных государству источников посредством проводимых информационно-психологических операций. Исследователь коммуникации Георгий Почепцов отмечает, что цивилизационные изменения в XX столетии повлекли за собой иной статус информационной составляющей в современной цивилизации. Коренным образом изменилась зависимость общества от информации, и общество более уязвимо в этом отношении. Он отмечает следующие характерные особенности этого процесса:

- усиленная зависимость успешного развития общества от информа-

- ционных потоков как в области экономики, так и в области политики;
- глобализация коммуникации, вытекающая из новых технических возможностей, когда стало трудно скрывать произошедшие события как от всего мира, так и от собственного народа;
 - все возрастающая зависимость правительств от своего населения: вариант развиваемой сегодня демократии существенным образом опирается на определенные информационные механизмы и невозможен без них [2].

Учитывая вышеизложенное, детальное описание и систематизация угроз информационно-психологического характера с учетом наших реалий требуют дальнейшего всестороннего исследования. Новый коммуникативный фактор, влияющий на политику, экономику и другие сферы, требует создания и реализации новых методов управления. Очевидно, что государственным органам необходимо пересмотреть некоторые положения своей информационной политики с целью увеличения степени влияния и повышения конкурентоспособности в информационной среде. Данная проблема характерна не только для Армении, но и, так или иначе, практически для всех государств, стремящихся к стабильности и развитию. Решение подобных вопросов не может иметь универсальный характер и естественно в значительной степени зависит от особенностей отечественного менталитета, который сложился под влиянием географических, исторических, социопсихологических и других факторов. Однако в мировой практике существует ряд примеров успешного решения вопросов повышения эффективности информационной работы государственных органов. Так, особого внимания заслуживает признанная в профессиональных кругах чрезвычайно эффективной модель осуществления общественного информирования и коммуникативного управления, реализованная в Великобритании.

2. Английский опыт

Система общественного информирования в Великобритании претерпела значительные изменения за последние 20 лет. «Правительство не только должно работать эффективно, но и все граждане должны быть убеждены в том, что оно работает эффективно», – эта известная фраза принадлежит именно британским специалистам. Последняя реформа в сфере общественных коммуникаций была начата нынешним премьер-министром Великобритании Тони Блэром в 1997г. Он же в 1998 году инициировал проект реконструкции имиджа государства «*Panel 2000*». Премьер был недоволен тем, что страна не оценивается в соответствии с тем реальным вкладом, который она

вносит в мировой прогресс. Великобритания, по мнению авторов проекта, все еще ассоциируется с Британской империей времен королевы Виктории.

Первой и основной задачей государственной информационной политики в Великобритании является всестороннее информирование общественности по самым различным вопросам. При этом, учитывая объем требуемой информации и разброс тематики (от социальных льгот и пособий до вопросов внешней политики), задача служб связей с общественностью заключается в наиболее своевременном и исчерпывающем предоставлении этой информации с наименьшими затратами, т.к. эти службы существуют за счет налогоплательщиков. Второй задачей названных подразделений является создание и поддержание определенного имиджа государства и власти как среди граждан, так и на международной арене.

Одно из первых подразделений, призванных выполнять вышеназванные функции, было сформировано еще в период Второй Мировой войны и называлось Министерством информации. Основной функцией данной структуры было информирование населения о ходе боевых действий, при этом с избираемой акцентировкой на те или иные события и предоставление информации в выгодном для правительства свете, особенно в периоды явных военных неудач. В 1949г. Министерство информации из имиджевых соображений было переименовано в Центральное бюро информации – ЦБИ (*Central Office of Information – COI*). ЦБИ структурно отличалось от Министерства информации (рис. 5). Так, в его состав вошли создаваемые при каждом министерстве и ведомстве пресс-службы. Эти службы в каждом министерстве и ведомстве одинаковы и включают 3 отдела:

Пресс-офис (*Press Office*) или информационная служба. Основная задача данного отдела – взаимодействие с центральными, региональными и местными СМИ.

Отдел по связям с общественностью. У данного отдела свои специфические функции и, как правило, отдельный бюджет, который расходуется на проведение специальных кампаний и проектов. Каждое министерство имеет свои кампании, например, Минздрав – кампанию против курения, Минтранспорта – против вождения в нетрезвом состоянии и т.д.

Отдел по работе с письмами и обращениями граждан (*Enquiry Office*). Занимается письмами и обращениями граждан.

Данная структура управления общественными коммуникациями существовала довольно долго, однако и у нее были существенные недостатки. Основными проблемами в эффективности функционирования системы были отсутствие у региональных отделений хорошо налаженных связей с

телевидением, газетами и другими СМИ, а также плохая скоординированность центрального и региональных офисов, вследствие чего региональные отделения зачастую работали вразнобой.

Рис. 5.



Преобразование системы в 1997 году премьер Блэр начал с учреждения должности министра информации, в обязанности которого вошли координация и совершенствование деятельности работы пресс-служб в правительстве Великобритании. Следует заметить, что министр информации лишь координирует деятельность пресс-служб, а тактическое руководство системой осуществляет пресс-секретарь премьера. Блэр также переименовал ЦБИ в Агентство правительственной информации и коммуникации – АПИК (*Governmental Information and Communication Service – GICS*), в которое Центральное бюро информации вошло лишь в качестве одного из структурных подразделений.

Центральной структурой в АПИК является специальный отдел, созданный при Кабинете премьер-министра – Комитет стратегических коммуникаций – КСК (*Strategic Communication Unit – SCU*). В состав этого комитета входят директора всех 12 региональных отделов информации, пресс-секретари каждого министра и шесть представителей различных партий. Именно этот комитет определяет информационные приоритеты и решает, какую информацию правительство должно предоставить общественности.

В новую структуру АПИК входит подразделение, которое проводит соответствующую работу с фокус-группами и раз в неделю предоставляет данные на обсуждение в КСК. Еще одно исследовательское подразделение,

совместно с департаментами министерств, занимается поиском и обнародованием т.н. «фактов-убийц» («*killer-facts*»). Исследовательская группа ищет факты по наиболее актуальным и востребованным со стороны общественности вопросам и по мере их нахождения посредством «сети знаний» (компьютерная сеть и программные продукты для информационного обмена, а также пейджеры, имеющиеся у каждого члена правительства) распространяет среди членов правительства и парламента.

Комитет стратегических коммуникаций выполняет также функцию согласования стиля и времени опубликования информации всех правительственных структур. Для этой цели существует специальный отдел и специальный компьютерный комплекс, называемый «*Agenda*» (повестка дня). Он устанавливает порядок и график обнародования правительственной информации. Данная система исключает перекрывание одних сообщений другими. К примеру, сообщение из области здравоохранения не должно перекрывать более значимую информацию из сферы внешней политики. Компьютерный комплекс «*Agenda*» также называют компьютером «быстрого реагирования», так как он содержит обширную базу данных всевозможных высказываний политиков на различные темы, а также материалы газет и телевидения, касающиеся политики. Данный компьютерный комплекс может в считанные минуты выдавать информацию о том кто, где, когда и как высказывался по тому или иному вопросу. Он связан со всеми правительственными департаментами в регионах, с Центральным бюро информации и его региональными отделениями.

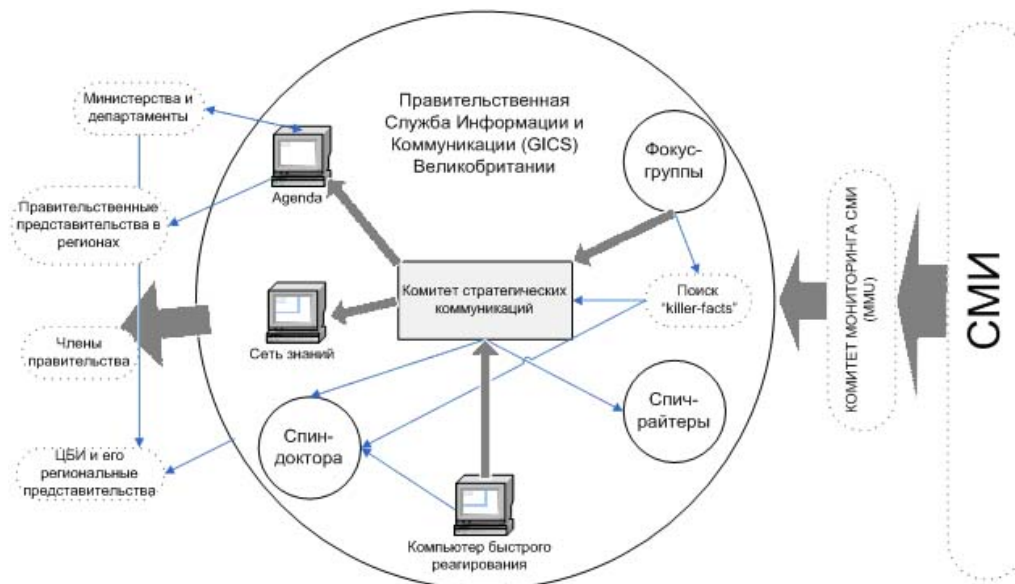
Все решения Комитета стратегических коммуникаций направляются в отдел спин-докторов, которые предоставляют информацию общественности под наиболее выгодным ключом. Есть также отдел спич-райтеров, которые готовят речи для министров и пишут материалы для прессы, публикуемые от имени правительства.

Естественно, что для обеспечения максимальной эффективности работы всей системы необходим постоянный мониторинг СМИ. Эта задача выполняется отдельным департаментом – Комитетом мониторинга СМИ (*Media Monitoring Unit – MMU*). Этот отдел проводит круглосуточный мониторинг СМИ с целью идентификации публикаций и сообщений, касающихся правительства, что обеспечивает возможность оперативной реакции со стороны последнего.

Структура Правительственной службы информации и коммуникации Великобритании включает перечень других департаментов и отделов, однако основные структурные компоненты системы можно представить следующей схемой (рис. 6) [5]:

Рис. 6.

Правительственная система связей с общественностью Великобритании



Проблема координации и повышения эффективности структур, ответственных за связи с общественностью, с целью увеличения присутствия государства в информационных потоках стала актуальной и для государств бывшего социалистического лагеря. Ряд проектов был направлен также на становление и продвижение имиджа государства на внутреннем и внешнем информационных пространствах. Отметим среди прочих проекты Эстонии, Польши, Украины [4]. Эстонский проект был призван сделать «более заметной» маленькую Эстонию, польский проект ставил задачу убрать с имиджа государства налет отсталой католической страны, украинский – подразумевал борьбу с имиджем коррумпированной страны, который наносил серьезный ущерб доверию к власти и привлечению инвестиций в страну. С 2001 года в Казахстане, согласно постановлению правительства республики, была реализована «Программа освещения деятельности государственных органов Республики Казахстан». Заявленными целями и задачами данной программы являлись: *укрепление позитивного имиджа государственных органов Республики Казахстан; совершенствование нормативной правовой базы деятельности пресс-служб и служб по связям с общественностью государственных органов Республики Казахстан; осуществление комплекса организационных и практических мероприятий, направленных на формирование позитивного имиджа государственных органов Республики Казахстан; создание единой*

системы информационно-пропагандистского обеспечения деятельности государственных органов Республики Казахстан; выработка механизмов эффективного взаимодействия и координации информационно-пропагандистской деятельности центральных и местных государственных органов Республики Казахстан [5].

3. Информационная политика в РА

В Армении первым и, пожалуй, единственным нормативным документом, регламентирующим деятельность структур, ответственных за информационную работу органов государственного управления, является принятое 6 мая 2004 года правительственное постановление «*О типовом уставе подразделений по связям с общественностью органов исполнительной власти, о функциях пресс-секретаря руководителя органа исполнительной власти*» [6]. Данное постановление, помимо общих положений, определяет основные задачи и функции департаментов по связям с общественностью исполнительных органов власти, а также обязанности и полномочия пресс-секретаря руководителя органа исполнительной власти. По сути, документ призван внести ясность в вопросы функций, полномочий и субординации департаментов по связям с общественностью и пресс-секретарей руководителей исполнительных органов власти. Кроме того, для обеспечения эффективности департаментов по связям с общественностью дается перечень минимально необходимых средств технического обеспечения: один телевизор, один видеомаягнитофон, один компьютер, один принтер, один факс и один диктофон. Однако, несмотря на безусловную необходимость подобного документа, остается ряд нерешенных вопросов. Так, согласно исследованиям организации *PriceWaterHouseCoopers* и Армянской ассоциации по связям с общественностью, занятые в сфере связей с общественностью государственных учреждений и ведомств специалисты среди прочих проблем отмечают отсутствие финансирования на проведение конкретных мероприятий и программ, недостаточность технического обеспечения, в частности возможности использования Интернета и создания *Web*-сайтов, отсутствие согласовательных механизмов опубликования, отсутствие постоянных программ по повышению профессиональной квалификации, отсутствие учреждений, готовящих кадры по данной специальности (на данный момент при содействии Армянской ассоциации по связям с общественностью предметы данной области разработаны и преподаются в ряде вузов Армении лишь в качестве отдельных дисциплин).

Очевидно, что для реализации вышеназванных задач требуется пересмотреть основные положения и подходы реализации информационной по-

литики государства. Подобные преобразования возможны лишь при наличии выработанной концепции, в которой должны быть определены задачи и объекты информационной политики Армении, основные направления и механизмы ее реализации, а также результаты воздействия информационной политики на социально-экономическое, политическое и культурное развитие Армении в условиях нынешних реалий.

Одной из задач информационной политики является также повышение уровня доверия к государству и власти посредством постоянного и объективного информирования граждан страны и диаспоры относительно продвижения реформ и реальных достижений в общественно-политической и социально-экономической сферах. В рамках государственной информационной политики должны быть заложены основы для решения таких крупных задач, как формирование единого информационного пространства и вхождение Армении в мировое информационное пространство, обеспечение информационной безопасности общества и государства, формирование конструктивно ориентированного массового сознания.

Необходимость решения столь масштабных задач требует эффективного управления всеми видами кадровых и информационных ресурсов, элементами информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, регулирования деятельности существующих государственных электронных и печатных СМИ и создания новых.

Информационная политика Армении по своей сути должна отражать и учитывать множество интересов граждан, общественных организаций и движений, государственных органов власти и органов местного самоуправления, государственных организаций и коммерческих структур, организаций и объединений диаспоры.

Политика Армении в информационной сфере должна также принимать во внимание различные уровни социально-экономического, научно-технического и культурного развития областей Армении и диаспорских образований. Отсюда возникает необходимость активного участия всех заинтересованных граждан и структур в конкретизации, развитии и реализации положений информационной политики.

Очевидно, что для развития государства без социальных взрывов и потрясений необходимо, чтобы общество адекватно реагировало на действия власти, а формирование соответствующего морально-психологического состояния общества возможно в условиях дополнительного информационного взаимодействия всей системы органов власти с обществом, публичного разъяснения своих решений и действий.

Ноябрь, 2005г.

Источники и литература

1. Берн Э., *Лидер и группа*, Екатеринбург, 2001, с. 5.
2. Почепцов Г., *Психологические войны*, Ваклер, 2000, с. 45.
3. Кит Хэмпсон, *Материалы лекции «Правительство Великобритании. Координация связей с общественностью»*, семинар новосибирской Школы Гражданского Общества, г. Новосибирск, май 2003.
4. Сагатеян А., *Проблемные аспекты государственной информационной политики стран переходного периода*. Материалы Всероссийской научно-практической конференции, г. Киров, 2005, т. II, с. 181.
5. Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 мая 2001 года № 712, <http://www.adilsoz.kz/old/l&l/2001/010/02/page04.htm>, 30.09.2005.
6. Հայաստանի Հանրապետության Կառավարության նիստի արձանագրությունից քաղվածք, 6 մայիսի, 2004թ., N17:

ON PROBLEMATIC ASPECTS OF THE STATE'S INFORMATIONAL POLICY

Arman Saghatelyan

Resume

One of the distinctive peculiarities of our reality is the fact that almost all geopolitical subjects are at war with one another, however in non-traditional understanding of this word and by means of new technologies, among which technologies aimed to forming and reforming (correcting) of social consciousness deserve a special attention. Although there is difference in modes of states functioning and structures, including their unions, transnational companies, international, social, religious and other organizations, there is a specific commonality among them – as a matter of fact, all they are groups. The most important trait of all the groups, including states, is fact of its existence. Therefore, the main task for the group is to survive as long as possible. At the same time, the critical factors are durability, effectiveness and its capacity to develop. Yet, the civilizational transformations that occurred in the XX century entailed another status of informational component for modern society. The dependence of society on information has radically changed making it more vulnerable.

In Armenia the first and perhaps the only normative document regulating the activity of structures, responsible for the informational activity of governmental bodies is the governmental resolution adopted on the 6th of May 2004 “*About the typical charter of divisions on public relations of executive power, about the head of executive power’s press secretary*”. However, taking into consideration the existing realities, it is obvious that for settling a number of problems, it is required to reconsider the main regulations and approaches of the state’s informational policy realization. Such transformations are possible only in the presence of worked out conceptions where the aims and objects of Armenia’s informational policy, the main directions and mechanisms of its realization as well as the results of informational policy’s influence on social-economic, political and cultural development of Armenia in today’s realities must be defined.