

*Ю.А. Нисневич,
доктор политических наук,
профессор кафедры политических наук
Российского университета дружбы народов,
директор Института проблем либерального
развития*

ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННАЯ СТАБИЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ*

Проблема структурного обеспечения устойчивости политической системы

Основу функционирования политических системах демократического типа составляет основная политическая цепь зависимости и подотчетности государственной власти гражданскому обществу. Эта цепь включает: многопартийную систему, обеспечивающую политико-идеологическое структурирование гражданского общества в форме автономных политических объединений граждан – политических партий; избирательный механизм, который, опираясь на многопартийную систему, обеспечивает регулярное проведение свободных и честных выборов представителей всего народа в органы государственной власти и, прежде всего, в парламент; парламент как общегосударственный представительный орган, призванный выражать волю народа в управлении государством и играть ключевую роль в системе органов государственной власти в рамках принципа разделения властей. Однако даже идеально функционирующая основная политическая цепь зависимости и подотчетности государственной власти гражданскому обществу не способна в полной мере обеспечить социально-политическую стабильность и устойчивость политической системы, что обусловлено следующими объективными обстоятельствами.

Во-первых, политическая партия для достижения своей двудесятиной цели завоевания и использования государственной власти агрегирует и артикулирует из множества разнообразных политических, социальных и экономических интересов лишь те проблемы, которые представляются данной партии наиболее общезначимыми, и в соответствии со своей

политико-идеологической ориентацией предлагает те или иные методы их решения. Именно общезначимые проблемы и методы их решения должны составлять содержание партийных программ как политических проектов развития общества и государства, носящих интегральный характер по отношению к частным интересам отдельных граждан, конкретных субъектов экономической и социальной деятельности, общественных, корпоративных и иных негосударственных объединений и организаций. Такие политические проекты развития общества и государства в совокупности с лидерами и политическими командами, призванными их реализовать, являются тем политическим продуктом, который партии в идеале должны предоставлять обществу на политическом рынке как предмет политической конкуренции в борьбе за завоевание власти.

Во-вторых, основой функционирования политического рынка в демократической политической системе является избирательный механизм, который реализует обмен партийных программ и команд в предвыборном оформлении на голоса избирателей. Однако избирательный механизм представляет собой механизм дискретного действия, который включается в работу только с периодичностью проведения выборов и действует только в периоды проведения избирательных кампаний. Поэтому этот механизм позволяет гражданам и институциональным структурам гражданского общества выразить свои частные и корпоративные интересы только с периодичностью проведения выборов и только способами, допустимыми и доступными в рамках проведения избирательных кампаний.

В-третьих, цель использования политической партией государственной власти состоит в закреплении в качестве приоритетов общественного развития и придании общегосударственного статуса партийной программе, имеющей интегральный по отношению к частным интересам характер, через участие представителей партии в формировании законодательства в парламенте и работе в исполнительной власти.

Принципиальное значение имеет и тот факт, что депутаты парламентов демократических стран обладают свободным мандатом. Свободный мандат предполагает, что парламентарий вне зависимости от способа его избрания является представителем всего народа и призван выражать общенациональные, общезначимые интересы. Свободный мандат не только обеспечивает возможность, но и обязывает парламентария в его профессиональной деятельности исходить из приоритетного по отношению к частным интересам выражения воли и интересов всех граждан страны.

Таким образом, основная политическая цепь зависимости и подотчетности государственной власти гражданскому обществу по своей политико-технологической сущности не призвана, а, следовательно, и не способна обеспечивать в полной мере учет всего многообразия частных и корпоративных интересов граждан и институциональных структур гражданского общества и практически постоянно необходимых им для выражения и защиты таких интересов взаимодействий со структурами государственной власти и, прежде всего, ее исполнительной ветви. Однако такое взаимодействие является естественным элементом взаимоотношений между гражданским обществом и государственной властью и необходимым условием обеспечения социально-политической стабильности и выработки оптимальных государственных решений. Оно происходило, происходит и будет происходить при любом демократическом режиме. Проблема состоит лишь в том, в какой форме происходит такое взаимодействие, как организован и функционирует его механизм.¹

При этом следует учитывать и тот факт, что совокупности частных и корпоративных интересов свойственна постоянная динамика и ситуационная изменчивость ее количественных, качественных и содержательных параметров в зависимости от принимаемых государственной властью решений и осуществляемых ею действий, изменений текущей социальной, экономической и политической обстановки в стране.

¹ Нисневич Ю.А. Информация и власть. – М.: Мысль, 2000 – с.113.

Нарастание объемов, социальной, экономической и политической значимости не учитываемых и не агрегируемых государственной властью при принятии решений частных и корпоративных интересов граждан и институциональных структур гражданского общества создает угрозу потери социально-политической стабильности и устойчивости политической системы. Эта угроза многократно усиливается, когда государственные решения реально или, лишь мнимо, ущемляют определенные личные и групповые интересы, а государственная власть игнорирует необходимость разъяснять обществу смысл и содержание своих решений и действий, обосновывать их приоритетность для достижения общенациональных, общезначимых целей развития по отношению к частным интересам.

Для предотвращения этой угрозы в демократических политических системах параллельно с основной политической цепью реализуется постоянно действующий контур информационно-коммуникационных (инфокоммуникационных) взаимодействий между гражданским обществом и государственной властью, который можно определить как контур инфокоммуникационной стабилизации политической системы.

Контур инфокоммуникационной стабилизации политической системы образуют каналы коммуникаций «общество-власть» и «власть-общество». Функционирование канала коммуникаций «общество-власть» обеспечивают механизм общественного мнения и механизм лоббирования, а канала коммуникаций «власть-общество» - механизм связей с общественностью или «public relations» и механизм консультативного взаимодействия. Все перечисленные механизмы функционируют в тесном взаимодействии и реализуются фактически параллельно с использованием аналогичных методов и средств инфокоммуникаций.

Механизмы воздействия общества на государственную власть

Наиболее эффективным демократическим механизмом воздействия гражданского общества на государственную власть является механизм общественного мнения.

Общественное мнение – это реальное социальное явление, наиболее динамичное и переменное состояние общественного сознания, однако для этого явления до сих пор не существует общепризнанного определения. В социологии, предметом теоретического изучения которой оно является, достаточное распространение получило определение общественного мнения как мнения, способа поведения, который нужно выражать или обнаруживать публично, чтобы не оказаться в изоляции от общества.²

В рамках рассматриваемой проблематики общественное мнение можно определить как в достаточной мере консолидированное групповое мнение части общества или общества в целом по какому-либо поводу, вопросу или событию, которое выражается публично через средства массового информирования или путем проведения массовых акций.

Субъектом общественного мнения могут и в идеале должны быть все граждане и институциональные структуры гражданского общества.

Объектом общественного мнения может стать любой факт, который информационно доступен, т.е. о котором имеется достаточно информации для составления мнения, вызывающий дискуссию и затрагивающий или групповые, или индивидуальные интересы.

Общественное мнение формируется как результат рефлексивной оценки его субъектами фактов окружающей действительности в процессе информационно-коммуникационной деятельности.

Для того чтобы при формировании общественного мнения предотвратить самую главную угрозу - манипулирование общественным мнением - необходимо наличие множества альтернативных источников информации и свободы доступа к таким источникам для всех граждан и институциональных структур гражданского общества. Один из самых мощных источников значимой социальной, политической и экономической информации представляет собой система органов государственной власти. В

² См.: Ноэль-Нойман Э. Общественное мнение. Открытие спирали молчания. – М.: Прогресс-Академия, Весь Мир, 1966.

гражданском обществе его институциональные структуры выступают в роли не только потребителей, но и источников первичной информации. В достаточной мере консолидированное групповое мнение может быть сформировано только при наличии свободы коммуникаций и обмена информацией на межличностном и групповом уровне.

Для того чтобы общественное мнение стало реальным и влиятельным фактором общественной жизни необходима свобода публичного выражения мнений, как в различных формах распространения и представления информации, так и в различных формах проведения массовых акций (собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетов).

Основной функцией механизма общественного мнения является интеграция общества на основе базовых для него норм и ценностей. Реализация этой функции обеспечивает поддержание целостности и стабильности общества. Механизм общественного мнения выполняет и иные функций, например, такие как социализация личности, легитимация властно-принудительных отношений, мобилизация социальной и политической активности и другие. Механизм общественного мнения обеспечивает как становление и развитие самого гражданского общества, так и его взаимодействие с государственной властью.

В аспекте стабилизации политической системы наибольшее значение имеет функционирование механизма общественного мнения в режиме гражданского контроля, при котором объектом общественного мнения становится деятельность институтов и должностных лиц государства.

Гражданский контроль – это систематический мониторинг и общественная экспертиза институциональными структурами гражданского общества деятельности институтов и должностных лиц государства с целью выявления и пресечения различных видов злоупотребления властью.

К таким злоупотреблениям относятся: использование государственной власти не в интересах и целях общественного развития, а в корпоративных интересах правящей политической элиты, в том числе и государственной

бюрократии; злоупотребления административными ресурсами органов государственной власти в групповых или личных целях; деловая коррупция в системе органов государственной власти.

Злоупотребление административным ресурсом как использование административных ресурсов органов государственной власти и должностных полномочий по распоряжению этими ресурсами не для выполнения законодательно предписанных государственных функций и нормативно определенных в рамках таких функций должностных обязанностей, а в групповых или личных политических целях может рассматриваться как форма политической коррупции.³

Для осуществления эффективного гражданского контроля необходимо, прежде всего, наличие достаточно полной и достоверной информации о деятельности органов государственной власти, естественно, за исключением информации, составляющей государственную тайну, умение институциональных структур гражданского общества в сфере их компетенции профессионально осуществлять мониторинг деятельности органов государственной власти и получать объективные и значимые в правовом и юридическом смысле результаты, а также организовывать значимое для общественного мнения публичное представление результатов мониторинга и собственных позиций.

Свобода публичного выражения общественного мнения и степень его влияния на власть – это общепризнанные критерии оценки демократичности политической системы и правящего политического режима.

При всех политических системах и режимах демократического типа в сфере взаимодействия власти и общества имеет место такое явление как лоббизм. Лоббизм – это механизм решения тех или иных вопросов, в том числе и политических, в пользу чьих-либо интересов путем воздействия на

³ Мониторинг злоупотреблений административным ресурсом в ходе федеральной кампании по выборам в Государственную Думу Российской Федерации в декабре 2003 года. Итоговый доклад. Центр Антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р». – М.: ПравИздат, 2004 – с.21-31.

законодателей, правительство и иных должностных лиц.⁴ Основная задача лоббистской деятельности – добиться отражения и закрепления в принимаемых нормативных правовых актах и решениях частных интересов групп давления - корпоративных, профессиональных, общественных групп, объединений и организаций. Это явление имеет экономическую основу, но только этим оно не ограничивается и по степени влияния на принятие тех или иных государственных решений, несомненно, содержит и политическую компоненту.

Как уже отмечалось, политические партии отражают и агрегируют интересы далеко не всех социальных, корпоративных и экономических групп и организаций, существующих в обществе. Лоббистская деятельность как раз и восполняет этот недостаток партийной системы. Она призвана выражать и отстаивать частные, корпоративные, профессиональные, этнические и иные (в том числе, и политические, но уже во вторую очередь) интересы.

Субъектами лоббистской деятельности являются как различные структуры бизнес-сообщества, так и практически все некоммерческие организации (НКО). Лоббизм представляет для НКО один из основных инструментов достижения целей и результатов их деятельности. В демократических политических системах НКО являются мощным фактором лоббирования, и именно они, в первую очередь, выступают эффективным противовесом лоббистским устремлениям субъектов экономической деятельности и государственной бюрократии.

В демократических политических системах процесс лоббирования осуществляется по трехзвенной схеме: группы давления (субъекты лоббирования) – профессиональные лоббисты или лоббистские организации – государственные чиновники и депутаты (объекты лоббирования). Принципиальным фактом реализации указанной схемы является то, что ее ключевые исполнители – профессиональные лоббисты и лоббистские

⁴ Политическая энциклопедия. В 2 томах. /Нац. обществ.-науч. фонд. – М.: Мысль, 2000 – том 1, с.637.

организации – осуществляют свою деятельность публично либо в четко установленных законом рамках, либо под жестким общественным контролем. Это конечно полностью не исключает коррупционные отношения при лоббировании, чему имеется достаточное количество примеров, но существенно ограничивает возможности и усложняет условия использования таких отношений.

Если власть и общество не уделяют должного внимания проблеме лоббирования, пытаются игнорировать ее объективный характер и решать проблему только запретительными мерами, то лоббирование не исчезает, а лишь уходит в тень. При этом механизм лоббистской деятельности реализуется в наиболее разрушительной форме «теневого» лоббирования, основанного на коррупционных отношениях и который может приводить к следующим негативным последствиям:

- приоритетное удовлетворение частных и корпоративных интересов в ущерб стратегическим целям и интересам общественного развития, включая развитие национальной экономики;

- деформация демократических основ государственного устройства и политической системы, дискредитация демократических институтов и превращение их в инструмент защиты интересов элитных групп;

- перераспределение национальных ресурсов и бюджетных средств в пользу наиболее влиятельных групп давления и, как следствие, усиление экономического и социального неравенства в обществе;

- распространение коррупции и неправовых действий и решений в сфере государственного управления.

К позитивным сторонам цивилизованного лоббизма как механизма стабилизации политической системы можно отнести:

- создание в качестве специфической формы проявления политического плюрализма легитимных возможностей для участия всех социальных групп и слоев общества, даже находящихся в меньшинстве, в выработке и принятии государственных решений;

- обеспечение постоянного контроля и непосредственного воздействия институциональных структур гражданского общества на государственную власть и как следствие этого большей публичности и информационной прозрачности ее деятельности;

- стимулирование самоорганизации и активности гражданского общества, привлечение к практическому участию в государственном управлении наиболее заинтересованных экономических, профессиональных, корпоративных и иных общественных структур, а также квалифицированных специалистов и управленцев из негосударственной сферы;

- формирование канал активной обратной связи для системы государственного управления, обеспечивающего оперативное расширение информационной и постоянную актуализацию и акцентирование проблемной базы принятия государственных решений;

- взаимное уравнивание и в некоторой степени примирение разнонаправленных частных и групповых интересов в политической, экономической и социальной сферах, что способствует нахождению точек соприкосновения и достижению в рамках определенных договоренностей взаимовыгодного сотрудничества различных политических сил и групп давления при принятии управленческих решений.

Механизмы взаимодействия государственной власти с обществом

Ключевым механизмом постоянного взаимодействия демократической государственной власти с гражданским обществом является механизм связей с общественностью или «public relations» (PR). При этом следует отметить, что в российской интерпретации понятие PR сильно искажено и наполнено изначально не свойственным ему содержанием.

В сфере организационного управления общепризнанно, что PR – это неотъемлемая часть института управления, одна из необходимых функций управления, способствующая установлению и поддержанию общения, взаимопонимания и сотрудничества между организационной структурой и общественностью. Более того, можно констатировать, что сегодня PR как

искусство и наука достижения гармонии посредством взаимопонимания, основанного на правде и полной информированности,⁵ представляет собой не столько особую функцию, сколько в целом современную философию организационного управления.

В государственном управлении механизм PR – это механизм планируемого и управляемого общения и взаимодействия государственной власти с гражданским обществом и его институциональными структурами, функционирование которого основано на взаимно доверии и партнерских отношениях, знании и полной информированности и который призван компромиссно учитывать и реализовывать как общезначимые интересы развития общества и государства, так и частные индивидуальные и групповые интересы.

В демократических государствах субъектами PR-деятельности на государственном уровне выступают все органы государственной власти и государственные учреждения, так как в их функциональные обязанности входит предоставление общественности информации о результатах своей деятельности, планах и принимаемых решениях, а также реализация функции просвещения общественности в сфере их компетенции и ответственности. Для этого в структурах органов государственной власти и государственных учреждений, как правило, создаются специальные службы для осуществления PR-деятельности, хотя названия и круг полномочий таких служб могут быть различными, и из общего координационного центра осуществляется согласование деятельности таких служб с целью проведения единой государственной политики в области PR.

Основная форма государственной PR-деятельности – это проведение информационно-коммуникационных кампаний, которые должны быть направлены на обеспечение открытости деятельности государственной власти, повышение уровня информированности общественности и должны

⁵ Блэк Сэм. Паблик рилейшнз. Что это такое. – М.: Новости, 1990 – с.17.

составлять часть демократического процесса принятия и реализации государственных решений.

Механизм связи с общественностью имеет информационную природу и представляет собой одну из разновидностей информационного управления, так как базируется на предоставлении общественности специальными службами и через уполномоченных должностных лиц определенным образом подготовленной информации.

Это порождает внутреннюю угрозу государственной PR-деятельности, суть которой состоит в следующем. Государственная PR-деятельность может быть использована не для установления и поддержания реальных партнерских взаимоотношений и взаимодействий с обществом и его объективного информирования о деятельности государственной власти, а для манипулирования общественным мнением, как в личных интересах отдельных государственных чиновников, так и в политических интересах правящих социальных групп и политических партий. В этом случае, по сути, имеет место уже не государственная PR-деятельность, осуществляемая в целях эффективного государственного управления, а принципиально иной вид деятельности с использованием манипулятивных технологий массового информирования и информационных воздействий на общественное сознание, для реализации которого противоправно задействуются государственные службы и государственный медийный ресурс.

В условиях постиндустриального развития новейшие информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) и создаваемые на их основе сети и системы проникают во все сферы жизнедеятельности общества и государства и трансформируют не только непосредственно информационную среду, но и социальную структуру общества, которая приобретает сетевой характер. Происходит интенсивное смещение социальной активности в качественно новую информационную среду, инфокоммуникационная инфраструктура которой становится преобладающей сетевой формой самоорганизации и

расширения такой активности. Это требует адекватного ответа в поле политики и, прежде всего, в сфере государственного управления.

В качестве концепции реорганизации государственного управления, адекватной вызовам информационной эпохи, сегодня предлагается создание «электронного правительства», суть которого заключается в следующем. Во-первых, вся система органов государственной власти и государственных учреждений, обобщенно называемая правительством, рассматривается как единая сервисная организация, предназначенная для оказания услуг населению. Во-вторых, деятельность правительства должна быть открытой и информационно прозрачной для граждан и оно должно быть доступно каждому гражданину в любой момент времени и из любого места его расположения. В-третьих, для совершенствования и повышения качества оказания услуг населению и повышения эффективности функционирования самого правительства его деятельность переносится в современную сетевую информационную среду.

Электронное правительство следует рассматривать не только как организационно-технологическое построение системы государственного управления, основанное на использовании современных ИКТ и сетевой инфокоммуникационной инфраструктуры, но и, прежде всего, как постиндустриальную философию государственного управления.⁶ В этом аспекте электронное правительство представляет собой постиндустриальное развитие философии PR в сфере государственного управления, основанное на том, что современные ИКТ предоставляют государственной власти качественно новые возможности инфокоммуникационного взаимодействия с гражданами и комплексного оказания им всего спектра государственных услуг в индивидуальном порядке и онлайн-режиме. Таким образом, в сфере взаимодействия государственной власти с гражданским обществом механизм PR технологически трансформируется и встраивается в более

⁶ Нисневич Ю.А. Электронное правительство как постиндустриальная философия государственного управления // Политическая коммуникация в постсоветской России: проблемы формирования и парадигмы развития. – М.- Улан-Удэ, 2003 – с.225.

комплексный по функциональным и технологическим возможностям сетевой механизм интерактивных инфокоммуникационных взаимодействий.

Еще одним действенным механизмом взаимодействия государственной власти с гражданским обществом, обеспечивающим повышение доверия общества к решениям и действиям власти, представляет собой механизм консультативного взаимодействия. Суть этого механизма, предназначенного для осуществления проблемно-ориентированных взаимодействий, состоит в привлечении органами государственной власти для взаимных консультаций и обсуждений представителей профессиональных сообществ и авторитетных специалистов негосударственного сектора.

Для реализации такого механизма при органах власти создаются постоянные или временные общественные консультативно-экспертные советы или комиссии, специализированные по важнейшим проблемным направлениям деятельности в зоне ответственности этих органов. Такие консультативные структуры формируются, как правило, на трехсторонней основе из ответственных должностных лиц органов власти, представителей негосударственных профессиональных объединений и научных организаций и авторитетных специалистов-экспертов, представленных в личном качестве.

Основная задача деятельности таких структур состоит в выявление наиболее острых профессионально-ориентированных проблем, волнующих общество, объективном выяснении отношения профессиональной и широкой общественности к решениям и действиям власти по их разрешению, причин такого отношения и в определении зон возможных компромиссов и наименее конфликтных подходов к разрешению возникающих противоречий.

Для того чтобы консультативные структуры могли продуктивно решать свою основную задачу субъекты консультативной деятельности должны следовать определенным правилам. Представители государственной власти не должны априорно негативно воспринимать жесткие и, возможно, нелицеприятные дискуссии и ставить перед собой задачу максимально «сгладить острые углы» в ходе обсуждений. Со своей стороны представители

негосударственных объединений и организаций и специалисты-эксперты не должны воспринимать свое участие в работе консультативных структур как непосредственное «вхождение во власть» и использовать такое участие для лоббирования и решения частных проблем своих организаций и как трибуну для выражения политических пристрастий и саморекламы.

Работа механизма консультативного взаимодействия может оказывать позитивное влияние на процесс достижения взаимопонимания и партнерских отношений между государственной властью и гражданским обществом в решение даже сложных для всеобщего понимания профессионально-ориентированных проблем только при условии, что такая работа является открытой и информационно прозрачной для общества и ее результаты объективно публично освещаются.

При некорректном подходе к формированию и организации работы консультативных структур возникает опасность их самовыврождения. Подобные ситуации возникают либо при стремлении представителей власти сделать их полностью управляемыми, либо при чисто формальном подходе к ним как к декоративному элементу административной структуры органа государственной власти. В результате достаточно быстро выявляется неспособность подобным образом организованных консультативных структур выполнять поставленную перед ними задачу и их существование теряет смысл как для представителей государственной власти, так и для представителей профессиональной общественности.

Публичная политика как фактор социально-политической стабильности

Контур инфокоммуникационной стабилизации и его механизмы призваны обеспечивать систематические публичные взаимодействия между обществом и властью, составляющие и формирующие сферу публичной политики. При этом следует особо подчеркнуть, что публичная политика не

является сферой борьбы за завоевание политической власти и применения властно-принудительных полномочий государственной власти.*

Публичная политика – это процесс постоянного публичного диалога между обществом и властью для выявления и дискуссионного обсуждения наиболее важных для общества на данном историко-временном интервале социальных, экономических и политических проблем и определения возможных и допустимых методов решения этих проблем совместными усилиями власти и общества.

Для того чтобы процесс публичной политики был продуктивным, диалог между властью и обществом должен осуществляться на основе взаимной терпимости и стремления к взаимопониманию при обсуждении даже самых остро дискуссионных проблем и принципа равноправия сторон. Ни одна из сторон не должна стремиться к абсолютному доминированию, полному подчинению своей воле другой стороны и не должна оказывать несоразмерное с реальными обстоятельствами давление на партнера.

Гражданское общество должно критически, но объективно и корректно анализировать и оценивать решения и действия государственной власти и реагировать на них адекватными мерами.

Государственная власть не должна методами властного принуждения навязывать обществу только ту повестку дня, которую она сама считает необходимой и значимой в рамках проводимой ею политики, и только те методы и способы решения социальных, экономических и политических задач, которые она сама предлагает и реализует. Недопустимо, чтобы государственная власть использовала свой административный ресурс для оказания давления на общество и информационного манипулирования общественным сознанием и общественным мнением.

Для обеспечения социально-политической стабильности и устойчивости политической системы законодательные, нормативные и иные

* В данном случае термин «политика» используется в смысле английского термина «policy» - линия поведения, курс, установка, стратегия. (Новый большой англо-русский словарь. – М.: Издательство «Русский язык», 1998 – том 2, стр.727.)

управленческие решения органов государственной власти должны по возможности учитывать и агрегировать частные и корпоративные интересы, быть допустимыми для общества как ограничивающие определенные личные и групповые интересы и понятными в смысле их общезначимого приоритета по отношению к частным интересам. Естественно, решения и действия государственной власти не должны нарушать и ущемлять права и свободы граждан. Именно для обеспечения таких условий стабильного и устойчивого функционирования демократической государственной власти и политической системы в целом необходим постоянный диалог между обществом и властью, необходима реальная публичная политика.

Публичная политика в совокупности с деятельностью политической оппозиции призвана противодействовать и объективной угрозе политической системе, исходящей от государственной бюрократии.

В политической системе демократического типа государственные чиновники должны выполнять исключительно функцию управленческого аппарата и руководствоваться в своей профессиональной деятельности принципом политического нейтралитета, в соответствии с которым сотрудники государственного аппарата не должны претендовать на роль политических акторов, проявлять в своей служебной деятельности политические пристрастия и амбиции. Это, естественно, не относится к категории высших государственных чиновников, которые занимают именно политические руководящие должности в системе органов государственной власти и которые периодически сменяются по результатам конкуренции политических партий на всеобщих альтернативных выборах. Такие высшие политические руководители государственных институтов и структур как раз и призваны реализовывать в государственном управлении партийные программы и установки, победивших на выборах политических партий.

Однако, обладая преимуществом профессиональных знаний и опыта перед избираемыми на определенный срок политиками, государственные чиновники, даже и не занимающие политические руководящие должности,

всегда стремятся повысить свою роль в выработке, принятии и реализации государственных решений, свой политический вес и значимость.

При отсутствии публичного контроля и активного противодействия такой тенденции со стороны общества создается реальная угроза перерождения государственной бюрократии в политическую, подмены целей и интересов общественного развития в политическом и государственном управлении корпоративными интересами государственной бюрократии, расширения ее возможностей по перераспределению национальных ресурсов в свою пользу, усиления под видом государственного фактически бюрократического давления на общество, широкого распространения в сфере государственного управления известных негативных свойств и тенденций в деятельности такой корпорации как бюрократия.

Публичная политика как и политика в целом обладает онтологическим свойством пространственной или топологической неоднородности. В соответствии с этим свойством публичная политика локализуется в границах различных административно-территориальных образований, составляющих страну, и в каждом таком локалитете в разные временные периоды она может проявляться с различной интенсивностью. В каждом территориальном локалитете могут складываться свои практики публичной политики, конкретные институциональные структуры и способы ее организации. Реальное взаимодействие территориальных локалитетов в рамках общенациональной повесткой дня развития общества и государства и составляет единую сферу публичной политики в стране.

Организационно-технологическую основу публичной политики составляют локальные инфокоммуникационные процессы, сливающиеся в единое целое в инфокоммуникационном пространстве страны. Если инфокоммуникационное пространство страны претерпевает контентные в смысле общезначимого содержания информационных сообщений и коммуникаций или технологические в смысле возможностей доступа к источникам информации, ее массового распространения и массовых

коммуникаций разрывы, то единая сфера публичной политики распадается на территориальные локалитеты и перестает действовать как один из ключевых факторов политического объединения страны. Поддержание контентного и технологического единства и целостности инфокоммуникационного пространства страны – это совместная задача и обязанность государственной власти и гражданского общества.

Несмотря на то, что в современных условиях постиндустриального развития происходит интенсивное внедрение новейших ИКТ и создаваемых на их основе сетей и систем во все сферы жизнедеятельности общества и государства, главенствующая роль в процессе публичной политики сохраняется пока за такими традиционными масс-медиа или по российской терминологии средствами массовой информации (СМИ), как телевидение, радио, печатные газеты и журналы. Хотя сетевые СМИ, сетевые информационные агентства и публичные сайты Интернет начинают с все возрастающей интенсивностью создавать им заметную конкуренцию.

Основная задача СМИ состоит в том, чтобы служить источником в определенной мере объективной и достоверной информации и массовым информационным посредником (отсюда и происходит их более точное название - масс-медиа) между людьми, институциональными структурами гражданского общества и государственной властью. Естественно, что информация, предоставляемая СМИ ее реципиентам, содержит не только отображение событий и фактов, но и их комментариев и оценку, на основании которых у реципиентов формируется мнение об этих событиях и фактах. Поэтому говорить об абсолютной объективности, свободе и независимости СМИ представляется непродуктивным, так как любое СМИ в своей информационной политике в той или иной степени зависит от позиции своих владельцев, учредителей, главного редактора или редакционного совета. Для людей и общества в целом принципиально важно не столько свобода и независимость каждого конкретного СМИ, сколько наличие множества различных СМИ как альтернативных источников информации и

возможности свободно выразить в них весь спектр мнений и оценок. В этом как представляется, и заключается смысл свободы информации и свободы слова в СМИ. Из общей теории информации известно, что только при использовании множества альтернативных, независимых друг от друга источников информации, каждый из которых обязательно обладает собственными шумами и помехами, может быть получена в достаточной мере достоверная информация.

СМИ могут оказывать целевые информационные воздействия и влиять определенным образом на формирование мнения реципиентов. Поэтому они могут использоваться и как инструмент информационного манипулирования общественным сознанием и общественным мнением. В этом и состоит основная опасность для гражданского общества со стороны СМИ.

СМИ и особенно телевидение сегодня играют доминирующую роль в осуществлении публичной политике, являясь основным инструментом для выражения общественного мнения и во многом влияя на его формирование. Однако в демократической политической системе не СМИ и тем более не журналистский корпус представляют собой так называемую «четвертую власть», хотя они и претендуют на эту роль. «Четвертая власть» - это публичная власть мнения гражданского общества, формируемого им самостоятельно и выражаемого через традиционные СМИ и другие средства массового информирования, а также путем проведения массовых акций. Чем значительнее влияние такой «четвертой власти» в политической системе, тем выше степень ее социально-политической стабильности и устойчивости.

Если правящий политический режим не стремится или не способен вступать в партнерский и равноправный диалог с обществом, преднамеренно деформирует или полностью игнорирует сферу публичной политики, то неизбежно нарастают негативные тенденции в его взаимоотношениях с обществом, чреватые кризисом легитимности власти, отчуждением власти от общества и потерей правящим политическим режимом общественного доверия и поддержки.

Summary

Yuliy A.Nisnevich

The information and communication stabilization of political system

For being stable the political system should include the circuit of information and communication stabilization. This circuit is formed by the communication channel “society-government” (public opinion and lobby system) and the communication channel “government-society” (public relations and consultative structures). The communication channels and their mechanisms create the sphere of the public policy. The realization of the public policy as the constant dialogue between the society and the government is necessary for social and political stability.

Для обеспечения устойчивости политическая система должна включать контур информационно-коммуникационной стабилизации. Этот контур образуют канал коммуникаций «общество-власть» (гражданский контроль и лоббирование) и канал коммуникаций «власть-общество» (связи с общественностью и консультационные структуры). Каналы коммуникаций и их механизмы формируют сферу публичной политики. Реализация публичной политики как постоянного диалога между властью и обществом необходима для обеспечения социально-политической стабильности.