

■ ■ ■ Коммуникации в государственном управлении Российской Федерации

Макаров Д.В.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), Москва, Российская Федерация.

Аннотация. В статье рассмотрены понятие, значение и особенности коммуникаций в государственном управлении Российской Федерации в контексте национальной специфики. Основной проблемой является вовлечение широких групп граждан к работам политики и переход к коммуникационным технологиям как к орудию непрямого успеха. Автором показаны все сложности и особенности вопроса коммуникаций в государственном обществе, политике, социально-экономическом поле. Решением данной проблемы автор предлагает развитие реализуемых технологий по связи граждан и власти методом виртуального взаимодействия при помощи сети Интернет и социальных сетей в современных условиях. Таким образом, можно сделать вывод, что коммуникации в политической сфере необходимо постоянное динамичное развитие, основанное на основных механизмах и блоках коммуникации, однако переход к коммуникативной деятельности, которая возможна при законодательном подходе к этой проблеме.

Ключевые слова: Российская Федерация, государство, управление, коммуникации, современное общество, Интернет, власть, граждане, общество

Для цитирования: Макаров Д.В. Коммуникации в государственном управлении Российской Федерации // *Коммуникология*. 2020. Том 8. №2. С. 135-144. DOI: 10.21453/2311-3065-2020-8-2-135-144.

Сведения об авторе: Макаров Денис Вадимович, аспирант кафедры общественных связей и медиаполитики, Институт государственной службы и управления РАНХиГС. Адрес: 119606, Россия, г. Москва, проспект Вернадского, 82. E-mail: RIK8865@mail.ru.

Статья поступила в редакцию: 07.05.2020. *Принята к печати:* 04.06.2020.

Коммуникации в государственном управлении Российской Федерации XXI века – это важнейшая сфера, обеспечивающая связь власти с народом. Как показывает отечественная и мировая практика, коммуникация в государственном управлении — это специфическая деятельность, которая нуждается в изучении и научном обосновании для применения и развития.

Для понимания роли коммуникаций в государственном управлении важно то, что государственное управление является специфическим видом специально построенной деятельности, особым видом социального управления [Атаманчук: 110]. Исследователи сферы государственного управления уделяют внимание коммуникативным аспектам в работе специалистов в этой среде управления общественным развитием как важной составляющей профессиональной деятельности управленцев.

Проработанность темы состоит в том, что анализ современных подходов к коммуникациям и коммуникативной деятельности, показывает, что коммуникация рассматривается с позиций деятельности или деятельностного подхода, что позволило многим государствам сформулировать составные части коммуникационных политик, стратегий, планов и тому подобное. Используются два понятия: коммуникативная политика и коммуникационная политика. Вторая категория более широкая, поскольку определяет особенности взаимодействия с населением путем использования ИТ-технологий. Во многих странах выделяется коммуникативная политика, которая имеет: принципы, цели; решения; правила; мероприятия; кодексы поведения. Соответственно, каждое государство определяет для себя наиболее целесообразный формат документа, который является основой для реализации на практике коммуникативной политики и создан в соответствии с практикой и традициями системы правового регулирования в государствах

Научная новизна изучения коммуникаций в государственном управлении Российской Федерации состоит в том что она позволяет рассмотреть понятие, значение и особенности коммуникаций в государственном управлении России в контексте специфики обусловленной политическим развитием страны.

Коммуникативные процессы в государственном управлении имеют свои специфические особенности и должны быть направлены на построение прочных социальных связей. Важно то что о изменения, связанные с переходом к информационному обществу, являются парадигмальными и диктуют для всех стран необходимость структурного приспособления. Информационное общество гораздо более конкурентное, демократическое, менее централизованное, стабильное, способно отвечать индивидуальным потребностям, соответствующим социуму и окружающей среде. Трансформация способов и механизмов формирования политического пространства, а также форм взаимодействия между государством и гражданским обществом являются типичными для современного социума. В то время, как идея информации как товара предшествует постепенной трансформации информационного общества, понятие стоимости относительно информации приобретает революционное значение посредством новых информационных и коммуникационных технологий. У нашего государства есть возможность ускорить прохождение определенных этапов развития человечества, сразу став частью информационного общества [Антонова: 89].

Основной проблемой РФ в ответе на вызовы глобализации стали привлечения к процессам разработки государственной политики широких кругов общественности, консолидация нации на почве важности и необходимости осуществления перехода к информационному обществу как неременного залога развития. Следовательно, повышение качества жизни и обеспечение устойчивости развития российского общества предполагает максимально открытую систему информации, в том числе, и в органах государственного управления. В этом контексте важным инструментом повышения взаимодействия власти и граждан яв-

ляется коммуникация. Существует множество определений понятия «коммуникация». В современной литературе преобладают следующие подходы:

- коммуникация как передача знаний, идей, информации и т.д.;
- коммуникация как понимание, то есть она определяется как процесс, благодаря которому субъекты понимают других и сами стараются быть понятыми;
- коммуникация как влияние, то есть когда человек с помощью символов, знаков пытается влиять на других людей;
- коммуникация как создание сообщества, процесс, когда с помощью употребления языка, знаков из отдельных единиц лексики происходит создание человеческих объединений;
- коммуникация как взаимодействие между людьми с помощью символов;
- коммуникация как обмен значениями между людьми (она возможна при условии, что лица имеют общие стремления и относительно единую культурную базу);
- коммуникация как составляющая общественного процесса, то есть акт коммуникации рассматривается как средство, через которое выражаются групповые нормы, осуществляется общественный контроль и т. д.

Некоторые отечественные авторы используют термин «коммуникация» в очень широком смысле, понимая под ней формы передачи информации как между людьми, так и между животными и даже машинами [Выборнов: 310]. Другие авторы, преимущественно социологи, ограничивают сферу этого понятия явлениями человеческого общества и трактуют коммуникацию как понимание между людьми. В этом смысле коммуникация рассматривается как обмен знаками, символами, которые воспринимаются только в определенном культурном контексте [Ромашкина: 55]. Так, можно выделить, что в общем категориальном смысле коммуникация – это направленное движение материальных объектов, идей (информации), перенос генетических признаков. В отличие от перемещения материальных объектов, энергии – транспортных, энергетических коммуникаций – это трансфер информации, идей, движение знаний, эмоциональных переживаний, волевых воздействий в социальном пространстве, что и является социальной коммуникацией.

Социально-коммуникативные процессы являются одной из основ существования и развития человеческого общества и необходимым условием перехода к устойчивому типу его развития.

Коммуникация в государственном управлении – это специфическая деятельность, которая имеет четыре глобальных направления: стратегические коммуникации; кризисные коммуникации; массовые коммуникации; межличностные коммуникации. Все они реализуются несколькими путями:

- общение;
- электронные технологии для общения;
- правительственная связь;
- закон как коммуникация;
- PR-коммуникация.

В свою очередь они делятся на две плоскости: коммуникации с общественностью и коммуникации в пределах государственно-административной системы. Их реализация предусматривает использование методов:

- пропаганды;
- убеждающей пропаганды;
- убеждения; привлечения;
- образования;
- объяснения;
- разъяснения;
- диалога медиации;
- информирования.
- PR-коммуникация, как деятельность, реализуется с трех позиций:
 - с гражданами;
 - с государственными учреждениями;
 - с заинтересованными сторонами.

В данном случае методы PR-коммуникации одинаковы, но имеют разное наполнение: предоставление информации; обсуждение; планирование; информационно-пропагандистские кампании; распространение новой информации. Стоит отметить, что информирование рассматривается как один из методов реализации коммуникативной политики государства и при информировании населения для получения оперативной информации реализуется право гражданина. Выделяются мысли специалистов по расширению функций законов государств, которые сегодня имеют не только разрешительные функции, но и коммуникативные, поскольку граждане получили возможность влиять на формирование содержания законодательных актов. Соответственно и сам закон становится формой коммуникации с населением и переходит в плоскость коммуникационного подхода [Волков: 35]. Для государственно-административной системы основным методом остается информирование, поскольку оно касается передачи информации для принятия решений и организационной работы.

В мировой практике различаются два блока коммуникаций как деятельности, направленных на различные цели, задачи и результаты. Первый блок касается природных факторов развития общества, которые нельзя изменить законодательными актами или чьим-то желанием, или научными представлениями о том, что могло бы быть, если бы все сделали так, как предполагается. Все методы направлены на: содействие достижению целей национальных стратегий; реагирование на потребности местных общин; расширение прав и возможностей граждан для участия в принятии государственно-управленческих решений; решение потенциальных проблем; формирование отношений доверия; изменения поведения населения; мотивации населения к участию в государственных делах; формирование эффективного партнерства; помощи гражданам в понимании их прав и возможностей; формирование ответственного поведения населения; защиты ценностей; обсуждение повседневных проблем населения; ценности социальных связей. Все это относится к социальному проектированию,

социальной инженерии, социальному управлению. Такие проекты финансируются государством, а также из частных фондов и средств общины.

Важной функцией государства является формирование, реализация и контроль за социальной политикой. Это комплексная система мер государства, которые направлены на реализацию социальных программ, рост доходов населения. Все это повышает его жизненный уровень народа.

Субъектами социальной политики являются все государственные органы власти, а также общественные объединения граждан. Даже организации имеющие статус «иностранный агент» работающие в России но финансируемые из за рубежа являются ими. Все органы власти тоже являются субъектами социальной политики. Это законодательные, исполнительные и судебные органы власти.

Входят они в это число, потому что именно они проводят всю законодательную работу по оформлению социальной политики, а также всю практическую работу по ее реализации в государстве.

Формы реализации социальной политики в России это индексация пенсий, отказ государства от повышения пенсионного возраста для граждан [Люблинский: 34].

Роль Интернета в реализации социальной политики. В последнее время для реализации социальной политики особое значение приобретает Интернет. Это всемирная система объединённых компьютерных сетей для хранения и передачи информации. Его называют Всемирная сеть или Глобальная сеть, т.к. он не имеет границ. Пока их не введет государство – как это сделано, например в Китае и Северной Корее. Интернет развивается стремительно – три миллиарда человек, а это половина населения Земли уже пользуется услугами интернета. Интернет в России распространяется очень быстро. В 2019 году пользователями Интернета в нашей стране были 124 миллиона россиян в возрасте от 16 лет и старше.

Социальная сеть – это платформа, онлайн-сервис или веб-сайт, предназначенные для построения, отражения и организации социальных взаимоотношений в Интернете. Самые распространенные и востребованные социальные сети на сегодняшний день это Facebook, Вконтакте, Одноклассники, LinkedIn. Считается что Facebook – самая популярная социальная сеть в мире с огромными возможностями для пользователей.

Социальные сети. Современные социальные сети Интернета как онлайн-коммуникации предоставляют новые возможности для общества и власти как инструмент реализации социальной политики государства.

Социальные сети Интернета порождают новые способы помощи гражданам, формирования положительного общественного мнением социальной работе и влияния на внутреннюю политику. Их потенциальные возможности для работы с людьми необычайно велики. Например, аудитория социальной сети Facebook насчитывает полумиллиарда пользователей Интернета [Ибрагимов: 90].

Социальные сети Интернета могут решать сразу целый ряд задач в рамках поддержки социальной политики государства.

Они в полной мере способны создать атмосферу массовой поддержки акций и компаний проводимой в государстве. Например, положительный облик пенсионной реформы и возможности для граждан заработать большую пенсию выйдя на пенсию, по возрасту спустя несколько лет после его наступления.

Социальные сети Интернета крайне важны для опровержения слухов, т.к. они позволяют распространять информацию о реальных программах и событиях в сферах важных для большинства граждан России: цены, инфляция, государственные гарантии сбережений в банках и т.д.

Социальные сети позволяют задействовать все имеющиеся ресурсы Интернета и СМИ для внедрения в массовое сознание жителей страны новой системы ценностей. Они вполне позволяют формировать выгодные для государства образы массового поведения. Например, здоровый образ жизни, занятия спортом [Шарков: 68].

При использовании социальных сетей Интернета как инструмента реализации социальной политики государства необходимо учитывать, что открытый характер функционирования интернета кроме преимуществ несет и скрытые угрозы¹. В силу этого своевременное выявление скрытого информационного воздействия на национальные сегменты, в нашем случае – Рунет, является необходимым условием обеспечения информационной безопасности государства в современном мире.

Можно констатировать, что социальные сети Интернета: Facebook, Вконтакте, Одноклассники представляют собой мощный инструмент реализации социальной политики государства во всей сфере глобального коммуникационного пространства. Все они могут быть использованы для решения основных проблем, стоящих перед обществом, путем внедрения общегосударственных интенсивных кампаний для:

- повышения осведомленности населения;
- подчеркивания важности здорового образа жизни;
- укрепления позитивного поведения;
- развития сотрудничества между государственными органами и частным сектором;
- использования инноваций для населения (правительство принимает инициативы и проекты граждан, направленные на развитие государства и улучшение жизни самих граждан);
- использование коммуникационных инноваций для обращений к гражданам и жителям всей страны. Акцент в общении власти и общества делается на вопросах, которые являются национальными приоритетами и решают больше значимые социальные проблемы. Сегодня самыми актуальными являются следующие вопросы: эффективная политика, осуществляемая благодаря общению через СМИ и Интернет; современные вызовы и требования к общению; компетенции профессиональных коммуникаторов; использование коммуникаций пра-

¹ Валлерстайн И. Конец знакомого мира. Социология 21 века. С.368.

вительством и другими организациями для осуществления эффективных стратегий и программ; опыт государственных коммуникаторов; расширение доступа к публичной информации; создание хорошей практики по всему миру и т.д. [Брайт, Томпсон: 20-22].

Особенности государства как главного организатора и проводника социальной политики. Особенности, государства как главного организатора и проводника социальной политики сегодня реализуются на основе значимой роли и возможностей социальных сетей Интернета как инструмента реализации социальной политики государства. В силу этого особое внимание нужно уделять логике позитивного развития социальных сетей Интернета в России, и реализации их потенциала и механизмов социальной политики для защиты прав и свобод граждан Российской Федерации в ходе ее реализации.

Второй блок касается ограниченных задач, в частности, отношения к деятельности государственного служащего и доверия к нему, сформированные из-за результатов его деятельности. Сюда относят PR-коммуникацию, которая направлена на: улучшение образа учреждения; завоевание доверия широкой общественности; стимулирование лидеров общественного мнения; привлечения аудитории через различные программы; обеспечение прозрачности; дополнение недостатков других форм связи в госуправлении; развитие общественного интереса [Социальные сети...: 90]. Это касается построения общественных отношений в сфере государственного управления. Финансирование на организационные структуры, которые проводят такую работу, выделяется государством. Для достижения целей в двух плоскостях используются: информационные офисы; информационные услуги; СМИ; электронное общение и управление; электронное правительство; коммуникационные проекты, социальные проекты и т.п.

Выводы

По материалам статьи можно сделать следующие выводы:

1. Для XXI века характерно то, что управление как процесс принятия решений и их реализации основано на коммуникации, без которой управление не может быть эффективным. В мире третьего тысячелетия коммуникация становится одним из определяющих факторов развития общества. Она охватывает все сферы общественной жизни, а также оказывает влияние на содержание и динамику значительного спектра социально-политических процессов.

2. Коммуникациям в государственном управлении в РФ необходимо постоянное динамичное развитие. Для этого можно обозначить рекомендации по их совершенствованию. Они заключаются в том что власти Российской Федерации необходимо иметь под своим влиянием не только традиционные каналы массовой коммуникации, основанные на вертикальных связях, но и учиться выстраивать горизонтальные связи в интернет-пространстве для сохранения не только политической, но и всей социальной системы:

3. Коммуникации в государственном управлении можно рассматривать и как внутреннюю составляющую государственно–управленческого процесса, и как

внешне и внутренне направленные связи с общественностью и персоналом, которые требуют своих правил, и механизмов применения. Таким образом, можно утверждать, что к коммуникативной деятельности органов государственной власти относятся три блока задач:

- обеспечение информационного обслуживания органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- налаживание коммуникации с «внутренними клиентами» государственными служащими и лицами местного самоуправления;
- обеспечение коммуникативного взаимодействия с «внешними клиентами» – гражданами (населением и институциональными структурами гражданского общества).

Все это позволяет сформулировать основные механизмы взаимодействия органов государственной власти и общественности, к которым можно отнести следующие:

- информирование общественности (одностороннее взаимодействие),
- интерактивное взаимодействие (двустороннее взаимодействие),
- обратное взаимодействие. Также вполне справедливо к основным механизмам коммуникации отнести четыре основных блока: (1) правовой, (2) ресурсный, (3) информационный, (4) организационный (в частности, цели управления, элементы объекта, методы воздействия – принципы).

В литературе по государственному управлению существуют различные подходы к определению и классификации механизмов государственного управления. В зависимости от сферы управления процессы коммуникации в государственном управлении будут иметь специфические особенности. В России нельзя оставлять только информационную деятельность в государственном управлении, а целесообразным является переход к коммуникативной деятельности. Это в свою очередь требует изменения подходов к законодательству о коммуникативной деятельности. В стране следует сформировать коммуникационную политику как динамическую систему, которая включена во все виды деятельности субъектов государственного управления и направлена на развитие общественной жизни и реализации национальных стратегий развития государства. Уместно выработать долгосрочную Национальную коммуникативную стратегию, которая может иметь несколько уровней функций: основные, вспомогательные, правовые, организационно-функциональные. В рамках этой стратегии следует определить форму правового признания коммуникационной деятельности государственного управления.

Источники

- Антонова Ю.П. (2019). Коммуникативные процессы в системе государственного управления // Бюллетень науки и практики. №10. С.88-89.
- Атаманчук Г.В. (210). Теория государственного управления. М.: Омега-Л. 2010.
- Брайт Д., Томпсон С. (2004). Основы воздействия СМИ. Москва. С.20-22
- Валлерстайн И. (2004). Конец знакомого мира. Социология XXI века / И. Валлерстайн. М.: Логос.
- Волков А.М. (2012). Публичная администрация и публичное администрирование: соотношение понятий // Административное право и процесс. №12. С. 35-37.

- Выборнов П.П. (2015). Роль деловых коммуникаций в государственном управлении // Молодые ученые. №6. С. 308-310.
- Ибрагимова Т.Н. (2019). Специфика маркетинговых коммуникаций при реализации федеральных проектов // Коммуникология: электронный научный журнал. №1. С.90-9
- Люблинский В.Н. (2019). Социальная политика XXI века. СПб.: Питер.
- Михайлова О.В., Ковальчук С.К. (2018). Современные тенденции развития политической онлайн-коммуникации // Государственное управление. Электронный вестник. № 69. С. 8-25.
- Ромашкина Р.А. (2019). Феномен власти в условиях информационного общества // Государственное управление. №75. С.55-58.
- Социальные сети и виртуальные сетевые сообщества (2019) / отв. ред. Верченнов Л.Н., Ефременко Д.В., Тищенко В.И. М.: ИНИОН РАН.
- Шарков Ф.И. (2020). Россия в XXI веке и цифровизация управления страной. СПб.: Нева.

■ ■ ■ Communications in the Public Administration of the Russian Federation

Makarov D.V.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow, Russia.

Abstract. The article considers the concept, value and features of communications in the public administration of the Russian Federation in the context of national specificity. The main problem is the involvement of wide groups of citizens in the development of policies and the transition to communication technologies as an instrument of indispensable success. The author shows all the difficulties and features of the issue of communications in a state society, politics, and socio-economic field. By solving this problem, the author proposes the development of implemented technologies for the communication of citizens and authorities by virtual interaction using the Internet and social networks in modern conditions. Thus, we can conclude that communication in the political sphere requires constant dynamic development based on the basic mechanisms and blocks of communication, but the transition to communicative activity, which is possible with a legislative approach to this problem.

Keywords: Russian Federation, state, government, communications, modern society, Internet, power, citizens, society

For citation: Makarov D.V. (2020). Communications in the Public Administration of the Russian Federation. *Communicology (Russia)*. Vol. 8. No.2. P. 135-144. DOI: 10.21453/2311-3065-2020-8-2-135-144.

Inf. about the author: Makarov Denis Vadimovich, postgraduate student at the Department of Public Relations and Mediapolicy, Institute of Civil Service and Public Administration, RANEPA. Address: 119606, Russia, Moscow, Vernadsky av., 82. E-mail: RIK8865@mail.ru.

Received: 07.05.2020. *Accepted:* 04.06.2020.

References

- Antonova Yu.P. (2019). Communicative processes in public administration. *Bulletin of science and practice*. No.10. P.88-89 (In Rus.).
- Atamanchuk G.V. (2010). Theory of Public Administration. M.: Omega-L (In Rus.).
- Bright D., Thompson S. (2004). The Basics of Media Impact. M.: Williams (In Rus.).
- Ibragimova T.N. (2019). The specifics of marketing communications in the implementation of federal projects. *Communology: electronic scientific journal*. No.1. P. 90-93 (In Rus.).
- Lublinsky V.N. (2019). Social policy of the XXI century. SPb.: Peter (In Rus.).
- Mikhailova O.V., Kovalchuk S.K. (2018). Modern trends in the development of political online communication. *Public Administration. Electronic bulletin*. No. 69. P. 8-25 (In Rus.).
- Romashkina R.A. (2019). The phenomenon of power in the information society. *Public Administration*. 2019. No.75. P.55-58 (In Rus.).
- Sharkov F.I. (2020). Russia in the 21st century and the digitalization of governing the country. St. Petersburg: Neva (In Rus.).
- Social networks and virtual network communities (2019) / ed. Verchenov L.N., Efremenko D.V., Tishchenko V.I. M.: INION RAS (In Rus.).
- Volkov A.M. (2012). Public administration and public administration: correlation of concepts. *Administrative law and process*. No.12. P 35-37 (In Rus.).
- Vybornov P.P. (2015). Role of business communications in public administration. *Young scientists*. No.6. P. 308-310 (In Rus.).
- Wallerstein I. (2004). End of the Familiar World. Sociology of the 21st Century / I. Wallerstein. M.: Logos (In Rus.).