

## ■ ■ ■ Российское пространство публичных коммуникаций: основные причины разрывов

**Зотов В.В.<sup>1</sup>, Бабинцев В.П.<sup>2</sup>, Шаповал Ж.А.<sup>2</sup>, Губанов А.В.<sup>1</sup>**

1. Курская академия государственной и муниципальной службы, Курск, Российская Федерация.
2. Белгородский государственный национальный исследовательский университет, Белгород, Российская Федерация.

**Аннотация.** В статье раскрыто понятие публичные коммуникации, под которыми предложено понимать совокупность информационных каналов, объединяющих органы власти и стейкхолдеров гражданского общества для целей диалога и партнёрства по вопросам, имеющий общественный интерес. Авторы приходят к выводу, что разрывы российского пространства публичных коммуникаций обусловлены сетевизацией пространства публичной коммуникации, нестабильным характером социальной среды, несовершенством нормативно-правовой базы в области взаимодействия власти и населения, низким уровнем транспарентности органов власти, недостаточно развитым и маловлиятельным сектором активных независимых неправительственных организаций, имитационным характером значительной части коммуникативных практик, недостаточной выраженностью установок на конструктивное взаимодействие, преобладанием взаимных негативных образов-стереотипов, недостаточной коммуникативной компетентности участников взаимодействия. Авторы видят решение проблемы в развитии методологии социально-сетевое управление пространством публичных коммуникаций.

**Ключевые слова:** публичные коммуникации, публичное управление, социально-сетевое управление

*Для цитирования:* Зотов В.В., Бабинцев В.П., Шаповал Ж.А., Губанов А.В. Российское пространство публичных коммуникаций: основные причины разрывов // Коммуникология. 2017. Том 5. № 6. С. 61-76 DOI 10.21453/2311-3065-2017-5-6-61-76.

*Сведения об авторах:* Зотов Виталий Владимирович, доктор социологических наук, профессор, проректор по научно-исследовательской и инновационной работе, Курская академия государственной и муниципальной службы; Бабинцев Валентин Павлович, доктор философских наук, профессор, профессор кафедры социальных технологий, Белгородский государственный национальный исследовательский университет; Шаповал Жанна Александровна, кандидат социологических наук, доцент кафедры социальных технологий, Белгородский государственный национальный исследовательский университет; Губанов Александр Владимирович, Курская академия государственной и муниципальной службы. Адрес: 305044, Курск, ул. Станционная, 9. E-mail: om\_zotova@mail.ru.

*Статья поступила в редакцию:* 05.12.2017. *Принята к печати:* 18.12.2017.

Публичная власть является тем типом взаимодействия, которому члены общества согласны подчиняться, то есть это особый тип коммуникации, вступающей

в которую гражданин согласен дать право государству определять то, что он должен делать по отношению к обществу. При этом, как справедливо пишет Ж.-П. Жакке, «Власть, чтобы сохранять, должна покоиться на согласии управляемых; если такого согласия не имеется, то власть, основанная исключительно на силе, не может надеяться на длительный срок существования. Это согласие может быть приобретено путём обращения либо к вере, либо к участию граждан» [Жакке; 364]. А это свидетельствует о том, что в публичном управлении необходимо стремиться, чтобы интересы совпали с интересами органов публичной власти, а социальные коммуникации между различными частями общества как социального организма призваны создать согласованную систему учёта интересов и реализации потребностей отдельных индивидов, социальных групп, общностей и организаций [Усманова].

Интерес к коммуникациям в системе публичного управления проявился в 1980-е гг., когда на Западе произошла смена парадигм государственного управления. На смену классическим представлениям о рациональной бюрократии М. Вебера пришла концепция «нового государственного управления» или «государственного менеджмента» [Aucoin; Osborne, Gaebler; Hood]. «Государственный менеджмент» нацелен на то, чтобы снизить административные издержки, нейтрализовать причины бюрократизации и коррупции, повысить качества реагирования на требования граждан. Это достигается за счёт вовлечения граждан, институтов общества в процесс выработки и реализации общезначимых управленческих (политических и административных) решений. Внедряемая концепция «нового государственного управления» и практика их реализации затрагивала, в первую очередь, именно систему внешних коммуникаций органов власти, которую следует развивать как средство обеспечения приемлемости решений органов власти для граждан, придания государственно-административному управлению публичного характера.

Развитие этих отношений хорошо вписывается в концепцию «хорошего правительства» (Good Governance), которая предполагает наличие мощного центра управления, научно выверенной стратегии, разделение полномочий, эффективную систему интерактивного управления, а также в сетевую модель государства (Network Model of Government), ориентированную на системность государственных и негосударственных образований, взаимодействующих между собой на базе определённой ресурсной зависимости в целях достижения согласия по интересующему их государственно-политическому вопросу [Rotberg; Сморгунов]. Поэтому сегодня основой публичного управления признаются сети, создающиеся государством и состоящие из основных стейкхолдеров [Богданова].

В современных условиях публичные коммуникации являются неотъемлемой частью информационного взаимодействия власти и общества. Развитие телекоммуникационных технологий способствовало совершенствованию функционирования механизмов обеспечения обратной связи между всеми субъектами управленческого процесса, позволив не только создать условия для эффективного транслирования воли государства, но и своевременно отслеживать, ана-

лизировать и формировать комплексный ответ на полученную общественную реакцию.

Отметим, что, несмотря на распространённость в англоязычной научной литературе термина «публичные коммуникации», в российской научной традиции более принято переводить «public communication» в зависимости от контекста либо как «общественная информация», либо как «связи с общественностью», хотя ни первое, ни второе понятие не отражает всей сути англоязычного термина. Близким по смыслу в российской научной литературе к данному понятию являются словосочетания «публичные политические коммуникации» или «политические коммуникации» [Лявданский].

Определяя понятие «публичные коммуникации», западные учёные акцентируют внимание на их открытости, доступности и ориентации на общественные интересы. «Публичная коммуникация – это передача информации общественности и её получение общественностью. К этой информации имеет доступ любой член общества, и она является социально значимой. Мы говорим, что такая информация имеет публичный статус» [Уилби]. Представленная дефиниция содержит следующие два момента. Во-первых, в структуре рассматриваемого понятия «публичная коммуникация» опорным является единство интерактивности и доступности (передача и получение информации, доступ для каждого члена общества). Во-вторых, учитывается обращённость коммуникации к обществу (социальная значимость информации), из чего следует тождественность понятий «социальный» – «публичный». Таким образом публичные коммуникации предусматривают передачу и приём социально-значимой информации, доступ к которой обеспечивается для каждого члена общества, с одновременным предоставлением ей публичного статуса («Публичным статусом обладает та информация, которую полезно знать любому члену общества») [Уилби].

В этом плане интересен взгляд П. Манчини, определяющего публичные коммуникации как некое пространство символической деятельности общества с определённой социальной дифференциацией, в котором взаимодействуют и вступают в конкуренцию различные системы с целью утверждения своей точки зрения по вопросам, имеющий общественный интерес. Заслуживает внимание и определение публичной коммуникации, которое дано Ф. Фаччоли [Mancini; Faccioli]. Суть его сводится к тому, что публичные коммуникации являются контекстом и инструментом, позволяющим различным субъектам публичной сферы иметь между собой определённые взаимоотношения, которые позволяют сопоставлять точки зрения и ценности для того, чтобы, в конечном итоге, достичь общей цели. На наш взгляд, публичные коммуникации – это совокупность информационных каналов, объединяющих органы власти и стейкхолдеров гражданского общества для целей диалога и партнёрства между ними по вопросам, имеющий общественный интерес.

Применительно к российской практике, необходимо отметить фактическое наличие комплекса предпосылок, способствующих эффективному развитию пространства публичных коммуникаций. По оценке исследователей, в настоящее время «диалог государства и гражданского общества состоялся, хотя и

находится на начальной фазе своей институционализации» [Зайцев, 2017: 45]. И властные структуры в своей практической деятельности продолжают сохранять устаревшую форму информационного «монолога». В частности, это выражается в транслировании материала с целевыми акцентами, без учёта его восприятия со стороны граждан и последующей реакции на полученную реакцию.

### **Изменение каналов публичной коммуникации**

В целях обеспечения максимальной эффективности процесса взаимодействия власти и общества важным является развитие каналов коммуникаций в соответствии с фактическими запросами граждан. Одной из наиболее характерных для России является тенденция на постепенное уменьшение значимости информационных каналов, являвшихся ранее монополистами в пространстве публичных коммуникаций. В частности, от некогда доминирующего положение радио и печатных СМИ уже, фактически, не осталось и следа; телевизионные каналы также демонстрируют устойчивую тенденцию на постепенное уменьшение общего охвата аудитории. В условиях перемещения в информационно-коммуникационную среду значительной части повседневных практик именно социальные сети становятся основой публичных коммуникаций системы государственного и муниципального управления. Осознание это можно встретить в современной научной литературе [Дрючина].

В настоящее время уже сформировались полноценные сетевые масс-медиа, аудитория которых сопоставима с показателями федеральных информационных агентств. Технологии коммуникации позволили осуществить настоящий прорыв в распространении информации, создать каналы, способные практически мгновенно доставлять ее до конечного потребителя. Можно указать и на существенное влияние социальных сетей на революционные изменения в обществе, произошедшие в последние годы в целом ряде стран Ближнего Востока [Iosifidis, Wheeler]. В деятельности органов государственной и муниципальной власти медиа платформы так же могут играть потенциально высокую роль. Но сегодня имеет место несоответствие «скорости и масштабов освоения интернет-технологий гражданами, с одной стороны, и органами власти – с другой» [Расходчиков].

### **Нестабильный характер социальной среды**

Отмеченные факторы приобретают особую значимость в нестабильной среде. Ситуация «турбулентности» продуцирует разрывы в социальной коммуникации, способствует атомизации общества. Рост социальной мобильности, ускорение социального времени, мощные миграционные потоки, унифицирующее влияние глобализации – все эти факторы размывают, делают аморфными традиционные и ранее устойчивые социальные структуры (сообщества), в которых выстраивалась идентичность, создавались условия для доверия, воспроизводились ценности и нормы, воспитывались солидарность, взаимовыручка и кооперация, формировался базис для экзистенциальной коммуникации<sup>1</sup>.

При этом люди имеют возможность осуществлять и поддерживать множество социальных контактов, используя информационно-телекоммуникационные технологии. Определённая доля современных сетевых интернет-сообществ становится реальной силой, объединяющей людей вокруг социально значимых практик и ценностей. Подобные сообщества склонны к развиртуализации, реализуют собственные проекты, имеют лидеров, идеологию, символику, традиции, этические правила. Уже можно говорить о появлении так называемых новых гражданских активистов, которые выросли не из традиционных НКО, а из социальных сетей. Там они научились искать единомышленников и аккумулировать ресурсы, информировать население о себе. Таким образом, возникла парадоксальная ситуация – информационно-телекоммуникационные технологии окончательно «разрывают» публичные коммуникации в современном социуме, фрагментируют их, и в то же время открывают новые возможности для компенсации этого разрыва.

Подобные «разрывы» препятствуют диалогу между властью и обществом, тормозят вовлечение населения в обсуждение социально-значимых решений. Игнорирование их влияния создаёт предпосылки для дистанцирования граждан от власти, формирует почву для реализации сценариев «оранжевых» революций.

### **Несовершенство нормативно-правовой базы**

Безусловно, в стране в последние годы принят ряд нормативных актов, повышающих прозрачность власти, а также регламентирующих процесс её взаимодействия с гражданским обществом. Важную роль в углублении процесса институционализации диалога сыграло принятие федеральных законов № 212-ФЗ от 21.07.2014 «Об основах общественного контроля в РФ» и № 256-ФЗ от 21.07.2014 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования». Правовые акты, в той или иной степени регулирующие государственно-общественное взаимодействие, были разработаны и в регионах. В результате всех предпринятых действий диалог общества и власти в стране и в регионе приобрёл заметно более устойчивый, повторяющийся и повсеместный характер. Но правовая база государственно-общественного взаимодействия всё ещё неполна, о чём свидетельствуют как многочисленные критические публикации правоведов, так и поправки к уже действующим документам [Гриб; Иванов; Шугрина; Дементьев]. Очевидно, что необходимо совершенствование и дальнейшее развитие как федеральной, так и соответствующей региональной и муниципальной правовой базы взаимодействия власти и гражданского общества.

### **Низкий уровень прозрачности органов власти**

В условиях повсеместного вхождения информационно-коммуникационной среды в жизнедеятельность человека необходимо повышать степень прозрачно-

сти публичного управления, то есть уровень доступности, открытости и прозрачности [Зотов, Лелявин: 146-149]. Транспарентность публичного управления есть результат социального взаимодействия населения, отдельных его социальных групп с органами власти в пространстве публичных коммуникаций. Транспарентность публичного управления призвана создать необходимые условия для поиска и использования гражданами необходимой для их жизнедеятельности информации, что позволит оказать влияние на изменение восприятия власти и принимаемых ей решений по различным сферам, формировать критические суждения о состоянии российского общества и органов публичной власти, укрепит действенность и эффективность общественного контроля за деятельностью органов власти.

Однако реальный уровень транспарентности органов региональной власти во многих случаях не адекватен современным вызовам. Аудит открытости сайтов высших региональных органов исполнительной власти, проведённый весной 2016 года в соответствии с требованиями законодательства по 214 параметрам, разделённым на 12 групп, показал, что в среднем по 85 субъектам РФ уровень информационной открытости региональных правительств составил всего 52,1%. Как отмечают организаторы аудита в отчете, необходимая информация не публикуется вовремя и не актуализируется даже на сайтах органов с высоким уровнем открытости. Текущая работа региональных правительств не документируется в достаточном объеме. Планы, анонсы, повестки и протоколы заседаний встречаются на сайтах крайне редко, большинство регионов не проводит видеотрансляций<sup>1</sup>.

Уровень информационной открытости сайтов региональных парламентов в среднем по стране составил 55,1%. При этом информация о заседаниях и процессе принятия законов публикуется не очень активно. Только парламенты 19 субъектов размещают сведения о том, кто и как проводил у них проверки; 3 органа не опубликовали Ф.И.О. представителя законодательного (представительного) органа государственной власти в Совете Федерации; только на сайтах 76 парламентов есть сведения о доходах депутатов за 2014 год; всего 10 парламентов имеют раздел «Открытые данные», и всего 7 из них публикуют открытые данные в корректных форматах<sup>2</sup>.

Поэтому закономерно, что общий показатель уровня удовлетворённости населения регионов информационным освещением деятельности государственных органов власти в июле 2017 года составляет в Курской области 49,0%<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Информационная открытость региональных правительств. Результаты аудита – 2016 [электронный ресурс]: <http://infometer.org/analitika/io-vroiv-2016> ( дата обращения 30.08.2017).

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Социологическое исследование «изучения уровня удовлетворённости населения Курской области информационным освещением деятельности государственных органов власти Курской области». Опрос проводился как путём непосредственного анкетирования, так и в режиме он-лайн; на сайте Центра регионального развития («соцпортал46») и в группе Центра регионального развития в социальной сети «ВКонтакте». Всего опрошено 919 человек.

А в Белгородской области более всего жители региона были удовлетворены информационной открытостью губернатора (39,1% удовлетворённых и 26,4% неудовлетворённых). Удовлетворённость открытостью других властных институтов оказалась заметно меньшей – информацией о деятельности правительства области удовлетворены всего 27,5%, Белгородской областной Думы – 27,0%, органов местного самоуправления городского округа (района) – 31,9%, органов местного самоуправления поселения – 32,2%<sup>1</sup>.

Излишняя закрытость деятельности властных структур выступает одной из фундаментальных причин, порождающих разрывы в пространстве публичных коммуникаций.

### **Недостаточно развитый и маловлиятельный сектор активных независимых неправительственных организаций как субъектов пространства публичных коммуникаций**

По данным Минюста России, по состоянию на 01.01.2017 в стране зарегистрирована 223 861 некоммерческая организация, из которых: 102 726 общественных объединений (45,9%), в том числе 77 политических партий и 4 046 их структурных подразделений; 29 840 религиозных организаций (13,3%); 91 295 иных НКО (40,8%)<sup>2</sup>.

Они занимаются оказанием социальных услуг населению, общественно-значимой деятельностью, защитой прав человека, через механизмы общественной экспертизы и контроля способствуют повышению прозрачности и эффективности работы органов власти. Однако факт существования множества активно действующих гражданских организаций сочетается с недостаточностью их общественного влияния, слабой представленностью в пространстве публичных коммуникаций, неразвитостью горизонтальных связей между собой, а также реальных связей с основной массой граждан. Многие общественные объединения никого в реальности не представляют и, фактически, являются организациями-фантомами. Вследствие этого, зачастую дефицит реальной практики функционирования институтов гражданского общества компенсируется политической системой преимущественно путём создания таких институтов «сверху». В итоге, складывается ситуация, когда «народ по установившейся традиции безмолвствует», «существующие структуры гражданского общества крайне слабы и разрознены, а власть, как обычно, все хочет решать сама, в лучшем случае информируя общество о своих намерениях или конкретных шагах, не прибегая к их обсуждению, а тем более не допуская их осуждения и не терпя критики в свой адрес» [Зайцев]. Это ведёт к тому, что социологические исследования показывают высокий процент населения, не обладающего знаниями-

<sup>1</sup> Социологическое исследование «Оценка эффективности реализации Стратегии «Формирование регионального солидарного общества на 2011-2025 гг.», проведённого в Белгородской области в 2015 году

<sup>2</sup> Официальный сайт Минюста России: [http://minjust.ru/sites/default/files/itogovy\\_doklad\\_16\\_bez\\_oformleniya.docx](http://minjust.ru/sites/default/files/itogovy_doklad_16_bez_oformleniya.docx).

ми об НКО в Курской области (90%)<sup>1</sup>. Общественная активность курян остаётся не высокой: 0,3% опрошенных являются участниками НКО, 2,3% хотели бы стать членами организации. Данный показатель также обусловлен слабой осведомлённостью курян об общественных организациях области и отсутствием понимания их целей и задач.

Данные всероссийского опроса Института социологии РАН (2014 год) в качестве основного демотивирующего фактора, сдерживающего гражданский активизм, выступает уверенность людей в том, что их личное участие ничего не изменит (26%). Довольно распространённой является также точка зрения, что политикой должны заниматься профессионалы, а решением социальных проблем – государство (17%). Важное место среди мотивов гражданского «неучастия» занимают причины личного характера: 15% опрошенных честно признались, что общественно-политическая деятельность им не интересна, 12% сосредоточены исключительно на своих проблемах, отсутствие цели стать профессиональным политиком или общественным деятелем, а также возможности и времени этим заниматься отметили по 11% опрошенных.

### **Имитационный характер значительной части коммуникативных практик**

Процессы диалога в пространстве публичных коммуникаций осуществляют под жёстким контролем со стороны самой власти и вследствие этого обюрокрачиваются, лишаются живого творческого начала. Имеет место «стремление некоторых должностных лиц, органов управления формализовать процесс взаимодействия с общественными объединениями, ограничиться декларативными мероприятиями и патронажем над лояльными к административной бюрократии квазигражданскими структурами» [Малик, Меркулов]. Вследствие этого гражданское общество в России фактически все более оказывается встроенным в единую вертикаль государственной власти. Соответственно, горизонтальные, то есть партнерские, диалоговые связи, разрушаются или симулируются [Исаева, Палагичева].

В сфере взаимодействия органов власти с представителями общественности получили распространение фальсеоинтеракции, представляющие собой особую форму социального взаимодействия, «в основе которого лежит осознанность фальши (лжи, обмана) и добровольное принятие этой лжи за истину обеими сторонами коммуникации» [Каширина].

Эмпирические исследования последних лет подтверждают, что существующие в настоящее время в пространстве публичных коммуникаций механизмы диалогового взаимодействия государства и гражданского общества не могут быть признаны эффективными, что во многом объясняется их имитацион-

---

<sup>1</sup> Социологическое исследование по теме «Оценка состояния гражданского общества в Курской области», проведённое в октябре организованное Центром регионального развития Академии госслужбы на территории Курской области (N=1845 среди населения старше 18 лет).

ностью. Опросы, проведенные группой ученых в ряде субъектов РФ с наиболее высокой протестной активностью в 2013-2014 гг.<sup>1</sup>, показали, что подавляющее большинство экспертов (74%) оценили реальную работу диалоговых площадок (общественных палат и советов) по 5-балльной шкале в своём регионе не более, чем в 2 балла. По мнению экспертов, эффект от работы данных структур фактически не ощущается. В качестве причин такой низкой оценки экспертные интервью выявили: набор в качестве членов «своих» и «псевдообщественников», то есть лиц, лояльных региональной власти и не занимающихся реальным отстаиванием гражданских прав, а также отсутствие профессионализации человека как члена палаты, совета (попадая в состав такой структуры, он не погружается в необходимом объеме в тематику работы, а полагается на позицию органов власти, готовящих заседание совета) [Исаева].

### **Недостаточная выраженность установок на конструктивное взаимодействие в пространстве публичных коммуникаций**

Очевидно, что для осуществления конструктивного диалога между властью и обществом требуется осознание ими необходимости двусторонней коммуникации, наличие у обеих сторон реальной заинтересованности, мотивации к взаимодействию. Но на практике «закрепление диалоговых механизмов взаимодействия власти и общества происходит в первую очередь посредством государственных инициатив (нормативного оформления) и значительно реже – по причине осознания регионом необходимости в установлении реального коммуникационного механизма» [Исаева, Палагичева].

Есть основания полагать, что в действительности к внедрению в управленческую деятельность механизмов открытости и взаимодействия с гражданским обществом не готовы многие чиновники. Демонстрация ими убежденности в необходимости таких механизмов нередко носит показной, формальный характер и не трансформируется в реальные практики. Эти выводы подтверждаются и результатами исследования «Технологии гражданского контроля в практике местного самоуправления: сущность, механизмы реализации, социальные следствия», проведенного в Белгородской области специалистами Белгородского государственного национального исследовательского университета в 2013 г. Хотя в ходе него большинство муниципальных служащих (51,8%) положительно оценили готовность к контролю за своей деятельностью со стороны общества, к предпочтительным формам такого контроля они отнесли в первую очередь те, которые не предполагают непосредственной коммуникации с гражданами: общественные экспертизы решений (41,9%), обсуждение проектов и решений в

<sup>1</sup> В рамках изучения был сформирован перечень субъектов России, в которых протестные движения были наиболее активными в рамках периода 2013–2014 гг.: Республика Башкортостан, Вологодская, Воронежская области, республику Дагестан, Иркутскую, Калининградскую, Костромскую области, Краснодарский край, Москву, Новосибирскую область, Пермский край, Санкт-Петербург, Ульяновскую, Ярославскую области.

СМИ (32,4%), социологический мониторинг (31,5%). Системно работать с обращениями граждан готовы только 18,5% опрошенных<sup>1</sup>.

Достаточной выраженности установок на реальное конструктивное взаимодействие с властью не прослеживается и среди граждан. Так, несмотря на то, что более половины участников исследования «Социологическая диагностика краудсорсингового потенциала регионального управления», проведённого сотрудниками НИУ «БелГУ» в 2016 году в Белгородской области, проявляют гражданскую активность в интернете (53,3%), для них предпочтительны его пассивно-потребительские формы, которые не требуют серьёзных затрат сил, времени и средств. Наиболее популярны посещение сайтов общественных (некоммерческих) организаций, политических лидеров (48,9%), участие в интернет-голосованиях по общественным вопросам (46,2%), высказывания по общественным проблемам в блогах, социальных сетях, на новостных сайтах (29,8%).

### **Преобладание взаимных негативных образов-стереотипов**

Исследования Левада-Центра показывают, что в общественном мнении довольно широко распространены негативные характеристики власти: «криминальной и коррумпированной» ее называют 31%, «бюрократичной» – 26%, «далёкой от народа, чужой» – 23%, «паразитической» – 11%, «недальновидной» – 9%. Доля респондентов, выбирающих в основном позитивные характеристики власти, оказалась существенно меньше. Представление граждан о том, насколько органы власти отражают волю людей, в последние годы фактически не изменяется. Так, 58% опрошенных заявили, что «люди, которых мы выбираем в органы власти, быстро забывают о наших заботах, не учитывают в своей работе интересы народа», 27% уверены, что руководство – это особая группа людей, элита, которая живет только своими интересами. И всего лишь 10% считают, что «органы власти народные, у них те же интересы, что у нас с вами»<sup>2</sup>. Похожие результаты демонстрируют и социологические исследования в Белгородской области. Так, по данным опроса, проведенного сотрудниками НИУ «БелГУ» в 2015 году, по мнению каждого пятого жителя региона, при принятии управленческих решений органы местного самоуправления, в первую очередь, руководствуются своими личными интересами и интересами руководства (21.0%). Кроме того, 25,6% жителей муниципальных образований подтвердили: часто в органах местного самоуправления принимаются решения, несоответствующие

<sup>1</sup> Социологическое исследование «Технологии гражданского контроля в практике местного самоуправления: сущность, механизмы реализации, социальные следствия», проведенного в мае–июне 2013 года в Белгородской области: опрошено население в 3 городских округах и 4 муниципальных районах Белгородской области (N=700) и 400 муниципальных служащих; для обеспечения объективности результатов исследования был проведен экспертный опрос (N=30).

<sup>2</sup> Миллер Л. (2016). Граждане потеплели к власти // Газета «Коммерсантъ.ru»: <https://www.kommersant.ru/doc/3168789> (дата обращения 30.08.2017).

интересам населения; 6,0% убеждены, что это делается постоянно; 34,6% заявили, что такие решения принимаются время от времени<sup>1</sup>.

### **Недостаточная коммуникационная компетентность участников взаимодействия**

Низкая гражданская активность усугубляется проблемой «некомпетентного участия». Даже равнодушные граждане и активисты, включаясь в процесс взаимодействия с властными институтами, зачастую демонстрируют некомпетентность в вопросах организации партнёрского взаимодействия и диалога в пространстве публичных коммуникаций. И, безусловно, пока что обеим сторонам государственно-общественного диалога не хватает навыков, составляющих коммуникативную компетентность: общения, убеждения, разрешения конфликтов, обмена информацией, умения встать на позицию контрагента.

Несмотря на то, что общий уровень навыков работы с компьютерными технологиями с каждым годом только увеличивается, проблема отсутствия квалифицированных специалистов среди чиновников все еще остается ощутимой. Потенциальная сфера деятельности государственных и муниципальных служащих в сети Интернет весьма многогранна, от сетевого администрирования, до наполнения контентом и способности организовывать и поддерживать общение с аудиторией пользователей. В данном направлении необходимо учитывать и тот факт, что профессиональное ведение аккаунтов госструктур в социальных сетях предполагает наличие специальных навыков, превосходящих уровень уверенного пользователя ПК. Экспертный опрос<sup>2</sup>, в ходе которого было предложено оценить уровень имеющихся навыков государственных и муниципальных служащих в области организации публичных коммуникаций в социальных сетях, показал следующее. Базовые навыки владения компьютером выражены на недостаточном уровне или отсутствуют у 14% государственных и муниципальных служащих, навыки использования приложений, организующих общение в Сети – 12%, навык интернет-коммуникации – 36%, навык организации процесса интернет-коммуникации (социально-сетевое менеджмента) – 34%. Таким образом, можно констатировать, что 1/3 государственных и муниципальных служащих не имеют достаточной компетентности для работы сетевом пространстве публичных коммуникаций.

---

<sup>1</sup> Социологическое исследование «Применение неформальных практик в органах муниципального управления» проведено в марте – мае 2015 в Белгородской области; опрошено население 3 городских округов и 8 муниципальных районов (N=500) и 300 муниципальных служащих, экспертный опрос (N=30 человек) и глубинное интервью 10 экспертов (в качестве экспертов выступали руководители муниципальных образований).

<sup>2</sup> Экспертный опрос «Оценка практики применения социальных сетевых технологий органами публичного управления: актуальные проблемы и перспективы» (апрель 2017, N=55 среди государственных и муниципальных служащих, Курская область).

## Выводы

Таким образом, публичные коммуникации представляют собой совокупность информационных каналов, объединяющих органы власти и стейкхолдеров гражданского общества для целей диалога и партнёрства по вопросам, имеющий общественный интерес. Основными причинами разрывов российского пространства публичных коммуникаций выступают сетевизация пространства публичной коммуникации, нестабильный характер социальной среды, несовершенство нормативно-правовой базы в области взаимодействия власти и населения, низкий уровень транспарентности органов власти, неразвитость и маловлиятельность сектора активных независимых неправительственных организаций, имитационный характер значительной части коммуникативных практик, недостаточная выраженность установок на конструктивное взаимодействие, преобладание взаимных негативных образов-стереотипов, недостаточной коммуникативной компетентности участников взаимодействия.

Исходя из перечисленных факторов, все более значимым становится поиск наиболее универсального механизма построения публичных коммуникаций, позволяющих одновременно отвечать интересам всех субъектов управленческого процесса и обеспечивать наиболее полное осуществление задач, стоящих перед государственными и муниципальными органами. Как показывает анализ практики США и стран Европейского Союза, достижению поставленных целей способствует максимальная интеграция в пространство публичных коммуникаций так называемых «сетевых медиакоммуникаций», основанных на современных web-технологиях. Это требует развития комплексного методологического подхода, вбирающего в себя положения концепций «электронной демократии», «открытого правительства», « сетевого государства».

## Источники

Богданова М. (2007). Сетевое государство: реальность или миф? // *Государственная служба*. № 5. С. 87-91.

Гриб В.В. (2016). Актуальные проблемы нормативного закрепления системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право*. № 1. С. 13-16.

Дементьев А.Н. (2016). Проблемы реализации общественной палатой РФ федерального законодательства об основах общественного контроля в Российской Федерации // *Гражданин и право*. № 11. С. 62-71.

Дрючина И.Н. (2016). Коммуникационная сеть в системе управления органами внутренних дел // *Вестник ВЭГУ*. № 1 (81). С. 135-141.

Жакке Ж.П. (2002). Конституционное право и политические институты. М.: Юристъ,

Зайцев А.В. (2011). Проблемы институционализации политического диалога государства и гражданского общества // *Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки*. № 2. С. 27-36.

Зайцев А.В. (2012). Теоретико-методологические основания институционализации диалога и государства и гражданского общества // *Научные ведомости Белгородского государственного университета. «История. Политология. Экономика. Информатика»*. № 1 (120), Выпуск 21. С. 231-236.

- Зайцев А.В. (2017). Институционализация диалога государства и гражданского общества: критерии и этапы // *Социодинамика*. № 2. С. 31-45.
- Зотов В.В., Лелявин Д.В. (2016). Транспарентность органов муниципального управления как условие развитие гражданского общества // *Становление и развитие гражданского общества в российских регионах: Материалы Всероссийской научно-практической конференции / отв. ред. Л.Н. Алисова*. В.: Научная книга. С. 146-149.
- Иванов А.А. (2016). Экспертная оценка Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»: краткий обзор // *Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки*. № 3. С. 33-36.
- Каширина М.В. (2013). Фальсеоинтеракция как особая форма социального взаимодействия // *Социум и власть*. № 6 (44). С. 11-16.
- Исаева Е.А. (2015). К вопросу о динамике развития регионального законодательства, закрепляющего диалоговые механизмы власти и общества и взаимосвязи с протестной активностью // *Вестник Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки*. № 1 (31). С. 41-45.
- Исаева Е.А., Палагичева А.В. (2016). Современные тенденции развития диалоговых механизмов власти и общества на территории субъектов РФ // *Среднерусский вестник общественных наук*. Т. 11. № 6. С. 179-186.
- Кокшарова А.М. (2009). Политическая коммуникация как фактор публичной политики // *Власть*. № 7. С. 63-65.
- Лявданский К.Э. (2012). Термин «публичная коммуникация» в современной политической науке // *Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского гос. политехнического ун-та. Гуманитарные и общественные науки*. Т. 2. № 148. С. 30-33.
- Малик Е.Н., Меркулов С.С. (2016). Формы государственно-гражданского взаимодействия в современной России: проблемы развития и практической реализации // *Среднерусский вестник общественных наук*. Т. 11. № 3. С. 85-94.
- Расходчиков А.Н. (2017). Информационно-коммуникационное взаимодействие власти и общества: в поиске эффективных технологий // *Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены*. № 2. С. 263-273.
- Сморгунов Л.В. (2001). Сетевой подход в политике и управлении // *Полис*. № 3. С. 103-112.
- Уилби П. Концепции публичной политики, связей с общественностью (публик рилейшнз) и публичной коммуникации. Роль Пресс-секретаря в свете этих концепций // *Пресс-секретари [электронный ресурс]: [http://gov.cap.ru/SiteMap.aspx?gov\\_id=245&id=21041](http://gov.cap.ru/SiteMap.aspx?gov_id=245&id=21041)* (дата обращения 30.08.2017).
- Усманова Р.М. (2011). О соотношении понятий «публичное регулирование», «публичное управление» и «публичная власть» // *Общество: политика, экономика, право*. № 3. С. 133-140.
- Шугрина Е.С. (2016). Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации // *Государственная власть и местное самоуправление*. № 3. С. 19-24.
- Aucoin P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*. № 3. P. 115-137.
- Faccioli F. (2001). Comunicazione pubblica e cultura del servizio. Roma: Carocci, P. 276.
- Hood C.A. (1991). Public Management for All Seasons? *Public Administration*. № 69 (1). P. 3-19.
- Iosifidis P., Wheeler M. (2015). The Public Sphere and Network Democracy: Social movements and Political Change? *Global Media Journal*. 13(25). P. 1-17.
- Mancini P. Manuale di comunicazione pubblica. Roma; Bari, 2006.
- Osborne D., Gaebler T. (1992). Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York: A Plume Book.
- Rotberg R. (2014). Good Governance Means Performance and Results. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. № 27 (3). P. 511-518.

## ■ ■ ■ The Space of Public Communication in Russia: the main causes of gaps

Zotov V.V.<sup>1</sup>, Babintsev V.P.<sup>2</sup>, Shapoval Z.A.<sup>2</sup>, Gubanov A.V.<sup>1</sup>

1. Kursk academy of state and municipal services, Kursk, Russian Federation.
2. Belgorod State National Research University, Belgorod, Russian Federation.

**Abstract.** The article describes the concept of public communication as a total of information channels uniting the government bodies and stakeholders of civil society for the purposes of dialogue and partnership on issues of public interest. The authors conclude that the main causes of the disruption of the Russian public communication space are determined by a range of factors. These are the conversion of the public communication space to its network representation; the unstable nature of the social environment; the inadequate regulatory and legal framework for interaction between authorities and population; low level of transparency of government, the underdeveloped and vulnerable sector of independent non-governmental organizations; the imitative character of a significant part of communicative practices; the lack of expressiveness of attitudes to constructive interaction; the predominance of mutual negative stereotypes; and the lack of communication competence of participants in interaction. The authors see the solution of the problem in the development of the methodology of social-network management of the public communication space.

**Keywords:** public communication, public administration, social-network management

*For citation:* Zotov V.V., Babintsev V.V., Shapoval Z.A., Gubanov A.V. The Space of Public Communication in Russia: the main causes of gaps. *Communicology (Russia)*. 2017. Vol. 5. No.6. P. 61-76 DOI 10.21453/2311-3065-2017-5-6-61-76.

*Inf. about authors:* Zotov Vitaliy Vladimirovich, Dr. Sc. (Soc.), Professor, vice rector rector for research and innovations, Kursk Academy of State and Municipal Service; Babintsev Valentin Pavlovich, Dr. Sc. (Philos.), Professor at the department of social technologies, Belgorod State National Research University; Shapoval Zhanna Aleksandrovna, Cand. Sc. (Soc.) associate professor of the department of social technologies, Belgorod State National Research University, Gubanov Alexander Vladimirovich, Kursk academy of a state and municipal service. Address: 305044, Kursk, Stantsionnaya st., 9. E-mail: om\_zotova@mail.ru.

*Received:* 05.12.2017. *Accepted:* 18.12.2017.

## References

- Bogdanova M. (2007). Network State: Reality or myth. *Public Administration*. No. 5. P. 87-91 (In Rus.).
- Grib V.V. (2016). Current issues of legitimizing the system of public control subjects in the Russian Federation. *Constitutional and Municipal Law*. No. 1. P. 13-16. (In Rus.).
- Dementiev A.N. (2016). Problems of realization by the public chamber of the Russian Federation of the federal legislation on the bases of public control in the Russian Federation. *Citizen and Law*. No. 11. P. 62-71. (In Rus.).

- Dryuchina I.N. (2016). Communication network in the management system of the internal affairs authorities. *Vestnik VEGU*. No. 1 (81). P. 135-141 (In Rus.).
- Zhakke Z.P. (2002). Constitutional law and political institutions. M.: Yurist (In Rus.).
- Zajcev A.V. (2011). The problems of institutionalization of political dialogue between the state and civil society. *Izvestiya vuzov: Povolzhskij region [Universities' bulletin: Volga region], Social Sciences*. No. 2. P. 27-36 (In Rus.).
- Zajcev A.V. (2012). Theoretical and methodological grounds for institutionalizing the dialogue between the state and civil society. *Belgorod State University Scientific Bulletin: History. Political science. Economy. Computer science*. No. 1 (120), Vol. 21. P. 231-236 (In Rus.).
- Zajcev A.V. (2017). Institutionalization of the dialogue between the state and civil society: criteria and milestones. *Sociodinamika [Sociodynamics]*. No. 2. p. 31-45 (In Rus.).
- Zotov V.V., Lelyavin D.V. (2016). Transparency of municipal authorities as a condition for the development of civil society. *Formation and development of society in Russian regions: scientific papers of the All-Russian conference* / ed. L.N. Alisova. V.: Nauchnaya kniga. P. 146-149 (In Rus.).
- Ivanov A.A. (2016). Expert evaluation of the Federal law "On fundamentals of public control in the Russian Federation": a brief overview. *Gumanitarnye, social'no-ehkonomicheskie i obshchestvennye nauki [Humanities, Socio-economic and Social Studies]*. No. 3. P. 33-36 (In Rus.).
- Kashirina M.V. (2013). False-interactiveness as a special form of social interaction. *Socium i vlast [Society and Power]*. No. 6 (44). P. 11-16 (In Rus.).
- Isaeva E.A. (2015). To the question of the dynamics of the development of regional legislation that consolidates the dialogue mechanisms of power and society and the relationship with protest activity. *Bulletin of The Yaroslavl Demidov State University: Humanities*. No. 1 (31). P. 41-45 (In Rus.).
- Isaeva E.A., Palagicheva A.V. (2016). Modern trends in the development of dialogue mechanisms of power and society on the territory of the subjects of the Russian Federation. *Central Russian Journal of Social Sciences*. Vol. 11. No. 6. P. 179-186 (In Rus.).
- Koksharova A.M. (2009). Political communication as a factor of public policy. *Vlast' [Power]*. No. 7. P. 63-65 (In Rus.).
- Lyavdanskij K.E. (2012). 'Public communication' as a term in modern political science. *Scientific and technical bulletins of the St. Petersburg state Polytechnic University: humanities and social sciences*. Vol. 2, No. 148. P. 30-33 (In Rus.).
- Malik E.N., Merkulov S.S. (2016). Forms of state-civil interaction in modern Russia: problems of development and practical implementation. *Central Russian Journal of Social Sciences*. Vol. 11. No. 3. P. 85-94 (In Rus.).
- Raskhodchikov A.N. (2017). Information and communication interaction between government and society: in the search for effective technologies. *Monitoring of public opinion: Economic and social changes*. No. 2. P. 263-273 (In Rus.).
- Smorgunov L.V. (2001). Network approach in politics and management. *Polis*. No. 3. P. 103-112 (In Rus.).
- Uilbi P. Concepts of public policy, public relations and public communication. The role of the Press Secretary in the light of these concepts [electronic source]: [http://gov.cap.ru/SiteMap.aspx?gov\\_id=245&id=21041](http://gov.cap.ru/SiteMap.aspx?gov_id=245&id=21041) (In Rus.).
- Usmanova R.M. (2011). On interrelation of the concepts of 'public regulation', 'public administration' and 'public authority'. *Society: politics, economics, law*. No. 3. P. 133-140 (In Rus.).
- Shugrina E.S. (2016). Possible directions for increasing the effectiveness of the activities of subjects of public control in the Russian Federation. *State power and local self-government*. No. 3. P. 19-24 (In Rus.).
- Aucoin P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*. No. 3. P. 115-137.
- Faccioli F. (2001). *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*. Roma: Carocci (In It.).
- Hood C.A. (1991). Public Management for All Seasons? *Public Administration*. No. 69 (1). P. 3-19.